

Antoni Podolski

Odporne państwo

Analiza polskiego systemu zarządzania kryzysowego 2021

1. Ogólny opis zasad i pragmatyki zarządzania kryzysowego – zarządzania odpornością państwa

Sprawne i bezpieczne państwo jest odporne na kryzysy i zagrożenia nieuniknione we współczesnym, zglobalizowanym świecie. Odporne nie znaczy, że takiego państwa kryzysy nie dotyczą, natomiast:

- ▶ potrafi sobie z nimi radzić z minimalnymi stratami i kosztami;
- ▶ wyciąga wnioski z doświadczeń i wzmacnia swoją odporność dzięki lekcjom z wcześniejszych sytuacji kryzysowych i doświadczeń innych krajów;
- ▶ prawidłowo ocenia ryzyko wystąpienia niekorzystnych zjawisk, i jeśli nawet nie może im zapobiec (jak pandemii), potrafi zminimalizować ich niekorzystne skutki - czyli zarządza ryzykiem, zyskując lub zwiększając odporność.

Należy jednak zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym w Polsce i – co ważniejsze – w świadomości prawnej społeczeństwa i elit politycznych państwo rozumiemy przede wszystkim jako byt w znaczeniu tradycyjnym, administracyjno-rządowym, nie zaś obywatelskim. Podobnie bezpieczeństwo narodowe sprowadzamy do bezpieczeństwa państwa – czyli do obronności, wojska, służb specjalnych i polityki zagranicznej, czasami spraw wewnętrznych w ujęciu antyterrorystycznym – a nie obywateli¹.

Tymczasem należy widzieć bezpieczeństwo narodowe szerszej, tak jak rozumieją je na przykład Amerykanie – jako pojęcie znacznie bardziej złożone i otwarte².

Ducha nowoczesnej, obywatelskiej i liberalno-demokratycznej percepcji tego pojęcia najlepiej oddaje stwierdzenie, że bezpieczeństwo narodowe to stan, który zapewnia obywatelom możliwość bezpiecznego życia i realizacji swoich

¹ Gdy w 1990 roku tworzono nowe służby specjalne, nazwano je Urzędem Ochrony Państwa, a nie Urzędem Ochrony Konstytucji, jak wstępnie planowano na wzór niemiecki. Była to decyzja charakterystyczna dla polskiego podejścia do bezpieczeństwa narodowego, rozumianego jako bezpieczeństwo państwa.

² Przede wszystkim nie jest to na pewno bezpieczeństwo w ujęciu etnicznym, bo zarówno w kontekście Stanów Zjednoczonych, jak i obecnie większości państw UE taka definicja byłaby absurdalna ze względu na ich wieloetniczność. Nie jest to również wyłącznie bezpieczeństwo państwa, gdyż znowu w amerykańskich realiach federalizacji i głębokiej nieufności do nadmiernej ingerencji władz w życie obywateli byłoby ono niewykonalne. Nie jest to również tylko bezpieczeństwo militarne ani tylko zewnętrzne.

praw konstytucyjnych (w tym swobód obywatelskich i gospodarczych) w jego granicach państwowych, w ramach istniejącego systemu konstytucyjnego.

Co ważne, w takim rozumieniu bezpieczeństwa narodowego zagrożeniem mogą być także władze rządowe chcące ograniczać prawa obywatelskie, na przykład wolność słowa czy manifestacji, niepotrafiące właściwie zarządzać kryzysem pandemicznym, chronić zdrowia i życia obywateli³.

Odporne państwo obywatelskie potrafi przeciwstawić się także zagrożeniom dla ustroju demokratycznego i swobód obywatelskich, zarówno o proveniencji zewnętrznej, jak i – co ważniejsze – wewnętrznej.

Konkretne rozwiązania w tym kierunku zaproponuję w końcowej części niniejszego raportu. Najpierw jednak przeanalizuję odporność na sytuacje kryzysowe dla bezpieczeństwa narodowego w aspekcie definicji takiej sytuacji w polskim prawie (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, z późniejszymi poprawkami).

Skoro – zgodnie z definicją ustawową – sytuacja kryzysowa to taka, która wpływa „negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołując znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”⁴, odporność można określić jako stan, w którym potencjalna sytuacja kryzysowa nie wpływa negatywnie lub wpływa w ograniczonym zakresie i czasie (czyli na poziomie akceptowalnego ryzyka) na bezpieczeństwo ludności, mienia i środowiska i nie ma negatywnych skutków dla sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej lub ma je w ograniczonym zakresie i czasie (czyli znowu na poziomie akceptowalnego ryzyka), adekwatnie do posiadanych sił, środków i kompetencji. Aby taki stan osiągnąć, niezbędne jest posiadanie i egzekwowanie stosownych przepisów i algorytmów działania zarządzania kryzysowego (obecnie częściej nazywanych zarządzaniem ryzykiem), a także zdolnych je realizować instytucji i kadr. Potrzebny jest także jasny i prosty podział

3 Zob.: Antoni Podolski, *Bezpieczeństwo obywatelskie*, Respublica, 27 grudnia 2019, <https://publica.pl/teksty/podolski-bezpieczenstwo-obywatelskie-66590.html> (dostęp 22 marca 2021).

4 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3, Dz. U. 200 nr 89 poz. 590, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20070890590> (dostęp 22 marca 2021).

kompetencji nastawiony na efektywność działania, a nie motywowany ukrytymi celami politycznymi lub ideologią (na przykład nacjonalistyczno-etatystyczną).

Należy również zaznaczyć, że sprawny system zarządzania kryzysowego (zarządzania ryzykiem) jest pochodną sprawnego i przemyślanego systemu administracyjnego, przemyślanej i konsekwentnie realizowanej wizji państwa i jego relacji z obywatelami.

Generalnie możliwe są dwa modele:

- ▶ **model scentralizowany**, zmilitaryzowany, nakazowy; skutkuje ubezwłasnowolnieniem obywateli, ale zarazem ich chroni;
- ▶ **model zdecentralizowany**, obywatelski, oparty na zaufaniu i wzajemnej relacji administracja–obywatel, w większym stopniu na zaleceniach niż zakazach, na samoorganizacji obywateli i lokalnych społeczności.

Budowanie odporności państwa totalitarnego polega na egzekwowaniu nakazów i potencjalnych sankcji/przemocy. W demokracji główną rolę odgrywają zaufanie, zalecenia i akceptacja wytycznych.

Demokracja z natury dąży do budowania systemu opartego na zaufaniu obywateli do demokratycznie wyłonionej władzy. Im system bardziej zdecentralizowany i samorządowy, tym o zaufanie łatwiej, bo lepsza jest komunikacja i większe poczucie wpływu lokalnych społeczności na swój lokalny rząd/samorząd.

Spójności i funkcjonalności systemu – a w konsekwencji także jego odporności – najbardziej szkodzi sprzeczność pomiędzy zaadaptowanymi do niego zewnętrznymi lub tymczasowymi rozwiązaniami i regulacjami a podstawami prawnymi i zasadami systemu. Problem powstaje zarówno wtedy, gdy podważamy naturalne, oparte na zaufaniu relacje lokalne i wtórnie centralizujemy system, a obywatelom odbieramy podmiotowość, poczucie odpowiedzialności i sprawczości, jak i wtedy, gdy do systemu scentralizowanego niekonsekwentnie i połowicznie wprowadzamy rozwiązania samorządowe.

Jak obecnie jest w Polsce?

Czy obowiązujący system rozwiązań w zakresie zarządzania kryzysowego nie jest efektem przypadkowych, wprowadzanych przez różne ekipy rządowe sprzecznych regulacji i koncepcji opartych na odmiennych koncepcjach ustrojowych – nacjonalistyczno-etatystycznej z jednej strony, a liberalnej, proobywatelskiej z drugiej?

Czy szczególnie od 2015 roku ta dychotomiczna tendencja nie uległa wzmocnieniu, jeszcze bardziej obniżając funkcjonalność i tak już wrażliwego systemu odpornościowego państwa?

Moim zdaniem tak właśnie jest, ale zanim uzasadnię swoją opinię, streszczę zasady zarządzania kryzysowego.

2. Opis systemu prawnego i rozwiązań organizacyjnych w zakresie zarządzania kryzysowego lub zarządzania ryzykiem oraz wzajemnych zależności poszczególnych podmiotów właściwych w zakresie ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, ochrony ludności (obrona cywilna) oraz ratownictwa i ochrony infrastruktury krytycznej, w tym informatycznej oraz systemu antyterrorystycznego w RP

Zgodnie z polskim prawem „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”⁵.

Definicje ryzyka i zarządzania ryzykiem niestety nie znalazły się dotychczas

w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, ponieważ obecny rząd w 2020 roku wycofał się z jej nowelizacji. Obowiązują nas natomiast decyzje i definicje przyjęte przez Unię Europejską w tym zakresie już siedem lat temu. Zgodnie z Decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2012/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. ocena ryzyka oznacza całościowy, przekrojowy proces identyfikacji, analizy i szacowania ryzyka podejmowany na odpowiednim szczeblu – krajowym lub niższym. Zgodnie z tą decyzją państwa członkowskie – a więc i Polska – są zobowiązane do opracowania własnych ocen ryzyka i planów zarządzania ryzykiem, aktualizowanych co trzy lata⁶.

Zdolność do zarządzania ryzykiem to umiejętność jego zmniejszania, dostosowania się do niego i ograniczania go, jak również jego skutków do poziomu akceptowalnego i zarządzalnego na danym poziomie bezpieczeństwa⁷.

Zarządzanie kryzysowe, czasami mylnie utożsamiane z jedną ze swoich faz, czyli reagowaniem kryzysowym, dzieli się na cztery fazy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowę.

Faza pierwsza – zapobieganie – była przeceniana, gdy jeszcze wierzono, że możemy zapobiec większości sytuacji kryzysowych, zarówno intencjonalnych (spowodowanych działaniem ludzkim), jak i nieintencjonalnych, czyli naturalnych. Obecnie, zwłaszcza ze względu na globalizację i cyfryzację, takie podejście stało się nierealne i w fazie tej skupiamy się na zapobieganiu niekorzystnym skutkom kryzysów i minimalizowaniu ich kosztów na podstawie analizy ryzyka ich wystąpienia i dotkliwości potencjalnych skutków.

Powołam się na przykład obecnej pandemii: choć zapewne nie mogliśmy zapobiec jej pojawieniu się w Polsce, mogliśmy przynajmniej ją opóźnić

6 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=fr> (dostęp 22 marca 2021).

7 Akceptowalne ryzyko należy rozumieć jako akceptowalność danego poziomu zagrożenia i związanych z nim potencjalnych strat z punktu widzenia obiektywnego interesu zarówno państwa/społeczeństwa, jak i – niestety – rządzącej opcji/elity politycznej. Przykładowo z obiektywnego (nie mylić z cynicznym) interesu społecznego śmiertelność z powodu COVID-19 w grupie najstarszych, nieuleczalnie chorych obywateli jest mniejszym zagrożeniem niż paraliż służby zdrowia lub zaprzestanie profilaktyki i leczenia chorób przewlekłych, zapaść edukacyjna, bezrobocie i zaburzenia psychiczne młodszych roczników. Z punktu widzenia subiektywnego interesu aktualnie rządzącej opcji jest dokładnie odwrotnie. Na tym polega różnica w podejściach szwedzkim i reszty państw europejskich – nie tylko Polski.

i próbować zapobiec jej masowym i kosztownym, tragicznym skutkom dla zdrowia i życia obywateli oraz funkcjonowania państwa i społeczeństwa.

Faza zapobiegania w zasadzie łączy się ze znacznie ważniejszą obecnie fazą przygotowania. Jak nazwa wskazuje, obejmuje ona całość przygotowań systemu państwa na zagrożenia/kryzysy, w zależności od oceny ryzyka ich wystąpienia i możliwych skutków. Dlatego właśnie stosuje się ocenę ryzyka wystąpienia i możliwych skutków potencjalnych zagrożeń lub sytuacji kryzysowych, po czym adekwatnie do wyniku przygotowuje się państwo na te najbardziej prawdopodobne i kosztowne pod względem skali możliwych ofiar ludzkich i strat materialnych. Oczywiście aby taką ocenę przeprowadzić, państwo musi dysponować sprawnymi instytucjami, zdolnymi pozyskać i przeanalizować potrzebne do oceny ryzyka informacje. Coraz częściej jest to również zadanie służb wywiadowczych, a termin „zarządzanie kryzysowe” zastępuje się terminem „zarządzanie ryzykiem”⁸.

Po dokonaniu oceny ryzyka i zidentyfikowaniu najbardziej prawdopodobnych i potencjalnie dotkliwych zagrożeń należy sporządzić – w miarę możliwości – plany minimalizacji prawdopodobieństwa ich wystąpienia, a jeśli są nie do uniknięcia, należy przygotować plany reagowania kryzysowego. Ich celem powinno być nie tylko ograniczenie skali skutków (ofiar ludzkich i strat materialnych), ale także jak najszybsze odzyskanie sprawności/sterowalności systemu państwa po uderzeniu kryzysu. W przypadku pandemii byłoby to, oprócz ograniczenia liczby jej bezpośrednich ofiar, zwłaszcza utrzymanie ciągłości działania systemu ochrony zdrowia przy minimalizacji kosztów społecznych i ekonomicznych.

Gdy jednak mimo prób zapobiegania dochodzi do sytuacji kryzysowej, uruchamiany jest tryb reagowania kryzysowego. W tym miejscu warto zaznaczyć, że reagowanie kryzysowe powinno odbywać się według dwóch prostych zasad:

- ▶ reagowania na możliwie najniższym poziomie zagrożonej struktury, czyli najczęściej lokalnie;

8 Właściwe analizowanie i ocena ryzyk są niezwykle ważne, gdyż absurdem byłoby oczekiwać, że przygotowujemy się – organizacyjnie i materialnie – na wszystkie możliwe ryzyka i kryzysy, łącznie na przykład z inwazją kosmitów.

- ▶ zasadzie Subsidiarności – pozostałe, zwłaszcza bezpośrednio niezaangażowane szczeble reagowania okazują pomocy wsparcie zaangażowanym podmiotom⁹.

W razie pandemii optymalnym systemem reagowania byłby zdecentralizowany system oparty na samorządach, a nie personalnych decyzjach premiera czy ministra zdrowia w stosunku do każdego powiatu.

Do sprawnego reagowania konieczne są właściwe instytucje i struktury anty-kryzysowe, ludzie przeszkoleni we właściwym zakresie i, co najważniejsze, sprawdzone i przeciwiczone plany i procedury działania obejmujące wszystkie istotne dla danej sytuacji kryzysowej elementy i struktury państwa. Mają zapobiec improwizacji i działaniu *ad hoc*, zazwyczaj w wykonaniu niekompetentnych polityków. Każdy powinien wiedzieć, co, jak i kiedy ma robić.

W trakcie fazy reagowania niezwykle istotny jest sprawny system informacji i komunikacji, działający zarówno wewnątrz systemu reagowania, czyli w administracji, jak i skierowany do społeczeństwa. Jego sprawność powinna zapobiec ewentualnej panice lub jej skutkom albo ją/je zminimalizować i budować lub podtrzymywać zaufanie obywateli do decyzji władz.

Gdy uda nam się przezwyciężyć sytuację kryzysową poprzez właściwe reagowanie lub samoistne ustąpienie zagrożenia (powodzi, pandemii), natychmiast, niemal symultanicznie, powinno się przystąpić do ostatniej fazy – odbudowy / przywrócenia sprawności systemu. To drugie pojęcie jest bardziej adekwatne, bo zakłada nie tyle mechaniczne odtworzenie stanu sprzed wystąpienia zagrożenia, ile takie działanie, które pozwoli odzyskać wcześniejszą sprawność, a wręcz ją poprawić i, co najważniejsze, zwiększyć odporność na podobne sytuacje w przyszłości.

Znów odwołam się do przykładu. Po cofnięciu się pierwszej wiosennej fali epidemii rząd powinien być dokonać analizy popełnionych błędów i luk w systemie / braków

9 Mówiąc jak najprościej, chodzi o to, by do powodzi na terenie jednego powiatu nie angażować od razu szczebla rządowego, a tym bardziej by nie przejmował on kierowania akcją. Reagujący organ administracji – w tym przypadku starosta – musi mieć zapewnione potrzebne wsparcie i rezerwy na wypadek niedostatku własnych środków materialnych i zasobów ludzkich lub ich wyczerpania.

organizacyjnych i materiałowych, i tym samym po ich wyeliminowaniu poprawić właśnie systemową odporność¹⁰.

Kluczowym elementem sprawnego systemu odporności państwa są struktury, plany i przeszkolone według nich nie tylko kompetentne kadry, ale i jak najszersze znajomość i świadomość zasad postępowania wśród obywateli. System zarządzania kryzysowego państwa składa się również z podsystemów: systemu ochrony ludności (obrony cywilnej), ratownictwa, ochrony infrastruktury krytycznej. Szczególnymi rodzajami są systemy antyterrorystyczne i bezpieczeństwa informatycznego¹¹.

Należy zaznaczyć, że państwo – dorozumiane jako administracja rządowa – w takim systemie odgrywa rolę koordynacyjno-korekcyjną i edukacyjną, nie jest zaś jedynym wytwórcą czy właścicielem procedur. Zgodnie bowiem ze wspomnianą zasadą reagowania na możliwie najniższym efektywnym szczeblu drabiny administracyjnej czy organizacyjnej to właśnie na nim powinny skupić się kompetencje dotyczące lokalnych czy branżowych uwarunkowań niezbędnych dla stworzenia efektywnego i sprawnego systemu bezpieczeństwa i zarządzania ryzykiem. Absurdem jest kultywowane przez etatystycznych centralistów przekonanie, że w warunkach złożoności organizacyjno-technicznej obecnej cywilizacji centralne organy rządowe są zdolne kompetentnie sporządzić optymalne i efektywne plany i procedury obejmujące wszystkie szczeble organizacyjne państwa. Niestety, takie przekonanie nadal pokutuje w środowisku obecnie rządzącym Polską.

Zgodnie z ograniczeniami konstytucyjnymi i ustawą o zarządzaniu kryzysowym jedynym centralnym organem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego w Polsce może być i jest Rada Ministrów (czyli nie tylko premier, lecz cały rząd). Premier przewodniczy Radzie Ministrów i działającemu przy niej specjalnemu zespołowi opiniodawczo-doradczemu właściwemu w sprawach inicjowania

10 Szerzej na ten temat zob.: Antoni Podolski, *Rząd wobec koronawirusa. Chcieli może i dobrze, a wyszło im jak zwykle*, Wyborcza.pl, 10 października 2020, <https://wyborcza.pl/7,75968,26385808,rzad-wobec-koronawirusa-chcieli-moze-i-dobrze-a-wyszlo-im.html> (dostęp 22 marca 2021).

11 Plany zarządzania kryzysowego / zarządzania ryzykiem, plany ochrony infrastruktury krytycznej i plany ratownicze powinny być systematycznie testowane i modyfikowane na podstawie zarówno wniosków z cyklicznych ćwiczeń, jak i realnych zdarzeń i przykładów zagranicznych.

i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego – Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego (RZZK). W żadnym więc razie nie można mówić – chociaż tak twierdzi rządowa propaganda – że to RZZK podejmuje wiążące decyzje w zakresie zarządzania, a zwłaszcza reagowania kryzysowego¹².

Co niezwykle ważne dla zrozumienia istoty mechanizmów zarządzania kryzysowego w Polsce i warte zaznaczenia, kluczową rolę – ważniejszą niż premier – odgrywa w nim minister spraw wewnętrznych. W sytuacjach niecierpiących zwłoki – czyli praktycznie w większości sytuacji kryzysowych – to on bowiem, nie premier, sprawuje zarządzanie kryzysowe (chodzi tu generalnie o fazę reagowania). O swoich działaniach oczywiście niezwłocznie informuje premiera. Decyzje podjęte w „sytuacjach niecierpiących zwłoki” przez ministra spraw wewnętrznych podlegają rozpatrzeniu (ale już nie zatwierdzeniu) na najbliższym posiedzeniu rządu. Odnosząc tę strukturę do obecnej sytuacji, **to minister spraw wewnętrznych, a nie premier, powinien zgodnie z prawem pierwszy podejmować decyzje i reagować w przypadku kryzysu epidemicznego** (oczywiście w porozumieniu z ministrem zdrowia).

System zarządzania kryzysowego charakteryzuje się hierarchicznością i jednoosobową odpowiedzialnością kolejnych organów – zgodnie z zasadą jednoosobowego, a nie kolegiального kierowania. Dlatego organami zarządzania kryzysowego są odpowiednio na kolejnych szczeblach podziału administracyjnego wojewoda, starosta, wójt / burmistrz / prezydent miasta.

Należy zaznaczyć, że system ten od początku zawiera, niestety, poważny element niespójności. Oto bowiem z przyczyn politycznych nigdy nie zdecydowano się na jednoznaczne „usamorządowienie” systemu zarządzania kryzysowego, czyli zarządzania ryzykiem lub odpornością państwa. O ile bowiem najniższe organy są podmiotami samorządowymi – wybieranymi w wyborach bezpośrednich (wójt / burmistrz / prezydent miasta) lub pośrednich (starosta) – to już na szczeblu wojewódzkim tym organem jest rządowy wojewoda, nie zaś samorządowy marszałek województwa.

¹² Takie rozwiązanie było zresztą planowane przez rząd i znalazło się w skierowanej do parlamentu wiosną 2020 roku, ale następnie nagle „zamrożonej” w Sejmie nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Sytuacja ta wynika z generalnej niespójności systemu podziału władzy administracyjnej oraz braku odwagi i konsekwencji lub obiektywnych możliwości politycznych w latach 1991–2015 w dopełnieniu usamorzędowania państwa. Obecnie zaś trwa przeciwny, choć równie niekonsekwentny proces ponownej centralizacji systemu zarządzania bezpieczeństwem powszechnym i sytuacjami kryzysowymi (pierwsze tego typu próby rządzący obecnie obóz polityczny podjął zresztą już w latach 2005–2007).

Wojewódzka dwuwładza i konfliktogenny podział kompetencji pomiędzy samorządem a administracją rządową rodzą wiele sporów kompetencyjnych i obniżają efektywność działania administracji publicznej nie tylko w zakresie bezpieczeństwa. Generalnie w polskim prawie przyjęto założenie, że to rządowemu wojewodzie, jako rzekomemu gwarantowi spójności państwa, pozostawiono – i tak ograniczone – kompetencje w zakresie bezpieczeństwa, porządku publicznego i zarządzania kryzysowego. W tym systemie dwuwładzy samorząd wojewódzki nie musi nawet być informowany o działaniach wojewody dotyczących bezpieczeństwa, a udział przedstawicieli marszałka województwa w pracach wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego jest *stricte* obserwacyjny i kurtuazyjny¹³.

Nawet gdyby organem zarządzania kryzysowego w województwie był – analogicznie jak w powiecie i gminie – organ samorządu, centralizacja służb mundurowych w Polsce skutkuje poważnymi ograniczeniami w realnych kompetencjach tych organów. Służby mundurowe *de facto* bezpośrednio podlegają swoim komendantom głównym i ministrowi spraw wewnętrznych. Nie muszą wykonywać poleceń wojewody, jeśli dostaną wsparcie Komendy Głównej. Jest to tym bardziej absurdalne, że właśnie w urzędach gminy albo miasta czy starostwach i urzędach wojewódzkich znajdują się właściwe dla danego terenu centra zarządzania kryzysowego. Mają one pełnić funkcję stałych sztabów antykryzysowych odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację czterech faz zarządzania kryzysowego.

¹³ Co więcej, nawet terminologia i pojęcia dotyczące zarządzania bezpieczeństwem użyte w ustawie o administracji rządowej w województwie są kompletnie niespójne z ustawą o zarządzaniu kryzysowym i innymi kluczowymi w tym zakresie ustawami.

Opisując sytuację na poziomie powiatów i gmin/miast, używam zazwyczaj porównania do rządowego „zarządu komisarycznego” w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Czyniąc organa samorządowe odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe na swoim terenie, ustawodawca jednocześnie pozbawił je praktycznie jakiegokolwiek władzy nad kluczowymi służbami – policją, strażą pożarną, a ostatnio także inspekcją sanitarną. Kierujący tymi służbami nie muszą wykonywać poleceń organów samorządowych, gdyż podlegają nie im, lecz swoim komendantom wyższego szczebla¹⁴.

Tendencja do „odsamorządowienia” województw i szerzej zarządzania kryzysowego uległa przyspieszeniu pod pretekstem walki z epidemią COVID-19. Zgodnie z nowymi regulacjami wojewoda nie musi informować samorządu o swoich bezpośrednich poleceniach wydanych jednostkom i urzędnikom podległym temu samorządowi!

Na kolejnych szczeblach podziału administracyjnego wojewodowie, starostowie, burmistrzowie, prezydenci miast i wójtowie tworzą odpowiednio wojewódzkie, powiatowe, miejskie albo gminne centra zarządzania kryzysowego i właściwe terytorialnie zespoły zarządzania kryzysowego. Obowiązek tworzenia centrów zarządzania kryzysowego i zespołów spoczywa też na ministrach odpowiadających za kluczowe działy administracji i infrastruktury krytycznej państwa. Centra te powinny utrzymywać ze sobą łączność w zakresie niezbędnym do monitorowania sytuacji przygotowywania procedur reagowania kryzysowego – tak merytorycznym (resortowym), jak i terytorialnym.

Na szczeblu centralnym funkcję Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego pełni Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB). Ta podległa premierowi jednostka obsługuje w zakresie zarządzania kryzysowego Radę Ministrów, RZZK, a we wspomnianych sytuacjach niecierpiących zwłoki – ministra spraw wewnętrznych. Powoływany przez premiera dyrektor RCB sprawuje również funkcję sekretarza RZZK, a RCB – funkcję sekretariatu. Zadanie RCB polega na planowaniu cywilnym, czyli gromadzeniu i analizie informacji o potencjalnych zagrożeniach

¹⁴ Szerzej zob.: Antoni Podolski, *Skończmy z wojewódzką dwuwładzą: zlikwidujmy instytucję rządowego wojewody*, Wyborcza.pl, 8 czerwca 2020, <https://wyborcza.pl/7,75968,26010777,skonczy-z-wojewodzka-dwuwladz-zlikwidujmy-instytucje-rzadowego.html> (dostęp 22 marca 2021).

wraz z oceną ryzyka i prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz możliwych skutków, a także przedstawianiu sposobów ich neutralizacji, przeciwdziałania im i minimalizacji negatywnych skutków. RCB przygotowuje i uruchamia procedury reagowania kryzysowego – wtedy właśnie działa jako Krajowe Centrum Zarządzania Kryzysowego¹⁵.

Niezwykle ważnym zadaniem RCB jest zapewnienie obiegu informacji pomiędzy krajowymi i zagranicznymi (w tym unijnymi i natowskimi) strukturami zarządzania kryzysowego. RCB powinno także odpowiadać (powinno, bo praktycznie poza latami 2008–2009 nigdy nie odpowiadało faktycznie) za koordynację polityki informacyjnej organów administracji publicznej w sytuacji kryzysowej¹⁶.

Obok systemu zarządzania kryzysowego ważną rolę w systemie odporności państwa odgrywają systemy ochrony infrastruktury krytycznej, ochrony ludności, ratownictwa, antyterrorystyczny, bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz sanitarno-epidemiologiczny.

Infrastruktura krytyczna, a dokładnie jej ochrona, jest niezwykle istotnym elementem odporności lub wrażliwości państwa na kryzysy. Zgodnie z polską definicją ustawową infrastruktura krytyczna to systemy (zwłaszcza energii, łączności, ochrony zdrowia, transportowe) oraz wchodzące w ich skład, powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu funkcjonowania organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców.

Infrastruktura krytyczna podlega nie tylko lub nie tyle fizycznej ochronie. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie ciągłości jej działania i utrzymanie funkcjonalności oraz zdolności do szybkiego przywrócenia sprawności działania

¹⁵ RCB ma również inne zadania planistyczne i międzynarodowe. Sporządza (a ściślej mówiąc, powinno sporządzać) jedyny w Polsce raport o zagrożeniach dla bezpieczeństwa narodowego. Zapewnia obsługę RZZK, w tym uzgadnianie planów sporządzanych na niższych stopniach podziału organizacyjnego państwa. Koordynuje przygotowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego i przygotowuje Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym reguluje również możliwość i mechanizm użycia wydziałonych pododdziałów Sił Zbrojnych do pomocy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 25.1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

¹⁶ Brak koordynacji dał o sobie znać nie tylko w czasie obecnego kryzysu epidemicznego, ale i we wcześniejszych latach, między innymi po katastrofie smoleńskiej i w trakcie afery podsłuchowej.

w razie ataku terrorystycznego lub awarii. Ochrona infrastruktury krytycznej jest zdecentralizowana, jej obowiązek spoczywa na posiadaczach i operatorach. Państwo, reprezentowane przez dyrektora RCB, jedynie sporządza wykaz krajowej infrastruktury krytycznej i zatwierdza plany jej ochrony sporządzone przez posiadaczy¹⁷. Do zadań RCB pierwotnie należało także (we współpracy z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego i jej Centrum Antyterrorystycznym, CAT) zapobieganie i przeciwdziałanie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym oraz usuwanie ich skutków. Oba podmioty pierwotnie sąsiadowały zresztą w kompleksie budynków MSWiA i ABW właśnie po to, aby w sytuacji ataku terrorystycznego można było z nich utworzyć wspólne centrum operacyjne zarządzające kryzysem¹⁸. W efekcie ustawy antyterrorystycznej z 10 czerwca 2016 roku system zarządzania w sytuacjach zagrożenia i ataku terrorystycznego został oderwany od ogólnego systemu antykryzysowego, choć teoretycznie oba systemy są kierowane przez ministra spraw wewnętrznych (temat ten rozwinę jeszcze w dalszej części raportu)¹⁹. Natomiast system ochrony ludności, potocznie zwany obroną cywilną, w Polsce działa na podstawie przestarzałej, pochodzącej z lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku (czyli realiów systemu komunistycznego i zimnej wojny) ustawy o powszechnym obowiązku obrony (rozdział poświęcony obronie cywilnej) oraz utrzymujących się już dwie dekady rozwiązań nieformalnych, planowanych jako tymczasowe. Dotyczą one funkcjonalnego i personalnego połączenia obrony cywilnej z Krajowym Systemem Ratowniczo-

17 Z niewiadomych przyczyn obecny rząd wycofał się niedawno z nowelizacji przepisów w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej zawartych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, które przewidywały ustanowienie nowego, niższego rodzaju infrastruktury krytycznej na poziomie wojewódzkim.

18 Zadanie to do 2016 roku było możliwe do realizowania między innymi na podstawie art. 12a ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Został usunięty po uchwaleniu tak zwanej ustawy antyterrorystycznej, odłączającej system zarządzania kryzysowego w sytuacjach terrorystycznych od reszty systemu zarządzania kryzysowego. Istniejący do 2016 roku system antyterrorystycznego zarządzania kryzysowego miał dwa poziomy – strategiczny i wykonawczy. Strategiczny był realizowany przez Prezesa Rady Ministrów przy pomocy RZZK, RCB i ministra spraw wewnętrznych, kierującego w imieniu premiera Międzyresortowym Zespołem ds. Zagrożeń Terrorystycznych i sprawującym zarządzanie kryzysowe w skali państwa w sytuacjach niecierpiących zwłoki, a więc ze swojej istoty także w razie aktu terrorystycznego. Za poziom wykonawczy systemu odpowiadały służby specjalne, policyjne i ratownicze, ze szczególną rolą ABW i CAT.

19 Ustawa antyterrorystyczna z 2016 roku stworzyła dodatkowy, równoległy system zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej, w oderwaniu od istniejącego systemu kierowanego przez RCB w ścisłej współpracy – co podkreślmy – z ABW i MSWiA oraz administracją publiczną wszystkich szczebli. System ów, co również należy podkreślić, miał za zadanie przygotować państwo na wszelkiego rodzaju sytuacje kryzysowe niezależnie od ich przyczyny, a więc również zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

-Gaśniczym (KSRG) i kierującym nim Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej, każdorazowo powoływanym równocześnie na Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Rozwiązania przyjęto doraźnie, ponieważ formalnie obowiązujące prawo w tym zakresie było (i jest) nieadekwatne do obecnych realiów.

Należy zaznaczyć, że wbrew potocznym wyobrażeniom obrona cywilna nie jest formacją uzbrojoną ani tym bardziej strukturą *quasi*-partyzancko-dywersyjną czy powstańczą szykowaną na wypadek wojny i walki podziemnej czy dywersji i sabotażu na tyłach wroga. Niestety, potocznie obronę cywilną utożsamia się i myli z obroną terytorialną i jej zadaniami²⁰. Zgodnie z art. 61 Protokołu Dodatkowego I do Konwencji Genewskich z 1949 roku przez obronę cywilną rozumie się wypełnienie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych chroniących ludność cywilną na wypadek wojny lub klęsk żywiołowych.

Wszystkie te zadania właściwe formacje i personel obrony cywilnej mogą oczywiście wykonywać także w czasie pokoju. Warto jeszcze raz podkreślić, że personel formacji obrony cywilnej podlega ochronie na podstawie konwencji genewskich, oczywiście o ile nie bierze udziału w walce zbrojnej. Każde państwo suwerennie decyduje, w jaki sposób, jakimi siłami i w jakiej formule organizacyjnej będzie wykonywać te zadania.

Nie ma więc żadnego wymogu tworzenia odrębnych struktur, tym bardziej zmilitaryzowanych, pod nazwą obrona cywilna. Zadania obrony cywilnej / ochrony ludności mogą być realizowane przez już istniejące formacje ratownictwa i ochrony ludności – w Polsce są to Państwowa Straż Pożarna i ochotnicze straże pożarne.

W tym celu utworzono KSRG, podległy ministrowi spraw wewnętrznych i kierowany w jego imieniu przez Komendanta Głównego PSP. W Komendzie Główniej PSP utworzono Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa (KCKR), a następnie, po zawarciu nieformalnej, ale kontynuowanej od dwudziestu lat

20 Nieporozumienie to może bierze się stąd, że w PRL obrona cywilna była zmilitaryzowana i wchodziła w skład systemu obrony państwa, była przygotowywana na atomowy konflikt zbrojny i podlegała MON. Od 1997 roku podlega ministrowi spraw wewnętrznych. W efekcie jej całkowitej kompromitacji jako systemu i formacji w trakcie powodzi latem 1997 roku rząd AWS-UW rozpoczął w 1999 roku reformę systemu obrony cywilnej w kierunku stworzenia nowoczesnego systemu ochrony ludności i ratownictwa.

unii personalnej pomiędzy Komendantem Głównym PSP i Szefem Obrony Cywilnej Kraju, przekształcone we wspólne dla obu funkcji Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (KCKRiOL)²¹. Prowizoryczne rozwiązanie okazało się do tego stopnia funkcjonalne i skuteczne, że jest utrzymywane do dzisiaj (z krótką przerwą w trakcie poprzednich rządów PiS, gdy Obroną Cywilną Kraju dowodził wiceminister spraw wewnętrznych). Nie zmienia to faktu, że już dawno powinna być uchwalona i wprowadzona w życie nowoczesna ustawa o ochronie ludności.

KSRG działa na trzech poziomach:

- ▶ podstawowym wykonawczym poziomie powiatowym,
- ▶ koordynacyjnym i wspierającym powiatowy poziomie wojewódzkim,
- ▶ koordynacyjnym i wspierającym pozostałe poziomy krajowym.

KSRG grupuje nie tylko siły i środki Państwowej Straży Pożarnej, ale także – co ważne – formacje ochotnicze, przede wszystkim ochotnicze straże pożarne. Kilkaset tysięcy jej członków tworzy masowe formacje ochrony ludności (obrony cywilnej) w Polsce. Należy zaznaczyć, że wybrane, włączone w skład KSRG jednostki OSP stoją u podstaw reagowania na zagrożenia i zdarzenia losowe na większości obszaru Polski. Dodatkowo w skład KSRG wchodzi wyspecjalizowane formacje ochotnicze, między innymi GOPR, TOPR, WOPR. Systemowi brakuje wyłącznie tego typu formacji czy stowarzyszeń ratowniczych w miastach, zwłaszcza dużych.

Systemem kieruje (pod nadzorem ministra spraw wewnętrznych) Komendant Główny PSP za pośrednictwem działającego w trybie ciągłym KCKRiOL i odpowiednich struktur w komendach PSP wojewódzkich, powiatowych

21 W celu optymalizacji systemu, w trakcie właściwych prac ustawowych nad docelowym rozwiązaniem prawnym, w 2000 roku, z inicjatywy autora niniejszej ekspertyzy (wówczas wiceministra spraw wewnętrznych) powierzono tymczasowo funkcję Szefa Obrony Cywilnej Kraju ówczesnemu Komendantowi Głównemu PSP. Utworzono KSRG, podległy ministrowi spraw wewnętrznych i kierowany w jego imieniu przez Komendanta Głównego PSP.

i miejskich²². Ważnym elementem zapewniającym skuteczność systemu ochrony ludności jest sprawny system powiadamiania ratunkowego i ratownictwa. Widać w nim wspomnianą niekonsekwencję i sprzeczne – na przestrzeni lat – decyzje co do jego organizacji, a dokładnie decentralizacji *versus* centralizacji. Niestety, zwyciężyła druga koncepcja i rozwiązanie to jest obecnie wdrażane, mimo szeregu pomyłek w lokalizacji, mylnych dyspozycji i – w konsekwencji – ludzkich tragedii wynikłych z nieadekwatności systemowej i niedostatecznej kompetencji operatorów systemu 112, oderwanych od sieci dyspozytorskiej PSP i ratownictwa medycznego. Nieadekwatność, nadmierna centralizacja tego systemu i oderwanie go od powiązań z lokalnymi sieciami szpitali, zwłaszcza SOR-ami, stoją za nagłaśnianymi w mediach przypadkami opóźnień w dowozie chorych na SOR-y w trakcie obecnej pandemii COVID-19²³.

W polskim systemie zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym i zarządzania kryzysowego żadnej roli nie odgrywa prezydenckie Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN), choć dysponuje zapleczem logistycznym, kadrami i budżetem znacznie większym niż RCB. Prezydencka Rada Bezpieczeństwa Narodowego (jej sekretarzem jest Szef BBN) ma uprawnienia i kompetencje jeszcze mniejsze niż RZZK.

22 W skład KSRG wchodzi ponad 500 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP (30 tysięcy funkcjonariuszy) i ponad 4,5 tysiąca jednostek OSP. Za maksymalny czas dotarcia do miejsca zdarzenia podmiotu KSRG przyjmuje się 15 minut. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Organizacja KSRG, gov.pl, <https://www.gov.pl/web/kgpsp/organizacja-ksrg> (dostęp 22 marca 2021).

23 W 2008 roku, w trakcie organizowania i reformowania systemu po dwuletnich rządach etatystycznej prawicy (PiS, LPR, Samoobrona), zdecydowano o konsekwentnym oparciu go – podobnie jak systemu ochrony ludności – na sieci jednostek PSP i jej centrach dyspozycyjnych. Zdecydowano, że telefony alarmowe będą odbierane w miejscu jednocześnie dysponującym siłami i środkami ratowniczymi. Tworzone na podstawie znowelizowanej ustawy o ratownictwie medycznym i ochronie przeciwpożarowej centra powiadamiania ratunkowego (CPR) miały mieć strukturę ponadpowiatową (do 150 CPR na cały kraj). Wypracowano rozsądny kompromis między centralizacyjnym modelem wojewódzkim a zbytnim rozczłonkowaniem na wszystkie powiaty (330). Niestety, już w 2010 roku minister spraw wewnętrznych i administracji za rządów PO-PSL wstrzymał projekt i powrócił do modelu rządu PiS z lat 2006–2007, zakładającego lokowanie CPR w urzędach wojewódzkich i ograniczenie ich liczby do 17. Model ten jest realizowany do dzisiaj.

3. System od lat pozostaje w stanie organizacyjnej i operacyjnej dysfunkcji, głównie z powodu wspomnianej faktycznej, choć częściowo ukrytej centralizacji i fikcyjnej decentralizacji

Powodem tego stanu jest między innymi dominująca rola administracji rządowej nad samorządową, dominacja rządowego wojewody nad samorządowym województwem w zakresie zarządzania bezpieczeństwem obywateli, zarządzania kryzysowego, ochrony ludności, ratownictwa oraz ochrony infrastruktury krytycznej (prawnie istnieje tylko infrastruktura krajowa; brakuje wojewódzkiej i powiatowej lub gminnej), a także brak nowych regulacji w zakresie ochrony ludności. Nawet terminologia używana w poszczególnych ustawach jest niespójna, różnice występują na przykład pomiędzy ustawą o samorządzie wojewódzkim i wojewodzie a ustawą o zarządzaniu kryzysowym (w zakresie zagrożeń bezpieczeństwa i sytuacji kryzysowych) czy pomiędzy ustawą o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego w zakresie Skarbu Państwa a ustawą o zarządzaniu kryzysowym (w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej).

Niekorzystne było i wciąż jest też skupianie się RCB na problematyce katastrof i zagrożeń naturalnych kosztem pozostałych aspektów bezpieczeństwa (ochrony infrastruktury krytycznej, cyberbezpieczeństwa, systemu antyterrorystycznego, bezpieczeństwa energetycznego, zagrożeń hybrydowych, subwersji ekstremistycznej i zagrożeń dla porządku konstytucyjnego państwa)²⁴.

Kolejnym mankamentem systemu była i jest formalnie niska pozycja dyrektora RCB. Choć *de facto* odpowiada on za przygotowanie i sprawne funkcjonowanie procedur i systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu centralnym, nie jest

²⁴ Negatywnym zjawiskiem było także „oderwanie” RCB od ministra spraw wewnętrznych i bieżącej, operacyjnej współpracy z CAT ABW po przeniesieniu w 2012 roku siedziby RCB do wygodniejszego budynku w kompleksie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Dotychczas RCB pełniło również funkcję centrum zarządzania kryzysowego i służby dyżurnej MSWiA. Po przenosinach ciągłość pracy została zerwana, MSWiA odtworzyło własne struktury kryzysowe. Ponowna wyprowadzka RCB na ulicę Rakowiecką w 2017 roku była już przymusowa i nie zmieniła tego stanu rzeczy (choć RCB usadowiono w budynku ABW).

umocowany w randze ministerialnej. Formanie jest tylko kierownikiem nawet nie urzędu, lecz precyzyjnie rzecz ujmując jednostki o statusie formalnym zakładu budżetowego podległego premierowi²⁵.

Od 2016 roku dysfunkcyjny jest również system zarządzania kryzysami spowodowanymi przez sytuacje terrorystyczne. Krytycy ustawy antyterrorystycznej z 2016 roku skupiali się, niestety, jedynie na zawartych w niej groźnych dla swobód obywatelskich nadmiernych uprawnieniach operacyjnych służb specjalnych. Pominięto natomiast aspekt dysfunkcyjności przyjętych rozwiązań. W razie ataku terrorystycznego na dużą skalę mogły one doprowadzić nawet do paraliżu decyzyjnego i kompetencyjnego. Na razie na szczęście do tego nie doszło.

Kolejnym mankamentem scentralizowanego systemu jest swoiste ubezwłasnowolnienie obywateli i inicjatyw lokalnych. Sprzyja ono wytworzeniu albo raczej ugruntowaniu przekonania, że bezpieczeństwo to zadanie państwa, symbolizowanego przez służby mundurowe i rząd, obywatele zaś nie muszą, a nawet nie mogą w zarządzanie nimi ingerować ani w tym partycypować. Obywatele pozostają bierni zwłaszcza w miastach, ponieważ tam nie działają ochotnicze formacje, na przykład OSP, i zapewnienie bezpieczeństwa całkowicie spoczywa na administracji mundurowej, z ograniczoną do minimum (dofinansowanie bez prawa zadaniowania) rolą władz samorządowych.

25 Tymczasowe (znowu) rozwiązanie przyjęte na początku funkcjonowania RCB: powierzenie kierowania nim podsekretarzowi stanu w MSWiA, nie doczekało się ani kontynuacji, ani tym bardziej formalnego potwierdzenia. W efekcie RCB od 2010 roku kierują funkcjonariusze służb mundurowych podległych ministrowi spraw wewnętrznych (zazwyczaj PSP), od stopnia kapitana do generała. Trudno jednak oczekiwać, by ministrowie, wojewodowie czy nawet szefowie służb lub wojskowi generałowie z MON traktowali ich jak równorzędnych partnerów.

4. Opis zmian wprowadzonych w systemie zarządzania kryzysowego przez rząd Zjednoczonej Prawicy po 2015 roku (dekompozycja systemu antykryzysowego), ze szczególnym uwzględnieniem zmian w trakcie pandemii (specustawy antycovidowe) od marca 2020 roku i oceną ich skutków dla odporności państwa

W końcu 2015 roku pełną władzę w Polsce objęła Zjednoczona Prawica. Jako opozycja krytykowała i kontestowała wszelkie rozwiązania i podmioty właściwe w zakresie bezpieczeństwa państwa²⁶. Po objęciu władzy, mimo totalnej wcześniejszej negacji, przynajmniej w zakresie RCB i ochrony ludności (obrony cywilnej), kontynuowano poprzednią praktykę powierzenia funkcji kierowniczej funkcjonariuszom PSP. Pierwszym „autorskim” projektem rządowym była wspomniana ustawa antyterrorystyczna z 10 czerwca 2016 roku²⁷. Znacznie zwiększyła uprawnienia służb w zakresie inwigilacji i kontroli społeczeństwa w sytuacji braku realnego zagrożenia terrorystycznego w Polsce. Paradoksalnie ustawa, zamiast usprawnić, zdezorganizowała system zarządzania sytuacjami kryzysowym o charakterze terrorystycznym poprzez wykluczenie z niego RCB (wcześniej odpowiadało za koordynację i przygotowanie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce). Zaniechano ścisłej współpracy pomiędzy RCB i ABW i w konsekwencji zbudowano równoległy antyterrorystyczny system antykryzysowy i ochrony infrastruktury krytycznej. Zapanował chaos kompetencyjny; on z kolei doprowadził do chaosu

26 Chodzi między innymi o bojkot posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego od 2010 roku, głosowanie przeciwko nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym w 2009 roku, a następnie skierowanie jej przez Lecha Kaczyńskiego do Trybunału Konstytucyjnego.

27 Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz. U. 2016 poz. 904, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160000904> (dostęp 22 marca 2021).

prawnego i zarządczego²⁸. Uczynienie szefa ABW organem odpowiadającym za całość profilaktyki antyterrorystycznej i systemu zarządzania kryzysowego związanego z terroryzmem pogłębiło niebezpieczny przechyl ABW z tajnej służby operacyjno-śledczej w kierunku organu administracji kierującego działaniami innych organów i podmiotów oraz koordynującego je, ze szkodą dla jego podstawowej działalności. Moim zdaniem z funkcji koordynującej i kierowniczej lepiej wywiązywałby się minister spraw wewnętrznych. Byłoby to zresztą spójne z istniejącym ogólnym systemem zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej, zgodnie z którym to właśnie minister spraw wewnętrznych sprawuje zarządzanie kryzysowe w sytuacjach niecierpiących zwłoki, a taki charakter mają akty terroru.

Kolejną, z niewiadomych przyczyn nadal niezrealizowaną inicjatywą ustawodawczą rządu PiS była obszerna nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym, wysłana do Sejmu na początku 2020 roku. Od czerwca 2020 roku

28 Ustawa antyterrorystyczna całkowicie pomijała istniejące wcześniej rozwiązania w zakresie pozycji szefa ABW w tym systemie. Z ustawy o zarządzaniu kryzysowym usunięto art. 12a, regulujący, wraz z następnymi artykułami, udział i uprawnienia ABW i RCB w ochronie infrastruktury krytycznej związany z przeciwdziałaniem zagrożeniom terrorystycznym. Pozostawiono natomiast inne przepisy dotyczące wszystkich pozostałych szczebli administracji publicznej, a więc wojewody (art. 14), starosty (art. 17) oraz wójta, burmistrza i prezydenta miasta (art. 19). Nadal są one zobowiązane do współdziałania z szefem ABW w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz ich usuwania. Ustawa tworzy także nowe, własne definicje kolejnej chronionej infrastruktury, alternatywne wobec infrastruktury krytycznej z ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Wprowadza bowiem pojęcie infrastruktury administracji publicznej w prowadzonym przez szefa ABW wykazie obiektów, instalacji i urzędzeń szczególnie zagrożonych zdarzeniem o charakterze terrorystycznym. Dubluje on wykaz infrastruktury krytycznej prowadzony przez RCB na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Przypomnijmy, że w polskim systemie prawnym od 2009 roku, a więc także w momencie uchwalania ustawy, funkcjonował systematycznie weryfikowany wykaz obiektów, instalacji i urzędzeń infrastruktury krytycznej prowadzony przez RCB na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Dlatego całkowicie niezrozumiałe jest utworzenie kolejnego wykazu, w dodatku nieskorelowanego z istniejącymi mechanizmami. Nowy wykaz jest bowiem opracowywany i prowadzony niezależnie od czuwającego nad całością infrastruktury krytycznej w Polsce dyrektora RCB. Cały art. 10 tej ustawy kopiuje zresztą w stosunku do wykazu szefa ABW zapisy i procedury dotyczące infrastruktury krytycznej, pozostające dotychczas w gestii dyrektora RCB. Dubluje również zapisy dotyczące planów ochrony infrastruktury krytycznej, a tym samym nakłada nie tylko na administrację publiczną (zwłaszcza samorządową), ale co gorsza również na prywatnych przedsiębiorców kolejny obowiązek. Ustawa mnoży funkcje i stanowiska: nakłada na posiadaczy nowej infrastruktury ujętej w wykazie szefa ABW obowiązek wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za kontakty z szefem ABW. Znowu mamy do czynienia z działaniem na zasadzie kopiuj/wklej w stosunku do istniejących zapisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym, które już przewidują powołanie takiej osoby w zakresie infrastruktury krytycznej. Co więcej, wyznaczone już u wszystkich posiadaczy infrastruktury krytycznej w Polsce osoby (w sektorze energetycznym noszą dodatkowo tytuł pełnomocników do spraw ochrony infrastruktury krytycznej) mają w zakresie obowiązków właśnie utrzymywanie niezbędnego kontaktu z organami bezpieczeństwa państwa, a więc ABW i policją. Oczywiście ustawodawca nie zapomniał o obowiązku sporządzania kolejnych planów ochrony – tym razem dla ABW. Mnożymy kolejne gigabajty, tony papieru i stanowiska pracy, zapewne dla byłych lub oddelegowanych funkcjonariuszy ABW.

utknęła na poziomie komisji administracji i spraw wewnętrznych²⁹. Była jak najbardziej potrzebną, choć i tak zbyt wąską próbą dostosowania systemu do nowych realiów, ponad dekadę po uchwaleniu pierwotnego aktu prawnego (2007) i nowelizacji z 2009 roku. Najważniejszą zmianą było, obok wspomnianego dodania kompetencji decyzyjnych RZZK, wprowadzenie pojęcia zarządzania ryzykiem, jego szacowania i analizowania, a w konsekwencji wprowadzenie Krajowego Planu Zarządzania Ryzykiem w miejsce dotychczasowego Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Byłaby to bardzo spóźniona (o siedem lat) bezpośrednia implementacja do polskiego prawa wspomnianych powyżej zapisów Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2012/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w zakresie unijnego mechanizmu ochrony ludności i zawartych w niej definicji i zasad analizy ryzyka. W nowelizacji wprowadzono również pojęcie zagrożenia hybrydowego i zarządzania sytuacją hybrydową. Proponowano wprowadzenie odrębnego pojęcia infrastruktury krytycznej na poziomie wojewódzkim i ogólnokrajowym. Nadal jednak na poziomie województwa pomijano organy samorządowe, całość kompetencji skupiając w rękach rządowego wojewody. Główny mankament nowelizacji to brak potrzebnego ujednoczenia terminologii i funkcji w zakresie osób odpowiedzialnych za ochronę infrastruktury krytycznej. Zamiast ujednoczyć terminologię i wprowadzić wszędzie pełnomocników ochrony – jak zresztą zaproponowała w trakcie prac komisyjnych opozycja – nowelizacja groziła jeszcze większym bałaganem, z powodu równoległej funkcji koordynatorów ds. ochrony infrastruktury krytycznej.

Co ciekawe, mimo że projekt nowelizacji był procedowany w komisji sejmowej równoległe z pracami nad regulacjami dotyczącymi przeciwdziałaniu epidemii COVID-19, w nowelizacji pominięto ten aspekt, a następnie na prośbę rządu zamrożono sejmowe prace nad nowelizacją.

Nie wiadomo również, jak się ma przewidziany w ustawie sztab koordynacyjny powoływany w razie zagrożenia terrorystycznego przez szefa ABW z udziałem innych organów do zapisów i praktyki zarządzania kryzysowego, w tym uruchamianego w takich sytuacjach Zespołu Zarządzania Kryzysowego MSWiA i RZZK. Czy w kołowym jazdzie z zespołu do zespołu, ze sztabu na sztab, ktokolwiek będzie miał czas na myślenie i działanie? Razi również skupienie się przez twórców ustawy na działaniach krajowych, z dominacją roli ABW i SKW, przy znikomej roli służb wywiadowczych w przeciwdziałaniu i reagowaniu na sytuacje kryzysowe generowane przez terroryzm międzynarodowy, zwłaszcza w stosunku do polskich obywateli i polskich interesów za granicą. Jak na przykład można koordynować działania w przypadku aktu terroru za granicą bez nadrzędnej roli szefa Agencji Wywiadu?

29 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, druk 203, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=203> (dostęp 22 marca 2021).

5. Opis i ocena systemu zarządzania kryzysem pandemicznym wraz z opisem ukrytych celów politycznych (centralizacja i odbieranie kompetencji samorządom) oraz rozwiązań *ad hoc* wprowadzanych przez rząd

Zbadanie i ocena zarządzania kryzysem epidemicznym COVID-19 w Polsce są niezbędnym krokiem, by później wyciągnąć wnioski mogące skorygować i usprawnić polski system zarządzania kryzysowego. **Reakcja na zagrożenie epidemiczne była spóźniona, ponadto nie przebiegała – i nadal nie przebiega – według przewidzianych prawem mechanizmów** (ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń chorób zakaźnych).

Z drugiej strony wokół problematyki walki z tą epidemią narosło wiele nieporozumień. Najpowszechniejszym i najważniejszym błędem jest mylenie zagadnienia epidemicznego *in spe* z zagadnieniem całościowego zarządzania ryzykiem w tym kryzysie i analogicznie mylenia odporności zdrowotnej obywateli/ społeczeństwa z odpornością w rozumieniu zarządzania ryzykiem w skali państwa.

W tym kryzysie bowiem – jakkolwiek brutalnie i cynicznie to zabrzmie – problemem jest nie tyle śmiertelność zakażonych osób z grupy ryzyka (nie mamy na nią większego wpływu; z braku dostępnych lekarstw zależy głównie od naturalnej odporności, przestrzegania norm sanitarno-epidemiologicznych oraz dostępności respiratorów), lecz odporność struktury państwa na potencjalny paraliż, w tym służby zdrowia w efekcie przeciążenia masowością hospitalizacji lub zakaźalności personelu medycznego. Chodzi także o odporność rozumianą jako minimalizowanie pozazdrowotnych dalekosiężnych skutków pandemii, a zwłaszcza kolejnych lockdownów. Należą do nich przerwanie terapii i profilaktyki chorób przewlekłych, przemoc domowa, skutki psychiczne i edukacyjne, bezrobocie i skutki ekonomiczne.

Polska nie zdecydowała się zaufać istniejącym apolitycznym i profesjonalnym strukturom zarządzania kryzysowego i ich przeszkolonemu personelowi,

specjalizującemu się w kwestiach zarządzania kryzysowego i zwalczania chorób zakaźnych. Oddano decyzje nieprofesjonalnym politykom, działającym pod wpływem emocji i mediów, a przede wszystkim kierującym się interesem politycznym swoich ugrupowań³⁰. Generalnie można wyróżnić trzy okresy reakcji polskiego rządu:

- ▶ od początku pandemii do letnich wyborów prezydenckich – celem było wówczas nie tylko opanowanie pierwszej fali epidemii, ale też doprowadzenie do wyborów prezydenckich i wygranej w nich urzędującego prezydenta;
- ▶ w drugiej, jesiennej fali pandemii – gdy zarządzanie kryzysem pandemicznym krzyżowało się z zarządzaniem kryzysem politycznym spowodowanym delegalizacją aborcji;
- ▶ obecnie, w trakcie trzeciej, wiosennej fali pandemii – gdy można już mówić o bardziej racjonalnym, przeciwepidemicznie zorientowanym i skoordynowanym działaniu. Niskie zaufanie i poparcie społeczne uniemożliwiają jednak odważniejsze zarządzanie kryzysowe i sprowadzają je do kolejnych restrykcji i lockdownów.

Choć każda z tych faz miała swoje właściwości i cechy organizacji i działania władz, łączy je kilka elementów:

- ▶ **upolitycznienie, deprofesjonalizacja i medializacja działań antykryzysowych**, koordynowanych przez organy i podmioty niewłaściwe z punktu widzenia zasad i stanu prawnego zarządzania kryzysowego;
- ▶ **etatyżacja, centralizacja i odsamorządowienie** zasad i mechanizmów zarządzania kryzysowego;
- ▶ **swoisty nihilizm prawny**, czyli wydawanie bezprawnych rozporządzeń zamiast ustaw lub wręcz traktowanie wypowiedzi na konferencjach prasowych jak źródła obowiązującego prawa.

30 Inne podejście zaproponowali Szwedzi. Ich reakcja może służyć za model właściwego, holistycznego podejścia do obecnej pandemii. Uwzględnia ono wszystkie, nawet odsunięte w czasie i pośrednie skutki negatywne pandemii i ewentualnego lockdownu, a nie tylko proste wskaźniki śmiertelności bezpośrednio spowodowanej COVID-19.

Jest to działanie tym bardziej rażące i karygodne, że w większości dotyczy ograniczania swobód i wolności obywatelskich, w tym swobody przemieszczania się.

Uważam, że obowiązujący od początku marca 2020 roku system prawa *ad hoc* (kluczowa jest tutaj Ustawa z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, wraz z kolejnymi nowelizacjami; miała w zamysle służyć jako podstawa prawna bezprawnych rozporządzeń) czasowo (formalnie na czas epidemii) zmodyfikował lub zdublował właściwe struktury zarządzania kryzysowego władzy publicznej i systemu ochrony ludności, działając wyłącznie po linii administracji rządowej, czyli: Prezes Rady Ministrów – właściwy minister lub Główny Inspektor Sanitarny – wojewoda³¹. Nawet jednak w ramach centralistycznego rozwiązania z niezrozumiałych dla mnie powodów, przynajmniej w pierwszych miesiącach epidemii, niemal całkowicie pomijano główny, jak najbardziej centralny i rządowy element systemu antykryzysowego w Polsce, czyli RCB (Krajowe Centrum Zarządzania Kryzysowego). To ono powinno koordynować pracę centrów kryzysowych niższych szczebli: wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Pominięto również ustawową w tym zakresie rolę ministra spraw wewnętrznych; jego działania ograniczono do nadzoru nad podległymi mu służbami mundurowymi – zwłaszcza coraz bardziej represyjną policją – i tłumienia kolejnych protestów społecznych.

Można zatem powiedzieć, że **praktyka działania rządu wytworzyła równoległy, alternatywny system zarządzania kryzysowego, podważający aktualny stan prawny i faktyczny**. Może była uzasadniona faktycznym stanem ustawowego systemu zarządzania kryzysowego, wcześniej lekceważonego i rozmontowywanego decyzjami politycznymi³². Realizowane od początku

31 Szerzej zob.: Antoni Podolski, *Koronawirus. Specustawa to specubel i specjal propagandowy*, Wyborcza.pl, 7 marca 2020, <https://wyborcza.pl/7,75968,25768265,koronawirus-specustawa-to-specubel-i-specjal-propagandowy.html> (dostęp 22 marca 2021).

32 Szerzej zob.: tenże, *Epidemia koronawirusa zdemaskowała stan bezpieczeństwa narodowego Polski*, Wyborcza.pl, 3 maja 2020, <https://wyborcza.pl/7,75968,25915731,epidemia-zdemaskowala-stan-bezpieczenstwa-narodowego-polski.html> (dostęp 22 marca 2021).

epidemii podejście zarządcze pokazuje etatystyczno-antysamorządowy model myślenia władzy, dla której godna zaufania jest wyłącznie pionowo zorganizowana administracja rządowa. Może rząd postępował tak dlatego, że nadal formalnie obowiązujący ustawowy system zarządzania kryzysowego i ochrony ludności opiera się na samorządach (gminie, mieście, powiecie) jako najniższym szczeblu reagowania, a organy administracji (zwłaszcza rządowej) wyższego szczebla odgrywają rolę wspomagającą i uzupełniającą. Dla nacjonalistycznej prawicy, tkwiącej w kulcie przedwojennej sanacji, istnieje jedynie administracja rządowa, a silne państwo utożsamiane jest z państwem scentralizowanym, w którym samorzady mają minimalne uprawnienia. **Samorzady i decentralizacja są odbierane i przedstawiane wręcz jako wstęp do rozbioru Polski.**

Dlatego w systemie obowiązującego od marca 2020 roku nowego (formalnie tymczasowego) porządku prawnego także zarządzanie sytuacją kryzysową zaczyna się od premiera, uwzględnia ministra zdrowia oraz ministra spraw wewnętrznych, a kończy się na rządowym wojewodzie, wydającym wiążące polecenia podmiotom samorządowym, często poza wiedzą ich właściwych, dotychczasowych przełożonych. Organy samorządu mają być jedynie bezwolnymi i bezwarunkowymi wykonawcami decyzji administracji rządowej. W rozwiązaniach przyjętych w specustawie szczególnie widać to na poziomie województwa: podmiotom będącym właścicielami jednostek systemu ochrony zdrowia (czyli samorządom) decyzje i polecenia wydawać ma tylko wojewoda, przy braku takiego mechanizmu na linii marszałek województwa – starosta lub prezydent miasta / burmistrz. Brakuje również określonego mechanizmu współpracy na linii wojewoda – zarząd województwa, chociaż to właśnie samorząd wojewódzki ma siły, środki i przede wszystkim kompetencje w tym zakresie³³.

W efekcie trwającej ponad rok praktyki zarządczej powstał system niespójny

³³ Znajdc pravicowe, etatystyczno-militarne oglądy na system ochrony ludności, mogą domniemywać, że w zaproponowanym systemie celowo pominięto samorzady i związane z nimi struktury ochrony ludności (PSP/OSP/KSRG) na rzecz postmilitarnych wojewódzkich struktur zarządzania kryzysowego (dawne wydziały spraw obronnych). Skutki tej decyzji mogą być równie tragiczne, jak w czasie słynnej powodzi z 1997 roku. Zastosowano wtedy podobne podejście zarządcze i oparto się na ówczesnych, powojkowych podmiotach obrony cywilnej.

i niezarządzalny, obarczony już na początku elementami bałaganu i dezorganizacji, wręcz ręcznie sterowany przez premiera i jego kancelarię. Jak wynika z dostępnych informacji medialnych i wypowiedzi rządzących, decyzje podejmowano doraźnie, nie korzystano z dostępnego i przewidzianego prawem potencjału. Ignorowano też procedury przygotowawcze, zwłaszcza analityczne, a w ich miejsce powoływano nowe struktury nieformalne, kierowane przez osoby i komórki nieuwzględnione w oficjalnych, ustawowych procedurach i planach zarządzania kryzysowego. Między innymi w kwietniu 2021 roku okazało się, że rządowe decyzje podejmowane w kwestii harmonogramu szczepień nie są dokumentowane, a do wykonania są przekazywane ustnie³⁴. Efektem są niedopracowane i poprawiane rozporządzenia, nielogiczne, zbędne lub niewystarczające zakazy i obostrzenia, bezmyślne i na oślep zamykanie gospodarki i społeczeństwa, nadmierna represyjność, nadużywanie aparatu represji i inwigilacji, a wszystko to przy braku działań edukacyjnych i właściwej komunikacji społecznej³⁵.

Powstają zasadne pytania: czy ktokolwiek – nawet w rządzie – orientuje się jeszcze w ostatecznym systemie, jaki powstał na skutek ciągłych nowelizacji i zmian prawa? I które z tych zmian są konstytucyjne, a które nie?

Co więcej, podobnie wygląda sytuacja w kwestii ochrony ludności – obrony cywilnej. Jak wynika z publicznie dostępnych danych, jej szef, Komendant Główny PSP, nawet nie podjął próby koordynacji działań szefów obrony cywilnej województw, czyli wojewodów, chociaż teoretycznie mamy do czynienia z modelowym przykładem katastrofy naturalnej wymagającej koordynacji ochrony ludności i ratownictwa (w ramach mechanizmu obrony

34 *Dziemianowicz-Bąk: Nie ma żadnych dokumentów dotyczących programu szczepień. Minister Dworczyk niczego nie koordynuje*, wywiad Mateusza Kokoszkiewicza, Wyborcza.pl Wrocław, 7 kwietnia 2021, https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,3,5771,26956090,dziemianowicz-bak-nie-ma-zadnych-dokumentow-dotyczacych-programu.html?disableRedirects=true#S.main_topic_2-K.C-B.3-L.2.maly (dostęp 8 kwietnia 2021).

35 Z doniesień medialnych wynika wręcz, że w KPRM zorganizowano – z pominięciem RCB – coś w rodzaju nieformalnego centrum antykryzysowego premiera. Złożyło się na nie Centrum Analiz Strategicznych (CAS) i Departament Analiz Przygotowań Obronnych Administracji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (od listopada 2020 roku wicedyrektorem RCB jest zresztą były wicedyrektor tegoż departamentu). To właśnie CAS, a nie RCB, wydawało codzienny raport o sytuacji epidemicznej. Skądinąd aż do 12 marca 2020 roku codzienny raport dobowy RCB nie zauważał problematyki koronawirusa, a skupiał się na absurdalnych w tej sytuacji ostrzeżeniach pogodowych. Szerzej zob.: Antoni Podolski, *Rząd mistrzem improwizacji i chaosu*, Wyborcza.pl, 25 marca 2020, <https://wyborcza.pl/7,75968,25819338,rzad-mistrzem-improwizacji-i-chaosu.html> (dostęp 22 marca 2021).

cywilnej) na wszystkich szczeblach zarządzania. System kierowany przez Komendanta Głównego PSP i zarazem Szefa Obrony Cywilnej Kraju, oparty na KRSG i KCKRiOL, teoretycznie świetnie pasowałby jako narzędzie operacyjne – zdjąłby zadania z niekompetentnej administracji publicznej. Tymczasem został całkowicie pominięty, wykorzystano tylko jego poszczególne, izolowane elementy – czyli podstawowe jednostki PSP i OSP, a nawet poszczególnych strażaków do pomocy służbom sanitarnym i porządkowym. System ochrony ludności i ratownictwa jako całość w ogóle nie zafunkcjonował w praktyce³⁶. Na tym tle bojkot i minimalizowanie ustawowej roli Szefa Obrony Cywilnej Kraju jaskrawo odbijają promowanie przez rząd innej służby mundurowej – policji. Jest to charakterystyczne dla etatystycznego, scentralizowanego i nakazowo-represyjnego systemu zarządzania pandemią i bezpieczeństwem epidemiologicznym. Rząd przyjął go zamiast systemu edukacyjno-perswazyjnego i samorządowego³⁷.

W specustawie obok szeregu rozwiązań, które dały rządowi uprawnienia rodem ze stanów nadzwyczajnych bez konieczności ich wprowadzania, a więc także bez odwoływania wyborów prezydenckich, znalazły się jeszcze inne, równie przydatne politycznie rozwiązania. Oprócz możliwości kontroli „opozycyjnych” samorządów specustawa wprowadziła, pogłębiony późniejszymi decyzjami ministra zdrowia, rządowy monopol informacyjny odnośnie do skali zakażeń i przebiegu epidemii. Postąpiono logicznie, jeśli cynicznie chciano nawet nie tyle manipulować

36 Nie dziwi to zresztą w sytuacji, w której poprzedni Komendant Główny PSP przez kilka lat nie zdołał opracować zasad postępowania po wypadku zagrożenia związanego z niezidentyfikowaną przesyłką oraz organizacji transportu materiałów biologicznych ani zasad postępowania w razie podejrzenia o zagrożenie chorobami szczególnie niebezpiecznymi i wysoce zakaźnymi, mimo że zobowiązywała go do tego Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych. Analizując przygotowanie PSP i OSP, a co za tym idzie KRSG (na nim opiera się polski system ochrony ludności), do skutecznego działania na wypadek wystąpienia epidemii, należy cofnąć się do roku 2016, kiedy to rząd PiS przedłożył, a Sejm uchwalił Ustawę z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. 2016 poz. 904). W jej art. 3 wprowadzono istotną zmianę art. 14 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. 2016 r. poz. 191 i 298) – sformułowano nowe zadania KSRG. Zgodnie z nowym zapisem KSRG w ramach posiadanych sił i środków współpracuje z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym.

37 Represja policyjna, drakońskie kary administracyjne, a w drugiej połowie 2020 roku również oskarżenia o brutalne używanie siły fizycznej i nadużywanie przemocy oraz upokarzanie i poniżanie zatrzymanych to dla wielu obywateli symbole stosunku władzy nie tylko do protestów społecznych, ale i do zarządzania epidemią.

informacją, ile kształtować społeczne nastroje polityczne wynikłe z epidemii³⁸. Postępowanie władz państwowych w zarządzaniu kryzysem związanym z epidemią koronawirusa rodzi uzasadnione wątpliwości, czy mamy do czynienia z nieudolnością wynikłą z braku kompetencji politycznie nominowanych urzędników, czy może z celowym działaniem, którego motywem i celem głównym nie jest walka z epidemią *in spe*, lecz zarządzanie kryzysem politycznym władzy. Pandemia byłaby w tej sytuacji zarówno zagrożeniem, jak i szansą na posługiwanie się środkami nadzwyczajnymi i dodatkowymi represjami.

Jeśli bowiem spojrzymy na działania władzy, w dużym stopniu chaotyczne i oparte nie na sprawdzonym, przygotowanym systemie zapobiegania i reagowania kryzysowego, lecz na pospiesznej improwizacji ustawowej w postaci specustawy antycovidowej i kolejnych bypassach decyzyjno-administracyjnych, dostrzeżemy jeden element działający w miarę sprawnie i dominujący nad resztą, mianowicie politykę informacyjną i promocyjną. Można wręcz powiedzieć, że **obecny rząd zarządza nie tyle kryzysem, ile właśnie informacją kryzysową**. Pomocny jest w tym swoisty „mur informacyjny”, jakim według określenia Anny Mierzyńskiej władza odgrodziła swoich zwolenników od niekorzystnych dla niej przekazów informacyjnych³⁹.

38 Szerzej zob.: *Raport. Wirusowe zarządzanie kryzysowe*, Instytut Bronisława Komorowskiego, Warszawa, czerwiec 2020, <http://bronislawkomorowski.org/wp-content/uploads/2020/06/Raport-IBK-Wirusowe-Zarz%C4%85dzanie-Kryzysowe-2020.pdf> (dostęp 22 marca 2021).

39 Anna Mierzyńska, *Dlaczego PiS jest teflonowy? Bo jest chroniony murem komunikacyjnym*, *Wyborcza.pl*, 21 marca 2021, <https://wyborcza.pl/7,75968,26904462,dlaczego-pis-jest-teflonowy-bo-jest-chroniony-murem-komunikacyjnym.html> (dostęp 22 marca 2021).

6. Podsumowanie i diagnoza stopnia odporności polskiego państwa i jego systemu zarządzania ryzykiem na kryzysy w roku 2021, ze wskazaniem możliwych zagrożeń i oceną ryzyka ich wystąpienia oraz osiągniętego stopnia odporności lub podatności

Postawienie diagnozy odporności polskiego państwa na kryzysy w roku 2021 jest o tyle utrudnione, że z powodu bałaganu i nihilizmu prawnego trudno w tej chwili określić, jakie – zgodne z konstytucją i ustawami – są podstawy i zasady prawne funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Czy ich źródłem jest nadal obowiązująca – choć praktycznie niestosowana lub stosowana błędnie – ustawa o zarządzaniu kryzysowym, czy może obrosta kolejnymi nowelizacjami specustawa z marca 2020 roku, a może po prostu bieżąca, spontaniczna i doraźna praktyka zarządzania kryzysem przez rząd? Odpowiedź na to pytanie wymaga zapewne długotrwałego audytu prawnego, przekraczającego ramy i możliwości niniejszej analizy.

Na pewno przyjęty na mocy specustawy antycovidowej i realizowany od roku scentralizowany, antysamorządowy model zarządzania kryzysem epidemicznym osobiście, niemal ręcznie przez premiera i jego kancelarię był zbędny, ekstensywny i nieefektywny. Faktycznie dezaktywował i zdemontował dotychczasowy ustawowy system zarządzania kryzysowego.

Na co dzień ten chaotyczny, równoległy system tylko skomplikował lub wręcz sparaliżował samodzielną pracę właściwych komórek i podmiotów zarządzania kryzysowego w resortach i samorządach. Co gorsza, duża część społeczeństwa nie ufa rzeczywistym intencjom rządzących ani oficjalnym informacjom dotyczącym skali pandemii i prognoz jej rozwoju. Przynosi to skutki katastrofalne dla efektywności systemu zarządzania kryzysowego, który powinien być oparty nie na nakazach i karach, ale na zrozumieniu i zaufaniu społecznym.

Najgorszą rzeczą dla funkcjonalności systemu odpornościowego państwa było właśnie zburzenie i tak już tradycyjnie w Polsce nikłego zaufania społeczeństwa

do władzy publicznej. Manipulacje wokół statystyk, wybiórcze stosowanie represji sanitarnych jako elementu represji policyjno-politycznych wobec opozycji, odmienne podejście władz i policji do przestrzegania norm sanitarnych przez przedstawicieli obozu władzy i reszty społeczeństwa, a zwłaszcza opozycyjnych demonstrantów, oskarżenia o nadmierne inwigilowanie społeczeństwa przez służby – wszystko to uniemożliwia sensowne i racjonalne zarządzanie kryzysem za pomocą dostępnych dla reszty społeczeństwa demokratycznych narzędzi.

Trudno na przykład nie wiązać fiaska systemu ProteGO Safe, kluczowego dla identyfikacji ognisk zakażeń, z powszechnym brakiem zaufania do służb bezpieczeństwa, a zwłaszcza z legalizacją przez PiS dowodów przestępstwa pochodzących z tak zwanego zatrutego drzewa, czyli zdobytych nielegalnie. W obecnym systemie prawnym nie ma podstaw, by ufać, że ProteGO Safe nie zostałby wykorzystany na przykład do identyfikacji uczestników czarnego rynku pracy czy usług, nie mówiąc o identyfikacji i inwigilacji osób planujących demonstracje polityczne i w nich uczestniczących. Podobnie sprzeczne i niemające podstaw prawnych, do tego zazwyczaj absurdalne regulacje pseudoprawne ograniczające swobodę przemieszczania się (na przykład w sylwestra 2020 roku lub w lasach) obniżały i tak niskie zaufanie społeczne do kompetencji oraz intencji rządu.

Trudno mówić również o przynajmniej dostatecznej odporności polskiego państwa na zagrożenia hybrydowe, zwłaszcza na działania dezinformacyjne wymierzone w pozycję i obraz Polski za granicą. Państwo polskie w efekcie demontażu strukturalnego i kadrowego polskich służb specjalnych i obniżenia ich wiarygodności po publikacji IPN utraciło większość możliwości efektywnego działania w tym obszarze⁴⁰. Trudno również mówić o systemowej odporności na zagrożenia cyberterrorystyczne. Pisała o tym obszernie w analizie dla Instytutu Obywatelskiego Anna Mierzyńska⁴¹.

40 Szczególnie negatywne skutki wynikły z ograniczenia delegatur ABW, czyli kontrwywiadu, a także na wschodniej flance oraz z ustawy dezubekizacyjnej. Dodatkowo IPN opublikował niemal pełne akta oficerów i agentury wywiadu PRL, bez zwracania uwagi, czy kontynuowali oni działania po 1990 roku. Szerzej zob.: *Raport. Wirusowe zarządzanie...*, dz. cyt.

41 Anna Mierzyńska, *W hybrydowym świecie potrzebujemy bezpiecznego społecznie Internetu. Pięć wyzwań związanych z rewolucją cyfrową*, Instytut Obywatelski, <https://instytutobywatelski.pl/analizy/208-w-hybrydowym-swiecie-potrzebujemy-bezpiecznego-spoecznie-internetu-piec-wyzwan-zwiazanych-z-rewolucja-cyfrowa> (dostęp 22 marca 2021).

7. Możliwe rozwiązania i doraźne remedia mogące poprawić polski system zarządzania kryzysowego / zarządzania ryzykiem i jego odporność oraz zdolności do jak najszybszego odzyskania sprawności systemowej. Działania takie wykorzystywałyby istniejący stan prawny i instytucje, z ewentualnymi prostymi korektami na szczeblu kompetencji rządu lub ograniczonymi i szybkimi korektami legislacyjnymi

Zgodnie z zasadami zarządzania kryzysowego, zanim przystąpimy do fazy odbudowy, należy zakończyć z sukcesem fazę reagowania, czyli zwalczania kryzysu zarówno pandemicznego, wywołanego epidemią COVID-19, jak i szerzej – kryzysu sprawności polskiego państwa i polskiej demokracji, którego apogeum są rządy Zjednoczonej Prawicy. Oczywiście konieczne będą tutaj działania długofalowe, ale kilka rozwiązań wydaje się oczywistych.

W pierwszej kolejności należy unieważnić tymczasowe rozwiązania wprowadzone kolejnymi mutacjami specustawy antycovidowej i przywrócić właściwy, ustawowy system zarządzania kryzysowego – zdecentralizowany i oparty na kolejnych szczeblach samorządowych centrów zarządzania kryzysowego koordynowanych przez Krajowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, czyli RCB.

Następnie, w związku z opisanym bałaganem prawnym, trzeba jak najszybciej przeprowadzić audyt systemu prawnego w zakresie bezpieczeństwa narodowego i zarządzania kryzysowego oraz epidemicznego. Bez niego nie da się określić, które z obecnie obowiązujących przepisów są zgodne z konstytucją. Gdy będziemy już to wiedzieli, czeka nas analiza legalnych przepisów. Musimy ocenić, które z nich wymagają zmiany, a które likwidacji albo reaktywacji.

W ramach RCB i RZZK należy wypracować formułę udziału ekspertów wskazanych przez opozycję. Są niezbędni, by zwiększyć zaufanie społeczne do władz w zakresie zarządzania kryzysem epidemicznym.

Należy nie tylko przywrócić, ale i rozszerzyć kompetencje starostów w zakresie zarządzania bezpieczeństwem na obszarze powiatu. Dotyczy to zwłaszcza efektywnego zwierzchnictwa nad wszystkimi strażami, służbami (poza służbami specjalnymi i Strażą Graniczną) i inspekcjami (zwłaszcza Sanepidem). Należy ponownie zdecentralizować inspekcję sanitarną i podporządkować ją starostom, a nie, jak obecnie, wojewodom. Obok przyszłych, fundamentalnych zmian, a konkretnie uchwalenia na nowo ustaw o policji, ochronie przeciwpożarowej i PSP, pierwszym krokiem powinny być zmiany w ustawach o policji i o PSP. Chodzi o artykuły dotychczas wyłączające te formacje z zakresu działania art. 35 ustawy o samorządzie powiatowym (art. 13.1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji i art. 13.1 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej)⁴². Należy jak najszybciej wznowić sejmowe prace nad nowelizacją ustawy o zarządzaniu kryzysowym, z uwzględnieniem uwag opozycji, po czym uchwalić ją i wprowadzić w życie. Jest to konieczne, by zapewnić właściwe ramy prawno-organizacyjne i nowoczesne instrumenty oceny ryzyka i zarządzania odpornością państwa, zgodnie z tendencjami europejskimi i Europejskim Mechanizmem Ochrony Ludności.

Należy także jak najszybciej wprost implementować do polskiego ustawodawstwa Decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2012/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w zakresie zasad i wymogów oceny, analizy i szacowania ryzyka na odpowiednim szczeblu – krajowym lub niższym.

Należy wyeliminować z prawa legalność „owoców zatrutego drzewa” i zwiększyć kontrolę parlamentu nad narzędziami potencjalnej inwigilacji społeczeństwa.

42 Art. 35.1. Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny.

2. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży.

3. Starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

- 1) powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej;
- 2) zatwierdza programy ich działania;
- 3) uzgadnia wspólne działania tych jednostek na obszarze powiatu;
- 4) w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek;
- 5) zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 Nr 9 poz. 578, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910578/U/D19980578Lj.pdf> (dostęp 22 marca 2021).

Bez zaufania obywateli do masowej implementacji aplikacji ProteGO Safe nie da się sprawnie zarządzać kryzysem pandemicznym poprzez wywiad epidemiologiczny, służący identyfikacji i izolacji ognisk zakażenia.

8. Wskazanie długofalowych rozwiązań, które diametralnie i trwale poprawią odporność państwa polskiego na kryzysy w obliczu istniejących i przewidywalnych ryzyk kryzysowych

Przypomnijmy, że właściwe rozumienie fazy odbudowy systemu zarządzania państwa po kryzysie zakłada nie tyle proste odbudowanie go na podstawie obowiązujących wcześniej rozwiązań – tym bardziej niedoskonałych, im dotkliwszy był kryzys – ile przywrócenie sprawności systemu dzięki doświadczeniom kryzysu i nowym rozwiązaniom systemowym. Dlatego w tej ocenie musimy brać pod uwagę zarówno doświadczenia kryzysu epidemiologicznego COVID-19, jak i szerzej kryzysu polskiej liberalnej demokracji, którego przejawem – a może i skutkiem – są rządy Zjednoczonej Prawicy.

Spójrzmy na polskie bezpieczeństwo narodowe po roku pandemii i pół roku protestów społecznych z powodu ograniczania praw kobiet i osób nieheteronormatywnych. W możliwie najszerszym, aktualnym ujęciu kwestia zapewnienia polskim obywatelom jak najlepszych możliwości przeżycia i ratowania zdrowia oraz równych praw obywatelskich, bez względu na orientację religijną lub seksualną, jest jego kluczowym składnikiem.

Państwo, w którym obywatele masowo umierają z powodu niewydolnego systemu bezpieczeństwa zdrowotnego, czują się wyalienowani, a nawet doświadczają systemowej i fizycznej przemocy ze względu na jednoznacznie ideologiczny, wrogi im kierunek polityki państwa, nie jest państwem bezpiecznym. Oczywiście, znów zaznaczam, nie jest takie w rozumieniu nowoczesnym, obywatelskim, a nie etatystycznym. Nie jest także państwem odpornym, z opanowanym ryzykiem kryzysowym, lecz raczej potencjalną beczką prochu.

Kolejne fale pandemii COVID-19 udowodniły, że źle zorganizowane, scentralizowane, coraz bardziej niewydolne decyzyjnie i logistycznie państwo nie jest odporne na kryzysy, bo nie potrafi sensownie zorganizować ani sfinansować ochrony zdrowia, ochrony ludności i ratownictwa. Zagrożenie agresją militarną jest iluzoryczne, a zagrożenie życia i zdrowia Polaków z powodu niewydolnej i niedofinansowanej służby zdrowia, zwłaszcza ratownictwa medycznego i szpitali – realne. Pandemia COVID-19 obnażyła dramatyczną bezradność państwa w sferze zdrowotnej.

Należy skończyć z dualizmem polskiego podejścia do organizacji państwa i jednoznacznie rozstrzygnąć, w jakim państwie żyjemy: zorganizowanych obywateli czy nadzorującym obywateli. Państwo zorganizowanych obywateli jest zdecentralizowane i samorządowe, natomiast państwo nadzorujące obywateli – scentralizowane i biurokratyczne.

Dlatego proponuję wprowadzenie pojęcia **bezpieczeństwo obywatelskie**.

Rozwija ono i rozszerza pojęcie ochrony ludności / obrony cywilnej o świadomość i zdolność społeczeństwa świadomych obywateli do rozpoznawania zagrożeń, budowania odporności i zdolności do ograniczania strat i szkód, budowania zdolności odbudowy na przykład po atakach terrorystycznych czy hybrydowych.

Pragnę zaznaczyć, że bezpieczeństwo obywatelskie jest moim autorskim pojęciem. Lepiej moim zdaniem oddaje sens angielskiego pojęcia *civil security*. Dotychczas w polskiej literaturze przedmiotu tłumaczono je poprawnie językowo, ale błędnie merytorycznie jako bezpieczeństwo obywateli. Takie tłumaczenie sugeruje, że to nie obywatele tworzą państwo na kolejnych szczeblach organizacji (od samorządu do parlamentu i rządu), lecz jakieś mityczne „państwo” dba o ich bezpieczeństwo.

Należy przede wszystkim zwiększyć kompetencje samorządu kosztem władz centralnych. Konieczne jest przekazanie kompetencji zarządczych i nadzorczych władzom samorządowym, w tym powierzenie im całkowitego zwierzchnictwa nad miejscowymi służbami, czyli policją, strażą pożarną, inspekcją sanitarną. Nie musiałoby to bynajmniej naruszać jednolitości ani pionowej struktury organizacyjnej i pragmatycznej tych organizacji, pozwoliłoby za to

zwiększyć efektywność ich działania i zoptymalizować system zarządzania bezpieczeństwem w mieście.

Zamiast tworzyć kolejne straże gminne i miejskie, wystarczyłoby zagwarantować marszałkom województw, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i radom samorządowym kolejnych szczebli wpływ na zadaniowanie, finansowanie i obsadę personalną policji i zawodowej straży pożarnej. Częściowo już tak jest w odniesieniu do ochotniczych straży pożarnych, a więc ratownictwa i ochrony ludności. Za tą zmianą muszą jednak iść również pieniądze, i to znacznie większe niż do tej pory. Wtedy będziemy mogli powiedzieć, że polskie bezpieczeństwo narodowe to również bezpieczeństwo obywatelskie.

Zdecydowanie należy wzmocnić dotychczas niewielką, a dodatkowo osłabioną specustawą i praktykami rządu rolę samorządów wojewódzkich. Właściwym krokiem byłoby przekazanie im antykrzysowych kompetencji wojewodów razem z komórkami urzędów wojewódzkich i inspekcją sanitarną. Rolę wojewodów do czasu całościowej reformy decentralizacyjnej należy ograniczyć do funkcji kontrolnych i koordynacyjnych pomiędzy samorządem a rządem. To marszałkowie województw (a nie wojewodowie) i kolejno starostowie i prezydenci / burmistrzowie miast (a nie scentralizowane, zarządzane z ministerstw służby i inspekcje) powinni być podstawowymi ogniwami/organami systemu zarządzania kryzysowego lub, dokładniej, zarządzania ryzykiem i budowania odporności państwa.

Prezydenci miast i burmistrzowie (podobnie jak marszałkowie na szczeblu wojewódzkim) powinni otrzymać pełne kompetencje zarządcze (wraz z możliwością decyzji kadrowych, finansowych i organizacyjnych) w zakresie działających na ich terenie służb mundurowych i inspekcji.

Doświadczenia ostatnich lat rządów PiS i prawdopodobne nadużywanie służb mundurowych w celach politycznych każą sformułować zalecenie podporządkowania również policji i straży pożarnej władzom samorządowym, z zachowaniem jednolitego charakteru tych formacji, scentralizowanego systemu kontroli i szkolenia oraz odrębnego Centralnego Biura Śledczego.

Gdy wprowadzimy jasne i przejrzyste procedury decyzyjne i kontrolne, takie zbliżenie policji prewencyjnej i kryminalnej do samorządów wyjdzie tej formacji tylko na dobre. Ma ona chronić obywateli, a nie ich pilnować i karać w imieniu wymyślanego, odrębnego od społeczeństwa państwa.

Policja z formacji rzekomej ochrony państwa powinna stać się formacją ochrony obywateli i porządku publicznego, działającą w interesie obywateli. To oni powinni ją rozliczać i kontrolować na poziomie lokalnym (przez władze samorządowe). Na szczeblu miejskim i gminnym pozwoli to połączyć potencjał i finansowanie dotychczasowych straży miejskich z nowo sformowaną policją lokalną, powstałą z przekształcenia dotychczasowej policji państwowej.

W efekcie takiej reformy to marszałek województwa i odpowiednio starostowie, prezydenci miast / burmistrzowie i wójtowie powinni odpowiadać jako organ administracji publicznej za ochronę bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa powszechnego. W tym zakresie potrzebują uzyskać uprawnienia władcze i kadrowe nad zdecentralizowanymi formacjami straży pożarnej i policji. Formacje te powinny utrzymać swoją jednolitość i spójność pragmatyki służbowej i logistyki oraz baz danych na szczeblu centralnym, a także odrębne Centralne Biuro Śledcze w przypadku policji, a KRSG i KCKRiOL w przypadku PSP.

Należy również dokończyć przekształcanie postkomunistycznego, zimnowojennego systemu obrony cywilnej w nowoczesny system ochrony ludności i ratownictwa. Najlepszą bazą dla niego byłby sprawdzony w praktyce KSRG. Powinniśmy przekształcić go w Krajowy System Ratownictwa i Ochrony Ludności, kierowany przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, z wykorzystaniem potencjału ochotniczych straży pożarnych oraz innych organizacji obywatelskich i ochotniczych. Konieczne jest wzmocnienie tego systemu w miastach poprzez rozszerzenie na ich teren formuły OSP lub innych form samoorganizacji i partycypacji obywatelskiej.

Musimy również sięgnąć do potencjału emerytów służb mundurowych. W odróżnieniu od wojskowych po zakończeniu służby wypadają z kręgu zainteresowania państwa. Można dla nich stworzyć formację Rezerwy

Bezpieczeństwa Wewnętrznego i szerzej wykorzystać ich do budowania, prowadzenia i nadzorowania lokalnych systemów bezpieczeństwa obywatelskiego i ochrony infrastruktury krytycznej. Potrzebujemy ustawy o rekonwersji służb bezpieczeństwa narodowego lub o Korpusie Rezerwy Bezpieczeństwa Narodowego; powinna uregulować kwestię przygotowania funkcjonariuszy tych formacji do dalszej aktywności zawodowej po zakończeniu służby, z jednoczesnym uwzględnieniem interesu bezpieczeństwa państwa. Ochotnicza rezerwa systemu ochrony ludności szczególnie potrzebna jest w miastach, ponieważ tam nie działają jednostki ochotniczych straży pożarnych. Należy zaznaczyć, że zawodowych żołnierzy podległych MON obowiązują już stosowne przepisy, regulacje i instrumenty rekonwersji, natomiast funkcjonariusze służb bezpieczeństwa państwa są ich pozbawieni.

Na szczeblu centralnym należy wzmocnić rolę i ustawowe kompetencje RCB jako Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Trzeba jednak rozważyć, czy nie powinno ono skupić się na zadaniach bezpośrednio związanych z zarządzaniem kryzysowym, zarządzaniem ryzykiem i jego oceną, planowaniem i analizowaniem stanu bezpieczeństwa narodowego, a innej instytucji oddać zarządzanie bieżącą ochroną infrastruktury krytycznej, rozszerzonej o bezpieczeństwo cyberprzestrzeni.

W związku z koniecznością optymalizacji wydatków państwa w zakresie zarządzania bezpieczeństwem narodowym sugeruję, by zlikwidować prezydenckie BBN, a jego zasoby, budynki, sprzęt i budżet przekazać rządowemu RCB. BBN jest nadmiernie rozbudowane w stosunku do prezydenckich kompetencji. Warto przypomnieć, że zgodnie z obowiązującym prawem – a nie dotychczasowym zwyczajem – Prezydent RP faktycznie nie ma uprawnień w zakresie bezpieczeństwa niemilitarnego, a te istniejące w zakresie obronności i polityki zagranicznej w niczym nie uzasadniają istnienia tak rozbudowanej kadrowo i kosztownej instytucji jak BBN, typowej dla systemów prezydenckich.

Nowe, powstałe z połączenia BBN i RCB Krajowe Centrum Zarządzania Kryzysowego mogłoby nosić nazwę Centrum Bezpieczeństwa Narodowego albo Narodowego Centrum Bezpieczeństwa i skupiać całość kompetencji związanych z planowaniem i zarządzaniem kryzysowym (bez ochrony infrastruktury krytycznej,

o czym poniżej). Szef nowej centralnej struktury antykrzysowej powinien być powoływany w podobnej procedurze i na podobny czas jak Szef Sztabu Generalnego, czyli wspólnie przez rząd i prezydenta. Aby takie rozwiązanie wprowadzić, konieczne są oczywiście zmiany ustawowe i wola polityczna.

Zamiast tworzyć nowe definicje infrastruktury zagrożonej terroryzmem i nakładać na obywateli kolejne obowiązki planistyczne, prościej jest pomyśleć o modyfikacji wykazu infrastruktury krytycznej. Można by tego dokonać, tworząc w jego ramach – a nie obok niego – podkategorie infrastruktury państwowej, wojewódzkiej, powiatowej, gminnej czy branżowej. Na szczeblu rządowym należy powołać, z rozwinięcia istniejącej komórki RCB, Agencję Ochrony Cyberprzestrzeni i Infrastruktury Krytycznej (podobna istnieje w Stanach Zjednoczonych). Pozwoli to z jednej strony zoptymalizować i wyspecjalizować tę jednostkę w wąskim, dedykowanym ochronie infrastruktury krytycznej i cyberprzestrzeni zakresie, z drugiej zaś nowy RCB (CBN) mógłby skupić się bezpośrednio na analizowaniu zagrożeń, ocenie ryzyka, budowaniu odporności oraz procedur zarządzania kryzysowego (zarządzania ryzykiem).

Ponadto należy zmienić podejście do infrastruktury krytycznej – szczególnie w zakresie energetyki – i dążyć do jej rozproszenia i ekologizacji (energia odnawialna). Potrzebujemy zminimalizować koszty przesyłu (do 20 procent strat w efekcie przesyłu przestarzałą siecią) oraz zwiększyć odporność na wszelkiego rodzaju zakłócenia – z przyczyn naturalnych, terrorystyczne czy wojenne (duże, nieliczne elektrownie są łatwiejsze do wyeliminowania niż wiele małych, powiatowych).

Podobnie negatywnie jak obecny stan odporności epidemicznej oceniam odporność na zagrożenia i kryzysy wywołane zamachami terrorystycznymi czy agresją hybrydową. Należy wzmocnić zarządzanie kryzysowe związane z zagrożeniem terrorystycznym. Dobrym krokiem byłoby ustawowe umocowanie CAT ABW (lub ewentualnej nowej służby bezpieczeństwa wewnętrznego), na wzór na przykład rozwiązań zawartych w ustawie o policji w zakresie Centralnego Biura Śledczego Policji. Unormowany ustawowo CAT, pozostając w strukturach ABW, miałby znacznie silniejszą pozycję w stosunku do innych podmiotów i umożliwiałby

efektywniejsze wykonywanie zadań przez ABW. Warto również pomyśleć o ustawowym określeniu relacji pomiędzy CAT, obsługującym wspomniany na wstępie poziom wykonawczy systemu antyterrorystycznego, a RCB (CBN), odpowiadającym za koordynację całego systemu zarządzania kryzysowego. Z mocy ustawy dyrektor CAT mógłby być jednocześnie zastępcą dyrektora RCB, a CAT w sytuacji wystąpienia kryzysu terrorystycznego przejmowałoby *de facto* w ramach RCB kierowanie działaniami zarządczymi na potrzeby ministra spraw wewnętrznych i premiera.

Zakres merytoryczny niniejszego raportu nie obejmuje sygnalizowanej na wstępie kwestii odporności państwa na zagrożenia dla jego ustroju – w Polsce jest to liberalna demokracja parlamentarna z klarownym trójpodziałem władzy. Moim zdaniem kwestia ta wymaga oddzielnej analizy, łączącej kwestie prawno-ustrojowe i konstytucyjne z oceną systemu ochrony prawa i zakresem działań służb bezpieczeństwa państwa. Obecny stan demokracji w Polsce wskazuje, że system obowiązujący przed 2015 rokiem okazał się na takie zagrożenia nieodporny właściwie we wszystkich czterech wymienionych aspektach.

Uważam, że **dobrym rozwiązaniem byłyby zdecydowana decentralizacja i usamorządowanie państwa, nawet w kierunku quasi-federacyjnym.**

Ograniczyłoby ono potencjalne możliwości totalitaryzacji władzy na szczeblu centralnym, gdyż pozbawiłoby ją narzędzi represji politycznej, między innymi scentralizowanej policji. Kierunek decentralizacyjno-samorządowy jest zresztą zgodny z nastrojami społecznymi – wystarczy porównać ostatnie badania CBOS z marca 2020 roku, w których uwzględniono stosunek obywateli do samorządu i do rządu. Pozytywny stosunek do samorządu miało 75 procent obywateli, rząd zaś mógł liczyć najwyżej na 42 procent poparcia⁴³.

43 CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*, Komunikat z badań, nr 38/2020, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_038_20.PDF; CBOS, *Stosunek do rządu w pierwszej połowie marca*, Komunikat z badań, nr 36/200, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_036_20.PDF (dostęp 22 marca 2021).

Antoni Podolski – niezależny ekspert w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Współtwórca systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i ratownictwa oraz ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce. Były dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (2008–2009, dwukrotny wiceminister spraw wewnętrznych i administracji (1999–2001 i 2008–2009). Były dyrektor Programowy Centrum Stosunków Międzynarodowych.