

## Wstęp

Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa charakteryzują się nieprzewidywalnością, gwałtownością, wielowymiarowością, zmiennością, nieokreślonością oraz wzajemnym przenikaniem się i dotyczą prawie wszystkich dziedzin funkcjonowania społeczeństwa. Konsekwencją tych zagrożeń może być utrata życia, zdrowia, posiadanych dóbr materialnych, destabilizacja rozwoju politycznego, gospodarczego czy utrata warunków do swobodnego bytu, rozwoju. Mogą one wystąpić w różnym terenie, o trudnym do określenia zasięgu, intensywności, czasie występowania i nieprzewidywalnych skutkach. Dlatego też przeciwdziałanie tym zagrożeniom i ograniczanie potencjalnych strat wymaga bezpośredniego udziału organów władzy, użycia interdyscyplinarnych sił i środków, jakie posiada państwo, co m.in. jest przyczyną powstania i dynamicznego rozwoju zarządzania kryzysowego.

Zarządzanie kryzysowe w Polsce polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym będącym konsekwencją zagrożeń, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku ich wystąpienia oraz usuwaniu ich skutków. Istotą zarządzania kryzysowego jest nie tylko reagowanie w momencie pojawienia się sytuacji kryzysowej, ale co istotne – podejmowanie działań, których celem jest niedopuszczenie do powstania tej sytuacji oraz działania mające na celu przywrócenie stanu sprzed sytuacji kryzysowej. Zarządzanie kryzysowe umożliwia ochronę zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska naturalnego. Dotyczy również przeciwdziałania takim zagrożeniom, które mogą wywołać sytuację kryzysową destabilizującą funkcjonowanie organów państwa czy życie społeczeństwa. Do zagrożeń w zarządzaniu kryzysowym w literaturze problemu zazwyczaj zalicza się zagrożenia naturalne, cywilizacyjne, wynikające z zachowań społecznych, a także ataki terrorystyczne. W celu zapewnienia skutecznego przeciwdziałania tym zagrożeniom, maksymalnego ograniczenia strat ludzkich, mienia i środowiska naturalnego za pomocą możliwych do użycia sił i środków w Polsce zorganizowano system zarządzania kryzysowego.

Jest to system wieloszczeblowy i wieloelementowy obejmujący wszystkie szczeble administracji rządowej i samorządowej, posiadający strukturę organizacyjną umożliwiającą realizację zadań dotyczących ochrony zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska naturalnego. Został on zintegrowany z systemami kryzysowymi NATO i UE. System ten jest stosunkowo nowym elementem w dziedzinie bezpieczeństwa, dynamicznie rozwijającym się, podlegającym zmianom i doskonaleniu w trakcie swojego funkcjonowania i co jest niezwykle istotne – nie do końca zdefiniowanym. Dlatego niezwykle ważne jest prowadzenie badań na rzecz wypracowania założeń doskonalenia tego systemu.

System ten składa się z elementów zarządzających na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym oraz przyporządkowanych im elementów wykonawczych. Elementy zarządzające na każdym poziomie systemu tworzą organy administracji pu-

blicznej, w skład których wchodzi decydent (Rada Ministrów, wojewoda, starosta, wójt), zespoły zarządzania kryzysowego o charakterze ekspercko-doradczym oraz centra zarządzania kryzysowego pełniące całodobowe dyżury. Ich zasadniczym zadaniem jest zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji w obszarach zapobiegania powstawaniu zagrożeń, monitorowania tych zagrożeń, reagowania na powstałą sytuację kryzysową oraz usuwanie skutków tej sytuacji. Natomiast elementy wykonawcze odpowiadają za niesienie natychmiastowej pomocy osobom poszkodowanym i oczekującym na wsparcie w sytuacji zagrożenia, awarii, katastrofy czy kataklizmu, ograniczanie strat ludzkich, mienia i środowiska naturalnego oraz usuwanie skutków sytuacji kryzysowej. W skład tych elementów wchodzi w zależności od poziomu systemu specjalistyczne służby, straże, wyodrębnione inspekcje i organizacje pozarządowe oraz społeczeństwo. System zarządzania kryzysowego głównie obejmuje<sup>1</sup>:

- identyfikację zagrożeń kryzysowych poprzez stworzenie katalogu możliwych zagrożeń, dokonanie oceny ryzyka, określenie negatywnych skutków dla ludzi, mienia i środowiska naturalnego oraz infrastruktury krytycznej,
- określenie katalogu przedsięwzięć strukturalno-organizacyjnych i funkcjonalnych mających na celu przygotowanie administracji rządowej i samorządowej oraz zasobów państwa do skutecznego reagowania na powstałe zagrożenia,
- określenie procedur postępowania w przypadku powstania sytuacji kryzysowej,
- przygotowanie i utrzymanie zasobów (siły i środki) do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,
- określenie zasad współdziałania zaangażowanych podmiotów podczas reagowania kryzysowego.

Skuteczność systemu zarządzania kryzysowego zależy od wielu czynników, ale do głównych możemy zaliczyć: właściwe uregulowania prawne, efektywne rozwiązania strukturalne i powiązania organizacyjne, stosowne uprawnienia kompetencyjne kluczowych osób funkcyjnych systemu, właściwe planowanie tworzące plany zarządzania kryzysowego zawierające siły i środki możliwe do użycia w sytuacji kryzysowej, procedury działania, sposoby rozwiązywania hipotetycznych sytuacji kryzysowych, a także zasady koordynacji działań oraz organizacji współdziałania czy monitoring zapewniający terminowe, pełne i wiarygodne informacje o zagrożeniach. Ponadto ważne jest systematyczne szkolenie kadr kierowniczych systemu i koordynowanie wszystkich jego elementów oraz trafne i terminowe podejmowanie optymalnych decyzji.

Systemu zarządzania kryzysowego nie można zorganizować raz na zawsze. Wymaga on systematycznego doskonalenia wynikającego z badań i analiz związanych ze wspomnianą nieprzewidywalnością i zmiennością potencjalnych zagrożeń, rozwojem technologicznym, zmianami aktów prawnych, z wniosków z funkcjonowania systemu podczas zaistniałych sytuacji kryzysowych oraz ćwiczeń i szkoleń podsystemu kierowania i podmiotów wykonawczych. Ważnym źródłem doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego

<sup>1</sup> G. Sobolewski (kier. nauk.), *Model zarządzania przepływem informacji w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 7.

wego jest również korzystanie z doświadczeń państw, które już takie systemy zbudowały, używają je dla zapewnienia bezpieczeństwa swoich obywateli i również wprowadzają niezbędne innowacje. Ponieważ system zarządzania kryzysowego w Polsce współpracuje z systemami kryzysowymi NATO i UE, które są systematycznie doskonalone, należy również analizować systemy tych organizacji i w celu zapewnienia kompatybilności dostosowywać krajowy system do natowskich i unijnych rozwiązań. Stwierdzone podczas prowadzonych badań niedoskonałości systemu, m.in. w podstawach prawnych jego funkcjonowania, strukturze organizacyjnej w aspekcie podmiotów wykonawczych, organizacji współdziałania i koordynacji działań, przyjętych procedurach i zasadach działania, mogą stanowić inspirację do doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.

Jak zauważa Jacek Pawłowski, przeciwdziałanie wszystkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa wymaga posiadania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, gwarantującego szybkie i sprawne działanie w każdych warunkach oraz w reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy<sup>2</sup>. Waldemar Kitler jest zdania, że ustanowienie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego w Polsce doprowadzi do uporządkowania płątaniny działań organizacyjnych i aktów prawnych regulujących kwestie bezpieczeństwa narodowego<sup>3</sup>. Elementem takiego systemu powinien być udoskonalony system zarządzania kryzysowego.

Należy więc doskonalić system zarządzania kryzysowego w Polsce, ponieważ od sprawności jego struktur, możliwości sprostania wyzwaniom i zagrożeniom, umiejętności wykorzystania szans będzie zależeć rozwój, suwerenny byt oraz bezpieczeństwo obywateli. Należy skoncentrować się na doskonaleniu systemu, który byłby w stanie sprostać zarówno tym istniejącym, jak i (przede wszystkim) tym nowo pojawiającym się wyzwaniom. Akcentuje się potrzebę posiadania uniwersalnego systemu, który byłby zdolny do reagowania na większość zagrożeń występujących zarówno w narodowym, jak i międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa i to we wszystkich stanach funkcjonowania państwa. W konsekwencji należy zastosować nowe, kompleksowe podejście do organizacji systemu zarządzania kryzysowego w RP, dając jednocześnie możliwość większego wykorzystania zasobów, co prowadzi do usprawnienia działalności państwa w kwestii bezpieczeństwa. Można tego dokonać m.in. poprzez modyfikację funkcjonujących struktur organizacyjnych oraz rozwiązań prawnych. Bezpieczeństwo państwa powinno opierać się na systemie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym na jego części – systemie zarządzania kryzysowego. Jednym z głównych celów funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce powinno być zagwarantowanie ciągłości podejmowania decyzji wraz z ich koordynacją, niezależnie od rodzaju zagrożenia i okoliczności funkcjonowania państwa (stan pokoju, kryzysu i wojny)<sup>4</sup>. Efektywność i spójność takiego systemu wyrażać się będzie synergią wysiłków poszczególnych organów, instytucji i służb państwowych

<sup>2</sup> J. Pawłowski, *Zarys teorii systemu bezpieczeństwa państwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 9.

<sup>3</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 269.

<sup>4</sup> G. Sobolewski (red.), *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 33.

odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. O sprawności zarządzania kryzysowego podczas prowadzonych działań we współczesnych uwarunkowaniach decydują przede wszystkim istniejące struktury organizacyjno-funkcjonalne, stosowane procedury zarządzania i wykorzystanie technicznych środków wspomaganie reagowania na zaistniałe sytuacje kryzysowe. Obniżenie ryzyka związanego z możliwością wystąpienia zagrożeń i powstaniem sytuacji kryzysowej oraz wytworzenie sprawnych mechanizmów przejmowania nad nimi kontroli w drodze racjonalnie zaplanowanych działań, a tym samym zapewnienia bezpieczeństwa wymaga posiadania przez państwo sprawnego systemu zarządzania kryzysowego – jako integralnej części bezpieczeństwa narodowego. Dotychczasowa wiedza oraz wyniki badań z obszaru zarządzania kryzysowego pozwalają zauważyć, że funkcjonujący system zarządzania kryzysowego oraz wymagania, które stawiane są przed nim, powodują, iż do jego sprawnego funkcjonowania istotne jest<sup>5</sup>:

- określenie jednolitej struktury zespołów zarządzania kryzysowego na poszczególnych poziomach administracji;
- opracowanie jednolitych procedur postępowania w każdej z faz zarządzania kryzysowego dla poszczególnych podmiotów systemu zarządzania kryzysowego z rozróżnieniem zakresu zadań, obowiązków i uprawnień w zależności od szczebla;
- wyposażenie wszystkich podmiotów systemu w jednolity i zintegrowany sprzęt oraz oprogramowanie wspomagające funkcjonowanie tych zespołów;
- integracja już wykorzystywanych bądź planowanych do wykorzystania systemów teleinformatycznych w zakresie:
  - unifikacji interfejsów aplikacji;
  - przetwarzanych różnego rodzaju danych, tj. pochodzących z monitoringu, danych historycznych czy prognozowanych, danych geograficznych, zestawień i podsumowań, obiegu dokumentów i innych;
- integracja wymiany danych pomiędzy systemami teleinformatycznymi funkcjonującymi bądź planowanymi do wykorzystania w poszczególnych zespołach zarządzania kryzysowego;
- zaplanowanie systemu szkoleń z zakresu obowiązków, procedur oraz zadań obowiązujących poszczególne podmioty systemu zarządzania kryzysowego, a także szkoleń pozwalających na umiejętne wykorzystanie już wdrożonych systemów teleinformatycznych.

Kluczowym elementem doskonalenia zarządzania kryzysowego są badania naukowe prowadzone w zakresie bezpieczeństwa oraz wykorzystanie wyników tych badań w praktycznym doskonaleniu funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. Efektywny i funkcjonalny system zarządzania kryzysowego może być zbudowany i doskonalony w oparciu o rezultaty badań naukowych, a nie na podstawie przyjmowanych doktryn czy implementowanych zachodnich wzorców, nieprzystających do polskiej rzeczywistości, ponieważ tym, co wyróżnia badania naukowe, są kryteria naukowości, do których zalicza się<sup>6</sup>:

<sup>5</sup> G. Sobolewski (kier. nauk.), *Model zarządzania przepływem...*, s. 12-13.

<sup>6</sup> M. Pelc, *Elementy metodologii badań naukowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2012, s. 8.

- zgodność postępowania badawczego z metodami naukowymi, a to oznacza, że postępowanie badawcze musi zapewnić racjonalny dobór, układ i metodologiczną poprawność czynności badawczych,
- język, pozwalający ściśle i jednoznacznie formułować wyniki prac badawczych, gwarantujący ich sprawdzalność i konfrontację z istniejącymi poglądami,
- uznanie za naukowe tylko takich twierdzeń, które mają dostateczne uzasadnienie, pozwalające przyjąć je za pewne lub o wystarczająco wysokim stopniu prawdopodobieństwa,
- wewnętrzną niesprzeczność między twierdzeniami i ich uporządkowanie w naukowe systemy,
- krytycyzm wobec formułowanych tez, postawa ustawicznego sprawdzania, korygowania, rewidowania i rozbudowy istniejących systemów wiedzy,
- twórczy charakter rezultatów prac naukowych włączanych do istniejącego dorobku w danej dziedzinie (twórczy, tzn. że uzyskane rezultaty są nowe, innowacyjne i cenne).

Jak słusznie zauważa Czesław Cempel, „badania naukowe są wartościowe wówczas, gdy wnoszą liczący się wkład do stanu wiedzy i umiejętności ludzkich”<sup>7</sup>, a więc konsekwentnie można stwierdzić, że badania dotyczące zarządzania kryzysowego powinny wносить również swój wkład w doskonalenie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. Ponadto badania naukowe wyróżniają się celami dla jakich są prowadzone: poznawczym oraz praktycznym (użytecznym). Cel poznawczy polega na tym, że badania prowadzi się po to, aby zbudować teorię, która wyjaśnia realne procesy zachodzące w rzeczywistości, a cel praktyczny występuje wówczas, gdy istniejącą wiedzę wykorzystuje się do wprowadzania zmian w obszarze praktyki<sup>8</sup>. Jednocześnie jak twierdzi Kazimierz Ajdukiewicz, „nauka wyrosła z potrzeby życia praktycznego, stąd swą wiedzą powinna być przydatna do zaspokajania potrzeb człowieka”<sup>9</sup>. Tak więc można skonstatować, że wyniki badań naukowych powinny być wykorzystane w praktyce.

Można zauważyć, że implementacja dorobku badań naukowych w obszarze zarządzania kryzysowego do praktycznych rozwiązań w systemie zarządzania kryzysowego budzi wątpliwości. Łączenie wyników badań naukowych powinno być nierozłączne z praktycznymi rozwiązaniami stosowanymi w zarządzaniu kryzysowym. Wyniki badań naukowych w ramach cyklu badawczego powinny być implementowane do praktycznych rozwiązań, następnie weryfikowane podczas ćwiczeń i sytuacji kryzysowych, poprawiane i powtórnie wdrażane. Jednocześnie w ramach prowadzonych badań do zespołów badawczych powinni być włączani eksperci, praktycy z ich doświadczeniem, wiedzą i praktycznymi umiejętnościami, natomiast naukowcy powinni uczestniczyć w prowadzonych treningach oraz ćwiczeniach z zakresu zarządzania kryzysowego. Ważne są również konferencje, seminaria i warsztaty, w których powinni uczestniczyć zarówno naukowcy, jak i praktycy.

<sup>7</sup> C. Cempel, *Nowoczesne zagadnienia metodologii i filozofii badań*, Politechnika Poznańska, Poznań 2002, rozdział 2.

<sup>8</sup> M. Pelc, *Elementy metodologii...*, s. 15.

<sup>9</sup> K. Ajdukiewicz, *Język i poznanie*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1985, s. 315.

Badania naukowe dotyczące zarządzania kryzysowego powinny być związane z fazami zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy i powinny obejmować m.in. takie obszary problemowe, jak: wyzwania i zagrożenia, rozwiązania prawne, struktury organizacyjne systemu, planowanie, proces podejmowania decyzji, organizację współdziałania, koordynacja działań, organizacja i prowadzenie szkolenia, zbieranie i wymiana doświadczeń, konsekwencje zaniedbań i zaniechań, zachowania ludzi w sytuacjach kryzysowych, możliwości ograniczania skutków sytuacji kryzysowych czy zakres kompetencji i odpowiedzialności osób funkcyjnych. Zweryfikowane wyniki badań naukowych powinny być wykorzystane przez władze ustawodawcze, administrację rządową i samorządową, elementy systemu zarządzania kryzysowego i podmioty wykonawcze oraz uczelnie i szkoły.

Problematyka dotycząca zarządzania kryzysowego dostrzegana jest w środowisku naukowców i ekspertów. Co prawda nie ma jednolitości już w sferze definiowania podstawowych pojęć literatury przedmiotu, jak: kryzys, sytuacja kryzysowa, zagrożenie system zarządzania kryzysowego. „Praktycznie nie ustają dyskusje o zakresie zadań, struktur i przedmiocie działań systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Część zwolenników traktuje zarządzanie kryzysowe i jego system jako antidotum na zagrożenia z katalogu klęsk żywiołowych, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu znacznej liczbie ludzi, mieniu lub środowisku, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków. Istnieje duże grono zwolenników interpretowania zarządzania kryzysowego bardzo szeroko – jako zarządzania bezpieczeństwem narodowym (systemem bezpieczeństwa narodowego) w sytuacjach kryzysowych”<sup>10</sup>. Jeszcze inni traktują zarządzanie kryzysowe wężej – jako realizację zadań ochrony ludności.

Wydaje się, że zarządzanie kryzysowe powinno być postrzegane jako zarządzanie pod presją, rozwiązujące różnego rodzaju sytuacje kryzysowe i przywracające stabilność funkcjonowania społeczności, organizacji, państwa czy grupy państw. Jego celem powinno być niedopuszczenie do powstania sytuacji kryzysowej poprzez działania prewencyjne i przygotowawcze systemu zarządzania kryzysowego do działania, a w wypadku jej pojawienia się skuteczne reagowanie minimalizujące jej negatywny wpływ na podmiot bezpieczeństwa. Takie podejście pozwala interpretować zarządzanie kryzysowe jako obszar przeciwdziałania wszystkim kryzysom, nie tylko o charakterze niemilitarnym, ale również polityczno-militarnym z użyciem wszystkich będących w dyspozycji państwa sił i środków. Symptomy takiego podejścia mają miejsce również w polskim systemie zarządzania kryzysowego, o czym świadczy realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa oraz nowelizacja *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* z 2009 roku, poprzez dodanie art. 7 ust. 4 zobowiązującego Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze zarządzenia, wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w NATO oraz organów odpowiedzialnych za ich uruchamianie.

<sup>10</sup> G. Sobolewski, D. Majchrzak, Z. Sobejko, *Uwarunkowania organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego RP*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 68.

Powyższa sytuacja w obszarze zarządzania kryzysowego choć na pozór uporządkowana i ujęta w ramy prawne, które nie zawsze odpowiadają rozwiązaniom praktycznym, budzi wątpliwości i refleksje dotyczące stanu funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Autor swoje zainteresowania badawcze dotyczące teorii i praktyki zarządzania kryzysowego prowadził w latach 2011–2015, w trzech blokach tematycznych, z którymi związane są odrębne publikacje. Czwarty blok tematyczny w ramach prowadzonych badań dotyczył wybranych aspektów teoretycznych i praktycznych przygotowania i przeprowadzenia gry decyzyjnej w zakresie zarządzania kryzysowego.

Prowadzone badania w ramach pierwszego bloku tematycznego skoncentrowały się na całościowej analizie i syntezie problematyki zarządzania kryzysowego. Przeprowadzono analizę głównych pojęć z obszaru zarządzania kryzysowego, scharakteryzowano zagrożenia oraz zaproponowano ich typologię wraz z zagadnieniami dotyczącymi monitorowania. Ponadto przedstawiono główne kwestie dotyczące systemu zarządzania kryzysowego na obszarze kraju, które zawierają możliwości uporządkowania procesu zarządzania kryzysowego. Całość problematyki zarządzania kryzysowego osadzona została w głównym i aktualnym nurcie teorii zarządzania w Polsce na początku XXI wieku. Wyniki badań i rozważań przedstawiono w monografii *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Pojęcia – zagrożenia – system*, część 1.

Natomiast w monografii *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Podmioty wykonawcze*, część 2 przedstawiono analizę udziału w zarządzaniu kryzysowym: służb specjalnych, systemów ratowniczych i powiadamiania ratunkowego, podmiotów ratowniczych i pozarządowych organizacji o charakterze ratowniczym, podmiotów interwencyjnych i kontrolno-wspomagających oraz Sił Zbrojnych RP. Analizę kompetencji, zadań, struktur organizacyjnych, zakresu udziału w zarządzaniu kryzysowym poszczególnych podmiotów czy funkcjonalności systemów zarządzania kryzysowego tych podmiotów przeprowadzono na podstawie obowiązujących aktów normatywnych, dokumentów wewnętrznych poszczególnych podmiotów, literatury naukowej przedmiotu oraz funkcjonujących rozwiązań praktycznych.

W ramach prowadzonych badań analizowano zarówno teoretyczne, jak i praktyczne aspekty współdziałania i koordynacji w zarządzaniu kryzysowym. Przedstawiono zarys teorii współdziałania i koordynacji oraz próbę implementacji wybranych elementów teorii do praktycznych rozwiązań w systemie zarządzania kryzysowego. Dokonano również analizy prawnych podstaw współdziałania i koordynacji działań podmiotów uczestniczących w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej. Ponadto analizowano dwustronne relacje współdziałania wybranych podmiotów wykonawczych. Wyniki badań i rozważań przedstawiono w monografii *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Relacje współdziałania, koordynacja działań*, część 3.

Jednocześnie na podstawie wniosków z badań prowadzonych w ramach trzech powyższych bloków tematycznych skonstatowano, że skuteczność zarządzania kryzysowego zależy od wielu różnych czynników, a jednym podstawowych jest trafne i terminowe podejmowanie optymalnych decyzji. Jest to o tyle istotne, że w zarządzaniu kryzysowym decyzje są podejmowane podczas sytuacji kryzysowej charakteryzującej się m.in. zasko-

zeniem, eskalacją zagrożenia, presją czasu, niewystarczającą ilością oraz niepewnością informacji czy nieprzewidywalnością. Dlatego kolejnym obszarem badań zarówno w znaczeniu poznawczym, jak i praktycznym była problematyka podejmowania decyzji w zarządzaniu kryzysowym, a zwłaszcza doskonalenia kadr kierowniczych systemu za pomocą wykorzystania gier decyzyjnych, których wyniki zawarto w monografii *Organizacja gier decyzyjnych w zakresie zarządzania kryzysowego*. W prowadzonych badaniach analizowano wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne przygotowania i przeprowadzenia gry decyzyjnej w zakresie zarządzania kryzysowego. Dokonano m.in. analizy planowania w systemie, procesu podejmowania decyzji w sytuacji kryzysowej i teoretycznych podstaw gier decyzyjnych w kontekście zarządzania kryzysowego. Wypracowano przykładowy wariant założenia do gry decyzyjnej, który oparto na realnych uwarunkowaniach, oraz wariant gry decyzyjnej nt. „Działanie Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w sytuacji powodzi i skażenia substancjami ropopochodnymi”. Wyniki badań wnoszą istotny wkład w doskonalenie procesu szkolenia kadr kierowniczych systemu zarządzania kryzysowego i synchronizowanie wszystkich jego elementów, a ponadto nowatorsko ujmują problematykę dotyczącą przygotowania studentów w zakresie podejmowania decyzji w sytuacji kryzysowej. Wkład ten odnosi się tak do sfery poznawczej, jak i utylitarnej.

Na podstawie wniosków z dotychczas prowadzonych badań w ramach powyższych bloków tematycznych oraz z inspiracji prowadzonych dyskusji dotyczących doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego, powstała potrzeba przeprowadzenia badań w celu identyfikacji mocnych i słabych stron systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, oceny doświadczeń wybranych państw oraz NATO i UE w obszarze zarządzania kryzysowego oraz wypracowania pragmatycznych rozwiązań umożliwiających doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. W tym celu dokonano krytycznej analizy literatury przedmiotu, która była prowadzona w aspekcie:

- podstaw teoretycznych zarządzania kryzysowego,
- przedmiotu (treści) zarządzania kryzysowego i jego usytuowania w systemie bezpieczeństwa narodowego,
- stanu systemu zarządzania kryzysowego w Polsce,
- doświadczeń wybranych państw oraz NATO i UE w obszarze zarządzania kryzysowego.

W obszarze pierwszym analizy literatury problemu występuje wiele pozycji, a do głównych zaliczono: R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 1(86); J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007; R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998; H. Koontz, C. O’Donnel, *Zasady zarządzania*, PWN, Warszawa 1969; J.A.F. Stoner, R.F. Freeman, D.R. Gilbert Jr, *Kierowanie*, PWN, Warszawa 1999; P.F. Drucker, *Skuteczne zarządzanie*, PWN, Warszawa 1994; P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, AON, Warszawa 2001; W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011; G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, AON, Warszawa 2011, a tak-



że: A. Czupryński, *Czynniki zjawiska kryzysogenne na obszarze kraju*, „Problemy Ochrony Granic”, Biuletyn CSSG nr 31, Kętrzyn 2005.

W analizowanych pozycjach literatury szeroko przedstawiono i zdefiniowano pojęcia „bezpieczeństwo”, „zagrożenie”, „kryzys”, „sytuacja kryzysowa”, „zarządzanie kryzysowe”. Zaprezentowano, ale w ograniczonym zakresie, relacje pomiędzy definiowanymi pojęciami. W literaturze problemu przedstawiono również kryteria i klasyfikacje bezpieczeństwa, zagrożeń oraz kryzysu. Podkreślić należy, że w sposób zróżnicowany definiowano poszczególne pojęcia, niektórzy autorzy w swoich poglądach zawężali niekiedy ich znaczenie do wąskich sektorowych potrzeb, a inni traktowali je szeroko – poprzez pryzmat aktualnego środowiska bezpieczeństwa. Jednocześnie można stwierdzić, że w analizowanej literaturze wyodrębniono najważniejsze kryteria klasyfikacji bezpieczeństwa, zagrożeń oraz kryzysu i funkcjonujące ich klasyfikacje. Na podkreślenie zasługuje niekwestionowany podział bezpieczeństwa zaproponowany przez Ryszarda Ziębę – według pięciu pięć kryteriów analitycznych: podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne, czasowe oraz sposobu organizowania. Natomiast Witold Lidwa i Grzegorz Sobolewski proponują typologię zagrożeń mogących doprowadzić do powstania sytuacji kryzysowych. Podsumowując, należy stwierdzić, że poziom, zakres treści poszczególnych pojęć prezentowany w analizowanej literaturze przedmiotu zasadniczo nie wymaga rozwijania tego obszaru i stanowi wystarczającą podstawę do prowadzenia dalszych badań, ale celowe wydaje się uporządkowanie aparatu pojęciowego, doprecyzowanie relacji i powiązań pomiędzy poszczególnymi pojęciami. Jednocześnie z perspektywy zarządzania kryzysowego celowe wydaje się wyodrębnienie najważniejszych kryteriów klasyfikacji zagrożeń oraz typologii tych zagrożeń w zarządzaniu kryzysowym.

Drugi obszar analizy krytycznej literatury przedmiotu dotyczył głównie następujących pozycji: J. Pawłowski, *Zarys teorii systemu bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 2013; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2011; W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP – zasadnicze wnioski z diagnozy obecnego stanu rzeczy*, [w:] W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System Bezpieczeństwa Narodowego – wybrane problemy*, AON, Warszawa 2014; T. Kośmider, *Podstawy projektowania kierowania bezpieczeństwem w państwie*, AON, Warszawa 2015; G. Sobolewski, *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2012; D. Majchrzak, *Znaczenie systemu zarządzania kryzysowego w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego*, [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011. Istotne również były strategie, takie jak: *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*.

Prezentowane pozycje charakteryzują usytuowanie zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego oraz wskazują na konieczność i pewne kierunki budowy w Polsce zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego. Jacek Pawłowski w opracowaniu *Zarys teorii systemu bezpieczeństwa państwa* dogłębnie przedstawia, jakie misje, cele i zadania powi-

nien realizować System Bezpieczeństwa Narodowego RP we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, co stanowi niezbędne podstawy do określenia usytuowania zarządzania kryzysowego w systemie. Natomiast Waldemar Kitler w swoich pracach prezentuje całościową analizę bezpieczeństwa narodowego z uwzględnieniem uwarunkowań i aspektów prawnych, funkcji państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, kompetencji i obowiązków podmiotów decyzyjnych oraz wykonawczych, a ponadto problematykę zarządzania kryzysowego jako specyficznego rodzaju kierowanie bezpieczeństwem narodowym. Jednocześnie przedstawia diagnozę istniejącego stanu w dziedzinie organizacji bezpieczeństwa narodowego RP. Grzegorz Sobolewski i Dariusz Majchrzak w swoich opracowaniach identyfikują treści zarządzania kryzysowego w obszarze bezpieczeństwa narodowego, analizują integralność i efektywność systemu zarządzania kryzysowego jako elementu systemu bezpieczeństwa narodowego oraz formułują możliwe kierunki rozwoju zarządzania kryzysowego, również w kontekście integracji z systemem bezpieczeństwa narodowego. Natomiast w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* określono kierunki i sposoby rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego w horyzoncie czasowym do 2022 r. Z wyników analizy krytycznej literatury wynika, że istnieją obszary w ramach szerszej integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym, wymagające dalszego prowadzenia badań, a zwłaszcza dotyczące: utworzenia zintegrowanej struktury organizacyjnej podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, systemu planowania w obszarze bezpieczeństwa na poziomie regionalnym i lokalnym, czy doskonalenia systemu szkolenia z zakresu bezpieczeństwa.

Trzeci obszar analizy krytycznej literatury przedmiotu dotyczył stanu systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Analizie zostały poddane m.in. następujące pozycje literatury: G. Sobolewski, D. Majchrzak, Z. Sobejko (red.), *Organy administracji publicznej i instytucje w zarządzaniu kryzysowym*, AON, Warszawa 2016; W. Lidwa (red.), *Zarządzanie kryzysowe: podręcznik*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2015; D. Majchrzak, G. Sobolewski, J. Stempień, *Obszary współdziałania i synchronizacja działań głównych podmiotów wykonawczych systemu zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2014; W. Kitler (red.), *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, AON, Warszawa 2011; A. Glen, *Koncepcja szkolenia elementów systemu zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2014; W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, P. Kamiński, *Ochrona infrastruktury krytycznej*, AON, Warszawa 2012; D. Majchrzak, M. Osypowicz, *Siły Zbrojne RP w międzynarodowym systemie zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2016. W analizie uwzględniono również *Ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm.), *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2013 oraz *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 210/2015 z dnia 2 listopada 2015 r.

W wymienionych pozycjach literatury w sposób dostatecznie szeroki przedstawiono: podstawy prawne zarządzania kryzysowego, fazy i zasady zarządzania kryzysowego, strukturę systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, ratownictwo w systemie zarządzania kryzysowego, ochronę infrastruktury krytycznej, funkcjonowanie oraz rolę mediów w zarzą-

dzaniu kryzysowym, koordynację i synchronizację działań podmiotów wykonawczych, szkolenie elementów systemu zarządzania kryzysowego, organizację i funkcjonowanie centrów zarządzania kryzysowego czy udział Sił Zbrojnych RP w systemie zarządzania kryzysowego. Niektóre aspekty analizy stanu systemu zarządzania kryzysowego zawierają również kierunki ich rozwoju i doskonalenia. W uporządkowanie powyższej problematyki znaczący wkład wnieśli naukowcy z AON: Grzegorz Sobolewski, Dariusz Majchrzak, Witold Lidwa, Andrzej Glen. Na podkreślenie zasługują rozważania zespołu autorów zaprezentowane w opracowaniu *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym* pod redakcją Waldemara Kitlera, dotyczące prawnych aspektów i organizacji planowania cywilnego w Polsce oraz charakterystyki planu zarządzania kryzysowego. Tak przedstawiona w literaturze problematyka stanu systemu zarządzania kryzysowego nie wymaga dalszych badań pod kątem powyższych obszarów. Natomiast celowa wydaje się analiza wybranych elementów systemu zarządzania kryzysowego, zwłaszcza dotyczących szerszej integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym, zmian w szkoleniu w ramach systemu i edukacji społeczeństwa oraz innych kierunków zmian systemu zarządzania kryzysowego w kontekście doskonalenia tego systemu.

Czwarty i ostatni obszar analizy krytycznej literatury przedmiotu dotyczył doświadczeń wybranych państw oraz NATO i UE w obszarze zarządzania kryzysowego. Analizowano głównie następujące pozycje: G. Sobolewski, D. Majchrzak, J. Solarz (red.), *Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym*, AON, Warszawa 2014; G. Sobolewski, D. Majchrzak, Z. Sobejko, *Uwarunkowania organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego RP*, AON, Warszawa 2014; P. Mickiewicz, *System bezpieczeństwa narodowego w rozwiązaniach ustrojowych wybranych państw*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2012; A. Ciupiński, *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, AON, Warszawa 2015; M. Marszałek, *Ewolucja systemu zarządzania kryzysowego NATO*, [w:] T. Kośmider (red.), *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO z perspektywy 15-lecia obecności w strukturach Sojuszu*, AON, Warszawa 2014. Równie przydatnymi były dokumenty źródłowe, takie jak regulaminy NATO oraz traktaty, rozporządzenia i decyzje UE, m.in.: MC 133/3, *NATO's Operational Planning System*; *Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE, C 115/15; *Traktat o funkcjonowaniu UE*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE seria C 326, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 230/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju*, Dz. Urz. UE nr Dz.U. L 77 z 15.3.2014; *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności*.

W wymienionych pozycjach literatury przedstawiono zagadnienia dotyczące podstaw prawnych z zakresu zarządzania kryzysowego poszczególnych państw, rozwiązania dotyczące struktur organizacyjnych systemu zarządzania kryzysowego, planowania w zakresie zarządzania kryzysowego, zasady reagowania kryzysowego oraz zasady użycia sił zbrojnych do wsparcia władz cywilnych podczas sytuacji kryzysowych. Ważnymi źródłami wiedzy o zarządzaniu kryzysowym były dokumenty źródłowe NATO i UE, których treści analizo-

wano i wykorzystywano w interesie procesu badawczego, zwłaszcza dotyczące politycznych i wojskowych narzędzi w celu opanowywania rozwijających się kryzysów, podsystemów wczesnego ostrzegania, instrumenty i mechanizmy zarządzania kryzysowego oraz procedury i sposoby wymiany informacji w sytuacjach kryzysowych pomiędzy instytucjami NATO i UE oraz państwami członkowskimi. Podkreślić należy, że problematyka doświadczeń wybranych państw oraz NATO i UE w obszarze zarządzania kryzysowego jest w literaturze problemu w sposób dostatecznie szeroki przedstawiona. Fakty naukowe zawarte w analizowanej literaturze jednoznacznie wskazują, że poszczególne państwa posiadają systemy zarządzania kryzysowego dostosowane do przeciwdziałania zarówno zagrożeniom zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Są to systemy wielopoziomowe, oparte na strukturach administracji publicznej, realizujące zadania zgodnie z fazami zarządzania kryzysowego. W tych systemach szczególną wagę przywiązuje się m.in. do planowania cywilnego, ochrony infrastruktury krytycznej, udziału ochotników i organizacji ochotniczych w reagowaniu kryzysowym, ich edukacji czy współpracy cywilno-wojskowej. Dlatego też w ramach doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego należy korzystać z doświadczeń innych państw. Ponadto ponieważ Polska uczestniczy w międzynarodowych operacjach prowadzonych przez NATO i UE związanych z zagrożeniami wewnętrznymi oraz zewnętrznymi, celowa wydaje się analiza systemów kryzysowych, procedur, instrumentów i mechanizmów prawnych tych organizacji w kontekście kompatybilności systemu zarządzania kryzysowego w Polsce z systemami kryzysowymi NATO i UE.

Należy podkreślić, że problematyka dotycząca zarządzania kryzysowego jest niezwykle obszerna, a ponadto połączona z problematyką dotyczącą bezpieczeństwa narodowego, ale w granicach stosunkowo nieostrych, co utrudnia powstawanie efektu synergii. Dlatego też niezbędne okazało się dookreślenie przedmiotu badań. Przyjęto, że **przedmiotem badań**, których wyniki przedstawiono w niniejszej pracy, będą określone elementy systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, systemu bezpieczeństwa narodowego i relacje między nimi oraz zarządzanie kryzysowe w wybranych państwach oraz NATO i UE.

**Celem głównym badań** była diagnoza określonych elementów systemu zarządzania kryzysowego oraz przedstawienie systemowych rozwiązań w zakresie doskonalenia funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Rezultatem badań jest wniesienie fragmentu wiedzy teoretycznej oraz użytecznych rozwiązań i mechanizmów do praktycznego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. Tak przyjęty cel badań zdefiniował strukturę pracy, która obejmuje interpretację kluczowych pojęć dla obszaru zarządzania kryzysowego, określenie miejsca i roli zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego, diagnozę systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, ocenę doświadczeń wybranych państw oraz NATO i UE w obszarze zarządzania kryzysowego oraz opracowanie koncepcji doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Jednocześnie osiągnięcie celu głównego wymagało określenia celów poznawczych oraz praktycznego. Do celów poznawczych zaliczono:

- ustalenie zakresu znaczenia podstawowych pojęć dla obszaru zarządzania kryzysowego oraz określenie relacji i zależności ich łączących,

- określenie miejsca i roli zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego,
- zbadanie aktualnego stanu wybranych elementów systemu zarządzania kryzysowego w Polsce,
- zbadanie doświadczeń wybranych państw oraz NATO i UE w obszarze zarządzania kryzysowego.

Natomiast w ramach celu praktycznego założono opracowanie koncepcji doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego zawierającej obszary integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym i sposób ich osiągnięcia, usprawnienie systemu szkolenia i edukacji społeczeństwa w obszarze zarządzania kryzysowego oraz wypracowanie pożądanych kierunków zmian w zarządzaniu kryzysowym.

**Główny problem badawczy** wynikający z przyjętego toku badań wstępnych sformułowano w postaci następującego pytania:

Jakie niedostatki i mankamenty posiada system zarządzania kryzysowego w Polsce i jakie są pożądane kierunki doskonalenia tego systemu, aby skutecznie zapewniał bezpieczeństwo ludzi, mienia, infrastruktury krytycznej i środowiska?

W związku ze złożonością głównego problemu badawczego, jak również w aspekcie wniosków z dotychczas przeprowadzonych badań oraz na podstawie wstępnej analizy literatury przedmiotu badań sformułowano następujące **problemy szczegółowe**:

1. Jak należy rozumieć pojęcia: bezpieczeństwo, zagrożenie, kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe oraz jakie relacje i zależności występują między nimi?
2. Jaka jest rola i miejsce zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego oraz jakie są możliwe obszary integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym?
3. Jak jest zorganizowany i jak funkcjonuje system zarządzania kryzysowego w Polsce w aspekcie ochrony ludności, ochrony infrastruktury krytycznej, podsystemu wykonawczego oraz organizacji współdziałania i koordynacji działań?
4. Jakie doświadczenia i wnioski z funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego wybranych państw oraz systemów kryzysowych NATO i UE należałoby implementować w polskim systemie?
5. Jakie rozwiązania należy przyjąć w celu doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, aby poprawić jego skuteczność w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa w sytuacjach kryzysowych?

Na podstawie studiów literatury problemu, analizy wyników badań opublikowanych prac naukowo-badawczych, wniosków z dotychczas przeprowadzonych badań oraz doświadczeń autora zdobytych w czasie służby w resorcie obrony narodowej, w tym wynikających z doświadczeń uzyskanych podczas tworzenia systemu zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej, organizacji i uczestnictwa w ćwiczeniach zarządzania kryzysowego oraz powodzi w 2010 roku, czy pracy w strukturach NATO w aspekcie zintegrowania systemu zarządzania kryzysowego z natowskim systemem – sformułowano i przyjęto następujące **hipotezy badawcze**:

1. W literaturze przedmiotu funkcjonują różne, niejednoznaczne interpretacje podstawowych pojęć, definicji czy ich wzajemnych relacji dotyczących obszaru zarządzania kryzysowego. Niektóre pojęcia są definiowane na wiele sposobów a ich użycie jest nadużywane w stosunku do znaczenia. W samej sferze definiowania poszczególnych pojęć można spotkać luki, nieścisłości, a nawet sprzeczności. Co jest również istotne – znaczenie pojęć również ewoluuje w czasie. Istnieje więc potrzeba ich doprecyzowania. Uporządkowanie aparatu pojęciowego stworzy podstawy do dalszych badań dotyczących doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego.

2. Założono, że obecny stan organizacji systemu zarządzania kryzysowego w Polsce nie zapewnia stosownego poziomu spójności i integracji z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym, a więc nie wywołuje pełnego efektu synergii, dlatego też należy ten system doskonalić poprzez implementację określonych rozwiązań, ukierunkowanych na integrację systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym.

3. Stwierdzono, że obecne rozwiązania organizacyjno-prawne oraz praktyczny sposób realizacji zadań zarządzania kryzysowego budzą wątpliwości w aspekcie: ochrony ludności we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, rozproszonych podstaw prawnych dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej, podmiotów wykonawczych zarządzania kryzysowego oraz zasad i procedur realizacji zadań zarządzania kryzysowego w powyższych obszarach. Doskonalenie wymienionych obszarów pozwoli na poprawę skuteczności systemu zarządzania kryzysowego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa w sytuacjach kryzysowych.

4. Założono również, że system zarządzania kryzysowego może być doskonalony z wykorzystaniem doświadczeń innych państw, w których organizacja zarządzania kryzysowego jest podobna do polskich rozwiązań w zakresie: struktur organizacyjnych, przeznaczenia systemu, zasad działania, systemu planowania kryzysowego oraz zasad użycia sił zbrojnych do wsparcia władz cywilnych podczas sytuacji kryzysowych. Jednocześnie w związku z globalnym charakterem współczesnych zagrożeń oraz uczestnictwem Polski w realizacji przedsięwzięć dotyczących reagowania kryzysowego w NATO i UE przyjęto, że system zarządzania kryzysowego w Polsce powinien być doskonalony w zakresie zintegrowania ze strukturami zarządzania kryzysowego tych organizacji, co w przypadku powstania sytuacji kryzysowej na terenie naszego kraju umożliwi efektywniejsze wsparcie państw UE i NATO w rozwiązaniu tej sytuacji.

5. Przyjęto, że ramach doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Polsce zmiany powinny dotyczyć m.in. szerszej integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym, szkolenia w obszarze zarządzania kryzysowego i edukacji społeczeństwa oraz innych pożądaných zmian. Powyższe zmiany powinny poprawić skuteczność tego systemu w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa w sytuacjach kryzysowych.

Rozwiązanie problemów badawczych oraz weryfikację przyjętych hipotez osiągnięto w toku procesu badawczego, który był procesem złożonym, wieloetapowym i rozłożo-

nym w czasie. W procesie badawczym, w którym można wyróżnić trzy zasadnicze etapy, zastosowane były zarówno teoretyczne metody badań, jak i empiryczne.

W **etapie pierwszym** prowadzono badania teoretyczne, których celem było poznanie podstaw teorii problemu oraz dorobku polskich naukowców i praktyków w dziedzinie zarządzania kryzysowego. Badania realizowano przez studiowanie literatury, ale istotne też były akty prawne i dokumenty normatywne oraz dokumenty wewnętrzne poszczególnych podmiotów. Najszerzej w tym etapie badań stosowano:

- analizę jako podstawową metodę badawczą stosowano głównie do badania literatury problemu oraz dokumentów normatywno-prawnych dotyczących systemu zarządzania kryzysowego, jego struktury organizacyjnej, organizacji funkcjonowania, procedur działania w celu identyfikacji aktualnego stanu wiedzy i określenia niedoskonałości tego systemu, a jednocześnie analiza, postrzegana jako operacja myślowa, była wykorzystywana do rozdzielania przedmiotu badań na części, szczególne cechy i zjawiska,

- abstrahowanie, które umożliwiło usunięcie z obszaru badań obiektów analiz mało istotnych dla prowadzonych badań, umożliwiając wyodrębnienie istotnych faktów, zjawisk i procesów umożliwiających rozwiązanie założonych problemów, a w dalszych etapach badań sformułowanie wniosków,

- porównanie rozumiane jako wyszukiwanie cech podobieństw i różnic w badanych obiektach, poprzez odniesienie do innego obiektu, było szczególnie pomocne w wydobyciu podobieństw i odmienności w rozwiązaniach z zakresu zarządzania kryzysowego wybranych państw, w których badano struktury organizacyjne, przeznaczenie i funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego, zasady działania, planowanie kryzysowe oraz zasady użycia sił zbrojnych do wsparcia władz cywilnych podczas sytuacji kryzysowych w systemach zarządzania kryzysowego USA, RFN i Wielkiej Brytanii,

Badano również rozwiązania praktyczne funkcjonujące w systemie zarządzania kryzysowego. Badania te realizowano za pomocą metody obserwacji bezpośredniej, uczestniczącej. Metodę obserwacji stosowano podczas służby w Sztapie Generalnym WP, gdzie autor był organizatorem i uczestnikiem ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego CMX/CME, których celem było sprawdzanie struktur, procedur i mechanizmów zarządzania kryzysowego NATO i UE, współpracy cywilno-wojskowej oraz interakcji między instytucjami NATO i UE a państwami członkowskimi. Obserwacja prowadzona podczas tych ćwiczeń pozwoliła na identyfikację i określenie czynników warunkujących funkcjonowanie wybranych elementów systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Natomiast podczas służby w strukturach NATO autor w ramach planowania obronnego NATO zajmował się również cywilnym planowaniem kryzysowym. Obserwacja prowadzona podczas całokształtu planowania i koordynacji przedsięwzięć cywilnego planowania kryzysowego pomiędzy Sojuszniczym Dowództwem Transformacyjnym a Sztabem Generalnym WP i strukturami MON pozwoliła identyfikować niedostatki opracowania planów udostępniania niezbędnych krajowych zasobów, takich jak: środki transportu, infrastruktura medyczna, łączność, specjalistyczne siły i środki do walki z klęskami żywiołowymi i katastrofami technicznymi – do operacji realizowanych przez NATO. Jednocześnie jako komendant Centrum Przygotowań do Misji

Zagranicznych w Kielcach autor uczestniczył w *Powodzi 2010* w województwie świętokrzyskim, kiedy obserwacja pozwoliła na ocenę procedury wnioskowania, zgodnie z *Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* o użycie Sił Zbrojnych RP w sytuacji powodzi. Należy podkreślić, że naukowe przedsięwzięcia były okazją do wymiany myśli, poglądów, doświadczeń oraz konsultacji na tematy związane z zarządzaniem kryzysowym. Przedmiotowa wymiana myśli, poglądów, doświadczeń oraz konsultacje realizowane były z doświadczonymi oficerami innych armii oraz pracownikami komórek organizacyjnych zarządzania kryzysowego różnych poziomów systemu w Polsce.

W końcowej części tego etapu określono przedmiot badań, cel główny badań oraz cele poznawcze i cel praktyczny, sformułowano główny problem badawczy oraz problemy szczegółowe, a ponadto sformułowano i przyjęto hipotezy badawcze.

**Etap drugi** obejmował prowadzenie badań właściwych i sprowadził się do weryfikacji przyjętych założeń poprzez przeprowadzenie badań oraz opracowanie materiałów zebranych w ich toku. Dobór metod badawczych uzależniony był od możliwości zbadania przyjętych problemów badawczych oraz weryfikacji przyjętych hipotez. Do weryfikacji problemów badawczych oraz hipotez zastosowano liczne i zróżnicowane metody badawcze, odpowiadające charakterowi rozwiązywanych problemów. Najszerzej w toku badań drugiego etapu stosowano:

- uogólnienie, które w procesie badawczym posłużyło do łączenia faktów, zjawisk, procesów na zasadzie stwierdzenia ich podobieństwa, a przez to pozwoliło na formułowanie zasad dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, procedur zarządzania kryzysowego, koordynacji działań, organizacji współdziałania, a także umożliwiło wypracowanie wniosków dotyczących doskonalenia tego systemu,

- wnioskowanie, rozumiane jako proces myślowy polegający na dochodzenia do prawdy na podstawie szeregu innych prawd wykorzystane było m.in. do poszukiwania rozwiązań w badanych systemach zarządzania kryzysowego wybranych państw, które mogłyby być implementowane do rozwiązań w krajowym systemie. Specyfika obszaru badań wskazywała na stosowanie takiego wnioskowania, w którym prawdziwość przesłanek nie przesądzała o prawdziwości wniosku i dlatego stosowano głównie wnioskowanie zawodne.

Do weryfikacji hipotez badawczych w ramach prowadzonych badań zastosowano również metodę badawczą, wywiad ekspercki, w którym udział wzięli eksperci z Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz komórek zarządzania kryzysowego różnych poziomów systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Dobór ekspertów spośród osób, które posiadają wiedzę i doświadczenie praktyczne, gwarantował rzeczowe i rzetelne odpowiedzi. Celem przeprowadzonych badań było uzyskanie informacji na temat szerszej integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym, szkolenia w obszarze zarządzania kryzysowego i edukacji społeczeństwa, opracowania i wdrożenia jednolitego, informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne, planistyczne i decyzyjne, usprawnienia organizacji współpracy i koordynacji działań w zarządzaniu kryzysowym oraz skrócenia czasu reakcji Sił Zbrojnych RP na nagłe zagrożenia w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Dzięki przedmiotowej metodzie uzyskano informacje zarówno



potwierdzające przypuszczenia autora, jak również wnoszące nowe treści do posiadanego stanu wiedzy w aspekcie doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego.

Jednocześnie częściowe wyniki uzyskane w trakcie prowadzonych badań były przedstawiane na bieżąco podczas konferencji naukowych, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych. Ponadto uzyskane wyniki w trakcie realizacji drugiego etapu prezentowano w publikacjach książkowych oraz innych mających na celu popularyzację wiedzy, a także włączano do prac badawczych.

W **etapie trzecim**, końcowym procedury badawczej, na podstawie uzyskanych wyników badań zostały sformułowane wnioski oraz zostało dokonane pisemne opracowanie wyników badań. Opracowano koncepcję doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, w ramach której zaproponowano rozwiązania dotyczące zwiększenia spójności i integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym, doskonalenia szkolenie kadr kierowniczych systemu i zgrywania wszystkich jego elementów, oraz zostały zaproponowane inne pożądane kierunki zmian w zarządzaniu kryzysowym.

Wyniki przeprowadzonych badań usystematyzowano i zaprezentowano w pięciu kolejnych rozdziałach, natomiast w zakończeniu autor ustosunkował się do założeń poczynionych we wstępie. Rozdziały obejmują swym zakresem opisanie fragmentu rzeczywistości dotyczącego określonej problematyki zarządzania kryzysowego, z przedstawieniem stanu faktycznego, zdefiniowaniem sytuacji problemowej oraz wyciągnięciem odpowiednich wniosków.

W rozdziale pierwszym dokonano analizy terminologicznej podstawowych pojęć z zakresu zarządzania kryzysowego. Ze względu na różnorodne podejście ekspertów i teoretyków do poszczególnych pojęć konieczne było uporządkowanie pojęć i definicji w badanym obszarze. Przedstawiono teoretyczne treści, istotę oraz rozumienie takich pojęć jak bezpieczeństwo, zagrożenie, kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe oraz relacje i powiązania pomiędzy nimi. Ponadto przedstawiono kryteria i klasyfikacje bezpieczeństwa, zagrożeń oraz kryzysu. Na podstawie wyodrębnionych kryteriów klasyfikacji zaproponowano podział na grupy zagrożeń w obszarze zarządzania kryzysowego.

Natomiast w rozdziale drugim na podstawie przeprowadzonych badań zaprezentowano organizację, funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego i systemu zarządzania kryzysowego. Jednocześnie analizowano miejsce, rolę oraz funkcję zarządzania kryzysowego w bezpieczeństwie narodowym. Takie podejście pozwoliło na zdefiniowanie obszarów możliwych do szerszej integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz określenie sposobów tej integracji.

W rozdziale trzecim zawarto uogólnione wyniki badań dotyczące analizy ochrony ludności i ochrony infrastruktury krytycznej w systemie zarządzania kryzysowego, problematyki podmiotów wykonawczych w systemie oraz organizacji współdziałania i koordynacji działań w zarządzaniu kryzysowym. Przedstawiono również wybrane założenia oraz proces powstawania i ewolucję systemu zarządzania kryzysowego. Istotnym elementem rozdziału jest wykazanie niedostatków i mankamentów systemu na podstawie wyników przeprowadzonych badań. Wnioski z przedstawionej analizy były podstawą do opracowania koncepcji doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego.

Rozdział czwarty prezentuje wyniki analizy systemów zarządzania kryzysowego wybranych państw, co doprowadziło do pewnych wniosków i uogólnień, jakie elementy doświadczeń tych państw można implementować w ramach doskonalenia krajowego systemu. Ponadto w rozdziale zawarto problematykę systemowych rozwiązań dotyczących wymiany informacji, podejmowania decyzji, procedur oraz instrumentów i mechanizmów zarządzania kryzysowego w NATO i UE, w kontekście doskonalenia integracji krajowego systemu z systemami kryzysowymi tych organizacji.

Ostatni rozdział zawiera wyniki badań dotyczące rozwiązania problemu głównego pracy – koncepcji poprawy i doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego. Główną myślą sformułowanych systemowych rozwiązań jest doskonalenie zdolności i skuteczności działań systemu zarządzania kryzysowego w zapewnieniu reagowania na obecne i przyszłe zagrożenia bezpieczeństwa w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi, mienia, infrastruktury krytycznej i środowiska.

Każdy z rozdziałów jest zwieńczony wnioskami, co ułatwiło opis wyników procesu badawczego na poszczególnych etapach weryfikowania hipotez oraz pomagało w usystematyzowaniu rozwiązań problemów badawczych, stanowiących podstawę do sformułowania wniosków końcowych.

Bibliografię podzielono na: opracowania zwarte, artykuły, przepisy prawa, inne oraz strony internetowe. W bibliografii, obok publikacji, które przytaczano w opracowaniu, zawarto również te, które stanowiły źródło wiedzy merytorycznej i metodologicznej dotyczącej pracy.

Jednocześnie na zakończenie autor kieruje do recenzentów tego opracowania szczególne wyrazy podziękowania. To ich cenne merytoryczne wskazówki wpłynęły na jego ostateczny kształt.