



*Bartosz WŁODARCZYK*

*Uniwersytet Łódzki<sup>1</sup>*

*wlodarczyk\_bartosz@yahoo.com*

*<https://orcid.org/0000-0002-5556-0481>*

*<https://doi.org/10.34739/dsd.2022.01.06>*

---

## PRZYSZŁOŚĆ STRUKTUR BEZPIECZEŃSTWA POLSKI W RAMACH INTENSYFIKACJI ZAGROŻEŃ ZWIĄZANYCH Z KLĘSKAMI ŻYWIŁOWYMI

---

**ABSTRAKT:** Występowanie zagrożeń w zakresie klasyfikacji klęsk żywiołowych staje się zjawiskiem coraz bardziej powszechnym. Administracja publiczna w formie struktur bezpieczeństwa stanowi kluczowy element w kształtowaniu powszechnej obrony przed ewentualną eskalacją niebezpieczeństw. Aby w odpowiedni sposób realizować powyższe założenia należy wykazywać wzmożone działania w obszarze planowania, budowania dokumentów strategicznych oraz kształtowania właściwej charakterystyki potencjalnych zagrożeń. Co więcej, należyte łączenie systemów bezpieczeństwa wymaga formułowania solidnego, a także sprawnego procesu decydowania politycznego w momencie pojawienia się sytuacji kryzysowych. Przedstawiona publikacja stanowi próbę zarysowania wymienionych kryteriów w ramach struktur bezpieczeństwa państwa polskiego.

**SŁOWA KLUCZOWE:** instytucje państwowe, dokument strategiczny, klęski żywiołowe, sytuacje kryzysowe, decydowanie polityczne

---

## THE FUTURE OF POLAND'S SECURITY STRUCTURES AS PART OF THE INTENSIFICATION OF THREATS RELATED TO NATURAL DISASTERS

**ABSTRACT:** The occurrence of threats in the field of classification of natural disasters is becoming a more and more common phenomenon. Public administration in the form of security structures is a key element in shaping common defense against a possible escalation of dangers. In order to properly implement the above assumptions, it is necessary to demonstrate increased activities in the area of planning, building strategic documents and shaping the proper characteristics of potential threats. Moreover, proper connection of security systems requires the formulation of a solid and efficient political decision-making process in the moment of emergence of crisis situations. The presented publication is an attempt to outline the above-mentioned criteria within the framework of the security structures of the Polish state.

**KEYWORDS:** state institutions, strategic document, natural disasters, crisis situations, political decision-making

---

<sup>1</sup> University of Lodz, Poland.

## WPROWADZENIE

Bezpieczeństwo *sensu largo* staje się coraz bardziej złożonym pojęciem. Pojawianie się klęsk żywiołowych lub zjawisk charakterystycznych dla klęsk żywiołowych potwierdzają ciągłą zmienność oraz przyczyniają się do rozbudowywania struktury zależności między istniejącymi mechanizmami. Potęguje to zasadność stwierdzenia, iż nic nie jest dane raz na zawsze – zwłaszcza bezpieczeństwo.

Problematyka badawcza niniejszego artykułu skupia się wokół zaprezentowania wielowymiarowych elementów postępującej intensyfikacji zagrożeń oraz przedstawienia działań struktur państwa polskiego w zakresie ewentualnego minimalizowania negatywnych konsekwencji. W celu zbadania przedstawianych założeń Autor podejmuje rozważania w kontekście opublikowanej w 2020 roku Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Dokument przewiduje relewantną potrzebę redefiniowania licznych podmiotów, które należą do struktur zarządzania w kryzysie. Inicjatorzy Strategii zwracają również uwagę na konieczność sformułowania nowych aktów prawnych, które doprowadziłyby do uporządkowania pewnego chaotycznego wymiaru podejmujących zagadnień. Uzasadnieniem powyższych zależności stają się częste anomalie pogodowe, które wyrażają coraz większe natężenie oddziaływania między innymi na infrastrukturę licznych ośrodków miejskich.

W związku z rozszerzającą się eskalacją zjawisk odnoszących się do zagrożeń pozamilitarnych warto także zwrócić uwagę na zagadnienia teoretyczne oraz praktyczne z obszaru decydowania politycznego w kontekście pojawienia się sytuacji kryzysowych. Strefa decydowania politycznego, ośrodka decyzyjnego, kryzysu oraz wspomnianej sytuacji kryzysowej jest rozwijającą się dziedziną funkcjonowania w ramach wzmożonej eskalacji występowania potencjalnych niebezpieczeństw.

Przedstawiając wyselekcjonowane zagadnienia z zakresu podmiotów publicznych oraz bezpieczeństwa, należy sformułować hipotezę, która wskazuje, iż w ramach funkcjonowania odpowiednich instytucji państwowych należy dostrzec kształtowanie się działań zmierzających do zrozumienia postępującej intensyfikacji zjawisk charakterystycznych dla klęsk żywiołowych.

Treść artykułu, w zakresie wykorzystanych materiałów źródłowych, oparta jest na analizie licznych dokumentów legislacyjnych, raportów, monografii, artykułów naukowych oraz treści zaczerpniętej z Internetu. W celu odpowiedniego wzbogacenia publikacji wykorzystane zostały opracowania reprezentujące dziedziny nauk o bezpieczeństwie, nauk o polityce, a także nauk prawnych.

## **ROZWÓJ KRAJOWYCH STRUKTUR BEZPIECZEŃSTWA NA PODSTAWIE STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W ROKU 2020**

W maju 2020 roku została opublikowana nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, która podejmuje próbę wskazania potencjalnych obszarów wymagających szczególnej uwagi podczas wzmacniania i rozszerzania bezpieczeństwa. Zawarte w dokumencie nowe założenia w ramach przytoczanych zagadnień pozwalają sformułować tezę, iż zarządzanie bezpieczeństwem, wynikające między innymi z charakteru klęsk żywiołowych może stanowić kluczowy element budowania nowoczesnego panelu decyzyjnego na najwyższych szczeblach administracyjnych. Dodatkowo sytuacja związana z długotrwałym procesem zwalczania epidemii COVID-19 niewątpliwie przyczyni się do przyśpieszonego gromadzenia analiz, które pozwolą w przyszłości na odpowiednie ukształtowanie resortów zarządzających omawianą tematyką.

Dokument noszący rangę Strategii powstaje w ramach postanowień zawartych w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>. Czas aktualizacji takiego dokumentu nie jest określony żadnym artykułem prawnym. Dzieje się to na potrzeby zmian, które zachodzą w kraju, społeczeństwie, a także relacjach międzypaństwowych. Wpływ na to ma również środowisko polityczne oraz ośrodki podejmujące zagadnienia z tematyki bezpieczeństwa. Sens Strategii stanowi swoiste odzwierciedlenie bieżących spraw oraz nastrojów, które dotyczą przede wszystkim rzeczywistości wewnętrzpaństwowej i międzynarodowej. Obecna Strategia została zatwierdzona przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów 12 maja 2020 roku. W związku z tym wydarzeniem dokument tej samej rangi z 2014 roku przestał obowiązywać<sup>3</sup>.

Strategia powstała dzięki międzyresortowej współpracy dwóch kancelarii – Prezydenta oraz Prezesa Rady Ministrów. Istotnym forum eksperckim było Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN). Strategia, która składa się z czterech filarów porusza bardzo szeroką tematykę bezpieczeństwa. Pierwszy filar podejmuje zagadnienia związane z bezpieczeństwem państwa oraz obywateli. Następny odnosi się do działań na płaszczyźnie międzynarodowej. W tym zakresie wyszczególniono obecność Polski w strukturach Unii Europejskiej (UE), jak i sojuszu północnoatlantyckiego (NATO). Trzeci filar skupia się na tematyce dotyczącej tożsamości i dziedzictwa narodowego. Ostatni, szeroko rozbudowany aspekt Strategii, porusza problematykę rozwoju społecznego, gospodarczego, a także ochrony środowiska. W kontekście zagadnień, które formułują kluczowy element niniejszej publikacji, należy pochylić się nad treścią pierwszego filaru.

Tematyka zarządzania bezpieczeństwem narodowym wyznacza próbę nakreślenia ponownego zintegrowania systemu państwowego oraz skutecznego budowania predyspozycji adaptacyj-

---

<sup>2</sup> Art. 4a ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220).

<sup>3</sup> M.W. Płachta, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, „Edukacja dla bezpieczeństwa” 2020, nr 1, s. 13.

nych. Autorzy dokumentu zwracają uwagę, iż obecny stan instytucjonalny przeciwdziała szybkiemu i elastycznemu reagowaniu na zaistniałe zagrożenia. Powstałe założenia pierwszego filaru dotyczą przede wszystkim zespolenia procedur, mechanizmów oraz praktyk funkcjonowania, poprzez uformowanie jednolitego kierowania bezpieczeństwem. W myśl Strategii działania powinny także obejmować struktury zarządzania kryzysowego i cyberbezpieczeństwa<sup>4</sup>. W celu wypracowania zakładanej skuteczności autorzy rekomendują powołanie komitetu Rady Ministrów w formie ponadresortowej koordynacji zarządzania bezpieczeństwem. Funkcjonowanie przedstawionego podmiotu należałoby afiliować z nowym zakresem kompetencji Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Ponadto dokument określa potrzebę włączenia marszałków izb parlamentarnych w przygotowania do systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Powyższe założenie reprezentuje nowe wyobrażenie w kontekście kształtowania struktur bezpieczeństwa. Po raz pierwszy sformułowano możliwość rozszerzenia kompetencji najwyższych przedstawicieli Sejmu oraz Senatu. Dalsze rozważania w obszarze pierwszego filaru podejmują konieczność adaptacji krajowego zarządzania kryzysowego do systemów reagowania NATO. Wykraczając poza ramy klęsk żywiołowych, rozszerzone działania powinny zostać nakierowane na płaszczyznę konfliktów polityczno-militarnych oraz umożliwić płynne przejście od stanu pokoju do stanu kryzysu, a nawet wojny<sup>5</sup>. W następnej części dokumentu uznaje się za niezbędne zrealizowanie szczegółowego przeglądu, a także określenia hierarchii pozycji strategicznych oraz planistycznych w zakresie bezpieczeństwa i obronności Polski. Konieczne staje się również zapewnienie jednolitego systemu łączności na potrzeby zarówno zarządzania, jak i kierowania bezpieczeństwem. Końcowe rozważania na temat gospodarowania bezpieczeństwem narodowym mają zapewnić zintegrowane funkcjonowanie systemu na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej.

Długotrwałe występowanie epidemii COVID-19, funkcjonującej w ramach konceptualnej klęski żywiołowej, przyczyniło się do sformułowania ogólnych założeń w kontekście zagrożeń o charakterze epidemicznym. Oprócz rozwijania potencjału systemu ochrony zdrowia przedstawiono konieczność pracy nad instytucjonalnym wykrywaniem oraz zwalczaniem chorób wysoce zakaźnych i niebezpiecznych. Obraz rozprzestrzeniającego się zagrożenia wzmacnia potrzebę stałej rozbudowy zaplecza diagnostycznego, a także tworzenia analiz oraz aktualizowania prognoz. Dodatkowo należne środki ochrony i sprzęt medyczny winny być włączane do programu rezerw strategicznych.

Zawarta w Strategii problematyka dotycząca odporności państwa i obrony powszechnej wyszczególnia znaczenie wysiłku całego społeczeństwa razem z propagowaniem powszechnego zrozumienia dla budowania skutecznego systemu bezpieczeństwa. Autorzy dokumentu wskazują potrzebę pełnego wykorzystania potencjału ośrodków centralnych, samorządowych, organizacji pozarządowych, podmiotów edukacyjnych i szkolnictwa wyższego oraz obywatel-

<sup>4</sup> Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2020, s. 13.

<sup>5</sup> J. Sobczak, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Cybersecurity and Law” 2020, nr 2, s. 24.

li, którzy w ogólnej konstrukcji będą tworzyć kompleksową odporność na zagrożenia militarne i niemilitarne<sup>6</sup>. Wspomniany potencjał gęstej siatki podmiotów ma przyczynić się do budowania wiedzy i umiejętności na temat kształtowania bezpieczeństwa, a także doprowadzić do promowania postaw patriotycznych w ramach realizowania powinności obywatelskich. Dalsze przemyślenia twórców Strategii wyrażają potrzebę zwiększenia odporności na niebezpieczeństwa związane między innymi z zaburzonym funkcjonowaniem infrastruktury krytycznej. Przedstawione obserwacje zawarte w pierwszym filarze uzasadniają realizację przykładowych działań w zakresie odpowiedzialnego planowania i zagospodarowania przestrzennego na obszarach o skomplikowanej strukturze, które mogą dotyczyć między innymi miejsc w zasięgu wód wewnętrznych.

Wyszczególnione aspekty na temat zarządzania bezpieczeństwem narodowym oraz odporności państwa i obrony powszechnej kreują potrzebną wizję przeobrażeń w ramach administracyjnej roli państwa. Treść nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP przyczynia się do podjęcia próby redefiniowania licznych zagadnień. Podczas rosnącej intensyfikacji wielu niebezpieczeństw, a także w trakcie postępującego zagrożenia epidemicznego, pojawienie się omawianego dokumentu formułuje szansę na skuteczniejsze zapewnienie powszechnego bezpieczeństwa. Należy zatem dostrzec możliwość prężnych prac legislacyjnych, które na przestrzeni najbliższych lat zmaterializują zaprezentowane założenia. Już teraz wskazują na to wychodzące z niektórych ośrodków decyzyjnych komunikaty, odnoszące się do pogłębionych prac nad nowymi aktami prawnymi, które mają podejmować szerokie zagadnienia w kwestii zarządzania bezpieczeństwem narodowym oraz ochrony ludności i obrony cywilnej<sup>7</sup>. Podobna zapowiedź na temat dwóch, przyszłych ustaw została również bezpośrednio zawarta w treści przedstawianej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP.

## **DEGRADACJA ŚRODOWISKA NATURALNEGO JAKO CZYNNIK WPLYWAJĄCY NA BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA POLSKIEGO**

W myśl ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku środowiskiem naturalnym jest „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat”<sup>8</sup>. Zagadnienia związane z jakością środowiska naturalnego coraz częściej poddaje się rozważaniom, które jednocześnie dotyczą pojęć charakterystycznych dla nauk o bezpieczeństwie. Wynika to między innymi z zależności, iż problemy ekologiczne stają się relewantnym czynnikiem w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa, jeżeli skutkują *expressis verbis* zmniejszeniem bądź zubożeniem niezbędnych do życia zasobów, takich jak woda lub ziemia. Postępujące procesy degradacji środowiska naturalnego implikują również możliwość

<sup>6</sup> Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, op. cit., s. 15.

<sup>7</sup> Komunikat na stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego, *Szef BBN: wkrótce założenia do ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/8818,Szef-BBN-wkrotce-zalozenia-do-ustawy-o-zarządzaniu-bezpieczenstwem-narodowym.html> (14.01.2022).

<sup>8</sup> Art. 3 pkt 39 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o prawie ochrony środowiska (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627).

powstania długookresowych trudności w przewidywaniu negatywnych konsekwencji. Wydarzenia, które już teraz przybierają postać klęsk żywiołowych, przyczyniają się do eskalacji społecznych i gospodarczych kryzysów, a także destabilizacji sytuacji politycznych.

Właściwości omawianych niebezpieczeństw obejmują wyjątkowo różnorodną charakterystykę. W literaturze przedmiotu przedstawia się kategorie zagrożeń, które oddziałują na płaszczyznę pojęciową bezpieczeństwa ekologicznego. Wyszczególnić należy zagrożenia ze strony środowiska naturalnego dla społeczeństwa, które nie zostały wywołane działalnością człowieka. Są to *ad exemplum* trzęsienia ziemi lub erupcje wulkanów. Inne uwypuklenie dotyczy zagrożeń ze strony działalności człowieka dla środowiska naturalnego, które w dalszej perspektywie mogą powodować niebezpieczeństwo dla ludzi. W tym przypadku wiąże się to z emisją produktów spalania lub gazów cieplarnianych do atmosfery<sup>9</sup>. Warto również zauważyć, iż współczesne zmiany w środowisku naturalnym coraz częściej stają się nierozzerwalnym elementem rzeczywistości międzynarodowej. Choć możliwe jest zobrazowanie zagadnień w ramach procesów o charakterze lokalnym, to jednak zdarza się, że skala powstających konsekwencji wykracza poza granice państw.

Na przykładzie Polski zauważalny staje się wyraźny spadek wartości przyrodniczych. Rozrastające się strefy zurbanizowane, niekontrolowany rozwój miast, a także intensyfikacja rolnictwa wielkoobszarowego przyczyniają się do postępującej degradacji środowiska naturalnego. Wymienione zjawiska pozostają tożsame z pogłębiającą się presją antropogeniczną i warunkują konieczność wprowadzania zrównoważonego, oszczędnego i racjonalnego gospodarowania dostępnymi zasobami. Wyniki obserwacji zachodzących zmian klimatycznych w obszarze Europy Środkowo-Wschodniej wskazują na możliwość wyraźnego przekształcania się środowiska. Wraz z postępującymi zmianami klimatycznymi dochodzi do wzmocnionych przeobrażeń warunków hydrologicznych<sup>10</sup>. Jakkolwiek roczne wartości opadów atmosferycznych nie ulegają wyraźnym zmianom, to jednak ich charakter staje się nieporównywalnie nieregularny, czego konsekwencją będą dłuższe okresy bezopadowe, przerywane intensywnymi anomaliami pogodowymi związanymi z ulewami i nawałnicami. Wskazuje się, że przedstawiane przewidywania mogą wystąpić między innymi w województwie łódzkim. Obszar centralnej Polski staje się narażony na silne pustynnienie, a także równoległe powstawanie powodzi w regionie największych rzek województwa – Pilicy, Warty oraz Bzury<sup>11</sup>. Strefa deficytu wody, która w obecnym czasie obejmuje przeważającą część łódzkiej ziemi, będzie się powiększać za sprawą niewłaściwego gospodarowania zasobami wodnymi, na które wpływają wylesianie i degradacja lasów, procesy wydobywcze w ramach pozyskiwania su-

<sup>9</sup> B. Molo, *Implikacje zagrożeń ekologicznych ze szczególnym uwzględnieniem wpływu zmian klimatycznych na bezpieczeństwo międzynarodowe* [w:] *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, red. I. Stawowy-Kawka, Kraków 2009, s. 429–441.

<sup>10</sup> Dokument Ministerstwa Środowiska, *Polityka Ekologiczna Państwa 2030. Strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej*, Warszawa 2019, s. 37.

<sup>11</sup> Sz. Bujalski, *Nadchodzi katastrofa. Województwo łódzkie zmienia się w pustynię*, <https://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,44788,24871387,nadchodzi-katastrofa-wojewodztwo-lodzkie-zmienia-sie-w-pustynie.html> (14.01.2022).

rowców naturalnych, a także zła melioracja użytków rolnych. Konsekwencje już teraz zaczynają oddziaływać na rzeczywistość. Powiat łowicki, który znajduje się w północnej części przywoływanego województwa, od pewnego czasu systematycznie doświadcza okresowych ograniczeń w dostawie wody<sup>12</sup>.

Ośrodki miejskie stanowią obszar wyjątkowo wrażliwy w kontekście występowania procesów degradacji środowiska naturalnego. Największe polskie miasta koncentrują strategiczne wyzwania, które należy utożsamiać z niedoborem wody, złą jakością powietrza, zakłóceniami gospodarczymi, a także brakiem długotrwałej stabilności społecznej. Obecnie ludność polskich miast ocenia się na około 23 mln osób, co stanowi ponad 60% populacji państwa<sup>13</sup>. Skala rozrastającego się problemu jest więc wyraźna. Prowadzone badania na temat zmian klimatu, a także wykonywane na ich podstawie analizy jednoznacznie wskazują na postępujące zagadnienia negatywnych skutków powstałych w wyniku zachodzących procesów klimatycznych na obszarach silnie zurbanizowanych. Ze względu na dużą gęstość zaludnienia oraz masowe upowszechnienie się infrastruktury betonowej kosztem miejsc zielonych miasta narażone są w szczególności na intensyfikację miejskiej wyspy ciepła, ulewy i nawalne deszcze powodujące podtopienia oraz deficyt wody.

W ramach prowadzonych projektów publicznych wytypowano cztery sektory, najbardziej wrażliwe na zagrażające miastom zjawiska klimatyczne<sup>14</sup>. Podstawowa płaszczyzna problemów dotyczy gospodarki wodnej. Wynika to z faktu, iż system kanalizacyjny wielu ośrodków miejskich staje się niewydolny już przy obecnie występujących ulewnych opadach deszczu. Należy więc nie tylko dostosować go do aktualnych warunków, lecz także uwzględnić fakt wzrostu intensywności opadów w kolejnych latach. Drugi sektor przedstawia zwiększoną częstotliwość występowania anomalii pogodowych, które mogą wywoływać zakłócenia w funkcjonowaniu transportu w ramach miejskiej infrastruktury. Wśród zagrożeń ponownie należy wymienić opady deszczu, ekstremalne temperatury, nawałnice czy nawet powodzie. Następny punkt podejmuje tematykę związaną ze zdrowiem i bezpieczeństwem mieszkańców. W tym przypadku wyszczególnia się zauważalny wzrost ryzyka nasilenia się chorób układu krążenia czy układu oddechowego między innymi w wyniku zwiększającego się zanieczyszczenia powietrza. Ostatni sektor zagrożeń, bezpośrednio powiązany ze zmianami klimatycznymi, dotyczy płaszczyzny energetycznej. Zakłócenia pracy tego sektora mogą przedstawiać kluczowy wpływ na funkcjonowanie całego miasta. Potencjalnie ekstremalne opady śniegu lub marznącego deszczu są w stanie przyczynić się do powstania awarii infrastruktury energetycznej, a w konsekwencji kilkudniowego braku zasilania. Jeszcze poważniejsze znaczenie mają pojawiające się ubytki mocy powodowane wysokimi temperaturami w trakcie letnich

---

<sup>12</sup> Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, *Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego*, Łódź 2011, s. 8.

<sup>13</sup> J. Stańczak, A. Znajewska, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 r.*, Warszawa 2019, s. 13.

<sup>14</sup> Dokument Ministerstwa Środowiska, *Plany adaptacji do zmian klimatu 44 miast Polski. Publikacja podsumowująca*, Warszawa 2018, s. 6–11.

dni. Sprawność elektrowni węglowych obniża się między innymi przez zbyt wysoką temperaturę wody, którą wykorzystuje się do chłodzenia specjalistycznej aparatury wytwarzającej energię elektryczną. Warto również przypomnieć kontekst dotyczący deficytu wody, który w sposób bezpośredni wynika ze spadku poziomu wód w środowisku naturalnym. Potwierdzeniem przedstawionych zjawisk jest zdarzenie, które miało miejsce w sierpniu 2015 roku, kiedy to konieczne stało się wprowadzenie ponad dwutygodniowego, umocowanego prawnie ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej z powodu trwających upałów i zwiększonej konsumpcji mocy na potrzeby obsługi urządzeń chłodzących<sup>15</sup>.

Zaprezentowane procesy, obejmujące między innymi zakres zmian klimatycznych, są w stanie implikować szereg poważnych niebezpieczeństw dla podstawowych struktur państwowych. Już teraz mieszkańcy wielu polskich miast są świadkami wydarzeń związanych z siłami żywiołów, które zaburzają powszechny ład i porządek. Najbliższe lata zweryfikują dążenia do realizacji celów, utożsamianych z silnym propagowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach zrównoważonego, oszczędnego i racjonalnego gospodarowania dostępnymi zasobami.

## **DECYDOWANIE POLITYCZNE W RAMACH POJAWIENIA SIĘ SYTUACJI KRYZYSOWYCH**

Decydowanie polityczne jest jednym z istotniejszych zagadnień polityki, które w znacznym zakresie służy działaniom administracji publicznej. W tym celu konieczne staje się realizowanie procesów podejmowania decyzji politycznych, których zadaniem jest przekształcanie stanu niepożądanego w pożądanego. Kontekst odnoszący się do bezpieczeństwa wewnętrznego determinuje szereg poważnych konsekwencji, które w dużej mierze oddziałują na znaczną część obywateli danego państwa. Wiedza z tego zakresu jest zatem wskazana do pełniejszego przyswojenia zjawisk i procesów politycznych zachodzących w ramach pojawienia się sytuacji kryzysowych w myśl intensyfikacji zagrożeń dotyczących klęsk żywiołowych. Odpowiednie interpretowanie prezentowanych zagadnień wymaga więc zrozumienia, czym tak naprawdę jest decydowanie polityczne, ośrodek decyzyjny, kryzys, a także sytuacja kryzysowa.

Ziemowit Jacek Pietraś przyjmuje, iż w obszernym pojmowaniu definicji „decyzją polityczną jest akt nielosowego (świadomego) wyboru działania lub zaniechania politycznego”<sup>16</sup>. W ramach omawianego procesu decyzyjnego warto wyszczególnić kluczowe kryterium podmiotowe, które *expressis verbis* wyróżnia wspomnianą dziedzinę decydowania od innych. Kontekst ten warunkuje, iż decydowanie polityczne dotyczy wyłącznie bytów politycznych<sup>17</sup>.

Rozpatrując kwestie ośrodka decyzyjnego należy stwierdzić, iż jest on podmiotem działania politycznego. Uwarunkowania nauk prawnych przyczyniają się do sformułowania definicji, która przedstawia ośrodek jako „system organów państwowych posiadających kompe-

<sup>15</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej (Dz.U. 2015 poz. 1136).

<sup>16</sup> Z.J. Pietraś, *Decydowanie Polityczne*, Warszawa–Kraków 2000, s. 53.

<sup>17</sup> *Ibidem*.



tencje do podejmowania decyzji w danej sprawie”<sup>18</sup>. Prezentowana teoria wskazuje na możliwość interpretowania podmiotu działania politycznego jako instytucji państwowej, w której kompetencji leży podjęcie decyzji w ramach posiadanego przygotowania prawnego. Ponadto tożsamość podmiotu państwowego z ośrodkiem decydowania politycznego została poddana głębokiej analizie przez Sylwestra Zawadzkiego. Profesor nauk prawnych w swoich rozważaniach akcentuje rangę kryterium politycznego, fachowego, a także społecznego oraz podkreśla jednolite wartościowanie powyższych warunków w procesie podejmowania decyzji<sup>19</sup>.

Odnosząc się do kwestii kryzysu należy zwrócić uwagę na obiektywnie negatywne konotacje pojęcia. Najczęstsze skojarzenia formułują pogląd, iż kryzys jest zjawiskiem, które może determinować przeobrażanie panującej rzeczywistości na gorszą. Według Piotra Sztompki kryzys należy utożsamiać z fazą przejściową, krótkotrwałą, a także niezwykłą i nietypową<sup>20</sup>. Socjolog zauważa również, iż coraz częściej kryzys zaczyna być odbierany jako zjawisko normalne. Współczesny *modus operandi* akceptuje istnienie kryzysu w ramach odejścia od optymistycznego rozumowania w kategoriach postępu. Jednocześnie, powszechne staje się pesymistyczne myślenie w środowisku rozszerzającego się kryzysu<sup>21</sup>.

Dalsze rozważania należy skupić na znaczeniu pojęć dotyczących sytuacji kryzysowych. Najczęstsze opracowywanie definicji odbywa się na płaszczyźnie nauk związanych z tematyką bezpieczeństwa. Dokonania analityczne ośrodków akademickich wskazują, iż sytuacja kryzysowa jest „zespołem okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, w jakich znajduje się dany podmiot (układ, organizacja, system), wpływających na jego funkcjonowanie w taki sposób, że zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmian, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi i utraty możliwości kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia jego interesów”<sup>22</sup>. Bardziej lakoniczne ujęcie pojęciowe sprawia, iż sytuację kryzysową utożsamia się z bezpośrednim naruszeniem akceptowanego stanu bezpieczeństwa<sup>23</sup>. Charakterystyka legislacyjna formułuje stanowisko, w którym określa omawiane zagadnienie jako „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”<sup>24</sup>. Definicja wskazuje na możliwość stopniowej destabilizacji w funkcjonowaniu lokalnych wspólnot oraz państwa.

Sytuacja kryzysowa jest w stanie wywoływać poważne straty materialne w środowisku naturalnym lub na innej płaszczyźnie klasyfikacji zagrożeń. Na potrzeby podejmowania właściwych decyzji istotne staje się zastosowanie odpowiednich sił i środków. W przeciwnym razie zaniechanie decydowania może przyczynić się do osiągnięcia momentu kulminacyjnego

<sup>18</sup> K. Kasaniuk, *Proces decydowania politycznego – teoretyczne podstawy analizy*, „Studia Polityczne” 2003, nr 14, s. 138.

<sup>19</sup> K. Opałek (red.), *Z zagadnień teorii polityki*, Warszawa 1978, s. 330.

<sup>20</sup> P. Sztompka, *Socjologia. Analiza Społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 446.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 22.

<sup>23</sup> A. Żebrowski, *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2012, s. 29.

<sup>24</sup> Art. 3 pkt 1 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590).

w postaci kryzysu. Bodźcami inicjującymi sytuację kryzysową mogą być zagrożenia polityczno-społeczne, ataki terrorystyczne lub inne działania przestępcze, niepożądane zjawiska społeczne, a także klęski żywiołowe<sup>25</sup>.

Dalsze ujęcie legislacyjne wskazuje, iż sytuacja kryzysowa wpływa negatywnie na funkcjonowanie i potencjalne możliwości działania odpowiednich podmiotów administracji publicznej. Dodatkowo zapobieganie następującej eskalacji pojawiającego się zagrożenia zmusza do zastosowania zwiększonych ilości sił i środków. Kolejne obserwacje pokazują, iż normatywne procedury decyzyjne potrafią być nieadekwatne do zastanych okoliczności. Decydowanie polityczne należy zatem zaadaptować do warunków sytuacji kryzysowej. W kontekście zaprezentowanych uwarunkowań istotne jest wczesne rozpoznanie symptomów zagrożenia i przeciwdziałanie jego przekształceniu się w kryzys.

Opracowując element porównawczy w obszarze kryzysu oraz sytuacji kryzysowej Katarzyna Kozłowska zwraca uwagę, iż sytuacja kryzysowa reprezentuje pozycję nadrzędną wobec treści pojęciowej kryzysu. Wynika to z założenia, które przedstawia sytuację kryzysową w formie rozszerzonej struktury. Ponadto każdy kryzys stanowi nierozzerwalny element sytuacji kryzysowej i jest kulminacją nagromadzonych wydarzeń. Badaczka zwraca także uwagę, że tematyka sytuacji kryzysowych w odróżnieniu od kryzysów nie musi wywoływać poważnego zagrożenia dla życia ludzkiego, lecz implikuje swoiste wyzwanie dla licznych wartości społecznych, w tym poczucia bezpieczeństwa<sup>26</sup>.

Podsumowując rozważania na temat charakterystyki sytuacji kryzysowej, zasadne staje się przedstawienie odpowiednich uwarunkowań:

- klasyczna sytuacja kryzysowa obejmuje trzy etapy – fazę przedkryzysową, kryzys oraz fazę pokryzysową;
- w momencie braku zminimalizowania negatywnych następstw, kulminacyjnym elementem sytuacji kryzysowej staje się kryzys;
- charakterystyka sytuacji kryzysowej wyraża strukturę nadrzędną do pojęcia kryzysu;
- każdy kryzys stanowi element sytuacji kryzysowej;
- sytuacja kryzysowa znajduje swój początek w chwili pojawienia się symptomów, które w subiektywnym ujęciu przekraczają pewien poziom ryzyka, stanowiącego dla konkretnego ośrodka decyzyjnego granicę akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa;
- w zależności od różnorodnej klasyfikacji okoliczności, niepodjęcie właściwych działań zapobiegawczych może doprowadzić do wojny, całkowitego upadku ośrodka decyzyjnego lub innego stanu jego funkcjonowania, a także do innej sytuacji kryzysowej;
- sytuacja kryzysowa nie tylko powoduje zagrożenie, lecz także może być szansą gwarantującą rozwój<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> B. Wiśniewski, J. Kozioł, J. Falecki, *Podjęcie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, Szczytno 2017, s. 40.

<sup>26</sup> K. Kozłowska, *Etymologia, pojęcia i typologia kryzysów*, „Myśl Wojskowa” 2001, nr 2, s. 46.

<sup>27</sup> M. Prorok, *Podjęcie decyzji w sytuacjach kryzysowych. Część I: podstawy teoretyczne*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 3, s. 62.

Powyższe zagadnienia zwracają uwagę, iż podejmowanie decyzji politycznych w momencie pojawienia się sytuacji kryzysowych jest procesem, który bazuje na formułowaniu definicji i pojęć teoretycznych. Niemniej jednak kontekst teoretyczny nie pozwala wyrazić pełnej esencji przedstawianej problematyki. Należy zatem uwypuklić ujęcie praktyczne, które warunkuje obecność elementów subiektywnych, takich jak umiejętność radzenia sobie ze stresem, napięciem emocjonalnym, presją czasu czy też budowania właściwych relacji oraz wzajemnego zaufania. Wobec tego czynniki subiektywne zwiększają potrzebę należytego i wszechstronnego przygotowania. W tym aspekcie wyszczególnia się między innymi wykorzystywanie doświadczeń kryzysowych. Zarówno zdobyta wiedza, jak i praktyka umożliwiają prawidłowe odnalezienie się w nowej sytuacji. Dalsze rozważania wskazują na zasadność korzystania z ośrodków konsultacyjnych w zakresie podjętego zagrożenia. Ciało doradcze, takie jak Rządowy/Wojewódzki/Powiatowy/Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego, służy jako wartościowa płaszczyzna wymiany myśli, wiedzy i innych informacji. Odpowiednią pracą determinuje także rzetelna antycypacja kryzysu. Na podstawie skrupulatnych analiz powinno się utrzymywać proces tworzenia scenariuszy oraz dokumentów planistycznych. Co więcej, nieprzewidywalność wielu zjawisk przyczynia się do określenia potrzeby organizowania ćwiczeń i ciągłego kształcenia posiadanych kadr<sup>28</sup>.

Decydowanie polityczne jest nieodłącznym czynnikiem sytuacji kryzysowych. Istota poszczególnych szczebli administracji publicznej nadaje konieczność właściwego odnalezienia się w danych warunkach kryzysowych. Współczesna tendencja rozszerzania się zagrożeń stwarza zapotrzebowanie na budowanie solidnych i skutecznych struktur decydowania.

## PODSUMOWANIE

Wspólna charakterystyka, odnosząca się do treści dokumentu strategicznego, opisu degradacji środowiska naturalnego oraz decydowania politycznego w sytuacjach kryzysowych, przedstawia wiarygodne obserwacje na temat intensyfikacji znaczenia idei bezpieczeństwa. Wprost proporcjonalnie wzmacnia się także powszechne poczucie niepewności. Wobec tego zaprezentowane elementy rozrastającego się niepokoju zaburzają beztroskie interpretowanie przyszłości.

Istota należytego planowania w połączeniu z formułowaniem szerokich obserwacji na temat otaczającej rzeczywistości byłaby bezwartościowa bez funkcjonowania sprawnego czynnika decyzyjnego. Opisywane zagadnienia sprawiają wrażenie szczególnej koegzystencji przyjmowanych wartości. Wynika to przede wszystkim z odwiecznej próby przygotowywania się na niepożądane zjawiska. Należy jednak zauważyć brak jednolitego rozumowania w obszarze futurologii. Obecne obserwacje stanowią jeszcze większą dychotomię w pojmowaniu prawdopodobnych następstw w ramach wielu płaszczyzn pojęciowych. Dostrzega się także

---

<sup>28</sup> M. Prorok, *Podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych. Część II: praktyczny wymiar procesu decyzyjnego*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 4, s. 90.

częstsze występowanie nowych zjawisk, które mogą stanowić zagrożenie dla konstrukcji sił i środków danego państwa.

W związku z powyższym konieczne staje się zachowanie ciągłości w redefiniowaniu i aktualizowaniu zagadnień, planów oraz innych dokumentów odnoszących się do tematyki bezpieczeństwa. Opublikowanie zaktualizowanej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP uwypukla właściwe standardy w aspekcie planowania, wdrażania, a następnie utrzymywania skutecznego zarządzania bezpieczeństwem narodowym Polski. W tym zakresie należy ponownie przytoczyć zapowiedzi stworzenia oraz ustanowienia nowych aktów prawnych, które będą poruszać strategiczne zagadnienia w kwestii obrony ojczyzny oraz ochrony ludności i obrony cywilnej. Dalsze formy przygotowań winny obejmować rzetelne klasyfikowanie występujących, a także potencjalnych zagrożeń. W tym kontekście przywoływany w artykule obszar zabudowań miejskich jest najwłaściwszym papierkiem lakmusowym w zakresie postępującej degradacji środowiska naturalnego. Przykład województwa łódzkiego pozwala dostrzec wiele niepokojących sygnałów, związanych między innymi z pustynnieniem regionu, a nawet wprowadzaniem prawnych ograniczeń w dostępie do energii lub wody. Przedstawione przykłady potwierdzają występowanie licznych negatywnych zjawisk, które coraz częściej wykraczają poza strefę kontroli instytucji publicznych.

Zaprezentowane w treści artykułu założenia tematyczne, a także analiza i krytyka dotychczasowego piśmiennictwa pozwalają na osiągnięcie celu badawczego oraz stanowią confirmację sformułowanej we wstępie hipotezy. W ramach funkcjonowania odpowiednich instytucji państwowych należy dostrzec kształtowania się działań zmierzających do zrozumienia postępującej intensyfikacji zjawisk charakterystycznych dla klęsk żywiołowych.

Niemniej jednak warto zaznaczyć, że etapy zapobiegawcze oraz przygotowawcze w kwestii ewentualnej eskalacji zagrożeń nie są zagadnieniami, które mogłyby wyrażać jakąkolwiek skończoność. Należy zatem zrozumieć nieprzerwaną potrzebę doskonalenia każdej sfery omawianej tematyki, która jest w stanie zapewnić niezaburzoną formę występowania jednej z najważniejszych wartości ludzkiej egzystencji – wartości bezpieczeństwa.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. 2020. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego. Warszawa.
- Bujalski Szymon. „Nadchodzi katastrofa. Województwo łódzkie zmienia się w pustynię”. <https://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,44788,24871387,nadchodzi-katastrofa-wojewodztwo-lodzkie-zmienia-sie-w-pustynie.html>.
- Dokument Ministerstwa Środowiska. 2018. Plany adaptacji do zmian klimatu 44 miast Polski. Publikacja podsumowująca. Warszawa.
- Dokument Ministerstwa Środowiska. 2019. Polityka Ekologiczna Państwa 2030. Strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej. Warszawa.
- Gryz Jarosław, Kitler Waldemar. 2007. System reagowania kryzysowego. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

- Kasaniuk Krzysztof. 2003. „Proces decydowania politycznego – teoretyczne podstawy analizy”. *Studia Polityczne* (14): 135–151.
- Komunikat na stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Szef BB: wkrótce założenia do ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/8818,Szef-BBN-wkrotce-zalozenia-do-ustawy-o-zarządzaniu-bezpieczenstwem-narodowym.html>.
- Kozłowska Katarzyna. 2001. „Etymologia, pojęcia i typologia kryzysów”. *Myśl Wojskowa* (2): 42–53.
- Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi. 2011. *Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego*. Łódź.
- Molo Beata. 2009. Implikacje zagrożeń ekologicznych ze szczególnym uwzględnieniem wpływu zmian klimatycznych na bezpieczeństwo międzynarodowe. W *Czynniki stabilizacji destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, 429–441. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Opałek Kazimierz (red.). 1978. *Z zagadnień teorii polityki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pietraś Ziemowit Jacek. 2000. *Decydowanie Polityczne*, Warszawa-Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Płachta Michał Wojciech. 2020. „Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020”. *Przegląd Naukowo-Metodyczny Edukacja dla bezpieczeństwa XIII* (1): 13–21.
- Prorok Magdalena. 2015. „Podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych. Część I: podstawy teoretyczne” *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka* (3): 59–70.
- Prorok Magdalena. 2015. „Podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych. Część II: praktyczny wymiar procesu decyzyjnego”. *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka* (4): 83–91.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, *Dz.U.* 2015 poz. 1136.
- Sobczak Jacek. 2020. „Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”. *Akademia Sztuki Wojennej Cybersecurity and Law* (2): 7–37.
- Stańczak Joanna, Znajewska Agnieszka. 2019. *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 roku*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Sztompka Piotr. 2002. *Socjologia. Analiza Społeczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, *Dz.U.* 1967, nr 44, poz. 220.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, *Dz.U.* 2007, nr 89, poz. 590.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o prawie ochrony środowiska, *Dz.U.* 2001, nr 62, poz. 627.
- Wiśniewski Bernard, Koziół Jerzy, Falecki Janusz. 2017. *Podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.
- Żebrowski Andrzej. 2012. *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.