

Paweł Dąbrowski

Akademia Obrony Narodowej

e-mail: pawdabro@gmail.com

RESORTOWOŚĆ JAKO ŹRÓDŁO ZAGROŻEŃ W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Department as a source of threats in the crisis management system

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, klęska żywiołowa, resorty rządowe, kompetencje, dysfunkcja

Key words: crisis management, natural disaster, government departments, competence, dysfunction

WSTĘP

W dyskusjach pomiędzy praktykami z szeroko rozumianej dziedziny bezpieczeństwa, oprócz typowych problemów, jak wieloletnie zaniedbania oraz słabość finansów państwa przekładająca się na skuteczność działań w sytuacjach kryzysowych, dotyczących zarówno poszczególnych osób jak i zdarzeń o charakterze masowym, stosunkowo często podnosi się kwestie związane z brakiem współpracy i koordynacji postępowania poszczególnych służb, organów administracji publicznej lub jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego. Problem ten implikuje nie tylko spadek skuteczności i wydłużenie czasu działań z zakresu reagowania kryzysowego, lecz również objawia się nieefektywnymi zabiegami w innych fazach cyklu zarządzania kryzysowego: planowaniu, przygotowaniu i odbudowie. Reperkusje tego stanu rzeczy odczuwalne są przy klęsce żywiołowej, która w dotkliwy sposób odsłania brak odpowiednich narzędzi ze strony państwa zarówno w sferze zapobiegania im, jak i ograniczania ich następstw. Wydaje się zatem, że znaczącym, aczkolwiek nie do końca zdefiniowanym źródłem zagrożeń dla efektywności polskiego systemu zarządzania kryzysowego jest zjawisko określane mianem resortowości. Istotnym dla usprawnienia działań systemu wydaje się zatem podjęcie próby zdefiniowania tego zjawiska oraz jego skutków w działaniach organów państwa.

POJĘCIE RESORTOWOŚCI

Wśród licznych dysfunkcji polskiego systemu prawno–ustrojowego jedną z częściej wymienianych jest resortowość, używana zamiennie z pojęciem branżowości. Pojęcie resortowości, samo w sobie, nie ma konotacji negatywnych, wywodzi się bowiem z XVII–wiecznej Francji i wykształconych za panowania królów Ludwika XIII i Ludwika XIV zasad organizacji i podziału zadań w administracji rządowej. Zgodnie z tymi założeniami zadania należące do administracji państwowej podzielono pomiędzy niezależne od siebie struktury organizacyjne zwane resortami (później ministerstwami). Początkowo na czele resortów stały organy kolegialne, z czasem zarządzanie resortami stało się jednoosobowe. Przyjęty we Francji podział szybko rozprzestrzenił się na inne kraje europejskie, m.in. Prusy, Austrię, Belgię, Holandię, Rosję i Polskę (Izdebski 2001). W mocno zmodyfikowanej w stosunku do pierwowzoru formie, model ten jest obecny we wszystkich rozwiniętych krajach.

Zatem w podstawowym rozumieniu, resortowość oznacza podział zadań publicznych pomiędzy niezależnymi od siebie resortami (ministerstwa). W naukach prawnych definicja ta jest bardziej rozbudowana. Za resortowość przyjmuje się bowiem wyodrębnione organizacyjnie części administracji państwowej, zajmujące się wydzielonymi i powiązаныmi ze sobą kompleksami spraw, którymi kieruje minister bądź inny organ naczelny. Potocznie rozumiane pojęcie resortu, jako synonimu ministerstwa nie należy jednakże traktować ściśle. Pojęcie resortu nie oznacza bowiem jedynie organu wykonawczego ministra, lecz również jednostki mu podporządkowane (służby, inspekcje, agencje itp.). Tym samym, za resortowość należy raczej uważać określony zakres zadań i powiązane z nimi instytucje, hierarchicznie podporządkowane odpowiedzialnemu za nie ministrowi (Wierzbowski 2001).

POJĘCIE TZW. ZŁEJ RESORTOWOŚCI

Resortowość sama w sobie nie jest zjawiskiem negatywnym, w naukach prawno – administracyjnych umiejscawia się ją jako jedną z zasad prawidłowego funkcjonowania administracji rządowej. Tym niemniej, należy zwrócić uwagę na negatywne aspekty tego zjawiska. Są nimi między innymi: brak koordynacji prowadzonych działań, spory kompetencyjne, dublowanie kompetencji organów państwowych, nadmierne zawilości w strukturze organizacyjnej państwa wreszcie przerost i spadek wydajności biurokracji. Problemy te są typowe dla każdego kraju z rozwiniętym aparatem państwowym, a ich stopień występowania wydaje się zwiększać wraz z ze wzrostem stopnia skomplikowania problemów, z którymi państwo, jako instytucja, musi się mierzyć. Zjawisko to można określić mianem złej resortowości, rozumianej jako nieskoordynowane, niespójne i niestandardyzowane działania poszczególnych działów administracji

państwowej realizowane przez poszczególne ministerstwa i urzędy państwowe. Prowadzą one do nieracjonalnego wykorzystania posiadanych sił i środków na realizację wyznaczonych zadań, co w efekcie prowadzi do niegospodarności i często nieprawidłowego wykonania tychże zadań. Innym negatywnym aspektem resortowości jest, wskazywany przez badaczy, przerost struktur organizacyjnych administracji państwowej, prowadzący do znaczącego wzrostu nieefektywności ich działania (Knosala 2010).

Problem złej resortowości w literaturze przedmiotu pojawia się stosunkowo rzadko. Zjawisko to opisano już w kategoriach braku jednolitości, współpracy i koordynacji różnych działań organów i instytucji państwowych (Staśkiewicz 2008). Dlatego też, na potrzeby niniejszego opracowania, autor przyjął następującą klasyfikację resortowości:

- resortowość klasyczna – obejmująca prowadzenie polityki zgodnie z zakresem zadań i kompetencji w obrębie poszczególnych działów administracji rządowej (ministerstw);
- resortowość instytucjonalna – przejawiająca się w realizowaniu zadań wyłącznie z zakresu kompetencji przez organy i instytucje administracji rządowej od szczebla centralnego do lokalnego, np. Policja, Straż Pożarna, Straż Graniczna, Wojsko Polskie, różnego rodzaju inspekcje, urzędy i instytucje o zhierarchizowanej strukturze;
- resortowość regionalna – objawiająca się realizowaniem (lub nie) zadań z zakresu administracji wojewódzkiej, zarówno rządowej jak i samorządowej połączone ze sporami kompetencyjnymi pomiędzy organami wojewody a samorządu lokalnego;
- resortowość wewnętrzna – przejawiająca się w realizacji wyłącznie ściśle przydzielonych zadań w ramach danej komórki organizacyjnej danego organu lub instytucji.

Według W. Staśkiewicza (2008) ogólnie rozumiana resortowość może przejawiać się zarówno w braku koordynacji polityki pomiędzy poszczególnymi ministerstwami danego rządu, w tworzeniu niespójnych i wzajemnie się wykluczających norm prawnych, jak również w sporach kompetencyjnych pomiędzy poszczególnymi wydziałami urzędu gminy. Ponadto, poza kwestiami natury prawno-organizacyjnej pojawia się również problem finansowania zadań wykonywanych przez różne instytucje (Bober i in. 2013).

ZŁA RESORTOWOŚĆ W KONTEKŚCIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Przedstawione powyżej problemy przenoszą się również na system zarządzania kryzysowego. Biorąc pod uwagę obecną strukturę administracyjną państwa, w Polsce istnieje z tym poważny problem, widoczny przy zdarzeniach w większej skali. Katastrofalne powodzie z roku 1997 oraz 2001 ujawniły braki prawno-proceduralne w polskim systemie zarządzania kryzysowego. Wprowadzone

w późniejszych latach zmiany prawne, m.in. ustawa o stanach nadzwyczajnych lub ustawa o zarządzaniu kryzysowym, w pewnym sensie porządkują kwestie działania struktur państwowych w sytuacji wystąpienia stanów nadzwyczajnych lecz nie rozwiązały one problemu.

Uchwalona w 2007 roku ustawa o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007, Nr 89, poz. 590) narzuca wprawdzie na poszczególne organy administracji rządowej i samorządowej obowiązek sporządzenia odpowiednich planów i procedur, lecz w praktyce, organy te mają niewielkie możliwości rzeczywistego ich zrealizowania. Przyczyn takiego stanu rzeczy można doszukiwać się zarówno w słabości finansowej organów administracji oraz przeznaczonych do reagowania na sytuacje kryzysowe odpowiednich służb, inspekcji i straży, jak i w kwestiach proceduralnych, które na poziomie administracji opracowywane są w sposób ogólnikowy. Należy dodać, że poszczególne służby tworzą osobne procedury i plany dostosowane do swojej specyfiki, lecz w żaden sposób, bądź w nieznacznym stopniu, uwzględniające współpracę z innymi służbami lub organami administracji.

Na mocy ustawy, tworzone są centra zarządzania kryzysowego na szczeblu wojewódzkim, których zadania określa powyższa ustawa. Należą do nich:

- pełnienie całodobowego dyżuru,
- współdziałanie z innymi centrami zarządzania kryzysowego,
- nadzór nad systemem wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności,
- współpraca z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za ochronę środowiska,
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne,
- dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum,
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Wartym podkreślenia jest, że na mocy niniejszej ustawy, organami właściwymi do zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach administracji są:

- Rada Ministrów (w szczególnych wypadkach minister spraw wewnętrznych) – na szczeblu centralnym,
- wojewoda – na szczeblu wojewódzkim,
- starosta – na szczeblu powiatowym,
- wójt (burmistrz, prezydent miasta) – na szczeblu gminy.

Zadania tych organów na mocy powyższej ustawy są w większości zbieżne i sprowadzają się do: monitorowania potencjalnych zagrożeń, tworzenia planów reagowania kryzysowego na poszczególnych szczeblach, gromadzenia i analizowania zebranych materiałów, zapobiegania aktom terroru, realizacji opracowanych przedsięwzięć planistycznych itp. Problem mogący zaistnieć przy realizacji tych zadań sprowadza się właśnie do kwestii źle pojętej resortowości. Teoretycznie, zgodnie z opracowanymi siatkami bezpieczeństwa (które na mocy ustawy stanowią obligatoryjny załącznik do każdego planu reagowania kryzysowego) przy konkretnych typach

zdarzeń określona jest służba wiodąca, która przejmuje główny ciężar działań oraz służby (podmioty) współdziałające. Koordynatorem działań zależnie od skali zdarzenia jest odpowiednio wójt, starosta, wojewoda, Rada Ministrów. Problemem jednak jest to, że organy te, nie mają praktycznej możliwości wpływu na działania poszczególnych służb. I tak, w przypadku pożaru, zależnie od jego skali np. starosta ma prawo zażądać od Komendanta Powiatowego PSP usunięcia tego zagrożenia, lecz na tym jego faktyczne możliwości się kończą. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku Policji i innych działających na terenie powiatu służb lub inspekcji. Wynika to ze specyfiki działań poszczególnych służb oraz posiadanych przez nie informacji niejawnych. Faktem jest, że starosta, nie mając faktycznej możliwości wpływu na prowadzone działania, nie może ich efektywnie koordynować (Szydłowski 2007). Podobieństwa dostrzega się w kwestii współpracy poszczególnych służb, które są regulowane na podstawie porozumień zawieranych między poszczególnymi komendantami, lecz zasady te wypracowują między sobą na poziomie lokalnym bądź regionalnym (np. Policja ze Strażą Pożarną). Problem może się pojawić, kiedy na terenie np. powiatu poszczególni komendanci powiatowi, wójtowie lub starostowie nie będą mieli, z jedyne sobie znanych przyczyn, ochoty do współpracy (Wilczyński 2011)¹. W takiej sytuacji, gdy dojdzie do zdarzenia o większej skali, współpraca tych służb przyjmie charakter improwizacji, co z pewnością odbije się na skuteczności prowadzonych działań.

Problem resortowości instytucjonalnej ma również inny charakter. Za przykład mogą posłużyć np. działania podjęte na miejscu katastrofy kolejowej w Szczekocinach w marcu 2012 r. Na miejscu działały odpowiednie służby, Straż Pożarna (która w tego typu sytuacjach jest służbą wiodącą i na niej spoczywa główny ciężar prowadzenia działań ratowniczych), Policja, Straż Ochrony Kolei, instytucje kolejowe itp. wykonując zadania adekwatne do swojej specyfiki. Z teoretycznego punktu widzenia ich poczynania koordynował starosta wraz z zespołem zarządzania kryzysowego. Decyzje tego zespołu nie były przekazywane równocześnie do wszystkich jednostek obecnych na miejscu zdarzenia lecz poprzez poszczególnych członków zespołu do podległych im jednostek, co zdecydowanie wydłużało czas od podjęcia decyzji do ich realizacji. Następnym problemem jest niekompatybilność systemów teleinformatycznych poszczególnych służb. Każda z nich posiada bowiem systemy dostosowane do swoich wymagań i specyfiki działań, zarazem niedostosowane do prowadzenia wymiany informacji z innymi służbami. Prowadzi to do znacznego wydłużenia czasu reakcji oraz licznych problemów z wypracowaniem jednolitego postępowania wszystkich służb działających jednocześnie na miejscu zdarzenia. Pożądane i postulowane przez badaczy zintegrowanie tych system-

¹ Wart wspomnienia w takim przypadku jest czynnik czysto ludzki. Nierzadko zdarzają się osobiste konflikty lub nieporozumienia pomiędzy osobami sprawującymi funkcje kierownicze w szeroko rozumianych organach administracji państwowej, przekładające się na wolę i skuteczność współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Problemy te bywają opisywane przez media, wymagają jednak dokładniejszego zbadania.

ów, ciągle nie wyszło poza fazę planowania (Grosset 2012). Analogicznie dotyczy to kwestii synergiczności i logistyki dla prowadzonych działań. Każda służba, działa bowiem według swoich procedur (co jest ogólnie przyjęte) lecz jednocześnie wprowadza do działań swoje systemy dowodzenia i logistyki. W rezultacie, poszczególne służby i instytucje współdziałają ze sobą lecz dowodzone i zaopatrywane są oddzielnie. Może to doprowadzić do sytuacji, w których np. strażacy będą na miejscu zaopatrzeni w paliwo, oświetlenie, żywność itp., a policjanci zabezpieczający to miejsce lub wspierający działania strażaków nie będą mieli na miejscu odpowiedniego zaopatrzenia. Może również wystąpić (i wystąpiło podczas zamieszek z okazji Święta Niepodległości) narażenie funkcjonariuszy służby na niebezpieczeństwo związane z brakiem zabezpieczenia ich działań przez inne służby. Taka sytuacja miała miejsce podczas wspomnianego Święta Niepodległości w Warszawie w 2013 r., kiedy strażacy usiłujący ugasić podpaloną przez chuliganów „tęczę” zostali przez nich zaatakowani. Policja, najwyraźniej nie mająca świadomości o prowadzonej przez strażaków akcji, nie zapewniła im osłony przed atakiem chuliganów². Tym samym wspomniany obiekt spłonął. Powyższe zdarzenie zakończyło się relatywnie niskimi stratami materialnymi (kilkadziesiąt tysięcy złotych), bez osób poszkodowanych. Tym niemniej, podobny wypadek na terenie zurbanizowanym, może doprowadzić do dużo większego zagrożenia w przypadku rozprzestrzenienia się ognia, co już stanowi poważne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi.

Kolejnym negatywnym aspektem związanym ze zjawiskiem resortowości regionalnej jest dublowanie kompetencji w różnych zakresach działań. Prowadzi to do sporów kompetencyjnych i rozmycia odpowiedzialności za określoną sferę działania, co jest wyjątkowo niewłaściwą sytuacją w przypadku bezpieczeństwa i redukcji ryzyka (Wilczyński 2011). Przykładem jest kwestia utrzymania należytego stanu technicznego, modernizacji i rozbudowy wałów przeciwpowodziowych. Według obecnego stanu prawnego, za powyższe kwestie odpowiedzialni są:

- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej wraz z podległymi zarządami regionalnymi,
- Ministerstwo Infrastruktury,
- Ministerstwo Środowiska,
- Ministerstwo Rolnictwa wraz z podległymi wojewódzkimi zarządami melioracji i urzędzeń wodnych,
- wojewodowie,
- marszałkowie województw,
- starostowie,

² Autor niniejszego artykułu odwołuje się do prowadzonej osobiście obserwacji powyższego zdarzenia. Brak odpowiedniej reakcji Policji może mieć także inne przyczyny, jak np. zaangażowanie dostępnych sił w innym miejscu. W chwili powstawania niniejszego opracowania, pełna przyczyna takiego przebiegu wydarzeń nie była jeszcze autorowi w pełni znana.

- wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast (Bernaciak 2014).

Pomiędzy wymienionymi wyżej organami wciąż trwają na różnych poziomach spory o to, który z nich na danym obszarze ma dbać o należyty stan wałów przeciwpowodziowych, czego efektem jest wciąż niezadowolający ich stan techniczny, a co za tym idzie, zwiększone zagrożenie skutkami powodzi, czego doświadczamy co kilka lat. Wartym podkreślenia jest, że takie rozwiązanie krytykowane jest nieomal przy każdej większej powodzi, lecz póki co, zmian tego stanu rzeczy nadal nie ma.

Ostatnim negatywnym przykładem zjawiska klasycznej resortowości są wdrażane w ostatnich latach przez kolejne rządy, kolejne programy poprawy bezpieczeństwa. W latach 2007–2013 wdrożono w sumie 21 programów naprawczych w rozmaitych sferach dotyczących bezpieczeństwa, lecz ich efektywność poddawana jest nadal ostrej krytyce. Podstawowym zarzutem jest ich cząstkowość, co sprawia, że działanie tych programów ogranicza się niejednokrotnie do bardzo wąskiej dziedziny bezpieczeństwa. Wśród innych zarzutów wymienia się również: brak jednolitych procedur postępowania, niewystarczające rozgraniczenie kompetencji, nieracjonalne gospodarowanie kadrami administracji publicznej, brak szerszej perspektywy współpracy pomiędzy poszczególnymi organami i instytucjami publicznymi (Fehler 2012). W rezultacie, cele postawione przed tymi programami albo nie zostały osiągnięte, albo ich efekt był słabo dostrzegalny.

WNIOSKI

Przedstawione powyżej aspekty źle rozumianej resortowości nie wyczerpują pełni tego zjawiska. Szersze jego zbadanie i wypracowanie sposobów jego eliminacji stwarzałyby szansę na znaczące poprawienie skuteczności działań organów i instytucji państwowych w sytuacjach kryzysowych oraz ograniczenia ich skali i skutków dla społeczeństwa. Wydaje się, że najprostszym sposobem na poprawę obecnej sytuacji może być jasne i jednoznaczne zdefiniowanie podmiotów odpowiedzialnych za daną sferę bezpieczeństwa oraz ich zakresu odpowiedzialności, a także sposobów współpracy z innymi instytucjami już na etapie prac legislacyjnych, na szczeblu rządowym oraz przekazanie wypracowanego wzorca na niższe szczeble szeroko rozumianej administracji państwowej, do szczebla lokalnego włącznie. Pozwoliłoby to na zakończenie sporów kompetencyjnych pomiędzy poszczególnymi organami państwowymi, a przede wszystkim usprawnienie ich współpracy oraz, co wydaje się najistotniejsze, efektywnego finansowania działań tych organów. Podkreślić jednak należy, że w pracach tych należałoby zwrócić szczególną uwagę na opinie praktyków sfery bezpieczeństwa pracujących w terenie, którzy w swych codziennych działaniach najdotkliwiej odczuwają skutki źle pojmowanej resortowości we wszystkich jej aspektach.

Literatura

- Bernaciak A., Spychała M., Struktura organizacyjna systemu gospodarki wodnej w Polsce, www.e-czytelnia.abrys.pl (dostęp z dn. 28.02.2014).
- Bober J., Hausner J. i in., 2013, Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Małopolska Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Fehler W., 2012, Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski – aspekty teoretyczne i praktyczne, Wyd. Arte, Biała Podlaska.
- Grosset R., 2012, Procedury obsługi zdarzeń wynikające z pragmatyki zawodowej oraz przepisów wewnętrznych obowiązujących poszczególne służby, inspekcje i strażę, [w:] J. Wołęjszo (red.), Instytucjonalizacji i optymalizacja hierarchicznego modelu matryc bezpieczeństwa publicznego oraz systemu zarządzania zasobami i działaniami ratowniczymi, Wyd. Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej.
- Izdebski H., 2001, Historia Administracji, Wyd. Liber, Warszawa.
- Knosala E., 2010, Zarys nauki administracji, Wolters Kluwer, Zakamycze.
- Staśkiewicz W., 2008, Stanowienie prawa, model legislacji do wymiany, *Decydent & Decision Maker*, nr 78.
- Szydłowski B., 2007, Formalno–prawne podstawy organizacji współdziałania administracji publicznej w województwie w sytuacjach kryzysowych, [w:] Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierda (red.), Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa, Wyd. Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku – Białej, Bielsko – Biała.
- Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007, Nr 89, poz. 590.
- Wierzbowski M. (red.), 2001, Prawo administracyjne, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa.
- Wilczyński P., 2011, Polska od „morza” do „morza”, *Tygodnik Powszechny*, nr 16.

SUMMARY

Many commentators had undertaken topic of poorly understood state department as a source of problems in creation of the Polish legal system. Unfortunately the same can be expressed in relation to crisis management system. This applies not only to questions of law-making as such, but also the functioning of various safe-oriented departments. Each service develop individual procedures, expanding infrastructure, communication systems etc. only in relation to their own needs. These activities, however, are not coordinated in a uniform manner, resulting in incompatibility of these systems and as a result can lead to serious difficulties in preparing and conducting rescue operations possible on a larger scale. The author of this article attempts to analyze this phenomenon, assess the possible risks and the potential implications of the status quo.