

OCK W KRYZYSIE, CZYLI WIRUS MÓWI: SPRAWDZAM!

Panująca w Polsce od kilku tygodni pandemia koronawirusa jest swego rodzaju testem dojrzałości struktur państwowych na zarządzanie w czasie kryzysu i wykorzystanie obrony cywilnej. Scenariusze działań w sytuacji zagrożenia przechodzą obecnie praktyczny sprawdzian swojej skuteczności, nie tylko w Polsce, ale w większości krajów na świecie. To dobry moment na porównanie działania naszego systemu zarządzania kryzysowego z systemami innych krajów europejskich, zarówno dojrzałych krajów Europy Zachodniej, jak również wschodzących Europy Wschodniej i Centralnej.

System zarządzania kryzysowego to całokształt rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, realizowanych przez wszystkie szczeble władz publicznych, we współpracy z wyspecjalizowanymi organizacjami, instytucjami oraz firmami prywatnymi w celu zapobiegania i reagowania na sytuacje kryzysowe.

Badania opinii publicznej pokazują, że obywatele krajów europejskich oczekują od swoich rządów zapewnienia im podstawowej ochrony przed zagrożeniami. Poziom względny poczucia bezpieczeństwa różni się w poszczególnych krajach. Na południu Europy i w nowych krajach członkowskich UE mieszkańcy mają większe obawy o własne bezpieczeństwo, niż w krajach starej Unii oraz na północy kontynentu.

Stopień decentralizacji systemów bezpieczeństwa cywilnego różni się znacznie w poszczególnych krajach, co odzwierciedla różne tradycje kulturowe i rozwiązania instytucjonalne w tych państwach. Kraje Europy Północno-Zachodniej mają zdecentralizowane formy organizacji, podczas gdy te z Europy Południowo-Wschodniej i Wschodniej posiadają systemy bardziej scentralizowane. Pod względem zarządzania kryzysowego w większości krajów władze lokalne zachowują dużą samodzielność, z możliwością zwracania się o pomoc do władz ponadlokalnych. W większości krajów Unii Europejskiej do budowy systemu bezpieczeństwa cywilnego wykorzystuje się zaangażowanie wolontariuszy — zwykłych obywateli. Państwa Środkowej Europy (np. Austria) wykorzystują wolontariat jako jeden z podstawowych elementów swoich systemów bezpieczeństwa.

Oprócz instytucji i wolontariuszy, w systemach zarządzania kryzysowego czasem udział biorą prywatne podmioty. W większości krajów europejskich podmioty prywatne są zdecydowanie mniej zaangażowane w ochronę ludności i zarządzanie kryzysowe. W Europie Zachodniej można jednak dostrzec wysoki poziom współpracy z sektorem prywatnym w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej i zagadnieniami związanymi z cyberbezpieczeństwem.

W ciągu ostatnich lat UE konsekwentnie buduje rozwiązania administracyjne służące krajom członkowskim pomocą w koordynacji działań na wypadek zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej kraju. Inicjatywy, takie jak Centrum Reagowania Kryzysowego Komisji Europejskiej (Emergency Response Coordination Centre), pomoc w ramach Mechanizmu Ochrony Ludności, wzmacniają rolę UE. Widoczny jest jednak trend do decentralizacji przez UE systemu bezpieczeństwa cywilnego i

wspierania jego rozwoju poprzez zapewnienie zasobów i wiedzy lokalnym krajom wspólnotowym.

W polskim systemie prawnym nie został uchwalony jeden akt prawny, który w sposób kompleksowy regulowałby całokształt zagadnień związanych z ochroną ludności w ramach systemu bezpieczeństwa cywilnego. Uregulowania w tym zakresie są rozproszone w wielu aktach prawnych. Prace nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (OLiOC) rozpoczęły się w 2017 r. [W lipcu 2019 r. MSWiA skierowało projekt ustawy do uzgodnień międzyresortowych](#). Do dzisiaj nie zakończono prac legislacyjnych i nie wdrożono ustawy OLiOC.

OCK w polskim wydaniu

Projekt ustawy zakłada, że ochrona ludności cywilnej w czasie pokoju, sytuacji kryzysowych i stanów nadzwyczajnych realizowana jest przez zarządzanie kryzysowe. W czasie stanu wojennego lub wojny, realizacja zadań kryzysowych oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych zdefiniowana jest jako obrona cywilna. Mamy więc swego rodzaju dualizm rozwiązań prawnych, tj. funkcjonują struktury w ramach zarządzania kryzysowego i niezależnie utrzymywane są na wypadek wojny formacje obrony cywilnej. Plany zarządzania kryzysowego na poziomie gmin, powiatów i ministerstw często nie są między sobą konsultowane. Istnieją braki kadrowe pracowników odpowiedzialnych za te zadania. Często w gminach i powiatach wykonywanie tych zadań powierzane jest jednej osobie, często w ramach tylko części etatu, jako dodatek do innych zadań (np. prowadzenia księgowości budżetowej lub ochrony informacji niejawnych). Taki schemat organizacji z założenia czyni brak możliwości realizacji zadań w sposób prawidłowy.

W wielu jednostkach istnieje problem z szybkim uruchamianiem centrów zarządzania kryzysowego pracujących w trybie 7 dni w tygodniu i 24 godziny na dobę. Ćwiczenia i szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego, których obowiązek organizowania nałożono na wszystkie organy zarządzania kryzysowego na szczeblu lokalnym, jako instrument umożliwiający m.in. zapoznanie pracowników z treścią planu oraz weryfikację procedur w nim zawartych, są realizowane niezwykle rzadko. Organy zarządzania kryzysowego szczebla powiatowego i gminnego najczęściej są jedynie uczestnikami ćwiczeń wojewódzkich, natomiast rzadko organizują ćwiczenia dla podległych im struktur. Istotnym elementem skutecznego systemu zarządzania kryzysowego jest odpowiednie zaplanowanie przejmowania przez struktury administracji rządowej i samorządowej kontroli nad sytuacjami kryzysowymi. Obowiązujące przepisy regulujące organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej wciąż nie zapewniają skutecznej koordynacji działań dotyczących szeroko pojętej ochrony ludności oraz współdziałania w zwalczaniu pandemii.

Czytaj też: [Broń palna w rękach obywateli a bezpieczeństwo państwa \[OPINIA\]](#)

Szef Obrony Cywilnej Kraju (OCK), którym jest komendant główny straży pożarnej, nie posiada własnego aparatu wykonawczego (urzędu), niezbędnego do realizacji powierzonych mu ustawowych zadań. Ponadto, ma on ograniczone możliwości w zakresie władczego oddziaływania na szefów obrony cywilnej pozostałych szczebli oraz kształtowania budżetu obrony cywilnej. W efekcie działania Szefa OCK nie doprowadziły do usprawnienia realizacji zadań przez terenowe (tj. wojewódzkie, powiatowe i gminne) struktury obrony cywilnej. Aktywność szefów Obrony Cywilnej Województw, Powiatów i Gmin nie koncentruje się na analizie potrzeb zasobów przeznaczonych do wykonywania zadań obrony cywilnej. Działalność lokalnych szefów obrony cywilnej często skupia się na opracowywaniu licznych dokumentów planistycznych i sprawozdawczych, które w znikomym stopniu przekładają się na rzeczywiste działania związane z rozwojem i modernizacją struktur obrony cywilnej. Nie istnieje centralny budżet na obronę cywilną. Zadania są finansowane przez lokalne samorządy, które często

oszczędzają w tych obszarach. W 2018 roku na obronę cywilną wydano 25,3 miliona złotych, z czego 10 milionów na pensje. To są niewystarczające fundusze na skuteczną realizację zadań.

Istotną okolicznością mogącą mieć wpływ na realizację zadań są również problemy z interpretacją i niezrozumieniem kluczowych pojęć dotyczących zarządzania kryzysowego, w szczególności przesłanek uznania sytuacji za "kryzysową". W praktyce zarządzania kryzysowego, dla wskazania negatywnych zjawisk i zagrożeń często używa się zwrotu "sytuacja nosząca znamiona sytuacji kryzysowej". Termin taki nie został jednak zdefiniowany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Większość sprzętu przechowywanego w ramach nielicznych magazynów obrony cywilnej jest przestarzałych i nie nadaje się do użytku.

Czytaj też: [Nowela ustawy o zarządzaniu kryzysowym przyjęta przez rząd](#)

W Polsce nie funkcjonuje kompleksowy system ochrony ludności w czasie kryzysu, w tym również w czasie pandemii. Prace legislacyjne w tym zakresie przebiegają powoli, a szereg przepisów już obowiązujących wymaga doprecyzowania. Organy i instytucje odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej nie stworzyły struktur i skutecznych procedur adekwatnych do występujących zagrożeń oraz nie zapewniły zasobów niezbędnych do ich realizacji. Działania straży pożarnych, policji, żołnierzy oraz zwykłych obywateli nie są skutecznie koordynowane. W ramach struktur zarządzania kryzysowego brak jest współpracy i bieżącej wymiany informacji wszystkich podmiotów wchodzących w ich skład. Komunikację i współpracę utrudnia rozproszona struktura regulacji prawnych dotyczących ochrony ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Procedury i scenariusze nie są regularnie aktualizowane. Często dokumenty te są tworzone bez konsultacji i udziału wszystkich podmiotów, wchodzących w skład systemu zarządzania kryzysowego. Przeprowadzane ćwiczenia często są niewystarczające lub brakuje ich w ogóle w obrębie szczebli niższej instancji. Finansowanie struktur obrony cywilnej z centralnych budżetów, spójne szkolenie według jednego schematu i z jednym modelem wyposażenia, zdecydowanie zwiększyłoby możliwości operacyjne realizacji zadań podczas kryzysu. Obecnie funkcjonujący model systemu obrony cywilnej kraju wciąż nie jest w pełni dostosowany do aktualnych potrzeb, w tym wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej i obecnej organizacji państwa w czasach pandemii wirusa COVID-19.

Choć test systemu zarządzania kryzysowego wciąż trwa i być może najcięższą próbę ma dopiero przed sobą, już dziś wyłania się obraz tego, co wymaga natychmiastowych usprawnień. Po pierwsze, w trybie pilnym powinna zostać uchwalona ustawa OLiOC, która precyzyjnie i jednoznacznie określi jednostki odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej, zdefiniuje procesy oraz zakres współpracy organów wchodzących w skład systemu. Szef OCK powinien posiadać zdefiniowany ustawowo urząd wykonawczy. Po drugie, procedury zarządzania kryzysowego powinny zostać uaktualnione na szczeblach wszystkich jednostek do jednego, wspólnego schematu. Plany zarządzania kryzysowego powinny być budowane od dołu, począwszy od gmin, powiatów, województw, ministerstw i centralnie scalane w jeden, spójny dokument, który następnie byłby dystrybuowany do wszystkich jednostek. Ustawa OLiOC powinna również precyzyjnie adresować proces planowania, co ułatwiłoby komunikację i współpracę między jednostkami. Dobrą praktyką byłoby również wspólne opracowywanie planów działań kryzysowych. Już dzisiaj powszechnie wykorzystywane są narzędzia teleinformatyczne do pracy zdalnej. Te same narzędzia mogą zostać wykorzystane do wspólnej pracy kryzysowych zespołów projektowych, w skład których wchodziłoby przedstawiciele gmin, powiatów, województw, ministerstw, wojska, straży pożarnej i innych organizacji. Takie wirtualne zespoły mogłyby efektywnie, wspólnie pracować nad planami i scenariuszami działań kryzysowych oraz regularnie je uaktualniać.

Po trzecie, regularne ćwiczenia i zdefiniowanie jednego, wspólnego systemu szkoleń zwiększyłyby zdolności operacyjne wszystkich jednostek wchodzących w skład zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej oraz pozwoliłyby na ciągłe doskonalenie procesów kryzysowych. Po czwarte, niezbędne wydaje się budowanie wśród obywateli świadomości potrzeby istnienia i efektywnego funkcjonowania struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, w czym panująca obecnie pandemia wirusa COVID-19 może skutecznie pomóc.

Adam Wygodny — Ekspert Fundacji Instytutu Bezpieczeństwa i Strategii. Obecnie specjalizuje się w audycie bezpieczeństwa teleinformatycznego. Przez ostatnie lata w Najwyższej Izbie Kontroli prowadził audyty realizacji polityk cyberbezpieczeństwa w Siłach Zbrojnych RP. Członek stowarzyszenia OECD Auditors Alliance.