Paweł Soloch analizuje funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce i wskazuje jego niedoskonałości.

Podstawową zadaniem państwa pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa jego obywateli. Przemiany jakie dokonują się w ostatnich latach we współczesnym świecie: zmiana globalnego układu sił, rozwój technologiczny i rosnąca sieć globalnych współzależności, niosą ze sobą, obok znanych wcześniej zagrożeń, zagrożenia zupełnie nowe, przedtem nieznane. Niebezpieczeństwa te takie jak terroryzm, katastrofy technologiczne i naturalne, przerwy w dostawie energii, załamanie się systemów informacyjnych, w większym niż kiedykolwiek stopniu dotykają nie tylko wybrane grupy osób. Ich ofiarami, często w masowej skali, są przypadkowi ludzie.

Wobec współczesnych zagrożeń zarządzanie kryzysowe oznacza zdolność do koordynacji przez państwo działań różnorodnych podmiotów cywilnych jak i wojskowych, rządowych i pozarządowych, krajowych i międzynarodowych z uwzględnieniem właściwego wykorzystania ich specyfiki, możliwości i zasobów. Oznacza to, że związane z obszarem bezpieczeństwa powszechnego poszczególne instytucje i służby działając autonomicznie i zgodnie z własnymi kompetencjami są jednoczenie ujęte w zintegrowany system. Zadaniem tego systemu jest zapewnienie koordynacji i ukierunkowanie działań poszczególnych podmiotów (np. koordynacji infrastruktury komunikacyjnej, środków medycznych czy łączności) poprzez strategie, wytyczne, instrukcje, zalecenia. Podejście systemowe oznacza konieczność precyzyjnego wskazania i określenia kompetencji centrum odpowiedzialnego za definiowanie zagrożeń, zabezpieczenie odpowiednich środków, oraz za wskazanie niezbędnych działań i podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie w sytuacji kryzysowej. Takie podejście oznacza również wypracowanie przez państwo zdolności do współdziałania w wymiarze regionalnym (tak jak w wypadku pogranicza polsko- niemieckiego) jak i szerszym ogólno-europejskim i globalnym.

Pozostaw to pole puste, jeśli jesteś człowiekiem:

W Polsce ramy takiego systemu zostały określone w **ustawie o zarządzaniu kryzysowym** uchwalonej w kwietniu 2007 roku. **Nowelizacja ustawy w 2009 roku i przyjęcie rozwiązań osłabiających tworzenie centrum**

koordynującego zdecydowanie utrudniły możliwość budowy zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego:

- W wyniku zmian pierwotnie przyjętych założeń administracja rządowa pozbyła się zapisów, przy których istniało ryzyko precyzyjnych rozliczeń rządu z podjętych działań. I tak np. zrezygnowano z ujmowania w planach reagowania kryzysowego obowiązku analizy funkcjonowania administracji publicznej pod kątem jej skuteczności i możliwości wykorzystania w sytuacjach zagrożenia.
- Usunięto z ustawy treści dotyczące współpracy organów administracji rządowej i Sił Zbrojnych rezygnując z budowy systemu pozwalającego na współdziałanie w sytuacjach kryzysowych sfery cywilnej i wojskowej.
- Pod hasłem walki z terroryzmem w sposób nieuzasadniony została wzmocniona pozycja Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wobec organów administracji państwowej i samorządowej. ABW stała się obok Rządowego Centrum Bezpieczeństwa drugim ośrodkiem koordynującym zarządzanie kryzysowe, co pociąga za sobą ryzyko chaosu organizacyjnego. Wątpliwości budzą wprowadzone w noweli ustawy uprawnienia Agencji wobec przedsiębiorstw publicznych i prywatnych.
- Źle skonstruowane Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) i słaba pozycja jego Dyrektora utrudnia rządowi koordynowanie zarządzania kryzysowego.

Minimalizacja udziału sektora militarnego w systemie zarządzania kryzysowego

W 2009 roku z ustawy usunięto wszystkie kwestie określające współpracę wojska z organami administracji rządowej w ramach wzorowanego na standardach NATO Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK). Chodziło o nałożenie na rząd obowiązku przygotowania zadań i procedur, jakie wojsko polskie i administracja miały wspólnie podejmować na każdym szczeblu po to, aby zapobiegać i reagować w sytuacjach kryzysowych (tzw. wykaz przedsięwzięć NSPK). Zachowanie zapisów ustawy dotyczących NSPK i ich konsekwentna realizacja po 2007 roku z pewnością pozwoliłaby na poprawienie zdolności mobilizacyjnych polskiej armii wobec takich zagrożeń jak powódź. Jeszcze w lutym 2010 roku, podczas odwilży, MON gromko informował o gotowości 10 tysięcy żołnierzy wyposażonych w sprzęt inżynieryjny i ewakuacyjny. W pierwszych dniach powodzi (17 maja) mówiło się o 8 tysiącach. Ostatecznie do walki z żywiołem, ze stutysięcznej armii w ciągu dwu tygodni zdołano zmobilizować około 5 tysięcy żołnierzy (dla porównania: służba więzienna zmobilizowała ok. 6 tysięcy więźniów), słabo wyposażonych sprzęt i często kiepsko wyszkolonych, co możemy zobaczyć na amatorskich filmikach zamieszczonych

przez powodzian na portalu *you tube*.

Walka z terroryzmem: narzucenie wąskiej perspektywy jednej służby skutkuje cząstkowymi rozwiązaniami wątpliwymi ze względu na skuteczność i zgodność ze standardami demokratycznego państwa

Zarządzanie kryzysowe jest pojęciem obejmującym szereg zagadnień, w tym również walkę z terroryzmem, który szczęśliwie dla naszego kraju nie jest największym zagrożeniem. W warunkach polskich pierwszoplanowymi pozostają zagrożenia spowodowane klęskami żywiołowymi (zwłaszcza powodzie) i katastrofami technicznymi (pożary, katastrofy budowlane, skażenia, zerwanie dostaw energii, załamanie systemów telekomunikacyjnych czy transmisji danych).

Jest przy tym oczywiste, że ze względu na swoją specyfikę zagrożenie atakiem terrorystycznym wymaga odrębnej całościowej regulacji. Dokonały jej zarówno państwa bardzo zagrożone takie jak USA czy Wielka Brytania, jak i te (tak jak Republika Czeska), w których zagrożenie jest na znacznie niższym, podobnym do naszego, poziomie. Kompleksowa regulacja zwalczania zagrożenia terroryzmem wymaga jasnego podziału uprawnień, kompetencji i obszarów działania, poszczególnych organów i służb państwa: policji, wojska, służb specjalnych, administracji, organów wymiaru sprawiedliwości – sądów i prokuratury. Taka regulacja powinna określać sposoby kontroli i zasady koordynacji wykonywania zadań przez administrację publiczną i służby, a ponadto powinna ustalać zasady współpracy z podmiotami prywatnymi.

Potrzebę stworzenia ustawy antyterrorystycznej podnoszono jeszcze w 2008 roku[ref]Sprawozdanie z konferencji pt. „ Czy Polsce jest potrzebna ustawa antyterrorystyczna”, która odbyła się 14-15 maja 2008 w Warszawie, gdzie w końcowych wnioskach zapowiadano podjęcie prac nad taką ustawą, strona: http://www.mswia.gov.pl/portal.php?serwis=pl&dzial=2&id=5618&search=3389 [/ref]. Powołany wtedy Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych nie zdołał doprowadzić do całościowych, systemowych rozwiązań obejmujących całość struktur państwa. Zamiast odrębnej ustawy antyterrorystycznej, do ustawy o zarządzaniu kryzysowym w 2009 roku w sposób sztuczny dorzucone zostały cząstkowe kwestie związane ze zwalczaniem terroryzmu ujęte z perspektywy korporacyjnego interesu jednej służby: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.[ref]Uwagę na to zwraca adw. Adam Barbasiewicz w opinii z dnia 15 kwietnia 2009 roku w zakresie wybranych zagadnień dotyczących rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r., przygotowana na

zlecenie Biura Analiz Sejmowych, dostępnej na stronie http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/0/F0969AEFEAA379CFC125759000371C2C/$file/i752-09A.rtf opinię tę podzielają adw. Mikołaj Pietrzak i dr Adam Bodnar w opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 6 sierpnia 2009 o nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym, uchwalonej przez Sejm dnia 17 lipca 2009, przygotowanej na prośbę Szefa Kancelarii Prezydenta RP dostępnej na stronie http://www.hfhrpol.waw.pl/interwencja/images/stories/ad_41.pdf[/ref] Mimo, że brak jest odrębnych ustawowych zapisów, które jednoznacznie wskazywałaby organ koordynujący zwalczanie terroryzmu, autorzy noweli za takowy uznali Szefa ABW. Wprowadzili oni do ustawy o zarządzaniu kryzysowym regulacje cząstkowe wyprowadzane z założenia o wiodącej roli ABW, która na chwilę obecną nie ma podstaw prawnych.

Nowela osłabiła obsługujące Premiera i Radę Ministrów Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB), w prowadzając dziwaczny dualizm kompetencyjny: w sprawach zarządzania kryzysowego wiodące pozostaje RCB, ale już w kwestiach związanych z zabezpieczeniem przed atakiem terrorystycznym (które praktycznie można rozciągać na każdy obszar) wiodące staje się ABW.

Dodatkowo ABW została wyróżniona jako jedyna służba, wobec której obowiązek „współdziałania w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym” nałożony został kolejno na wojewodów, starostów a nawet wójtów.

Te zapisy brzmią szczególnie niepokojąco w zestawieniu z możliwością udzielania „zaleceń” przez Szefa ABW w wypadku „podjęcia informacji o możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej będącej skutkiem zdarzenia o charakterze terrorystycznym”, w stosunku „do organów i podmiotów zagrożonych tymi działaniami.” (ust.3 art. 12a projektu) Słowo „zalecenia” sugeruje iż nie miałyby one wiążącego charakteru. Jednak zważywszy materię, jakiej zalecenia te dotyczą (zagrożenie atakiem terrorystycznym), oraz fakt, że byłyby one kierowane przez szefa służby specjalnej bezpośrednio do odbiorcy z pominięciem jego zwierzchników skłania ku przekonaniu, iż zalecenia te będą *de facto* nakazami.[ref]Opinia A. Barbasiewicza, op.cit.[/ref]

Kwestią otwartą pozostaje czego owe zalecenia – nakazy mogą dotyczyć. Może być i tak, że informacja o skażeniu bakteriami mleka w lokalnej rozlewni spowoduje (w związku z podejrzeniem zamachu terrorystycznego) zalecenie Szefa ABW o zmianie nie tylko na stanowisku kierownika rozlewni i zmianie sposobu organizacji pracy

samego zakładu, ale i doprowadzi do roszad personalnych w urzędzie powiatowym w związku z brakiem należytej czujności.

„Zalecenia" Szefa ABW mogą również odnosić się do właścicieli przedsiębiorstw zaliczanych do infrastruktury krytycznej z podobną jak powyżej potencjalną możliwością ingerencji w politykę kadrową i kierunek rozwoju firmy. W wypadku właścicieli infrastruktury krytycznej uprawnienia Szefa ABW zdają się wykraczać poza kwestie związane ze zwalczaniem terroryzmu. Oto zgodnie z projektem (art.12a ust.2) posiadacze obiektów infrastruktury krytycznej (IK)[ref]Zgodnie z art.3 ust.2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym IK są to „systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalne obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.[/ref]– poza obowiązkiem w zakresie przekazywania informacji o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym dotyczących infrastruktury krytycznej – będą mieli także obowiązek zawiadamiania Szefa ABW o wszelkich działaniach, „które mogą prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska". Czyli, także wtedy gdy działania nie mają związku z zagrożeniami o charakterze terrorystycznym, ani też nie dotyczą infrastruktury krytycznej. ABW otrzymywałaby w ten sposób informacje o przestępstwach w bardzo szerokim zakresie, (takim jak do tej pory otrzymywały Policja i Prokuratura), co wykraczałoby poza dotychczasowy zakres działania tej służby wynikających z art. 5 ust. 1 oraz art. 21 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.[ref]Opinia A. Barbasiewicza, op.cit.[/ref] Obowiązek przekazywania informacji również nie związanych z ochroną infrastruktury krytycznej nie znajduje uzasadnienia. Z kolei brak określenia trybu udzielania informacji o których mówi art.12a w połączeniu z grożącą informatorowi do którego zwraca się ABW odpowiedzialnością zarówno cywilną jak i karną może prowadzić do nadużyć niezgodnych ze standardami demokratycznego państwa prawa.[ref]Opinia M.Pietrzaka i A Bodnara, op.cit.[/ref]

Z zapisów proponowanych w art.12a wynika, że np. kontakty kierownika miejskich wodociągów, czy szefa filii prywatnej firmy przewozowej z ABW mają polegać na bezpośrednim, obowiązkowym dostarczaniu informacji Agencji i bezpośrednim (z pominięciem zwierzchników) odbieraniu od niej nakazów, czyli w tym wypadku poza plecami burmistrza (prezydenta) miasta i właściciela firmy przewozowej. Byłoby to wyraźnym naruszeniem wolności działania samorządu terytorialnego i zamachem

na swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

Na znalezienie się w wykazie obiektów IK, z czym wiąże się ograniczenie prawa własności wraz z nałożeniem obowiązków administracyjnych, właściciel nie ma żadnego wpływu. Jest on ustalany arbitralnie przez Dyrektora RCB „we współpracy z odpowiednimi ministrami odpowiedzialnymi za systemy", a dla jego decyzji znowelizowana stawa nie przewiduje trybu odwoławczego.[ref]Art.5b, ust.7, pkt. 4, ustawy o zk[/ref]

Słabość Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB)

Po czterech latach funkcjonowania ustawy o Zarządzaniu Kryzysowym, system zarządzania kryzysowego na poziomie rządu działa gorzej niż przed jej uchwaleniem. RCB pomyślane jako narzędzie koordynacji działań Premiera i Rady Ministrów, pogrążone w permanentnym kryzysie nie jest w stanie wypełnić przewidzianej ustawą misji.

Zgodnie z ustawą o Zarządzaniu Kryzysowym, RCB pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego i obsługuje w sprawach związanych z sytuacjami kryzysowymi Radę Ministrów, Premiera i ministra właściwego w sprawach wewnętrznych. Ma zatem być końcówką i zwornikiem całego zintegrowanego systemu. Jego stan odzwierciedla stan całości. Tymczasem w ciągu niespełna dwóch i pół lat od momentu powstania (sierpień 2008) szefowie RCB zmieniali się czterokrotnie. Jedynie pierwszy był jednocześnie w randze wiceministra MSWiA. Kolejny dyrektor wiceministrem nie został, był natomiast zaledwie kapitanem co wyraźnie obniżyło rangę instytucji w kontaktach zewnętrznych. Jednocześnie RCB borykał się z trudnościami finansowymi i brakiem wyjaśnienia statusu pracowników cywilnych w tej instytucji, co przyspieszyło exodus tych nielicznych, którzy wcześniej w latach 2005-2007 uczestniczyli w budowaniu systemu i dysponowali największym doświadczeniem i wiedzą o procedurach. Osłabienia RCB dopełniły kolejne zmiany na stanowisku dyrektorskim, (obecny oficer PSP jest p.o dyrektora) powodująca następne odejścia pracowników.

O słabości Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, obok zmian w ustawie przesądził demontaż systemu zarządzania kryzysowego budowanego w latach 2005-2007 wewnątrz MSWiA. Kluczowe elementy tego systemu miały znaleźć się w RCB wraz z ludźmi dysponującymi odpowiednią wiedzą i doświadczeniem.

Tymczasem nowe kierownictwo na wstępie osłabiło pozycję wiceministra

nadzorującego zarządzanie kryzysowe i zarazem dyrektora RCB, przez pozbawienie go tytułu Szefa Obrony Cywilnej Kraju. W ten sposób pozbawiony on został możliwości koordynowania działań wojewodów (jako szefów OC w województwach) i utracił bezpośredni kontakt z wojewódzkimi wydziałami zarządzania kryzysowego. Szefem OC został Komendant Główny PSP i od tej chwili wszelki słuch o działaniach Szefa OC zaginął.

W skład RCB miała zostać włączona większość pracowników i struktur utworzonego w 2005 roku Departamentu Zarządzania Kryzysowego(DZK), opartego na urzędnikach służby cywilnej.

Do 2007 DZK pełnił te funkcje, które po wejściu w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym miało wykonywać RCB. To DZK bezpośrednio obsługiwał Szefa OC (i jednocześnie podsekretarza stanu), który czuwał nad przygotowaniem i przeprowadzeniem ustawy wprowadzającej po raz pierwszy pojęcie zarządzania kryzysowego do obiegu legislacyjnego w naszym kraju. Jednocześnie departament spełniał rolę centrum zarządzania kryzysowego, monitorując system reagowania oraz przygotowując i nadzorując wykonywanie procedur związanych np. z ewakuacją obywateli polskich z Libanu, czy zwalczania ptasiej grypy. Ponadto obsługiwał wykonywaną przez Szefa OC koordynację rządowego programu budowy jednolitego dla całego kraju systemu telefonu 112 i powiązanego z nim zintegrowanego systemu Centrów Powiadamiania Ratunkowego (CPR) podległych bezpośrednio wojewodom. Program ten został zarzucony po 2007 roku, a jego realizację powierzono komendantowi głównemu PSP. Wobec fiaska jego misji podjęto próbę rozwiązań podobnych do koncepcji z 2007 roku[ref]Szerzej na ten temat: „Jak powinien działać telefon 112” komentarz Instytutu Sobieskiego nr.75[/ref].

Powyższe zadania w naturalny sposób powinien przejąć dyrektor RCB. Tymczasem rezygnacja z powierzenia mu funkcji Szefa Obrony Cywilnej oznaczała rezygnację z realizowanej wcześniej koncepcji dyrektora Centrum jako koordynatora całego systemu. Do czasu wejścia w życie ustawy taką funkcje faktycznie pełnił Szef OC i zarazem wiceminister MSWiA. W przeciwieństwie do niego Dyrektor RCB został pozbawiony możliwości nadzoru i koordynacji wojewódzkich wydziałów zarządzania kryzysowego, nadzoru nad dysponującymi funduszami Biurem ds. Usuwania Klęsk Żywiołowych, a także odsunięty został od realizacji systemu telefonu 112 i Centrów Powiadamiania Ratunkowego. Rezygnując z powyższych zadań zrezygnowano z włączenia do RCB zespołu cywilnych pracowników DZK (departament został zlikwidowany) i Biura ds. Usuwania Klęsk Żywiołowych, czyli tych którzy przez dwa

lata przygotowywali się pełnienia do tej roli.

Budowę odartego z prerogatyw Szefa OC Rządowego Centrum Bezpieczeństwa powierzono w pierwszym rzędzie przedstawicielom służb mundurowych (BOR, Straży Granicznej, PSP), często tradycyjnie patrzących na sprawy bezpieczeństwa z wąskiej perspektywy swojej formacji co dodatkowo osłabia koordynacyjne rolę RCB.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: Paweł Soloch.