

**Urszula Kąkol\***

**Marek Kisilowski\*\***

**Grzegorz Kunikowski\*\*\***

**Anna Uklańska\*\*\*\***

### **3. DIAGNOZA PLANOWANIA CYWILNEGO W PROCESIE PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH**

#### **Streszczenie**

*Celem opracowania jest przedstawienie wyników badań realizowanych na potrzeby diagnozy planowania cywilnego w procesie przygotowań obronnych. Badania obejmowały przegląd źródeł literaturowych i analizę obecnego stanu planowania cywilnego w Polsce w odniesieniu do udziału interesariuszy w procesach przygotowań obronnych. Część studialna pozwoliła na ocenę polskiego planowania cywilnego na tle przygotowań obronnych w wymiarze prawnym i teoretycznym. W wyniku badań zidentyfikowano potrzeby obronne oraz rolę planowania cywilnego w zarządzaniu kryzysowym i ochronie infrastruktury krytycznej. Rozdział prezentuje rezultaty badań przeprowadzonych przez zespół autorów w opisanym zakresie i jest pochodną projektu „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz w jednostkach organizacyjnych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego” realizowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.*

#### **Słowa kluczowe**

*planowanie cywilne, przygotowanie obronne, infrastruktura krytyczna, plany zarządzania kryzysowego*

#### **Wstęp**

Prawo definiuje planowanie cywilne jako „całością przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego oraz planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego” (art. 3 pkt 4 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, dalej u.z.k.).

---

\* Mgr inż., Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska, Narbutta 85, 02-524 Warszawa, U.Kakol@wz.pw.edu.pl.

\*\* Doc. dr inż., Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska, pl. Politechniki 1, 00-661 Warszawa, M.Kisilowski@ans.pw.edu.pl.

\*\*\* Dr inż., Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska, Narbutta 85, 02-524 Warszawa, G.Kunikowski@wz.pw.edu.pl.

\*\*\*\* Mgr. inż., Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska, Narbutta 85, 02-524 Warszawa, A.Uklanska@wz.pw.edu.pl.

Zadania obronne natomiast nie posiadają definicji legalnej (tj. nie znajduje się ona w żadnym akcie prawnym). Występują w wielu regulacjach oraz dokumentach planistycznych i są interpretowane w różny sposób. I tak Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej podaje, że: „*istotą działań obronnych jest stałe utrzymywanie gotowości do skutecznego reagowania na zagrożenia dla niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej*” (Strategia Bezpieczeństwa 2014, s. 29) Wyróżnia również działania ochronne, których istotą jest „*zapewnienie warunków dla utrzymywania ładu konstytucyjnego, wewnętrznej stabilności państwa, bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, zarówno wspólnych, jak i indywidualnych zasobów materialnych i niematerialnych, a także funkcjonowania infrastruktury krytycznej*” (Strategia Bezpieczeństwa 2014, s. 33). O zadaniach obronnych mówi także Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, jako o zadaniach wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa.

Współcześnie można obserwować narastanie nowych, wcześniej niewystępujących zagrożeń, również o niespotykanej dawniej skali. Poza zagrożeniami naturalnymi, takimi jak powódź, pożar czy też politycznymi – wojny, pojawiły się zagrożenia wynikające z rozwoju techniki, informatyzacji, wadliwego zagospodarowania przestrzeni, czy terroryzmu. Rodzi to szereg nowych wyzwań i problemów wymuszających właściwe rozwiązania prawne i organizacyjne (Kisilowski 2015, s. 254). Działania związane ze sferą bezpieczeństwa narodowego i zarządzania kryzysowego muszą wobec tego podlegać stałej ewolucji w związku ze zmieniającymi się potencjalnymi zagrożeniami.

Celem opracowania jest analiza obecnego systemu planowania cywilnego w kontekście przygotowań obronnych. Taka diagnoza pozwoli na zdefiniowanie luk i obszarów do poprawy wraz z rekomendacjami. Rodział bazuje na wynikach analiz realizowanych w toku projektu, prowadzonego w ramach umowy z NCBiR z konkursu 7/2015<sup>7</sup>.

## **1. System zarządzania kryzysowego w Polsce i w Unii Europejskiej**

Zarządzanie kryzysowe to zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym: „*działalność administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nią kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz na odtworzeniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru*” (art. 2 u.z.k.). Prawidłowe zarządzanie kryzysowe jest warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Polega na planowych działaniach z zakresu przeciwdziałania powstawaniu sytuacji kryzysowych, przygotowania służb i obywateli do podejmo-

---

<sup>7</sup> Badania zostały sfinansowane ze środków NCBiR na podstawie umowy DOB-BIO/11/02/2015 z dn. 22.12.2015 pt. „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej RP oraz w jednostkach organizacyjnych KSRG” realizowanej w ramach konsorcjum Politechnika Warszawska Wydział Zarządzania oraz Medcore Sp. z o.o. Konkurs nr 7/2015.

wania określonych działań w przypadku zagrożenia, wypracowania procedur i reagowania w przypadkach występowania zdarzeń wymagających działania oraz na odbudowie i przywracaniu w miarę możliwości pierwotnego charakteru infrastruktury, zwłaszcza infrastruktury krytycznej (Kisilowski 2015, s. 254).

Jednym z istotnych zagadnień wymagających pilnych rozwiązań, ale i szerokiej społecznej dyskusji, jest konieczność zharmonizowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego z wymogami paradygmatu zrównoważonego rozwoju. Wiele przedsięwzięć, przede wszystkim w sferze przeciwdziałania i zapobiegania powstania sytuacji kryzysowych, rodzi konieczność podejmowania przez społeczności lokalne często kosztownych inwestycji, bądź samoograniczeń. Może to powodować konflikty i stać w sprzeczności z zasadami planowania przestrzennego oraz rodzić napięcie społeczne.

## **2. Planowanie cywilne w sferze publicznego zarządzania bezpieczeństwem i przygotowań obronnych**

Planowanie cywilne w sferze bezpieczeństwa w Polsce jest obecnie mocno rozproszone pomiędzy różne podmioty i instytucje. Najlepiej unormowany jest system planowania zarządzania kryzysowego. Ustawowo wprowadzono wymóg tworzenia planów zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego kraju: gmina, powiat, województwo, kraj. Bardzo istotnym dla planowania cywilnego jest system infrastruktury krytycznej ratownictwo, w skład którego wchodzi system ratownictwa medycznego i Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy.

System ratownictwa medycznego opiera swe działanie przede wszystkim na wojewódzkich planach działania Systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. Dokumenty te są zatwierdzane przez ministra właściwego do spraw zdrowia. Ważnymi elementami planów są obszary działania i rejony operacyjne Zintegrowanego Ratownictwa Medycznego, wykaz potencjalnych zagrożeń dla życia i zdrowia, liczba i rozmieszczenie jednostek systemu, kalkulacja kosztów działania jednostek systemu, lokalizacja centrów powiadamiania ratunkowego oraz zasady i sposób współpracy z jednostkami współpracującymi z systemem.

Z kolei Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, który powstał w 1995 roku z połączenia Państwowej Straży Pożarnej i Obrony Cywilnej, tworząc jednolity układ skupiający różne podmioty ratownicze. Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Istotną rolę w systemie odgrywają wojewódzkie plany ratownicze opracowywane przez komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej i powiatowe plany ratownicze zatwierdzane przez starostę. Koordynacja działań jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego z innymi podmiotami działającymi w obszarze bezpieczeństwa następuje poprzez system zarządzania kryzysowego.

System planowania cywilnego i obronnego jest obecnie bardzo rozbudowany. Polska jako członek NATO i Unii Europejskiej jest obowiązana uczestniczyć w planowaniu działań związanych ze zbiorowym bezpieczeństwem zgodnie z Koncepcją Strategiczną NATO (2010) i Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności (Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności; Górski i Cłapka 2012, s. 11-

22). W zakresie krajowego planowania Minister Obrony Narodowej sporządza plan reagowania obronnego Rzeczypospolitej, oparty na ustaleniach Strategii Bezpieczeństwa Narodowego.

Do dokumentów międzynarodowych i krajowych, istotnych z punktu widzenia obronności zalicza się następujące akty:

- Nowa Koncepcja Strategiczna NATO – koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego,
- Strategia Innowacji OECD w zakresie rozwoju innowacji w infrastrukturę wpływającą na bezpieczeństwo,
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP,
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej do 2022 roku,
- Strategia Rozwoju Kraju 2020,
- Strategia „Sprawne Państwo 2011-2020”,
- Rządowy Program Ograniczenia Przystępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem bezpieczniej”,
- Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni RP na lata 2011-2016,
- Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015-2019.

### 3. Systemowe ujęcie zarządzania bezpieczeństwem narodowym

Współcześnie bezpieczeństwo narodowe w demokratycznym państwie prawa musi być rozpatrywane na trzech poziomach:

- zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego jako niepodległości i integralności terytorialnej,
- zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego poprzez utrzymanie ładu i porządku,
- zapewnienie trwałego, harmonijnego i zrównoważonego rozwoju poprzez zabezpieczenie stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i ochrony środowiska.

W roku 2011 nastąpiło formalne wyodrębnienie nauk o bezpieczeństwie i nauk o obronności. Określono zakres poznawczy obu dyscyplin, co umożliwiło nowe szersze spojrzenie na zagadnienia bezpieczeństwa narodowego. Obecnie nauki o bezpieczeństwie obejmują całokształt problematyki bezpieczeństwa w wymiarze międzynarodowym i narodowym.

Za Grzegorzem Sobolewskim można przytoczyć definicję terminu „bezpieczeństwo” jako stanu „w którym ludzie (społeczeństwo) mają pewność, że nie zagrażają im żadne negatywne zdarzenia spowodowane przyczynami losowymi (naturalnymi) lub nielosowymi (celowymi), które stanowiłyby przeszkodę do stabilnego rozwoju i normalnej egzystencji” (Sobolewski 2010, s. 46). Postępujące zmiany w rozumieniu pojęcia bezpieczeństwa dotyczą przesuwania się punktu ciężkości z zagrożeń militarnych na inne zagrożenia często bardzo trudne do zidentyfikowania, których zarówno identyfikacja, jak środki reagowania wymagają szerokiej wiedzy specjalistycznej technicznej, administracyjnej, ekonomicznej.

Zdaniem B. Kuca i Z. Ściborka bezpieczeństwo publiczne to „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed zjawiskami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli,

godzącymi w ogólnie przyjęte normy postępowania” (Kuc i Ściborek 2013, s. 16). Bezpieczeństwo publiczne to stan państwa umożliwiający sprawne jego funkcjonowanie. Zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa jest konstytucyjnym obowiązkiem władzy wszystkich szczebli. Szczególna rola przypada w tym systemie organom administracji publicznej, zarówno rządowej jak i samorządowej.

Tradycyjnie zagrożenia były dzielone na dwie kategorie, klasyfikowane jako militarne (wojskowe) i niemilitarne (cywilne) (Ficoń 2007, s. 290). Znajdowało to również odzwierciedlenie w rozróżnieniu w zakresie podporządkowania organom administracji publicznej, tzn. Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Odrębne organy administracji rządowej odpowiadały za bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, a inne za bezpieczeństwo wewnętrzne. Obecnie bezpieczeństwo zewnętrzne zostało poszerzone na międzynarodowe koalicje obronne i wkomponowane w międzynarodowe struktury, w przypadku Polski przede wszystkim NATO i Unii Europejskiej.

Narastające zagrożenia o niespotykanej wcześniej skali jak: terroryzm, cyberprzestępczość, przemyt narkotyków i ludzi, klęski żywiołowe, katastrofy powodują, że coraz większego znaczenia nabiera bezpieczeństwo wewnętrzne. Można zatem postawić tezę, że strategia utrzymania bezpieczeństwa jest dziś strategią bezpieczeństwa skonsolidowanego bezpieczeństwa wojskowo-cywilnego lub cywilno-wojskowego.

Analizując prawne podstawy zarządzania bezpieczeństwem narodowym w Polsce należy podkreślić, że stan prawny prezentowanej problematyki jest bardzo zróżnicowany i pochodzi z różnych okresów historycznych. Wynika to między innymi z faktu, że problematyka ta leży w gestii różnych naczelnych i centralnych organów administracji publicznej oraz terenowych organów administracji rządowej i organów samorządu lokalnego. Główne zadania realizowane są w ramach kompetencji Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, ale zadania w zakresie ratownictwa medycznego leżą w gestii Ministra Zdrowia, a w zakresie ochrony cyberprzestrzeni w gestii Ministerstwa Cyfryzacji.

Szczególnie istotne dla procesu planowania cywilnego są następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym,
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym,
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej,
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

Polski system zarządzania kryzysowego, jest spójny z systemem zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej, w szczególności z Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności.

#### **4. Infrastruktura krytyczna w procesie przygotowań obronnych**

Bardzo ważną rolę w procesie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego odgrywa właściwe rozpoznawanie, wyznaczenie i ochrona infrastruktury krytycznej (IK) (szerzej na ten temat: Kosieradzka i Zawila-Niedźwiecki 2016) rozumianej jako

rzeczywiste i cybernetyczne systemy niezbędne do minimalnego funkcjonowania gospodarki i państwa, kluczowe w życiu obywateli (art. 3 pkt 2 u.z.k.).

Infrastruktura krytyczna obejmuje 11 systemów, które przedstawiono w tabeli 1. Ponadto do obszaru infrastruktury krytycznej zalicza się ochronę dziedzictwa kulturowego (Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony). *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, opracowany i przyjęty w 2013 roku, a dwa lata później aktualizowany, definiuje systemy infrastruktury krytycznej i wskazuje Ministra, który odpowiada za dany podsystem, co prezentuje tabela 1. Na terenach państw członkowskich UE identyfikuje się europejską infrastrukturę krytyczną (EIK), która obejmuje systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, zlokalizowane na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, których zakłócenie lub zniszczenie miałyby istotny wpływ na co najmniej dwa państwa członkowskie (art. 3 pkt 2a u.z.k.).

**Tabela 1. Wykaz systemów infrastruktury krytycznej wraz z odpowiedzialnymi ministrami**

Nr	System IK	Minister odpowiedzialny
1	System zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa	Minister Energii
2	System łączności	Minister Cyfryzacji Minister Infrastruktury i Budownictwa
3	System sieci teleinformatycznych	Minister Cyfryzacji
4	System finansowy	Minister Finansów
5	System zaopatrzenia w żywność	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
6	System zaopatrzenia w wodę	Minister Środowiska
7	System ochrony zdrowia	Minister Zdrowia
8	System transportowy	Minister Infrastruktury i Budownictwa Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
9	System ratowniczy	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
10	System zapewniający ciągłość działania administracji publicznej	Minister Cyfryzacji
11	System produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych	Minister Środowiska

Źródło: (Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2015, s. 18).

Ochrona infrastruktury krytycznej polega na działaniach zmierzających do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.

Zastosowanie konkretnych rodzajów ochrony (np. fizycznej, technicznej czy prawnej) powinno być ściśle związane z oceną ryzyka zakłócenia funkcjonowania IK. W przypadku niewielkiego ryzyka nie ma konieczności stosowania wszystkich jej rodzajów (Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2015, s. 31-32). Na właścicielach oraz posiadaczach samoistnych i zależnych IK ustawa o zarządzaniu kryzysowym nakłada obowiązek ochrony IK, w szczególności przez

przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia (art. 6 ust. 5 u.z.k.).

## **5. Potrzeby obronne i zadania obronne w systemie publicznego zarządzania kryzysowego**

W ramach Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP zidentyfikowano system bezpieczeństwa narodowego, który obejmuje „*sily, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w tym obszarze, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane*” (Strategia Bezpieczeństwa 2014, s. 13). Składa się on z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) oraz podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze).

Zadania obronne i ochronne wynikają ze zdefiniowanych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa (Strategia Bezpieczeństwa 2014, s. 11-12).

Realizacja zadań obronnych pozwala osiągnąć odpowiedni stan gotowości obronnej państwa natomiast realizacja zadań ochronnych zapewnia m.in. reagowanie w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej. Zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP wyróżnia się następujące rodzaje działań obronnych i ochronnych (Strategia Bezpieczeństwa 2014, s. 29-38):

- działania obronne:
  - działania dyplomatyczne na rzecz bezpieczeństwa,
  - działania wojskowe,
  - działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze w sferze obronnej,
  - funkcjonowanie naukowo-przemysłowego potencjału obronnego,
- działania ochronne:
  - działania wymiaru sprawiedliwości,
  - osłona kontrwywiadowcza,
  - przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu i ekstremizmu,
  - zapewnienie bezpieczeństwa Polski w cyberprzestrzeni,
  - bezpieczeństwo informacyjne, w tym ochrona informacji niejawnych,
  - zapewnienie warunków ochrony infrastruktury krytycznej,
  - utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
  - zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego (ratownictwo i ochrona ludności),
  - ochrona granicy państwowej,
  - działania z zakresu ochrony najważniejszych organów władzy i administracji publicznej,
  - zadania z zakresu zarządzania kryzysowego,
  - przeciwdziałanie i zwalczanie zjawisk korupcyjnych i korupcjogennych,
  - ochrona zdrowia.

W celu zapewnienia właściwej realizacji stojących przed nim zadań obronnych, System Obrony Państwa (SOP) powinien być zorganizowany i utrzymywany

w sposób gwarantujący m.in.: zapewnienie ochrony suwerenności i niepodległości narodu polskiego, jego prawa do integralności terytorialnej i nienaruszalności granic (Strategia rozwoju 2022, s. 14). Kluczowym jest planowanie obronne, dzięki któremu możliwe jest wytyczanie i osiąganie celów w dziedzinie obronności.

Obok SOP funkcjonuje system zarządzania kryzysowego, który powinien zapewniać efektywną współpracę wszystkich organów władzy i administracji publicznej, przedsiębiorców realizujących zadania obronne, organizacji pozarządowych i poszczególnych obywateli na rzecz obronności państwa, zdolność do monitorowania i przeciwdziałania zagrożeniom oraz reagowania na pojawiające się zagrożenia w ich wczesnej fazie, a także do usuwania ich skutków.

SOP razem z system zarządzania kryzysowego tworzy system bezpieczeństwa narodowego. System bezpieczeństwa narodowego, w sensie prawnym, nie ma charakteru funkcjonującej samodzielnie struktury państwowej (Strategia rozwoju 2013, s. 14). Kładziony jest nacisk na doskonalenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, co podnoszone jest w zarówno w Strategii Bezpieczeństwa (2014), jak i Strategii rozwoju (2013).

W prawie polskim zdefiniowano także cele obrony cywilnej, które określa Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP (art. 137):

- ochrona ludności, zakładów pracy i urzędów użyteczności publicznej, dóbr kultury,
- ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny,
- współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.

Informacje podane w Strategii rozwoju (2013, s. 67) przedstawiają ocenę w obszarze obrony cywilnej, wskazując że „*dotychczasowe rozwiązania w tym obszarze były nieadekwatne do współczesnych zagrożeń, a regulacje prawne – niespójne i niewyczerpujące wszystkich obszarów zadaniowych*”. Natomiast ocenę praktyki w danym zakresie zawarto w raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 2012 r.: „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju”. W kontroli negatywnie oceniono przygotowanie struktur obrony cywilnej kraju do realizacji zadań ustawowych, wskazując błędy systemowe, niedostateczne przygotowanie jednostek terenowych, m.in. na braki w wyposażeniu, finansowaniu, brakach osobowych, niewyznaczeniu normatywów, przestarzałych planach itd. (Najwyższa Izba Kontroli 2012).

Prawidłowe działania obrony cywilnej nie są możliwe bez właściwego rozpoznania potencjalnych zagrożeń i planowania cywilnego integrującego wysiłki różnych służb i formacji.

## **Zakończenie**

Analiza przeprowadzonych przez autorów prac wskazuje, że obecny stan planowania cywilnego zarówno w aspekcie prawnym, jak i organizacyjnym nie spełnia wymaganych parametrów dających gwarancję maksymalizacji bezpieczeństwa zarówno w skali kraju, jak i w skali międzynarodowej.

Autorzy sugerują, że współczesny system publicznego zarządzania bezpieczeństwem nie może być zbudowany wyłącznie w oparciu o siły zbrojne i narodowy system obrony. Konieczne jest tworzenie struktur planowania i działań cywilnych



w strukturach administracji publicznej. Dlatego też zarówno w strukturach NATO jak i w Unii Europejskiej, kształtują się struktury zarządzania skonsolidowanego opartego o zintegrowane planowanie. W Polsce przykładem tego kierunku jest system publicznego zarządzania kryzysowego.

Szerokie pojmowanie bezpieczeństwa i bezpiecznego, trwałego, harmonijnego i zrównoważonego rozwoju stwarza konieczność skorelowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach zarządzania ze szczególnym uwzględnieniem społeczności lokalnych (szerzej na ten temat: Kisilowski 2014), które trzeba włączać do aktywnych działań na rzecz udziału w podejmowanych decyzjach, co ułatwi akceptacje i zrozumienie rozwiązań niekiedy kosztownych i uciążliwych, ale dających szansę eliminacji zagrożeń w przyszłości.

Na podstawie podjętych badań można postulować ujednoczenie stanu prawnego publicznego zarządzania bezpieczeństwem, ze szczególnym uwzględnieniem skoordynowanego planowania cywilnego. Wymaga to uporządkowania systemu nadzoru oraz prawidłowego powiązania systemu obrony cywilnej, obrony terytorialnej i publicznego zarządzania kryzysowego z jednej strony, a planowania przestrzennego i rozwoju infrastruktury krytycznej z drugiej. Wszystkie te elementy muszą zostać odniesione do stanu faktycznego i prawnego, opartego na wspólnym modelu i wspólnej siatce pojęciowej implementujących rozwiązania właściwe dla Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności.

Szczegółowe rozwiązania zostaną zaproponowane jako wnioski *de lege ferenda* projektu „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz w jednostkach organizacyjnych Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego”.

## Literatura

- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. UE 17.12.2013 L. 347/924).
- Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony (Dz.U. UE 23.11.2008 L. 345/75).
- Ficoń K. (2007). *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*. Warszawa: BEL Studio Sp. z o.o.
- Górski S., Cłapka M. (2012). *Ochrona ludności w Unii Europejskiej. Podstawy prawne, sposób funkcjonowania oraz wybrane formy współpracy na poziomie unijnym*. Kwartalnik „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”, nr 1, s. 11-22.
- Kisilowski M. (2015). *Planowanie przestrzenne jako element zarządzania kryzysowego w administracji publicznej*. (w:) B. Dobkowska, P. Sobotko, M. Ziniewicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, s. 254-264.
- Kisilowski M. (2014). *Nowe spojrzenie na pojęcie zagrożeń i bezpieczeństwa narodowego*. (w:) *Logistyka, Instytut Logistyki i Magazynowania*, nr 4, s. 41-49.

- Koncepcja Strategiczna NATO (2010). Pobrane z: [www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2694,KoncepcjaStrategicznaNATOtlumaczenie.html](http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2694,KoncepcjaStrategicznaNATOtlumaczenie.html).
- Kosieradzka A., Zawila-Niedzwiecki J. (red.) (2016). *Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym*. Kraków-Legionowo: edu-Libri.
- Kuc B.R., Ściborek Z. (2013). *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*. Warszawa: Wydawnictwo Menedżerskie PTM.
- Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (2015), przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 210/2015 z dnia 2 listopada 2015 r.
- Najwyższa Izba Kontroli (2012). *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*. Warszawa: NIK.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. 2007 nr 197 poz. 1426 ze zm.).
- Sobolewski G. (2010). *Zarządzanie kryzysowe wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*. (w:) E. Sobczak (red.), *Nowe wyzwania i wykorzystanie współczesnej nauki w zarządzaniu kryzysowym*. Warszawa: Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2014), przyjęta przez Radę Ministrów 21 października 2014 r. i zatwierdzona przez Prezydenta RP. Pobrane z: [www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf](http://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf).
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej do 2022 r. (2013) przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. Pobrane z [www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia\\_rozwoju\\_systemu\\_bezpieczenstwa\\_narodowego\\_rp\\_2022.pdf](http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_rozwoju_systemu_bezpieczenstwa_narodowego_rp_2022.pdf).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 1166, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (tekst jedn. Dz.U. 2013 r. poz. 757 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz.U. 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2015 r. poz. 827 ze zm.)

## **DIAGNOSIS OF CIVIL PLANNING IN THE PROCESS OF DEFENSE PLANNING**

### **Abstract**

*This paper presents the results of research carried out for the purpose of diagnosis of planning civil in the defense planning process. The study includes a review of the literature sources and analysis of the current state of civil emergency planning in Poland in relation to the participation of stakeholders in the processes of defense planning. The study enables the assessment of the Polish civil planning in theoretical and practical aspects. As the result of the research defense needs and the role of civil planning in crisis managements and protection of critical infrastructure were identified. The paper presents the results of research conducted by a team of authors and is a derivative of the project: Highly specialized platform supporting civil emergency planning and rescue in the Polish public administration and units of the National Fire Fighting and Rescue System, implemented with the funds from the National Centre for Research and Development.*

### **Keywords**

*crisis management, civil emergency planning, defensive planning, critical infrastructure, crisis management plans*