

SI 4023



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

AON wewn. 5130/99

Mjr dr inż. Waldemar KITLER

SIŁY ZBROJNE A OBRONA CYWILNA (NIEMILITARNA)

WYBRANE ASPEKTY WOJSKOWEGO WSPARCIA
DLA WŁADZ CYWILNYCH

Studium – część I



52189

WARSZAWA

1999

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

AON wewn. 5130/99



Mjr dr inż. Waldemar KITLER

SIŁY ZBROJNE A OBRONA CYWILNA (NIEMILITARNA)

WYBRANE ASPEKTY WOJSKOWEGO WSPARCIA DLA WŁADZ CYWILNYCH

Studium - część I

E R R A T A

Strona	Wiersz	Jest	Powinno być
6	3 od góry	obrona	obroną
6	4 od góry	obronę niemilitarną	obronę militarną
6	10 od góry	elementami	elementów
6	16 od góry	forma	formą
73	10 od góry	n ^o 65-28	n° 65-28
73	10 od dołu	19797	1979
79	6 i 7 od dołu	Rok 1998 straty w wyniku klęsk i katastrof wyniosły około 90 mld USD	nie powinno być

Waldemar KITLER, *Siły zbrojne a obrona cywilna (niemilitarna)*

Redaktor techniczny
Beata Klarowska

Korekta
Jadwiga Górczyk

Skład, druk i oprawa:
Akademia Obrony Narodowej
Wydział Wydawniczy
Zam. nr 108/WW

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
1. Obrona cywilna w świetle prawa międzynarodowego i państwowego	8
2. Zasady i funkcjonalno-strukturalne aspekty wojskowego wsparcia dla władz cywilnych ..	32
2.1. Siły zbrojne w ochronie ludności	33
2.1.1. Zasady ogólne	33
2.1.2. Rozwiązania obecne i propozycje zmian funkcjonalno-strukturalnych w siłach zbrojnych, wynikające z ich udziału w ochronie ludności	44
2.1.2.1. Aspekty kierowania	47
2.1.2.2. Organizacja sił wojskowych w aspekcie ich użycia w ochronie ludności	55
2.1.2.3. Rola wojsk Obrony Terytorialnej	59
2.2. Wybrane aspekty wojskowego wsparcia na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego	64
Zakończenie	71
Bibliografia	73
Załączniki	
1. „Siedem dni grozy”. Obraz klęski huraganu „Mitch”	
2. Trzęsienie ziemi w Kolumbii	
3. Niszczycielskie żywioły	
4. Pojmowanie obrony cywilnej	
5. Kanada. Relacje między stroną cywilną i wojskową w sytuacjach zagrożeń	
6. USA. Wojskowa pomoc dla władz cywilnych	
7. Model zarządzania w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych, na szczeblu MON	
8. Dotychczasowa struktura WSzW-RSzw	
9. Struktura organizacyjna Grupy Operacyjnej WSzW-RSzw w czasie ćwiczenia	
10. Ogniwa bezpieczeństwa wewnętrznego RFN	
11. Prawna regulacja stanów wyższej konieczności oraz możliwości użycia Bundeswehry do zadań wewnętrznych	

WSTĘP

Dyskusja nad problemami bezpieczeństwa państwa, sprowadzana często do problemów integracji z NATO, nie jest - na szczęście - pozbawiona akcentów narodowych. Rozbudzonej trosce o bezpieczeństwo ludności (cywilne) towarzyszą zabiegi o wzmocnienie narodowej wystarczalności obronnej. Dostrzega się jednak fakt, że często, i bez złej woli sprawców owego zjawiska, rozbiegają się - jakby na pozór odrębne - działania na rzecz bezpieczeństwa militarnego i bezpieczeństwa cywilnego.

Do niedawna dominował, a dzisiaj znacząco daje się we znaki pogląd, że bezpieczeństwo państwa jest stanem równowagi między zagrożeniem konfliktem (zwykle zbrojnym) a potencjałem obronnym lub - w innym ujęciu - stosunkiem wielkości potencjału obronnego państwa do skali zagrożeń. To promilitarne kojarzenie bezpieczeństwa ma swoje historyczne i racjonalne uzasadnienie i jest nadal ważnym czynnikiem analizy poziomu (stanu) bezpieczeństwa państwa.

Od kilku lat dostrzega się złożoność materii bezpieczeństwa, a postrzeganie go w wymiarze zewnętrznym lub wewnętrznym, albo też wg dziedzin funkcjonowania państwa lub cech wyróżniających charakter zagrożenia, może być skażone błędem metodologicznym. Złożoność i współzależność różnych sfer życia społecznego powoduje, że bezpieczeństwo narodowe w coraz większym stopniu dotyczy nie tylko zagrożeń natury konfliktowej (węższej - militarnej), lecz także zagrożeń niekonfliktowych (węższej - niemilitarnych).

Procesowi jednoczenia Polski z Sojuszem Północnoatlantyckim towarzyszy dość szczególne zjawisko, polegające na wprowadzaniu rozwiązań funkcjonalnych i organizacyjnych, często z naruszeniem obowiązującego stanu prawnego, przy negowaniu potrzeb narodowych, a także możliwości państwa tej wielkości co Polska. Z jednej strony, bez dokonania koniecznych zmian w sferze legislacyjnej, podejmuje się czynności organizacyjne w oderwaniu od refleksji systemowej nad problemami obrony narodowej. Z drugiej zaś strony, wprowadza się rozwiązania, które pogłębiają jeszcze bardziej stan braku równowagi między potrzebami a możliwościami narodowymi w sferze bezpieczeństwa.

Istnieje tak bardzo ścisła i nierozzerwalna więź między obroną niemilitarną (cywilną) a obroną militarną państwa, że wszelkie próby jej zerwania mogą poczynić ogromne szkody w stanie bezpieczeństwa narodowego. Wymiarem tych więzi są zasady ciągłości władzy i odpowiedzialności organów państwowych, we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, zasady tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi, powszechności i ciągłości humanitarnej misji ochrony ludności na wypadek zagrożeń czasu pokoju i wojny, a także szereg innych reguł i procedur postępowania organów władzy, działania podległych im sił i środków, powinności

obywateli (przedsiębiorców) i struktur pozarządowych włącznie. Zgodzić się należy z faktem, iż istnieje potrzeba oddzielania odpowiedzialności władz cywilnych za sferę obrony cywilnej (którą autor utożsamia z obroną niemilitarną, a więc realizowaną przez sektor cywilny) od odpowiedzialności za obronę niemilitarną, ale tylko w pewnym i bardzo szczególnym zakresie. Są to głównie kwestie planowania i procedur postępowania, a także istnienia jakby dwóch odrębnych systemów, lecz tylko z uwagi na fakt odrębnych reguł określających relacje pomiędzy tymi samymi podmiotami narodowymi.

Jest jednak znacząca więź między możliwymi do odróżnienia systemami obrony militarnej i obrony niemilitarnej, jako dwóch najistotniejszych – obok systemu kierowania – elementami nadrzędnego wobec nich systemu obrony narodowej. Więź ta wynika z istoty bezpieczeństwa i węższej – obrony narodowej, z więzi łączących wszystkie podmioty państwowe, a tym samym wzajemnych zależności między nimi. Jednym z przejawów tych więzi jest wzajemność usług (świadczeń, wsparcia itp.) występująca między siłami zbrojnymi a sektorem cywilnym. Wzajemność, która jest tylko pewną umowną formą objaśnienia faktu, iż siły zbrojne tak samo jak siły sektora cywilnego – wszystkie razem wzięte – są równoprawnymi i równorzędnymi narzędziami polityki bezpieczeństwa państwa. Ta wzajemność usług wynika także z faktu, iż w czasie wojny siły zbrojne są zasadniczym narzędziem obrony a sektor cywilny ma je w tym wspierać, zaś – w czasie pokoju – siły zbrojne wspierają władze cywilne w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa wobec zagrożeń niemilitarnych.

Przed autorem stanęły dwa główne cele. Jeden użyteczny, drugi zaś badawczy. Cel użyteczny wynikał głównie z potrzeby wyposażenia studentów Akademii Obrony Narodowej w wiedzę na temat wsparcia udzielanego władzom cywilnym przez siły zbrojne, w realizowanej przez te pierwsze misji obrony niemilitarnej państwa. Cel badawczy wynikał zaś z potrzeby zbadania stanu rozwiązań prawnych, poglądów i propozycji rozwiązań w tej materii.

Zatem cel użyteczny uzyskał brzmienie:

Przedstawić aktualny i prognozowany zakres wojskowego wsparcia dla władz cywilnych w sferze obrony cywilnej, rozumianej jako ekwiwalent obrony militarnej na rzecz bezpieczeństwa państwa.

Cel badawczy polegał na:

Opracowaniu racjonalnie uzasadnionych założeń wojskowego wsparcia dla władz cywilnych, rozumianego jako niesienie pomocy władzom cywilnym w celu przeciwdziałania i likwidacji skutków zagrożeń cywilnych (zarówno naturalnych, jak i spowodowanych przez człowieka) godzącym w interes narodowy.

W rezultacie poczynionych badań o różnym zaawansowaniu i charakterze przedstawione zostaną odpowiedzi na główne problemy badawcze:

1. Na czym polega istota i jaka jest treść obrony cywilnej?
2. Jaki jest i powinien być stan prawny określający reguły wojskowego wsparcia dla władz cywilnych?
3. Czy i w jakim stopniu rozwiązania w sferze kierowania wsparciem wojskowym, jako części cywilno-wojskowej współpracy, odpowiadają wymaganiom współczesnej nam rzeczywistości, w kontekście rozwiązań w Polsce i w innych państwach?
4. Jakie są kierunki przemian funkcjonalno-organizacyjnych w tej materii?
5. Jakie zadania realizują siły zbrojne na rzecz sektora cywilnego w sferze obrony niemilitarnej?

Prowadzone badania ukazały ogromną złożoność badanego zjawiska. Fakt ten stał się główną przyczyną podzielenia badań i opisu ich rezultatów na dwa etapy, z których pierwszy, dotyczący problemu istoty obrony cywilnej, wsparcia wojskowego na rzecz ochrony ludności oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego ukaże się na początku 1999 roku. Druga część ukaże się dopiero pod koniec tego samego lub na początku następnego roku. Zapowiedź jej treści stanowią wnioski o istocie obrony cywilnej poczynione w rozdziale pierwszym, a także z konieczności uwagi poczynione w rozdziale drugim niniejszego opracowania.

W czasie prowadzenia badań autor korzystał z szeregu materiałów i dokumentów, mających często charakter koncepcyjny i bardzo wstępny, z wniosków poczynionych po tragicznej powodzi w 1997 roku, z bezpośrednio nabytych doświadczeń w rezultacie udziału w ćwiczeniach regionalnych i szczebla centralnego, z wywiadów i rozmów prowadzonych z przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej, a także z nieocenionego dorobku pracowników naukowych naszej Uczelni oraz prac jej studentów i stażystów kursów i studiów podyplomowych różnego stopnia zaawansowania.

Autor wyraża nadzieję, że niniejsze opracowanie spotka się z właściwym zainteresowaniem jego czytelników, a jednocześnie pragnie podkreślić, że nie można go traktować jako instrukcji i wykładni stanu rozwiązań w danej materii. Wydaje się, że jeśli tylko udało się spowodować zainteresowanie problemem i wywołać potrzebę głębszych analiz – to cel pracy zostanie osiągnięty.

Poza wymiarem narodowym cywilno-wojskowej współpracy, pojawia się problem tejże samej natury w ramach sojuszu NATO, w którym tzw. „**CIMIC**”¹ wobec coraz bardziej złożonej natury wyzwań i zagrożeń współczesności, nabiera coraz większego znaczenia. Wydaje się, że zagadnienie to, może stanowić poważne wyzwanie dla poczyniń naukowych i to nie tylko w naszej Uczelni.

¹ Skrót „CIMIC” pochodzi od „Civil-Military Co-Operation” - instytucji współpracy cywilno-wojskowej w ramach NATO.

1. OBRONA CYWILNA W ŚWIETLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO I PAŃSTWOWEGO

Zainteresowanie problematyką obrony cywilnej wzrosło w wyniku tragicznej w skutkach powodzi lipcowej 1997 roku, która objęła swym zasięgiem znaczne obszary Polski i jej sąsiadów - Czech i Niemiec. Dało się wówczas słyszeć głosy: *gdzie jest obrona cywilna? gdzie jest wojsko?* Bezlitosne media posyłały w świat te naiwne, choć nie pozbawione głębokiego sensu, pytania. Naiwne, bo wyrażające poziom społecznej świadomości (a może nieświadomości) o obronie cywilnej w Polsce, jej istocie i strukturze, a także o roli sił zbrojnych w sytuacji klęsk żywiołowych, katastrof i awarii technicznych. Zawierające głęboki sens, bo oddające „społeczną tęsknotę” za czymś, co powinno być bliskie człowiekowi – nie tylko w chwili zagrożenia, ale na długo przed nim. Zrozumienie istoty obrony cywilnej możliwe jest w oderwaniu się od emocji i „patriotyzmów proresortowych” tak charakterystycznych dla polskiej rzeczywistości.

Mnogość bliskoznacznych określeń (obrona cywilna, ochrona cywilna, bezpieczeństwo cywilne, ochrona ludności) wiąże się w głównej mierze z humanitarnym celem, zbliżonego w treściach i formach przejawiania się, bloku działań państwowych i społecznych służących ochronie ludności w razie katastrof i klęsk naturalnych oraz spowodowanych przez człowieka (w tym wynikających z działań wojennych). Cel ten wyrósł na tradycji idei ochrony ludności przed skutkami konfliktów zbrojnych, które przysparzały wielu zbędnych cierpień zarówno walczącym, jak i ludności cywilnej.

Wojny wiązały się często i nadal wiążą (Wietnam, Afganistan, Rwanda, Zair, Jugosławia) z krwawą rzezią ludności powodując, że humanitarne prawo w dziedzinie ochrony ludności – w swej znacznej części – nadal odnosi się do konfliktów zbrojnych.

Stwierdza się, że *rozwój ochrony ludności był zawsze pochodną realnego zagrożenia i to nie tylko wojną, ale wszelkiego rodzaju katastrofami typu powodzi, suszy, huraganów, trzęsień ziemi, „morowego powietrza” itd. Dlatego organizowano wypełnianie zadań, które istotnie wpływały na podniesienie bezpieczeństwa, ochronę zdrowia, życia i mienia w warunkach zagrożenia*².

Obok zagrożeń spowodowanych przez konflikty zbrojne pojawiły się zagrożenia wywołane pokojową działalnością człowieka. Można przyjąć, że zagrożenia dla człowieka i środowiska mogą wynikać z dwóch źródeł. Pierwsze z nich to działalność człowieka przeciwko człowiekowi lub prawom przyrody, drugie – to działanie sił natury, takich jak: woda, ogień, powietrze, kosmos i świat biologiczny (mikrobiologiczny)³ (zob. załączniki 1,2,3).

² Opr. zb., *Ochrona ludności. Wybrane zagadnienia*, Wyd. „firex”, USOCK, Warszawa 1997, s. 22.

³ Zob. J. Święcicki, *Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania życia i zdrowia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny*, AON, MZiS, Warszawa 1996, s. 38.

O zagrożeniach i sposobie ich klasyfikacji powiedziano wiele. Dzieli się je według dziedzin, w jakich występują, według konfliktowego lub niekonfliktowego ich charakteru, prawdopodobieństwa ich wystąpienia itd. Tymczasem proponujemy nieco inne podejście, a mianowicie wynikające ze stopnia ich natężenia, obszaru ich występowania i powagi sytuacji. W tym ujęciu możemy mówić o zagrożeniach wielkich, średnich i małych. W przełożeniu na sferę funkcjonowania państwa otrzymujemy, że są to zagrożenia **międzynarodowe, narodowe, regionalne i lokalne**.

Zagrożenia międzynarodowe to sytuacje, które swym zasięgiem obejmują terytoria (lub dotyczą interesów) dwóch lub więcej państw i wymagają reagowania wg zasad prawa międzynarodowego.

Zagrożenia narodowe (krajowe) to takie rodzaje zagrożeń, które mogą doprowadzić do zerwania więzi społecznych, politycznych i gospodarczych w skali całego kraju lub na znacznej jego części, a inaczej – ograniczyć byt i rozwój społeczny na dużą skalę. W praktyce oznacza to te zjawiska i zdarzenia, z którymi nie mogą poradzić sobie społeczności lokalne i regionalne, a więc te, które ze względu na swoje proporcje i charakter przekraczają możliwości i kompetencje władz niższego szczebla. Można także przyjąć założenie, że zagrożenia narodowe wymagają podjęcia nadzwyczajnych środków prawnych, w skali kraju, dla przeciwdziałania ich skutkom. Należą do nich **zagrożenia dóbr publicznych** spowodowane przez katastrofy i klęski naturalne oraz technologiczne, które mogą wystąpić zarówno w czasie pokoju, kryzysu jak i wojny, reagowanie na które leży poza kompetencjami władz terytorialnych. To także **zagrożenia porządku publicznego** stanowiące groźbę dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, jego porządku konstytucyjnego i demokracji. To wreszcie **zagrożenie agresją** wymierzoną przeciwko państwu lub jego sojusznikom, rozumiane jako rzeczywisty lub zbliżający się konflikt zbrojny.

Zagrożenia regionalne to w praktyce zagrożenia występujące w granicach województwa, przeciwdziałanie którym należy do kompetencji władz wojewódzkich i współdziałających z nimi struktur lokalnych (powiatów, gmin). W tej sytuacji władze centralne muszą być jednak gotowe do udzielenia wsparcia i pomocy, gdyby zostały o to poproszone lub do przyjęcia głównej odpowiedzialności, gdy zjawisko zaczyna zagrażać bezpieczeństwu państwa (w razie zagrożenia interesów narodowych w skali całego kraju). W rezultacie zagrożenia te mają tę samą naturę co zagrożenia narodowe, lecz na mniejszą skalę i z zastrzeżeniem, że nie dotyczą problemu agresji zbrojnej, której przeciwdziałanie leży tylko w kompetencji władz centralnych.

Zagrożenia lokalne to te zdarzenia, które mają ograniczony charakter, leżą w kompetencji władz powiatu lub gminy, a ich skutki nie wpływają znacząco na funkcjonowanie województwa i państwa.

Na liście zjawisk i zdarzeń zagrażających bezpośrednio lub pośrednio człowiekowi znajdują się zjawiska przyrodnicze, do których możemy zaliczyć głównie:

- huragany, cyklony, tajfuny i tornada;
- powodzie i susze;
- trzęsienia ziemi i erupcje wulkanów;
- sztormy, tsunami (wywołane podwodnymi trzęsieniami ziemi i wybuchami wulkanów, a także eksplozjami jądrowymi);
- nieurodzaje rodzące klęskę głodu;
- szarańcze, epidemie i pandemie chorób ludzi, zwierząt oraz roślin ;
- katastrofy ekologiczne, będące skutkiem ww. klęsk, a także działania człowieka wbrew prawom przyrody.

Tragedie spowodowane przez człowieka dotyczą już nie tylko skutków działań wojennych, lecz także innych rezultatów jego działania, zamierzonego lub nie, przeciwko człowiekowi i/lub prawom przyrody. Są to m.in.:

- ostre konflikty społeczne;
- ludobójstwo, terroryzm, kryminalizacja społeczeństw;
- choroby, głód, niedożywienie i bezrobocie;
- narkomania i mafie, przestępczość pospolita i międzynarodowa;
- proliferacja broni masowego rażenia;
- katastrofy, awarie, powodzie i zatopienia, pożary;
- awarie systemów dystrybucji informacji;
- skażenia biologiczne, chemiczne i radiacyjne;
- emisja szkodliwych substancji do atmosfery, gleby i wody;
- nielegalny handel i choroby cywilizacyjne.⁴

We wszystkich przypadkach bierze się pod uwagę społeczną ocenę stopnia (skali) zagrożenia co sprawia, że w wielu państwach dokonuje się różnej ich klasyfikacji, jako rezultatu subiektywnego charakteru zagrożeń. Takie jednoznaczne podejście jest jednak konieczne ze względu na podjęcie czynności planistycznych, organizacyjnych i finansowych w państwie. To – w rezultacie – właściwy podział kompetencji i odpowiedzialności, skuteczne procedury przygotowania, zapobiegania, reagowania i odbudowy i właściwe powierzenie zadań podmiotom państwowym, prywatnym i każdemu obywatelowi z osobna.

Już w 1907 roku w Konwencji Haskiej, zwłaszcza w IV Konwencji o prawach i zwyczajach wojny lądowej oraz w dołączonym do niej regulaminie, wprowadzono szlachetną ideę, w myśl której ludność cywilna w czasie wojny powinna być pod opieką prawa międzynarodowego wynikającego ze *zwyczajów ustanowionych mię-*

⁴ Poglębionej analizy wyzwań i zagrożeń autor dokonał w: *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych, w Obronie Narodowej RP, wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, studium, AON, Warszawa 1999, rozdział pierwszy.

dzy cywilizowanymi narodami oraz zasad humanitarności i wymagań ludzkiego sumienia⁵.

Przez długi czas prawo międzynarodowe nie posługiwało się terminem „obrona cywilna” do określenia zakresu przedsięwzięć, które tymczasem możemy zamieniać nazywać ochroną ludności (ochroną cywilną). Dopiero w rozdziale VI umieszczonym w części IV Pierwszego Protokołu Dodatkowego usankcjonowano prawną pozycję obrony cywilnej w czasie konfliktu zbrojnego, jej zadania, uprawnienia wobec władz wojskowych, sytuację żołnierzy odbywających służbę w formacjach OC, położenie organizacji obrony cywilnej na terenie okupowanym przez nieprzyjaciela, a także ustanowiono międzynarodowy znak OC⁶.

Według postanowień Protokołu w zakres pojęcia „obrona cywilna” wchodzi przedsięwzięcia mające na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wojen i katastrof oraz udzielanie jej pomocy w przewyżczeniu skutków tych kataklizmów, a także stwarzanie ludności cywilnej warunków niezbędnych do przeżycia.

Artykuł 61 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich z 1949 roku podaje, że: 1. Wyrażenie **obrona cywilna** oznacza wypełnienie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych poniżej, zmierzających do ochrony ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, jak też do zapewnienia warunków koniecznych do przeżycia. Są to następujące zadania: służba ostrzegania; ewakuacja; przygotowanie i organizowanie schronów; obsługa środków zaciemnienia; ratownictwo; służba medyczna, włączając w to pierwszą pomoc, oraz opieka religijna; walka z pożarami; wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych; odkażanie i inne działania ochronne; dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia; doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb publicznych; doraźne chowanie zmarłych; pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych do przeżycia; dodatkowe rodzaje działalności niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne.

2. Określenie „**organizacje obrony cywilnej**” obejmuje obiekty i inne formacje utworzone przez uprawnione władze Strony konfliktu lub działające z ich upoważnienia dla wypełnienia jakiegoś zadania wymienionego w ustępie 1, w tym personel wyznaczony wyłącznie do zarządzania tymi organizacjami przez uprawnioną władzę tej Strony⁷.

Skutki wojen i zimnowojenna konfrontacja wpłynęły na sytuację obrony cywilnej we wszystkich państwach. Jednak w wielu z nich dość szybko uporano się

⁵ *Obrona cywilna w świetle przepisów międzynarodowych prawa wojennego*, Przegląd OC, wydanie specjalne, Inspektorat Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1989, s.1.

⁶ Tamże, s.2.

⁷ Wyciąg z przepisów Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich z 1949 r., dotyczących ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), tamże, s.4-5.

z problemami, których rozwiązanie stanowi główny cel reformy obrony cywilnej w Polsce.

Obrona cywilna w ZSRR była... *ogólnopaństwowym systemem przedsięwzięć obronnych, powołanym i działającym w okresie pokoju i wojny w celu ochrony ludności i obiektów gospodarki narodowej przed bronią rakietowo-jądrową, chemiczną i biologiczną oraz przed innymi rodzajami broni*⁸. Celem jej było także prowadzenie prac ratowniczych i doraźnych robót awaryjno-zabezpieczających oraz remontowo-budowlanych w rejonach porażenia. Chociaż zasadniczo obrona cywilna w ZSRR dotyczyła wojny, to przewidywano dla niej także zadania pokojowe, związane z działaniami ratowniczymi i likwidacją skutków katastrof i klęsk żywiołowych. Oprócz zadań natury ochronnej przed atakiem nieprzyjaciela, szkoleniowej i ratowniczej na uwagę zasługuje także przygotowanie obiektów (zakładów pracy) gospodarki narodowej do ciągłej pracy w okresie wojny i warunkach napadów powietrznych przeciwnika. To zadanie, po doświadczeniach II wojny światowej, jest jak najbardziej zrozumiałe.

Przedsięwzięcia obrony cywilnej ZSRR obejmowały: przygotowanie społeczeństwa i obiektów gospodarki narodowej do ochrony przed bronią masowego rażenia; przygotowanie sił i środków; stworzenie warunków do utrzymania w stałej gotowości do działania sił OC i kierowanie akcją ratowniczą w rejonach porażenia.

Podobne podejście do problematyki obrony cywilnej dostrzegamy we wszystkich krajach byłego tzw. *obozu państw socjalistycznych*. Nawet regulacje prawne dotyczą niemal tego samego przedziału czasu, a więc lat 1960-1970. Wojny światowe, a potem koreańska i wietnamska, wywarły ogromny wpływ na pojmowanie i rozwiązania w sferze obrony cywilnej tych państw.

Państwa zachodnie, doświadczone dotkliwie w minionych wojnach, największą uwagę skupiały na przedsięwzięciach i środkach cywilnych przeznaczonych do obrony i przeżycia ludności, jak też ocalenia dorobku narodowego w razie wojny. Ważnym celem obrony cywilnej było także niesienie pomocy ludności oraz ochrona dóbr w czasie katastrof i klęsk żywiołowych. Dzisiaj obrona cywilna w wielu państwach (Dania, Francja, Kanada, RFN, Szwecja, W. Brytania) traktowana jest bardzo szeroko. Jest więc nie tylko funkcją, misją i zespołem działań, których plany przewidują użycie wszystkich sił państwowych i pozarządowych do ratowania ludności zarówno w czasie wojny, jak i pokoju. Jest także kompleksem przedsięwzięć innej natury – przypisanych całemu sektorowi cywilnemu.

Stosunkowo wcześniej i czytelnie zdefiniowano obronę cywilną we Francji, najpierw ustawą o obronie cywilnej w 1951 roku, a potem rozporządzeniem nr 59-147 z 7 stycznia 1959 r. o ogólnej organizacji obrony. Sankcjonuje ono ideę francuskiej obrony narodowej, której celem, w myśl artykułu 1, jest: ... *zapewnienie w każdym*

⁸ K. Sukiennik, *Obrona cywilna za granicą*, MON, Warszawa 1973, s.44.

czasie, we wszystkich okolicznościach i przeciwko wszelkim formom agresji, bezpieczeństwa i integralności terytorialnej, jak również istnienia narodu ...⁹

Zgodnie z postanowieniem artykułu 17 niniejszego rozporządzenia minister spraw wewnętrznych odpowiada za ciągle przygotowywanie i użycie środków obrony cywilnej. W konsekwencji obrona cywilna obejmuje: *utrzymanie porządku publicznego; wsparcie (i ochronę) materialne i moralne osób; ochronę instalacji i zasobów o znaczeniu narodowym (strategicznym)*¹⁰. Dekretem z 13 stycznia 1965 roku przewidziano **pięć misji obrony cywilnej**, do których należą:

- a. zapewnianie bezpieczeństwa władz publicznych i administracji;
- b. zapewnianie ogólnego bezpieczeństwa terytorium;
- c. ochrona zasobów cywilnych (środków) warunkujących utrzymanie ciągłości funkcjonowania obrony i życia ludności;
- d. podejmowanie, w sferze bezpieczeństwa cywilnego środków prewencji i pomocy, które zapewnią w każdych okolicznościach bezpieczeństwo ludności; utrzymywanie na wysokim poziomie i wzmacnianie woli oporu narodu w razie agresji.¹¹

Minister spraw wewnętrznych Francji realizuje, w zakresie obrony cywilnej, następujące zadania: *zapewnienie bezpieczeństwa władz publicznych i administracji; zapewnienie, w dziedzinie porządku publicznego, bezpieczeństwa ogólnego terytorium; ochrona organów (instytucji), instalacji i środków cywilnych, ważnych ze względów obronności i dla życia ludności; utrzymanie, na potrzeby ochrony cywilnej, środków zapobiegania i pomocy; wzmacnianie woli i odporności narodu wobec różnych niebezpieczeństw; koordynowanie przedsięwzięć międzyresortowych; udzielanie wytycznych i instrukcji do planowania obrony cywilnej*¹².

Obrona cywilna we Francji jest więc rozumiana szeroko i ma miejsce (funkcjonuje) tak w czasie pokoju, jak i wojny. Jest to także, i głównie, funkcja, działanie i misja różnych organów władzy, różnych sił – z przedsiębiorcami i podmiotami pozarządowymi włącznie. Fakt istnienia specjalistycznych sił OC nie zmienia powszechności zjawiska.

W Niemczech obrona cywilna została wpisana w kompleks przedsięwzięć zwanych „obroną powszechną”. System obrony powszechnej funkcjonuje z zachowaniem bezwzględnego rozdziału obrony cywilnej od wojskowej. Do zadań obrony cywilnej zalicza się: *zachowanie zdolności funkcjonowania państwa i rządu; ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami w czasie wojny, likwidację lub łagodzenie skutków oddziaływania przeciwnika oraz stworzenie warunków do przeżycia ludności; zaopatrywanie ludności cywilnej oraz wojsk własnych i sojuszniczych w niezbędne środki materiałowe i świadczenia; wspieranie wojsk własnych i sojuszni-*

⁹ *La défense. Organisation générale de la défense. Première Ministre, SGDN, Direction des Juraux officiels, Paris Cedex, 1993, s.3.*

¹⁰ *Tamże, s.7.*

¹¹ *Zob.: Art. 1^{er} Décret n° 65-28 du 13 janvier 1965 relatif à l'organisation de la défense civile. Journal officiel du 15 janvier 1965; Défense civile, une exigence très actuelle, DDSC, Ministère de l'Intérieur, avril 1998, s. 2.*

¹² *W. Kitler, Obrona narodowa Francji, Wyd. Adam Marszałek, Toruń-Warszawa, 1997, s.134.*

czych podczas odtwarzania zdolności obronnej i swobody operacyjnej przez władze administracyjne, Federalną Straż Graniczną, Policję i cywilne organizacje pomocnicze; ochronę cywilną przed katastrofami i działalność ratunkową¹³.

Zauważmy, że w obronie cywilnej mieści się ochrona cywilna, która obejmuje:

- a. ostrzeganie zagrożonej ludności;
- b. budowę obiektów ochronnych ;
- c. samoobronę;
- d. regulowanie miejsc pobytu ludności;
- e. ochronę zdrowia;
- f. ochronę dóbr kultury;
- g. ochronę w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych.

Narodowa obrona cywilna obejmuje: planowanie, przygotowanie i realizację wszystkich cywilnych przedsięwzięć, niezbędnych do odtwarzania i zachowania zdolności obronnej, łącznie z zaopatrywaniem i ochroną ludności cywilnej.

Pojmowanie obrony cywilnej w Niemczech jest więc bardzo szerokie (szersze niż we Francji). To w zasadzie kompleks wszystkich przedsięwzięć cywilnych wpisanych w obronę terytorium kraju, które można wręcz określić mianem obrony niemilitarnej. Potwierdzają tę tezę zasady odpowiedzialności federacji i krajów związkowych.

W obszarze obrony cywilnej rząd federalny kreuje prawo ustawodawcze; określa cele, ogólną koncepcję i ramy działania; udziela wytycznych rządów krajowym i administracji krajowej wg założeń ustawy zasadniczej. Ministrowie federalni zaś odpowiadają za wszelkie przedsięwzięcia obrony cywilnej w ramach swoich resortów.

Kraje związkowe realizują zadania zawarte w prawie federalnym, w obszarze obrony cywilnej, w ramach federacji lub we własnym zakresie; realizują zadania siłami urzędów wyznaczonych do obrony cywilnej przepisami prawnymi federacji; planują, przygotowują i przeprowadzają przedsięwzięcia wg federalnej koncepcji obrony cywilnej; nadzorują przygotowania działań w podległych obszarach (np. powiat, gmina); przejmują zadania władz federalnych, gdy instytucje federalne tracą możliwość ich realizacji¹⁴.

Na szczególną uwagę w obronie cywilnej Niemiec, traktowanej jako dziedzina działalności, a nie struktura organizacyjna, zasługuje fakt, iż jedną z jej misji jest zaopatrywanie (ludności i **wojsk**) w środki materiałowe oraz realizacja świadczeń. Jest to więc zadanie daleko odbiegające od międzynarodowej idei obrony cywilnej, a w rzeczywistości ochrony cywilnej.

¹³ Zob. K. Sukiennik, *Obrona cywilna* ..., wyd. cyt. s.192-194; K.P. Witzke, *Niemiecka obrona terytorialna u schyłku 20 wieku*, Hamburg, 1997, s.3 (wykład wygłoszony w AON podczas seminarium nt.: „Współczesna obrona terytorialna Polski i sąsiadów”, tłumaczenie – J.Rogalski); H.-A. Jacobson, L. Souchon, *W służbie pokoju. Bundeswehra 1955-1993*, Bellona, Warszawa 1993, s. 65 (wydanie polskie).

¹⁴ Zob., K.P. Witzke, *Niemiecka obrona...* wyd. cyt., s.4-5.

Obrona cywilna Danii jest także wpisana w obronę powszechną – totalną kraju. *Obrona, w której wszystkie źródła narodowe są maksymalnie wykorzystywane w celu stworzenia odpowiedniego organizmu i właściwie funkcjonującego społeczeństwa dla ochrony ludności i obrony kraju, ma charakter obrony totalnej* (podkreślenie autora).¹⁵

Z definicji tej, jak i rozwiązań praktycznych wynika, że kompleksowość działań w obronie totalnej wiąże się z wykorzystaniem wszystkich sił i środków państwa do zapobiegania i przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom. *Z przygotowanych na okres wojny sił i środków gospodarki narodowej można również skorzystać w sytuacji zniszczeń i kataklizmów mających miejsce w czasie pokoju*¹⁶.

Obrona cywilna Danii obejmuje podobne dziedziny jak obrona cywilna Francji, a więc wykracza poza porozumienia międzynarodowe zwłaszcza w sferze utrzymania porządku i bezpieczeństwa. Obejmuje też – podobnie jak w innych krajach – trzy instancje tworzenia i uruchamiania środków. *Pierwszą linię obrony tworzy samoobrona, realizowana w zakładach, domach mieszkalnych i na wsi. Drugą linię obrony stanowią służby pomocnicze lokalnej obrony cywilnej (...). Trzecią wreszcie linię obrony tworzy pozamiejscowa służba pomocnicza, polegająca na wzajemnym wsparciu sąsiadujących miast (gmin) oraz wsparciu przez korpus obrony cywilnej (...)*¹⁷.

Szwedzka obrona cywilna była częścią obrony narodowej (totalnej) obok obrony militarnej, gospodarczej i psychologicznej¹⁸. Dzisiaj jednak pojęcie obrony cywilnej rozszerzyło się i ma podobny charakter jak w Niemczech. *W czasie pokoju społeczeństwo przygotowuje podstawy do użycia wszystkich środków obronnych jakimi dysponuje. Z tego wynika, że gdy jest mowa o obronie cywilnej jako ekwiwalencie pozamilitarnej części obrony totalnej, oznacza to cokolwiek innego i coś więcej niż obrona cywilna definiowana w prawie międzynarodowym*¹⁹.

Rozmiar przedsięwzięć obrony cywilnej Szwecji obrazuje zakres działania Narodowej Rady ds. Obrony Cywilnej (NBCEP), do których należy: informowanie i zalecanie jednolitego kierunku pracy w kwestiach ogólnych, dotyczących sektora cywilnego obrony totalnej; wskazywanie zjawisk społecznych, ważnych dla obrony totalnej; koordynacja oświaty w zakresie problematyki sektora cywilnego obrony totalnej; planowanie zapasów; utrzymywanie rezerw państwowych; kierowanie i koordynowanie; zaopatrywanie; ochrona ludności i ratownictwo; obrona psychologiczna; opieka medyczna; inne zadania społeczne²⁰.

W praktyce, Szwedzi posługują się terminem „obrona cywilna” dla określenia dwóch różniących się pojęć. Raz jest to tradycyjne, zgodne z prawem międzynarodowym, pojmowanie obrony cywilnej jako niesienie pomocy ludności w czasie woj-

¹⁵ E. Jendraszczyk, *Dania. Informator*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 1995, s.125.

¹⁶ Tamże, s.136.

¹⁷ K.Sukiennik, *Obrona cywilna ...*, wyd. cyt., s. 240-241.

¹⁸ Zob., *Ochrona ludności...*, wyd. cyt., s. 320.

¹⁹ Tamże, s.46.

²⁰ Zob. B. Nordmark, *Szwedzka obrona totalna*, wykład prezentowany w AON, Warszawa 1992, s. 8-9.

ny lub w sytuacji zagrożeń międzynarodowych, innym zaś razem – obrona cywilna obejmuje cały kompleks przedsięwzięć cywilnych, we wszystkich dziedzinach życia państwa, związanych z wypełnieniem zadań na rzecz funkcjonowania państwa w czasie różnych zagrożeń i – co ważne – wsparcia materialnego sił zbrojnych w czasie wojny.

Obrona cywilna w Sojuszu Północnoatlantyckim ma również szeroki zakres pojęciowy. Wprawdzie przygotowanie cywilne i zarządzanie zasobami stanowi problem poszczególnych państw to jednak, by ułatwić planowanie i wzmocnić bezpieczeństwo Sojuszu, Wysoki Komitet ds. Planowania Obrony Cywilnej w Sytuacji Nadzwyczajnych Zagrożeń (SCEPC) koordynuje działalność w ramach obrony cywilnej. Koordynacja ta dotyczy problemów: *mobilizacji i wykorzystania transportu lądowego, lotnictwa cywilnego i transportu morskiego; paliw; przemysłu; żywności i rolnictwa; łączności cywilnej; opieki zdrowotnej i ochrony cywilnej.*²¹

Przewodniczący SCEPC kieruje pracami Dyrektoriatu Cywilnego Planowania w Zakresie Nadzwyczajnych Zagrożeń, który odpowiada za: *koordynację i zasady planowania zmierzające do szybkiego przejścia gospodarki do trybu pracy w stanie zagrożenia; wydanie zarządzeń w sprawie wykorzystania zasobów cywilnych na rzecz wsparcia obrony Sojuszu i ludności cywilnej; zapewnienie wsparcia sztabowego dla SCEPC oraz pozostałym urzędom i komitetom odpowiedzialnym za rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, jakie mogą pojawić się w transporcie, energetyce, przemyśle, łączności, ochronie zdrowia i ochronie cywilnej.*²²

Zakres przedsięwzięć, jakimi zajmuje się SCEPC, obrazuje jego skład. Są to: Rada ds. Planowania Żeglugi Oceanicznej, Rada ds. Planowania Europejskiego Transportu Naziemnego, Komisja ds. Planowania Lotnictwa Cywilnego, Komisja ds. Planowania Żywności i Rolnictwa, Komisja ds. Planowania Przemysłu, Komisja ds. Planowania Przetwórstwa Ropy Naftowej, Komitet ds. Ochrony Cywilnej, Komisja ds. Planowania Łączności Cywilnej, Wspólna Medyczna Grupa Robocza.

Dokonałiśmy przeglądu różnych sposobów pojmowania i rozwiązań w dziedzinie obrony cywilnej. Dzięki poczynionym analizom możemy stwierdzić, że obrona cywilna definiowana jest różnie i w zależności od sposobu podejścia może być traktowana funkcjonalnie, strukturalnie lub rozwojowo.

W ujęciu funkcjonalnym obejmuje zespół czynności, wśród których mogą się pojawić: ochrona ludności (materialna i moralna); utrzymanie porządku i bezpieczeństwa cywilnego (zbiorowego); wsparcie sił zbrojnych; ochrona urządzeń i instalacji, zasobów (dóbr i żywności) i bogactw o znaczeniu ogólnonarodowym (w tym dóbr kultury); zapewnienie funkcjonowania organów władzy w sytuacjach nadzwyczajnych; wykrywanie zagrożeń, ostrzeganie i alarmowanie; walka z ży-

²¹ Zob. NATO. *Vademecum*, Bellona, Warszawa 1995, s.130. Zauważmy, że w oryginale zamiast pojęcia ochrona cywilna używa się pojęcia obrona cywilna, co nie oddaje istoty tego ostatniego zagadnienia.

²² Tamże, s. 151-152.

wiołami; planowanie działań wszystkich sił państwowych i pozarządowych; udzielanie pomocy poszkodowanym; szkolenie (edukację).

Można więc przyjąć, że istnieją dzisiaj, w zakresie funkcjonalnym, trzy sposoby pojmowania obrony cywilnej – ujęcie wąskie (klasyczne), poszerzone i ujęcie bardzo szerokie.

Rozpatrując obronę cywilną pod względem strukturalnym, można stwierdzić, że są to siły i środki nazywane personelem, formacjami, jednostkami, korpusami Obrony Cywilnej; są to także wszelkie inne siły i środki, którymi posługuje się państwo w sytuacjach nadzwyczajnych do realizacji misji obrony cywilnej; to wreszcie sytuacja, gdy brak jest wyraźnie określonych – w nazwie – sił OC, a funkcję tę pełnią wszystkie podmioty państwowe i pozarządowe.

Procesualny charakter obrony cywilnej wynika z faktu, że jej pojmowanie i praktyczne rozwiązania zmieniają się wraz z ewolucją, a ściślej wraz ze zmianą podejścia do istoty zagrożeń i przeciwdziałania im. W tym ujęciu obrona cywilna wykracza daleko poza ramy porozumień międzynarodowych, w myśl których jej celem jest ochrona ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych oraz przewyżczanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

Kształt obrony cywilnej w Polsce wynika z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP z 1967 r. oraz wydanych na jej podstawie aktów (przepisów) wykonawczych. Należą do nich: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej²³ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej.²⁴ Na pojmowanie istoty obrony cywilnej ma również wpływ ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o Urzędzie Ministra Spraw wewnętrznych i Administracji.

Zgodnie z intencją powyższych aktów prawnych *Obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków*.²⁵

Porównując postanowienia polskiego prawa o obronie cywilnej z rzeczywistością, poglądami, a także z treścią niektórych dokumentów doktrynalnych stwierdzamy, że istnieje w tej dziedzinie wiele nieścisłości i niedomówień. Najwięcej kontrowersji wzbudzają dokumenty doktrynalne: „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa” oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”. W drugim z nich (na s. 10) znajdujemy takie oto stwierdzenie: *Ochrona lud-*

²³ Dz.U. RP, Warszawa dnia 8 października 1993 r., Nr 93, poz. 429.

²⁴ Dz.U. RP, Warszawa dnia 28 września 1993 r., Nr 91, poz. 419.

²⁵ Art. 137, Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 r., Dz.U. RP, Warszawa, dnia 22 stycznia 1992 r., Nr 4, poz. 16.

ności przed katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań wojennych jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów władzy, administracji państwowej i samorządowej, a także obowiązkiem organizacji społecznych i podmiotów gospodarczych. Zadania wynikające z tego obowiązku polegają głównie na rozpoznawaniu, zapobieganiu i zwalczaniu wszelkich form zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodu i państwa. W dalszej zaś części dokumentu stwierdza się, że rolę koordynatora działań wszystkich sił i środków służących ochronie życia i mienia ludności oraz dóbr kultury powierza się, w ramach systemu obronnego państwa Obronie Cywilnej Kraju (OCK). Ten – wydawałoby się – jasny obraz zagadnienia został jednak zamazany w kolejnych stwierdzeniach dokumentu, zgodnie z którymi OCK powierza się zadania zgodne z postanowieniami międzynarodowego prawa wojennego, a więc na czas wojny. Są to m.in.: planowanie przedsięwzięć OC na czas wojny, organizowanie wykrywania zagrożeń wojennych, przygotowanie obiektów ochronnych i inne. I tu właśnie tkwi sedno sprawy. Zauważmy, że rozpoczęto od problematyki ochrony ludności w czasie pokoju i wojny, by zakończyć stwierdzeniem, iż Obrona Cywilna Kraju, w zasadzie, zobowiązana jest do przygotowania się i działania w czasie wojny. Nie dziwi ten fakt, dokumenty doktrynalne muszą być bowiem zgodne z obowiązującym w państwie prawem, a w myśl tego prawa obronę cywilną definiuje się na czas wojny, natomiast w czasie pokoju może ona jedynie współdziałać w misjach ochrony ludności.

Główny problem w pojmowaniu obrony cywilnej w Polsce, w moim przekonaniu, tkwi w archaicznym stanie prawa w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Istnieje ogromna przepaść między prawami na czas wojny a prawami na czas pokoju. To co zaplanowane na czas wojny nie dotyczy bowiem czasu pokoju; to co w czasie wojny ma być powszechną regułą (np. właśnie obrona cywilna), w czasie pokoju jest tylko fragmentem jakiegoś innego zagadnienia. Brak jest także spójności w prawie na czas pokoju. Ochrona ludności jest różnie interpretowana – w zależności od charakteru zagrożenia, a wydawane prawa nie określają jednoznacznie kompetencji i odpowiedzialności.

Istnieje nadal przekonanie o wybitnie prowojennych misjach systemu obronnego państwa. *„Dla przeciwdziałania zagrożeniom wojennym, a także w celu realizacji zewnętrznych i wewnętrznych zadań obronnych, utrzymuje się w czasie pokoju i rozwija na czas wojny system obronny Rzeczypospolitej Polskiej.”*²⁶ Z powyższego stwierdzenia jasno wynika, że misje systemu obronnego państwa (SOP) wiążą się tylko z czasem wojny. Zauważmy jak nierozważnym stwierdzeniem można wprowadzić chaos w myśleniu, a co gorzej – w działaniu. Po pierwsze, nie jest prawdą, że Polska tylko w czasie pokoju utrzymuje system obronny, aby przeciwdziałać zagrożeniom wojennym. Jest to zbyt oczywiste, aby zatrzymywać się przy tym

²⁶ *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, dokument przyjęty na posiedzeniu KOK w dniu 2 listopada 1992 roku, s. 17.

dłużej. Druga nieprawda tkwi dużo głębiej. Otóż elementami SOP są organa kierowania, siły zbrojne i układ pozamilitarny (właściwiej – niemilitarny), w skład którego wchodzi ogień ochrony państwa i ludności (m. in.: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna, Obrona Cywilna, UOP), ognia gospodarczo-obronne oraz ognia społeczno-polityczne. Czy zatem prawdziwe jest stwierdzenie, że elementy te i ognia (oraz ich składniki) są tylko utrzymywane w czasie pokoju, by można je było użyć w czasie wojny? Otóż nie. Teoretyczny model systemu przeciwdziałania wojnie i działania w czasie wojny nie może być podstawą konstrukcji systemu rzeczywistego, w oderwaniu od ogromnej liczby innych niż wojna zagrożeń i bez zachowania ciągłości działania we wszystkich stanach funkcjonowania państwa. Termin **system obronny państwa** jest tylko umowną nazwą szczególnej obronnej (związanej z przeciwdziałaniem agresji militarnej) misji powierzonej tym samym podmiotom państwa, które w innych okolicznościach (lub równocześnie) będą spełniać i inne, zgoła nie wojenne zadania.

Jak zatem jest w rzeczywistości?

„Konstruktor” cytowanych dokumentów doktrynalnych, mimo iż głównie wypowiadał się o systemie przeciwdziałania i przeciwstawiania się wojnie, podkreśla, że zagadnienia zagrożeń bezpieczeństwa narodu i państwa dotyczą obronności państwa, panującego w nim porządku i bezpieczeństwa oraz życia i mienia ludności w okresie pokoju i wojny.²⁷ Skoro zaś Komitet Obrony Kraju stwierdził, że elementami SOP są siły zbrojne, pozamilitarne ognia obronne oraz system kierowania obronnością, a ochrona ludności jest obowiązkiem „wszystkich” i w każdych okolicznościach – to jak to jest z tą prowijną misją SOP?

*Art. 26 ust. 1. Siły zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.*²⁸ Tak orzekł ustawodawca. Możemy więc uznać, że siły zbrojne, jako element SOP, są narzędziem wykorzystywanym podczas wojny. I oto w lipcu 1997 r., podczas tragicznej powodzi, w działaniach ratowniczych bierze udział około 45 tys. żołnierzy, a więc jedenaście razy więcej niż przewidywał na ten rok „Plan udziału wojska w akcji przeciwpowodziowej”. Raporty (w tym raporty Najwyższej Izby Kontroli) wskazują wyraźnie na jedną z nieoreżnych misji sił zbrojnych, którą z uwagi na swoje cechy, wybrane siły wojskowe pełnić muszą i będą pełnić w sytuacji zagrożeń niemilitarnych.

Tworzy się wspólny polsko-duńsko-niemiecki korpus operacyjny, któremu oprócz misji orężnej planuje się powierzenie zadań na czas klęsk i katastrof okresu pokojowego. Oto kolejny dowód na transformację misji sił zbrojnych.

Zgodnie z rozkazem dowódcy i wytycznymi szefa sztabu jednego z okręgów wojskowych w sprawie organizacji i zasad użycia sił wojskowych do likwidacji klęsk żywiołowych, pewna brygada utrzymuje w stałej gotowości pododdziały:

²⁷ Zob. *Polityka bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 19-20.

²⁸ *Konstytucja RP*, Warszawa 6 kwietnia 1997 r., s. 6.

- do odśnieżania stacji kolejowej;
- likwidacji pożaru kompleksów leśnych;
- oczyszczania terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych;
- do użycia w akcjach przeciwlodowych i przeciwpowodziowych;
- likwidacji skutków awarii chemicznych i wypadków radiacyjnych.

W ramach „Resortowego programu usuwania skutków powodzi” siłami wojsk inżynieryjnych i komunikacji wojskowej krakowskiego i śląskiego OW wybudowano m. in. 56 mostów (1388 m) i 8 kładek pieszych; naprawiono 15,25 km dróg; przywrócono drożność koryt rzecznych na długości ponad 12 km; wywieziono 250 samochodów ciężarowych zniszczonych drzew; odbudowano 900 m wałów przeciwpowodziowych; wyburzono wiele obiektów; zbudowano 24 przepusty, 13 ścian oporowych (110 m długości); wykonano 9 odwiertów studziennych, odbudowano szkołę podstawową.²⁹

W przeciwdziałaniu zagrożeniom niemilitarnym (powódzie, susze, pożary, katastrofy, epidemie itd.) uczestniczą wszystkie podmioty państwowe, przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe. Wydawałoby się więc, że na szczeblu województwa (i niżej) wystarczyłby jeden interdyscyplinarny system radzenia sobie z klęskami. I było to możliwe ponieważ w latach 1990-1991 rozpoczęto tworzenie „zespołów ds. nadzwyczajnych zagrożeń” w celu integracji sił ochronno-ratowniczych i porządkowych. Mimo to poczęto tworzenie krajowego i wojewódzkich „centrów koordynacji ratownictwa” przemianowanych wkrótce na „zespoły ds. ratownictwa i ochrony przeciwpożarowej”.³⁰

Dzisiaj w województwie nadal funkcjonują:

- Wojewódzki Komitet Obrony;
- Wojewódzki Komitet Przeciwpowodziowy;
- Wojewódzki Zespół ds. Nadzwyczajnych Zagrożeń;
- Wojewódzki Zespół ds. Ppoż. i Ratownictwa.

W składzie tych ciał kolegialnych zasiadają niemal ci sami członkowie, a ich posiedzeniom przewodniczy wojewoda lub osoba upoważniona przez niego. Już w samej nazwie tych organów dostrzegamy nakładanie się kompetencji i odpowiedzialności. A jeśli wziąć pod uwagę fakt, że wojewoda jest jednoosobowym organem władzy w województwie, to ta proresortowa struktura zarządzania wobec różnego typu, a często takich samych i tych samych zagrożeń jest nieadekwatna do istniejącej rzeczywistości. Ta mnogość rozwiązań wobec jednego, wspólnego problemu, jakim jest bezpieczeństwo społeczeństwa, ulegnie prawdopodobnie zmianie w wyniku przemian ustrojowych w państwie. Tę nadzieję rozbudzają przyjęte ustawy z 5 czerwca 1998 r. w sprawie reformy ustrojowej w państwie.

²⁹ Dane na podstawie załączników do pisma Podsekretarza Stanu w MON ds. Społecznych i Parlamentarnych do Komendanta Wydziału Strategiczno-Obronnego AON, z dnia 25.06.98 r.

³⁰ Zob. J. Bagiński, *Czy rzeczywiście w Polsce reformuje się Obronę Cywilną*, „Rzeczpospolita” 27.05.98 r.

Zdajemy sobie sprawę ze znaczenia rezerw państwowych, a zwłaszcza części zwanej rezerwami mobilizacyjnymi. Dbałość o ich utrzymanie wynika z ich przeznaczenia. Służą one bowiem (...) *realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb Sił Zbrojnych oraz bezpieczeństwa publicznego w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa.*³¹

Zauważmy, że powyższa definicja sugeruje możliwość uruchamiania tych rezerw tylko i wyłącznie w sytuacji zakłócenia bytu i rozwoju wewnętrznego, naruszenia lub utraty suwerenności państwa, **w wyniku zastosowania przemocy politycznej, ekonomicznej, militarnej** etc.³² Okazuje się jednak, że Rada Ministrów, po doświadczeniach powodzi oraz innych klęsk i katastrof, zinterpretowała owo zagrożenie inaczej dając szansę zwolnienia rezerw mobilizacyjnych także w innych okolicznościach.

*§ 6. ust. 5. W przypadku zaistnienia zagrożenia życia ludzkiego oraz drastycznego pogarszania warunków bytowych ludności lub możliwości wystąpienia znacznych szkód i strat materialnych, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych, zwolnienie rezerw mobilizacyjnych, z pominięciem procedury uzgodnień odpowiednio z Ministrem Obrony Narodowej, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Szefem Urzędu Ochrony Państwa, następuje na polecenie Prezesa Rady Ministrów.*³³

To postanowienie oznacza zastosowanie reguł postępowania z rezerwami gospodarczymi:

*§ 8. ust. 1. W razie wystąpienia zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych, rezerwy gospodarcze mogą być zwalniane przedsiębiorcom lub innym jednostkom w drodze zawarcia stosownych umów.*³⁴

Wiele rozwiązań zmierza ku realizacji zasady systemowego podejścia do problemów zagrożeń i przeciwdziałania im. Dotyczy to także zasady realizacji świadczeń osobistych i rzeczowych, które nadal rozdzielone są na świadczenia na rzecz obronności (w czasie pokoju i wojny) oraz na rzecz innych dziedzin działalności państwa określonych ustawami proresortowymi (o Policji, o ochronie przeciwpożarowej, o Państwowej Straży Pożarnej, tzw. ustawami powodziowymi itd.). Wiąże się to także z uregulowaniem zasad administrowania rezerwami osobowymi, dotąd nieujednoliconymi.

³¹ Art. 3. ust. 1. pkt. 1, Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz o zapasach obowiązkowych paliw, Dz.U. RP, Warszawa dnia 26 lipca 1996 r., Nr 90, poz. 404.

³² Zob. def. zagrożenia bezpieczeństwa państwa w: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996 r., s. 89.

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych, Dz.U. RP, Warszawa dnia 14 stycznia 1998 r., Nr 5, poz. 15.

³⁴ Tamże.

Wymienione wyżej przykłady (jest ich wiele) świadczą o powolnym odchodzeniu od rozwiązań cząstkowych na korzyść rozwiązań systemowych. Mamy nadzieję, że dotyczyć to będzie także obrony cywilnej. Spodziewać się należy, że podobnie jak w innych państwach obrona cywilna będzie oznaczać:

- (...) organizację powołaną do niesienia pomocy ludności cywilnej zagrożonej i poszkodowanej w razie międzynarodowych konfliktów zbrojnych lub klęsk żywiołowych;

- kompleks podejmowanych w takich przypadkach interdyscyplinarnych przedsięwzięć zapobiegawczych i zawczasu przygotowanych działań ochronno-ratowniczych, realizowanych przy zbiorowym wysiłku praktycznie wszystkich organów i instytucji państwa, organizacji społecznych, podmiotów gospodarczych i poszczególnych obywateli.³⁵

Te dwa uogólnienia stanowią znaczny postęp w materii pojmowania obrony cywilnej i dotyczą nadal tego samego celu – niesienia pomocy ludności (poprzez zapobieganie i działania ochronno-zapobiegawcze). Zauważmy, że w takim ujęciu – jakby przez niedopatrzenie – nie zauważa się problemu tworzenia materialnych podstaw, najpierw zapobiegania, a potem przeciwdziałania. Owe materialne podstawy (bazę materialną) tworzą w państwie niemal wszystkie podmioty uczestniczące w sferze produkcji i usług. Wyrazem procesu „materiałotwórczego” jest między innymi tworzenie i utrzymanie rezerw surowców i artykułów przemysłowych, zapewnienie przepływu informacji, transport, dostarczanie energii, finansowanie działań, zaopatrywanie w żywność i utrzymanie jej rezerw, a także wiele innych przedsięwzięć.

Wydaje się, że w tym momencie możemy być zgodni co do opinii, iż baza materialna ochrony ludności na czas wojny jest tym samym co baza materialna na czas klęsk żywiołowych i podobnych im zdarzeń; tym samym rzeczowo i finansowo, a różnym – tylko i wyłącznie – pod względem procedur jej wykorzystania.

Wnioskujemy więc, że **obrona cywilna to sformalizowana organizacja; to zespół interdyscyplinarnych przedsięwzięć, zwanych ochroną ludności (ochroną cywilną), i wreszcie to tworzenie, a w konsekwencji także utrzymywanie i ochrona zasobów i rezerw niezbędnych do zapewnienia akceptowalnego poziomu przeżycia ludności w sytuacjach nadzwyczajnych.**

Siły zbrojne, przy użyciu własnych środków materialnych, mają możliwość niezakłóconego działania przez kilka dni lub tygodni. Z czasem jednak nawet najsilniejsze państwa odczuwają potrzebę uruchomienia zakupów amunicji, sprzętu, uzbrojenia i innych asortymentów, a także wsparcia usługami innej natury (transport, łączność, opieka medyczna, paliwa, żywność etc.). Dlatego też Sojusz Pół-

³⁵ Podstawowe zadania, organizacja oraz perspektywy rozwiązań organizacyjnych w obronie cywilnej, AON-USOCK, Warszawa 1998, s. 7. Zauważmy, że w tym ujęciu pomoc ludności cywilnej byłaby udzielana tylko w czasie konfliktów międzynarodowych, a więc w czasie wojny domowej lub zamieszek wewnętrznych itp. pomoc taka nie miałaby miejsca. Jest to jednak zbyt dosłowne rozumienie prawa międzynarodowego.

nocnoatlantycki podnosi problemy wspólnego planowania cywilnego w celu wsparcia sił zbrojnych w tych sferach, w których same nie miałyby możliwości samodzielnego działania. Chodzi tu więc m.in. o transport, łączność, paliwa, opiekę medyczną i żywność. Zapewnienie dóbr i usług dla sił zbrojnych jest więc kolejnym elementem obrony cywilnej. Biorąc pod uwagę potencjał sektora cywilnego, należy pamiętać także o takich dziedzinach, jak edukacja, polityka informacyjna, opieka duszpasterska, wsparcie psychologiczne itd. W ten sposób istnieje potrzeba dostrzegania **kolejnego elementu obrony cywilnej**, jakim jest **wsparcie materialne i moralne sił zbrojnych**.

Wojskowe organy dowodzenia mają zwykle możliwość samodzielnej obsługi swoich stanowisk dowodzenia. Jednak w czasie konfliktu zbrojnego, a także w czasie zagrożeń niemilitarnych, istnieje potrzeba zapewnienia funkcjonowania organów władzy, od wójta począwszy, kończąc na najwyższym organie kierowania. Jest to problem niebagatelny, którego rangi nie trzeba tłumaczyć. Zadania tego nie są w stanie wykonać samodzielnie siły wojskowe w czasie konfliktu zbrojnego ani tym bardziej nie powinny tego wykonywać w czasie pokoju. W rezultacie mamy do czynienia z kolejnym elementem obrony cywilnej – **z zapewnieniem funkcjonowania organów władzy w sytuacjach ekstremalnych**. Oczywiście zdajemy sobie sprawę z faktu, iż jest to przedłużenie funkcji pokojowej przypisanej tym samym wykonawcom, choć na nieco innych zasadach.

W przeszłości, nad zapewnieniem porządku i dyscypliny w czasie wojny – w strefie starć i na zapleczu-czuwały bardzo liczne i bezwzględne w działaniu siły wojskowe. Dzisiaj, ograniczane liczebnie i o zmienionym statusie prawnym w państwie, mogą jedynie realizować tę funkcję bezpośrednio i tylko w obszarze swego działania.³⁶ Policja wojskowa nie jest i nie będzie w stanie realizować zadania zwanego **ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego**. Zalicza się to również do grona przedsięwzięć obrony cywilnej – niemal we wszystkich państwach zachodnich.

Jest wreszcie jeszcze jedna misja sektora cywilnego, która nie zawsze postrzegana jest i artykułowana w dostatecznym stopniu. Poznaliśmy ją analizując istotę obrony cywilnej Francji. Chodzi więc o to co Francuzi nazywają „wzmocnieniem woli i odporności narodu wobec różnych niebezpieczeństw”. Znamy ją również z rozwiązań polskich (i nie tylko), a określaną „powszechną samoobroną ludności”.

Stosuje się też pojęcie „edukacja obronna społeczeństwa”, które dotyczy *zespołu działań podejmowanych w obrębie podsystemu niemilitarnego, mających na celu przygotowanie społeczeństwa do wypełniania obowiązków obronnych w systemie Obrony Narodowej i obejmuje dziedziny: **wychowanie patriotyczno-obywatelskie, przygotowanie formacyjne** (tzn. kształtowanie cech osobowo-*

³⁶ Jednym z wyjątków jest tu niemal 100 tysięczna Żandarmeria Narodowa we Francji realizująca rozliczne funkcje wybiegające daleko poza potrzeby sił zbrojnych.

ściowych i charakterologicznych), **przysposobienie obronne młodzieży, wojskowo-użyteczne profilowanie zawodowe oraz promowanie problematyki obronnej.**³⁷

Cytowany autor, w swoich rozważaniach, odnosi się głównie, lecz nie tylko, do problemu związanego z wyposażeniem społeczeństwa w cechy moralne i fizyczne ułatwiające mu „przeżycie” w sytuacji konfliktu zbrojnego. Szerokie traktowanie edukacji obronnej społeczeństwa służy więc temu samemu co francuskie – wzmacnianie woli i odporności narodu wobec różnych niebezpieczeństw. Zatem ilekroć w niniejszym, opracowaniu mowa będzie o **edukacji obronnej społeczeństwa**, jako misji obrony cywilnej, oznaczać będzie to o wiele więcej, niż przygotowanie obywateli do spełniania swoich obowiązków w czasie wojny.

Podsumowując dotychczasowe dociekania, o istocie obrony cywilnej, możemy stwierdzić, że **obrona cywilna** – to pojęcie, które określa:

1. Funkcję państwa i społeczeństwa mającą na celu uchronienie ludności, jej dóbr i środowiska przed skutkami działań wojennych, klęsk żywiołowych oraz katastrof wywołanych działaniem sił przyrody lub działalnością człowieka.

2. Sformalizowaną strukturę organizacyjną (instytucję, organizację) przeznaczoną do niesienia pomocy ludności cywilnej w celu jej ochrony przed skutkami działań wojennych, klęsk żywiołowych oraz katastrof wywołanych działaniem sił przyrody lub działalnością człowieka. Z uwagi na rozwiązywanie struktur o tej nazwie, w wielu państwach wydaje się, że takie pojmowanie obrony cywilnej będzie coraz bardziej zanikało. Pozostanie jedynie w nazwie własnej takich instytucji, jak: formacje (szef, inspektorat...) Obrony Cywilnej (np. w Polsce), Korpus Obrony Cywilnej (np. we Francji).

3. Cywilny ekwiwalent obrony militarnej, a więc – obronę niemilitarną mającą na celu przeciwstawienie się cywilnymi środkami (siłami, narzędziami, działaniami) wszystkim formom zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodowe (interes narodowy). To podejście odpowiada idei obrony narodowej (powszechnej, totalnej), w której wszystkie podmioty państwowe (rządowe), prywatne i społeczne ponoszą odpowiedzialność materialną i moralną za stan bezpieczeństwa państwa.³⁸

Jak zatem pojmować i prognozować rozwój obrony cywilnej w RP?

Wydaje się, że dość klarowna jest (i na pewno będzie) sytuacja na szczeblu terytorialnym (gmina, powiat, województwo). Gospodarz danego obszaru odpowiada za sferę ochrony ludności, za bezpieczeństwo i porządek publiczny (bezpieczeństwo zbiorowe), za rezerwy, za wsparcie sił zbrojnych i za zapewnienie funkcjono-

³⁷ Zob., J. Kiepus, *Edukacja obronna społeczeństwa w systemie obrony powszechnej*, Myśl Wojskowa, Warszawa 1998, s. 11-30.

³⁸ Sposoby pojmowania obrony cywilnej prezentuje załącznik 4.

wania organu zarządzającego na danym obszarze.³⁹ Problem pojawia się na szczeblu centralnym. Dzisiejszy organ administracji rządowej – szef OCK – nie ma dostatecznej mocy prawnej (władztwa), by zapewnić realizację wszystkich funkcji, o jakich wspomnieliśmy wcześniej. Prawdopodobnie, na wzór rozwiązań zachodnich, będzie to organ koordynujący przedsięwzięcia ochrony ludności w sytuacjach nadzwyczajnych, pod jednym warunkiem, że będzie to rzeczywisty organ wykonawczy w tej sferze, niezależnie od charakteru zagrożenia (powódź, pożar, epidemia, konflikt zbrojny itd.). W obecnym stanie prawnym w RP rzeczywistym szefem obrony cywilnej kraju (w szerokim ujęciu) jest minister spraw wewnętrznych i administracji, mający silną pozycję w strukturze władz państwowych i znaczną władzę w stosunku do organów władzy w terenie (wyrazem tego jest możliwość kreowania prawa obowiązującego w całym państwie).

Na etapie nowelizacji znajduje się ustawa z 21 lipca 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony RP (stan na dzień 17 listopada 1998 r.). Zgodnie z projektem zmian, planuje się przekształcić „obronę cywilną” w „ochronę cywilną” a *centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji systemu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej* byłby **szef Ochrony Cywilnej Kraju (SOCK)**.

Powierzono by mu następujące zadania:

- organizację i utrzymanie **Centrum Zarządzania Kryzysowego**;
- koordynowanie systemów monitorowania zagrożeń oraz nadzór nad systemem wczesnego alarmowania i ostrzegania ludności;
- określanie zasad organizacji zadań i terenowej infrastruktury systemu zarządzania kryzysowego;
- ustalanie wytycznych procedur reagowania kryzysowego szczebla centralnego;
- określanie warunków technicznych centrów koordynacji centrów ratownictwa doraźnego;
- przygotowywanie i koordynowanie w skali państwa gotowości cywilnej niezbędnej do współpracy międzynarodowej i sojuszniczej;
- ustalanie wymagań w zakresie infrastruktury powszechnego systemu ochrony cywilnej;
- opiniowanie projektów części budżetu państwa dotyczącej wydatków na organizację i utrzymanie systemu zarządzania kryzysowego i gotowości cywilnej, także środków rezerwowych na cele międzynarodowej pomocy humanitarnej;
- organizowanie kształcenia i inicjowanie prac naukowo-badawczych dotyczących systemu zarządzania kryzysowego i powszechnego systemu ochrony cywilnej;
- sprawowanie nadzoru nad odbywaniem zasadniczej służby w jednostkach powszechnego systemu ochrony cywilnej;
- kierowanie pracą Urzędu Ochrony Cywilnej.

³⁹ Zob. m.in. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie Dz.U. RP, Nr 91, poz. 577.

Zmiany polegałyby na skierowaniu głównego wysiłku na ochronę ludności przed zagrożeniami cywilizacyjnymi, zaś przygotowania na czas wojny stanowiłyby uzupełnienie tych zadań. W rezultacie **ochrona cywilna** oznaczać ma **realizację przedsięwzięć mających na celu ochronę ludności, środowiska i mienia przed zagrożeniami, które mogą spowodować masowe straty w najważniejszych dla ludzi wartościach, interesach lub celach.**

Wśród zadań „ochrony cywilnej” wymienia się :

- zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej;
- zapewnienie zdolności społeczeństwa do przeciwstawienia się zagrożeniom czasu pokoju i wyzwaniom współczesnego świata;
- zapewnienie odpowiedniego poziomu życia w okresie kryzysu;
- zagwarantowanie ciągłości funkcjonowania instytucji władzy i administracji publicznej w okresie kryzysu i wojny;
- zagwarantowanie organizacji funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego;
- wspieranie operacji sił zbrojnych i misji pokojowych;
- wspieranie krajowych i międzynarodowych akcji humanitarnych.

W skład Powszechnego Systemu Ochrony Cywilnej (PSOC) wchodziłyby jednostki administracji rządowej i samorządowej oraz organizacje społeczne i pozarządowe działające na rzecz ratownictwa i ochrony ludności. Zaś podstawowymi jednostkami PSOC byłyby zawodowe służby ratownicze, korpus techniczny ochrony cywilnej, centra koordynacji ratownictwa i obserwacji zagrożeń organów samorządu terytorialnego, wyspecjalizowane struktury ratownicze organizacji społecznych, instytucje pomocy humanitarnej oraz jednostki specjalistyczne niezbędne na czas wojny.

Terenowymi organami ochrony cywilnej będą – w zamyśle projektodawców – wojewodowie, starostowie i wójtowie (prezydenci miast, burmistrzowie), którym powierzone będą zadania:

- **wojewodowie i starostowie:**
 - zarządzanie w sytuacjach kryzysowych;
 - tworzenie systemów ochrony cywilnej;
 - ustalanie strategii, planowanie i koordynacja tych przedsięwzięć.
- **wójtowie (równorzędni):**
 - likwidacja nadzwyczajnych zagrożeń;
 - rozpoznanie i lokalizacja ich źródeł;
 - usuwanie i ocena skutków klęsk żywiołowych i katastrof;
 - kierowanie siłami ratowniczymi (poza dowodzeniem);
 - alarmowanie, powiadamianie, ewakuacja ludności;
 - odbudowa infrastruktury.⁴⁰

⁴⁰ Na podstawie: projektu nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, na prawach maszynopisu – jedna z wersji będących w dyspozycji autora, a także, Żaneta Semprich, *Ochrona cywilna: nowe obowiązki*, Rzeczpospolita z dnia 16 listopada 1998.

Możemy zauważyć, że idea zmian legislacyjnych, wyrażonych w propozycji nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, potwierdza nasze wnioski o charakterze obrony cywilnej. Jest jednak daleko idąca niekonsekwencja polegająca na tym, że w zadaniach „terenowych szefów ochrony cywilnej” nie pojawiają się zadania będące konsekwencją siedmiu zadań ochrony cywilnej, wymienionych wcześniej. Zwróćmy tu choćby uwagę na fakt nie uwzględnienia zadania polegającego na wspieraniu operacji sił zbrojnych, podczas gdy projektodawca zmian podkreśla, że – przypomnijmy to raz jeszcze – *idea zmian polega na skupieniu głównego wysiłku władzy publicznej na ochronie ludności przed zagrożeniami cywilizacyjnymi przy uwzględnieniu przygotowań na czas wojny* (stanowiących część uzupełniającą misji zasadniczej – pokreśl. – W.K.). A idąc dalej stwierdzimy, że mimo iż zadania ochrony cywilnej uzupełnione o przedsięwzięcia na okres zagrożenia państwa (tutaj – wojną, przyp. – W.K.) i wojny, są zadaniami obrony cywilnej, to nigdzie w projekcie nie znajdziemy propozycji w sprawie tejże obrony cywilnej.

Równolegle z projektem (a ściślej - z projektami) zmian dotychczasowej ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP z 1967 roku (wielokrotnie nowelizowanej - przyp. - W.K.) zrodził się pomysł wdrożenia ustawy o gotowości cywilnej.⁴¹

Przewiduje się, że ustawa ma tworzyć (...) *spójny i całościowy system ochrony ludności, czyli system bezpieczeństwa powszechnego zapewniający bezpieczeństwo ludziom, ich mieniu i środowisku w stanach kryzysowych, traktowanych jako nagle sytuacje (zdarzenia) niosące poważne zagrożenia wywołane siłami natury lub wynikające z działalności człowieka, a także gwarantujący podejmowanie działań ratowniczych w sytuacjach konkretnego zagrożenia życia lub mienia, nie prowadzącego wszakże do powstania stanu kryzysowego. Ogół czynności zapewniających funkcjonowanie tego systemu wraz ze strukturą organów i ich aparatu pomocniczego wykonujących te czynności określa się mianem gotowości cywilnej (...).*⁴²

W innym miejscu za **gotowość cywilną** uznaje się:

1) *stan określający zdolność sektora cywilnego do podjęcia planowanego i zorganizowanego działania w określonym czasie w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludziom, ich mieniu i środowisku w sytuacjach kryzysowych,*

2) *system organów, jednostek organizacyjnych (urzędów) i podejmowanych przez nie czynności, zapewniających wykonywanie zadań wynikających z przyjętych planów lub istniejących konkretnych zagrożeń przekształcających się w stany kryzysowe (...).*⁴³

⁴¹ Jeden z projektów w tej materii przygotowany został przez Zespół Programu Reformy Administracji publicznej Instytutu Spraw Publicznych wspólnie z Unią Metropolii Polskich. Jedne z ostatnich posiedzeń (konferencji) Zespołu odbyły się w dniach 19.10. oraz 18. 11. 1998 roku.

⁴² *Założenia ustawy o gotowości cywilnej*, Unia Metropolii Polskich, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 12 października 1998, redakcja M. Stec.

⁴³ Tamże, s. 7.

System ten występowałby w postaci dwóch podsystemów: **permanentnego czuwania i doraźnego reagowania** (codzienne i rutynowe działania związane z ratowaniem osób, mienia i środowiska oraz likwidowaniem skutków zaistniałych zdarzeń i przeciwdziałanie zagrożeniom) oraz **zarządzania kryzysowego** (obejmującego reagowanie w sytuacji zagrożenia prowadzącego do sytuacji kryzysowej oraz w czasie kryzysu).

Pojawia się natychmiast pytanie o czas wojny, lecz projektodawcy wyjaśniają, że **stan kryzysowy (kryzys)** może mieć charakter **lokalny** (gmina, powiat), **regionalny** (województwo), **krajowy** (klęska żywiołowa, stan wyjątkowy i wojenny) oraz **międzynarodowy** (obejmując swym zasięgiem dwa lub więcej państw). Ten ostatni pozostaje jednak poza zasięgiem projektowanej ustawy.

Tak więc stwierdzamy, że w zamyśle autorów stanem kryzysowym (kryzysem) byłaby także wojna. Nie podejmując z tym rozumowaniem dyskusji, możemy jedynie zauważyć niekonsekwencję wobec teorii kryzysu, w myśl której wojna jest zupełnie innym i odmiennym stanem funkcjonowania państwa.

Kolejna wątpliwość rodzi się po stwierdzeniu, iż w czasie wojny (którą uznaje się w tym przypadku za sytuację kryzysową) celem gotowości cywilnej byłoby:

- zagwarantowanie możliwie najwyższego stopnia bezpieczeństwa ludności cywilnej;
- stworzenie warunków do funkcjonowania administracji publicznej.

Pojawia się zatem pytanie: **co z materialnym i moralnym wsparciem sił zbrojnych własnych i sojuszniczych?** Nieodróżnianie tej misji sektora cywilnego może zrodzić tragiczne skutki. Możemy domyślać się jedynie i mieć nadzieję, że przewiduje się, iż znajdzie to swój zapis w zmienionej ustawie o powszechnym obowiązku obrony. Co ciekawe, autorzy projektu ustawy o gotowości wychodzą z całkiem odmiennego założenia niż autorzy poprzedniego. Otóż zdaniem tych ostatnich (...) *gotowość militarna państwa jako system obrony przed możliwym atakiem zewnętrznym agresora (...)*⁴⁴ stanowiłaby odrębną sferę rządzącą się odrębnymi zasadami i pozostającą w odrębnym systemie organizacyjnym i dowodzenia. Ci sami autorzy odnosząc się do omawianego wcześniej projektu stwierdzają, że *dlatego za całkowicie nietrafne uznać należy rozwiązanie obecne, przewidujące uregulowanie problematyki obrony cywilnej w ustawie o powszechnym obowiązku obrony*.⁴⁵ Odmienność poglądów w tej materii zapowiada burzliwą dyskusję na szczecblu rządowym i sejmowym.

Za trafną należy uznać tezę, że na szczecblu centralnym organem właściwym w zakresie gotowości cywilnej jest prezes Rady Ministrów, który może przekazać wykonywanie obowiązków i uprawnień w tej materii ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych lub innemu ministrowi, jeśli ten pierwszy nie może ich wykonywać lub inny minister jest organem właściwym z uwagi na charakter zagrożenia

⁴⁴ Tamże, s. 5.

⁴⁵ Tamże, s. 5.

(stanu kryzysowego). Inna cenna uwaga dotyczy faktu, iż ***niedopuszczalne jest subdelegowanie powyższych obowiązków i uprawnień na inne osoby, w tym w szczególności wiceministrów lub kierowników urzędów centralnych lub agencji działających w sferze gotowości cywilnej (...)***⁴⁶ (wytt. - W.K.).

W jednej i drugiej wersji reformy systemu bezpieczeństwa powszechnego (osób, mienia i środowiska)⁴⁷ nie dostrzega się niestety roli sił zbrojnych, jako narzędzia państwa służącego i temu celowi. Wbrew statystykom popowodziowym, wbrew tendencjom światowym, a głównie wbrew wzorcom dostarczającym przez bliskie Polsce demokracje. Jedynie w projekcie ustawy o gotowości cywilnej wspomina się, że w Radzie ds. Gotowości Cywilnej przy Prezesie Rady Ministrów zasiadałby przedstawiciel wojska co daje dobre rokowania na przyszłość.

Obydwa projekty mają złe i dobre strony. Te dobre można zreasumować stwierdzeniem, że stanowią olbrzymi krok naprzód w materii legislacji w sferze bezpieczeństwa cywilnego oraz próbę całościowego zebrania problemów, o których do tej pory, w tym zagadnieniu dyskutowaliśmy. Mają też wiele cech wspólnych, z uwagi na wspólną materię zainteresowania, jak i często - bliskie więzi między poszczególnymi osobami. Są jednak i złe ich strony.

Za rzecz najbardziej niepokojącą uznać należy fakt braku systemowego podejścia do problematyki bezpieczeństwa państwa. Pomysł oderwania systemu gotowości cywilnej i jej administracji od gotowości militarnej i administracji wojskowej świadczy o odrzuceniu idei powszechności, totalności czy też narodowego charakteru obrony pojmowanej szeroko.⁴⁸

Druga zaś uwaga dotyczy chęci powierzenia Szefowi Urzędu Ochrony Cywilnej kompetencji przerastających możliwości tego organu administracji przez pomysłodawców zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony. Dodajmy jeszcze, że ustrzegli się tego autorzy projektu ustawy o gotowości, przewidując istnienie Agencji Gotowości Cywilnej jako elementu administracji publicznej stanowiącego organ pomocniczy premiera lub ministra.⁴⁹

Reasumując analizę obydwu projektów można stwierdzić, że połączenie wyrażonych w nich idei i uszanowanie pewnych, niezmiennych kanonów, a głównie reguły totalizmu bezpieczeństwa (nie totalitaryzmu) i zasad organizacji i zarządzania może przynieść wielki pożytek w dobie reformy obrony narodowej RP.⁵⁰

⁴⁶ Tamże, s. 9. Na tę zasadę autor zwracał wielokrotnie uwagę w swoich artykułach (np. w ZN AON), a także pracach naukowych pk. „KAPPA” i „SAMOOBRONA”.

⁴⁷ Tak nazwijmy ideę zmian, by wyrazić ich wspólne cechy.

⁴⁸ Projekt ustawy o gotowości..., wyd. cyt., s. 4.

⁴⁹ W jednym i drugim projekcie raz Szef Urzędu OC, a w drugim przypadku szef (prezes) Agencji służyłby podobnym celom. Jednak w projekcie ustawy o gotowości cywilnej odchodzi się od traktowania tego drugiego jako centralnego organu administracji państwowej, między innymi po to, by jego roli na szczeblu centralnym nie traktować tak samo jak roli np. wojewody na szczeblu województwa. Szef Agencji byłby więc krajowym odpowiednikiem szefa inspektoratu gotowości cywilnej w województwie, wydziału w powiecie itd.

⁵⁰ Przy założeniu, że obrona narodowa oznacza działalność mającą na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił i środków państwa (w tym społeczeństwa) do zapobiegania i przeciwdziałania się wszelkim formom zagrożeń i ich skutkom godzącym w interes narodowy.

Z naszymi analizami zbiegła się decyzja o powołaniu nowego podsekretarza stanu w MSWiA (grudzień 1998 r.), któremu powierzono funkcję szefa Obrony Cywilnej Kraju. Zaś dotychczasowy Urząd OCK przemianowano na Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. Decyzje te zmierzają w kierunku przeniesienia wysiłku na ochronę ludzi i mienia podczas katastrof i klęsk, a nie na przygotowania na wypadek wojny.⁵¹ System zarządzania kryzysowego ma objąć wszystkie szczeble władzy publicznej, a akcją ratowniczą profesjonalnych służb ratowniczych kierować będzie wójt, starosta, wojewoda lub **minister spraw wewnętrznych** (wył. – W.K.). Nie oznacza to jednak rezygnacji z planowania obrony cywilnej, w jej szerokim ujęciu, na czas konfliktów zbrojnych (a więc zadań nie tylko związanych z ochroną ludności), bowiem jak wynika z raportu **NIK-u** - musi powstać jasna koncepcja reagowania kryzysowego – ze wszystkimi uwarunkowaniami prawnymi i instytucjonalnymi, a także **planu dostosowania OC do wymagań NATO**.

Obrona cywilna jako zjawisko jest więc czymś więcej niż ochroną ludności przed skutkami wojen, klęsk i katastrof. Jeśli nawet mamy na względzie ten węższy zakres pojęciowy, to nie dotyczy to tylko sił, w których nazwie znajduje się komponent „...obrony cywilnej”. Siłami obrony cywilnej są zatem wszystkie podmioty, którymi dysponuje państwo i społeczeństwo, używając ich do niesienia pomocy humanitarnej poszkodowanej ludności.

W realizacji celów obrony cywilnej obowiązują zasady, których przestrzeganie stanowi podstawę sprawności całego systemu. Należą do nich:

- **zasada powszechnego udziału** wyrażająca się powszechnym udziałem wszystkich podmiotów (organów władzy, podmiotów państwowych, przedsiębiorców, obywateli i struktur pozarządowych) w realizacji zadań ochrony cywilnej wg określonego pakietu powinności i świadczeń uzależnionych od ich stanu prawnego, możliwości i wpływu na stan bezpieczeństwa cywilnego nie wyłączając sił zbrojnych; dotyczy to także obywateli i przedstawicielstw innych państw z jednostkami wojskowymi włącznie⁵²;

- **zasada jedności kompetencji i odpowiedzialności oraz jednoosobowego kierownictwa**, która odrzuca tworzenie różnych ciał kolegialnych do różnych

⁵¹ Zob. *Pozegnanie starej OC*, Rzeczpospolita nr 281, wtorek 1.12.1998 r.

⁵² Zasada udziału obywateli i instytucji innych państw w humanitarnych misjach obrony cywilnej jest standardem w demokratycznych państwach. W szwedzkiej ustawie z dnia 14 grudnia 1994 roku o powinnościach w obronie totalnej czytamy: Art. 2 *Przygotowanie personelu dla potrzeb obrony totalnej będzie zapewnione przez nałożenie obowiązku obrony totalnej, co ma zastosowanie do każdego mieszkańca Szwecji od początku roku kalendarzowego, w którym obywatel (obywatelka) osiąga wiek szesnastu lat aż do końca roku kalendarzowego, w którym kończy lat siedemdziesiąt. Obowiązkowe zadania obrony cywilnej mają także zastosowanie do każdej osoby zamieszkującej w Szwecji w podobnym przedziale wieku, nawet gdy nie posiada ona szwedzkiego obywatelstwa, na podstawie J. Gołębiowski, *Szwedzka obrona cywilna*, Warszawa 1998, kopia opracowania na prawach maszynopisu. W akcji usuwania skutków powodzi w Polsce, w lipcu 1997 roku, wzięło udział 85 żołnierzy batalionu transportowego Holandii, którzy pomagali w wypompowywaniu wody i szlamu. Zob. też rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym.*

zagrożeń i przejmowanie kompetencji decyzyjnych przez organy sztabowe i informacyjne⁵³;

- **zasada adekwatności** polegająca na przypisaniu właściwości kompetencyjnych poszczególnym organom administracji stosownie do rozmiaru i charakteru zagrożenia (lokalne, regionalne, narodowe, międzynarodowe – przyp. W.K.); wynika z niej zasada decentralizacji ochrony cywilnej, która jednak jest konsekwencją zasady adekwatności;

- **zasada pomocniczości**, która wyraża się tym, iż szczebel nadrzędny udziela pomocy i wsparcia szczeblowi niższemu, gdy ten o tę pomoc prosi lub, gdy skala zagrożenia przerasta jego możliwości zapobiegania i reakcji; dotyczy ona także użycia sił zbrojnych, gdy o taką pomoc zwrócą się władze cywilne (lub kierujący akcją ratowniczą) – w trybie doraźnym albo, gdy wynika to z wcześniej sporządzonych planów – w trybie zasadniczym;

- **zasada niezmienności kompetencji i odpowiedzialności we wszystkich stanach funkcjonowania państwa**. Zasadę tę poddano wielokrotnej weryfikacji w sytuacjach praktycznych, takich jak katastrofy, klęski żywiołowe oraz ćwiczenia krajowe i międzynarodowe (np.: „CMX-98”, „CRISEX-98”). Mimo jednak zgłaszania konkretnych uwag w tej sprawie – sytuacja nie ulega zdecydowanej poprawie. Całe nieszczęście zawiera się w przejmowaniu kompetencji decyzyjnych przez organy sztabowe oraz w łączeniu funkcji kierowniczych (decyzyjnych), sztabowych i informacyjnych przez te same organy.

Obrona cywilna to kompleks przedsięwzięć, które realizowane są przez sektor cywilny, często wspierany przez siły zbrojne – zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Związane są one z zapewnieniem bezpieczeństwa zbiorowego, tworzeniem i utrzymaniem rezerw – uruchamianych w czasie wojny i pokoju, wsparciem sił zbrojnych (własnych i sojuszniczych !!!), zapewnieniem funkcjonowania organów władzy i obiektów użyteczności publicznej, a także i głównie - zapewnieniem ludności akceptowalnych warunków przeżycia w sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń.

Tylko takie podejście do problematyki obrony cywilnej może zapewnić właściwe określenie kompetencji i odpowiedzialności organów władzy, przedsiębiorców i obywateli, a także określenie procedur postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych.

Wszelkiemu myśleniu i działaniu w sferze obrony cywilnej musi przyświecać od dawna uznana dewiza: **Zagrożenia, jakie niosą dla współczesnych społeczeństw katastrofy i awarie techniczne, klęski żywiołowe i skażenie środowiska – są równe skutkom wojny**.⁵⁴

Współcześnie – bezpieczeństwo narodowe, obrona narodowa obejmują w coraz większym stopniu, oprócz siły militarnej – zdolność ochrony i ratownictwa ludności, substancji materialnej i środowiska przed zagrożeniami niemilitarnymi.⁵⁵

⁵³ Organ zarządzający składa się z trzech elementów: członu decyzyjnego, członu sztabowego i członu informacyjnego. Każdy z nich ma do wykonania swoją misję i nie można ich mylnie interpretować i wymieniać.

⁵⁴ M. Reuner, *National Security. The economic and environmental dimension*, Worldwatch Institute, 5/1989.

⁵⁵ Tamże.

2. ZASADY I FUNKCJONALNO-STRUKTURALNE ASPEKTY WOJSKOWEGO WSPARCIA DLA WŁADZ CYWILNYCH

Stwierdziliśmy, że obrona cywilna (niemilitarna) obejmuje cały kompleks przedsięwzięć sektora cywilnego mających na celu **ochronę ludności** (osób, dóbr i środowiska), **ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego**, **tworzenie i ochronę rezerw i zasobów**, **wsparcie dla sił zbrojnych**, **zabezpieczenie funkcjonowania organów władzy w różnych stanach funkcjonowania państwa**, a także **edukację obronną społeczeństwa**. Mówiąc zatem o użyciu sił zbrojnych, do realizacji tych misji, będziemy mieć na uwadze wszelkie formy ich działania na zasadzie wsparcia udzielonego sektorowi cywilnemu, traktując wsparcie jako misję wojska w powszechnym systemie bezpieczeństwa państwa.

Normą powszechną stało się, że **siły zbrojne wspierają sektor cywilny, gdy użycie innych sił staje się niemożliwe, niewystarczające lub są one wyczerpane (w całości użyte i nieskuteczne)**. Jest to jednocześnie główna zasada użycia sił zbrojnych w misjach obrony cywilnej. Wymieńmy zatem te najważniejsze:

- wydzielone jednostki sił zbrojnych stanowią siłę drugiej (Wojska OT) lub trzeciej (wojska operacyjne) instancji (kolejności) użycia, chyba że stosowne przepisy przewidują inaczej;
- zadanie koordynacji udziału sił wojskowych, na mocy stosownych upoważnień, zapewniają centralne i terytorialne organy administracji wojskowej, na wniosek właściwych organów cywilnych (ministrowie, wojewodowie, starostowie i wójtowie – równorzędni);
- o użyciu sił wojskowych decyduje pilna potrzeba, gdy działanie przekracza możliwości sił cywilnych, gdy życie ludzkie znajduje się w niebezpieczeństwie oraz rozwój sytuacji ma charakter kryzysowy;
- użycie jednostek wojskowych następuje na podstawie wcześniej sporządzonych planów - w trybie zasadniczym lub wg decyzji upoważnionego dowódcy – w trybie doraźnym;
- decyzja o użyciu żołnierzy i sprzętu wojskowego w trybie doraźnym przysługuje każdemu dowódcy (samodzielnie lub na prośbę potrzebującego pomocy), szczególnie w przypadkach:
 - bezpośredniego zagrożenia najcenniejszych wartości (życia ludzkiego, praw człowieka, dóbr kultury, ważnych dokumentów itp.),
 - gdy siły wojskowe są jedyną formacją zdolną do udzielania pomocy doraźnej lub pomocy w przetrwaniu, a także, gdy znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie zagrożenia¹.

¹ Tak było w przypadku udzielania pomocy przez żołnierzy brytyjskich i holenderskich, wspólnie z niemieckimi, podczas tragicznej katastrofy kolejowej w Niemczech pod koniec 1998 roku.

- w czasie pokoju wojsko ochrania obiekty administrowane i użytkowane na mocy stosownych porozumień na zasadzie ochrony bezpośredniej.

Załączniki 5 i 6 prezentują zasady użycia sił zbrojnych w sytuacjach tzw. cywilnych zagrożeń, w USA i w Kanadzie.

Mając głównie na uwadze integrację Polski z zachodnioeuropejskimi strukturami bezpieczeństwa i gospodarczymi oraz obowiązujące do tej pory, i zapewne w przyszłości, normy międzynarodowe dotyczące ochrony ludności, środowiska, dóbr kultury, praw człowieka i inne, dokonamy analizy potrzeb i możliwości, a także obowiązku uwzględniania w tej materii udziału sił zbrojnych RP.

2.1. Siły zbrojne w ochronie ludności

2.1.1. Zasady ogólne

*Kłęski żywiołowe uznaje się powszechnie za równie groźne, jak skutki działań wojennych, a obrona narodowa obejmuje w coraz większym stopniu zdolność prowadzenia działań ratowniczych, również przez siły zbrojne. Doświadczenia, m.in. z ubiegłorocznej powodzi dowiodły jak istotna była rola wojska w działaniach ratowniczych i usuwaniu zniszczeń oraz jak ważne jest przygotowanie systemu wojskowego do tego typu działań.*²

Ochrona ludności stała się zjawiskiem znacznie wykraczającym poza materię zapewnienia komuś (człowiekowi) bezpieczeństwa przed negatywnymi dla niego czynnikami różnych zdarzeń, a jeśli do nich dojdzie – uchronienia go przed jego skutkami, głównie poprzez udzielenie niezbędnej pomocy. Ochrona ludności dzisiaj – z czym zgadzają się autorzy analizowanych wcześniej projektów ustaw oraz innych opracowań³ - wiąże się z tymi działaniami natury ochronnej, które bezpośrednio lub pośrednio wiążą się z człowiekiem, jego bezpieczeństwem, bezpieczeństwem jego dóbr, środowiska, w którym przebywa i wartościami, które wyznaje.

Ochrona ludności ma na celu :

- przestrzeganie prawa państwowego i międzynarodowego w dziedzinach związanych z ochroną praw człowieka i życia ludzkiego, mienia i dóbr kultury oraz środowiska jego bytowania;
- zapewnienie odpowiedniego poziomu gotowości sił i środków ochrony ludności;
- reagowanie na zdarzenia dnia codziennego o charakterze nagłym, stanowiące zagrożenie o małym (lokalnym) stopniu intensywności i usuwanie ich skutków;
- zapobieganie sytuacjom kryzysowym i przygotowywanie się do ich rozwiązywania, poprzez stworzenie społecznie akceptowalnych warunków funkcjonowania ludności w czasie kryzysu; tworzenie podstaw niezakłóconego funkcjonowania organów władzy w sytuacjach nadzwyczajnych;

² *Koncepcja Rozwoju Obrony terytorialnej*, MON, Warszawa, 11.01.1999 r., s. 7 (dokument zatwierdzony przez ministra obrony narodowej).

³ Np. cytowanego opracowania, *Ochrona ludności...*, s. 6.

- wspieranie operacji pokojowych sił zbrojnych w czasie pokoju oraz
- wspieranie międzynarodowych akcji humanitarnych.

Praktycznym i użytecznym sposobem określania przedsięwzięć ochrony ludności jest zakwalifikowanie ich do poszczególnych etapów działania w ramach owej misji. Zatem pierwszym z nich jest **przygotowanie** środków (sił, procedur, planów, a więc swego rodzaju systemu działania) ochrony ludności. Drugi z nich – to **zapobieganie**, polegające na tworzeniu warunków ograniczających ewentualne zagrożenie i minimalizujących jego skutki lub likwidujących je w zupełności. Trzeci etap jest reakcją na zagrożenie (**reagowanie**), które wystąpiło – zgodnie z oczekiwaniem lub na zagrożenie nagle i niespodziewane. Czwarty wreszcie – to **odbudowa**, którą w przypadku konfliktów zbrojnych określa się, jako budowanie pokoju.

Z analizy aktów prawnych i doświadczeń wynika, że siły zbrojne w likwidacji skutków klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych zagrożeń mogą być użyte do:

- wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania;
- akcji przeciwpowodziowych i przeciwlodowych;
- likwidacji skażeń radiacyjnych i chemicznych;
- gaszenia pożarów;
- odśnieżania ciągów komunikacyjnych (drogowych, kolejowych itp.);
- oczyszczania terenu z materiałów wybuchowych;
- ochrony lub izolacji obszarów katastrof;
- niesienia pomocy humanitarnej;
- poszukiwania i ratowania zaginionych i poszkodowanych;
- wydobywania i uzdatniania wody;
- zabezpieczenia przed zniszczeniem dóbr kultury i ważnych dokumentów;
- grzebania zmarłych;
- usuwania padłych zwierząt i innych zadań.

Udział Sił Zbrojnych RP w ochronie ludności, a głównie w bezpośrednim i pośrednim zwalczaniu i usuwaniu skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska reguluje szereg aktów prawnych i przepisów, zarówno natury ogólnej (patrz tabela poniżej), jak i resortowych. Te ostatnie to akty tworzone i często nie aktualizowane w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat. Należą do nich głównie:

- **Zarządzenie Ministra Obrony Narodowej Nr 60/MON z dnia 24 grudnia 1977 roku** wprowadzające dokument o nazwie „**Instrukcja o udziale wojska w akcji przeciwpowodziowej**” (tzw. Instrukcja Nr 411/77). Instrukcja ta nakazuje szefowi Wojsk Inżynieryjnych uzgadnianie współdziałania m.in. z nie istniejącymi już Wojskami Ochrony Pogranicza i Głównym Zarządem Politycznym WP. Ponadto określa ona użycie jednostek i instytucji wojska dawno już nie istniejących. Dodatkowym jej mankamentem jest jej sprzeczność z obecnym prawem wodnym, ustawami powodziowymi, a nawet regulaminem organizacyjnym MON.

- **Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 1991 roku w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Ochronę**

Przeciwpowodziową. Dopuszcza ono udzielanie pomocy jednostkom ratowniczo-gaśniczym Państwowej Straży Pożarnej poza terenem podlegającym administracji wojskowej.⁴

- **Zarządzenie Ministra Obrony Narodowej Nr 85/MON z dnia 16.11.1989 r. w sprawie organizacji, uruchamiania oraz zasad użycia chemicznych i radiacyjnych zespołów awaryjnych.** Na mocy tego zarządzenia powołano do życia nieetatowe chemiczne i radiacyjne zespoły awaryjne (ChiRZA) na szczeblu centralnym, okręgów wojskowych, Marynarki Wojennej, wyznaczonych związków taktycznych i oddziałów. Dokument ten wymaga pilnej aktualizacji z uwagi na znaczne zmiany w liczebności i strukturze wojsk, a głównie z uwagi na przeniesienie do MSWiA urzędu szefa Obrony Cywilnej Kraju (od końca 1998 r. – Urzędu Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności – przyp. autora), którego zadania wymienione są w tejże instrukcji.

- **Instrukcja o działalności operacyjnej Marynarki Wojennej** (Mar. Woj. Sygn. 1131/93). Instrukcja reguluje zasady działania i użycia ChiRZA 8 i 9 Flotylli Obrony Wybrzeża. Poza zadaniami na rzecz MW mogą one także, na wniosek władz cywilnych i za zgodą dowódcy MW, być użyte w celu likwidacji skutków awarii w zakładach przemysłowych i na szlakach komunikacyjnych (drogi i koleje).

- **Instrukcja o wojskowym ratownictwie morskim** (Mar. Woj. Sygn. 1001/87). Dokument ten reguluje zasady wojskowego ratownictwa morskiego na rzecz życia ludzkiego i techniki morskiej. W rezultacie prowadzone są dyżury ratowniczo-bojowe śmigłowców ratowniczych i pomocniczych jednostek pływających w portach: Świnoujście, Kołobrzeg, Hel, Gdynia.

- **Instrukcja ratownictwa lotniczego na obszarze lądowym RP** (OPK Sygn. 839/80). Dokument przedstawia zasady koordynacji i współdziałania cywilnego i wojskowego ratownictwa lotniczego.

- **Plan udziału wojska w akcji przeciwpowodziowej** (na każdy rok kalendarzowy). W myśl tego planu wojsko używane jest głównie do bezpośredniej ochrony obiektów, ludzi i mienia, zagrożonych splywem wód. Każdego roku do 31 października Wojewódzkie Komitety Przeciwpowodziowe (WKPP) zgłaszają obiekty, które zagrożone są splywem wód powodziowych i lodów i wymagają ochrony wojska. Jak wskazuje raport NIK-u z 1997 roku takich obiektów jest około 200, w tym około 150 mostów.⁵ Tragiczna powódź lipcowa 1997 roku dowiodła zawodności planów w sytuacji, gdy tragedia przerasta ludzką wyobraźnię. W przeciwdziałaniu i likwidacji skutków powodzi wzięło udział kilkunastokrotnie więcej żołnierzy niż przewidywał wspomniany *Plan* na 1997 rok.

⁴ Należy pamiętać, że podstawowym aktem prawnym regulującym zasady ochrony przeciwpowodziowej w RP jest ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpowodziowej, Dz.U. RP Nr 81, Warszawa, dnia 11 września 1991 r. (nowelizowana w 1996 r. Dz.U. Nr 106).

⁵ *Raport o stanie systemu przeciwdziałania zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, BBN, Warszawa 1997, s. 26.

Wojsko wykonywało następujące zadania:

- ochrona mostów, śluz i urządzeń piętrzących wodę;
- ochrona i umacnianie wałów przeciwpowodziowych;
- ewakuacja ludności (około 80 000 powodzian) i jej mienia;
- dowóz żywności, wody, środków medyczo-sanitarnych i pasz dla zwierząt;
- naprawa dróg i mostów;
- udzielanie pomocy medycznej tysiącom ofiar powodzi, hospitalizacja około 600 osób, przekazanie materiałów medycznych na sumę blisko 1 mln złotych;
- przekazanie wielu ton żywności, tysięcy koców, materacy, mundurów, namiotów, butów itp.
- prowadzenie działań antyepidemiologicznych (odkazywanie mieszkań, zabudowań wiejskich, pojazdów) z wykorzystaniem własnych zapasów i urządzeń technicznych.

• **Dokumenty doraźne** np. „Resortowy program usuwania skutków powodzi”

– doraźny dokument opracowany po powodzi 1997 r., służący wsparciu sektora cywilnego w procesie odbudowy. W ramach „Programu” siłami wojsk inżynierskich i komunikacji wojskowej krakowskiego i śląskiego OW wybudowano m. in.: 56 mostów (1388 m) i 8 kładek pieszych; naprawiono 15,25 km dróg; przywrócono drożność koryt rzecznych na długości ponad 12 km; wywieziono 250 samochodów ciężarowych zniszczonych drzew; odbudowano 900 m wałów przeciwpowodziowych; wyburzono wiele obiektów; zbudowano 24 przepusty, 13 ścian oporowych (110 m długości); wykonano 9 odwiertów studziennych, odbudowano szkołę podstawową.⁶

• **Rozkazy dowódców i wytyczne szefów sztabów okręgów wojskowych.**⁷

Zgodnie z rozkazem dowódcy i wytycznymi szefa sztabu jednego z okręgów wojskowych w sprawie organizacji i zasad użycia sił wojskowych do likwidacji klęsk żywiołowych, jedna z brygad utrzymuje w stałej gotowości pododdziały:

- do odśnieżania stacji kolejowej;
- likwidacji pożaru kompleksów leśnych;
- oczyszczania terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych;
- do użycia w akcjach przeciwlodowych i przeciwpowodziowych;
- likwidacji skutków awarii chemicznych i wypadków radiacyjnych.

Najważniejsze dokumenty prawne regulujące udział jednostek wojskowych SZ WP, w przedsięwzięciach ochrony ludności, przedstawia tabela 1.

⁶ Dane na podstawie załączników do pisma Podsekretarza Stanu w MON ds. Społecznych i Parlamentarnych do Komendanta Wydziału Strategiczno-Obronnego AON, z dnia 25.06.98 r.

⁷ Jak choćby: Rozkaz dowódcy Śląskiego Okręgu Wojskowego Nr 75 z dnia 7 listopada 1997 roku, w sprawie udzielania pomocy GN w likwidacji skutków klęsk żywiołowych.

Lp.	Nazwa	Intencja dokumentu pod kątem rozważanych problemów	Uwagi
1.	Konstytucja RP	Art. 228. Ust.1. <i>W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.</i> Art. 232. <i>W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłużej niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa...</i>	Na debatę sejmową oczekują projekty ustaw nadzwyczajnych.
2.	Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP (ostatnia nowelizacja 17.07.97 r.)	1. Siły zbrojne mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków. 2. Można powoływać żołnierzy rezerwy do odbycia ćwiczeń w trybie natychmiastowym w celu zwalczania klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków.	Żołnierze powoływani są spoza obszarów dotkniętych klęską.
3.	Ustawa z dnia 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury (nowelizowana)	W myśl ustawy właściciele i użytkownicy dóbr kultury odpowiadają za utrzymanie ich we właściwym stanie (Art.1.3.). Ustawa przewiduje także działania na rzecz ochrony dóbr kultury w celu zabezpieczenia ich przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją, zaginięciem lub wywozem za granicę (...).	O dobrach kultury wypowiada się także ustawa o powsz. obowiązku obrony RP; ustawa o muzeach (1996 r.); ustawa Kodeks Karny (1997); ustawa o bibliotekach (1997); ustawa o ochronie osób i mienia (1997 r.) i inne dokumenty, plany itp.
4.	Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska 1980 r.	Ustawa zobowiązuje do powszechnego obowiązku zawiadamiania o nadzwyczajnych zagrożeniach.	W sprawie ochrony środowiska wypowiada się szereg aktów prawnych m.in: ustawa Prawo Drogowe; ustawa o substancjach trujących (63 r.); rozporządzenia ministrów w sprawie różnych form transportu i inne dokumenty oraz plany.

Lp.	Nazwa	Intencja dokumentu pod kątem rozważanych problemów	Uwagi
5.	Dekret o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych z dnia 23.04.1953 r. (nowelizowany)	Określa, że minister ON nawiązuje pisemne porozumienie ze stosownym ministrem w sprawie sposobu przeprowadzenia akcji ratowniczej w obiektach wojskowych; określa zakres i charakter wykonywania świadczeń osobistych i rzeczowych przez organy wojskowe i żołnierzy służby czynnej.	Dokument wymaga aktualizacji. Przystanie obowiązywać po wprowadzeniu ustaw o stanach nadzwyczajnych.
6.	Ustawa o stanie wyjątkowym z dnia 05.12.1983 r. (nowelizowana)	1. Stan wyjątkowy może być wprowadzany w razie wystąpienia klęski żywiołowej. 2. Ustawa określa, że zakres i zasady udziału jednostek wojskowych SZ RP w zwalczaniu klęsk żywiołowych i w akcjach ratowniczych określają odrębne ustawy i przepisy wydane na ich podstawie.	Jak wyżej
7.	Ustawa Prawo wodne z dnia 24.10.1974 r. (nowelizowana)	Ustawa dopuszcza użycie jednostek sił zbrojnych do bezpośredniej ochrony przed powodzią.	Dokument aktualny, lecz mogą wystąpić sprzeczności z nowymi ustawami o stanach nadzwyczajnych.
8.	Ustawa Prawo atomowe z dnia 10.04.1986 r.	Ustawa zleca MON ustalenie, w porozumieniu z Prezesem PAA, zasad i trybu stosowania ustawy w podległych jednostkach resortu.	
9.	Ustawa Prawo lotnicze z dnia 31.05.1962 r.	Określa zasady współpracy i koordynacji międzyresortowej w sferze ruchu lotniczego i ratownictwa lotniczego	Może ulec nowelizacji po ujednoliceniu odpowiedzialności za ruch lotniczy w kraju.
10.	Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 08.10.1991. a także Ustawa o ochronie przeciwpożarowej	Określają zasady realizacji zadań PSP w siłach zbrojnych przez Wojskową Ochronę Przeciwpowodziową. Regulują przepisy dotyczące działań ratowniczych, zasady prowadzenia akcji ratowniczych, kierowania nimi itp.	Nadinterpretacja rozumienia pojęcia ratownictwa w stosunku do zadań PSP. Możliwe zmiany.
11.	Ustawa o Policji z dnia... (nowelizowana 17.07.1997 r.)	W razie klęski żywiołowej lub nadzwyczajnych zagrożeń środowiska Prezes RM, na wniosek ministra SWiA uzgodniony z MON, może zarządzić użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji.	Zasada ta jest zbyt zcentralizowana co powoduje znaczną bezwładność w użyciu tej formacji SZ RP- podobnie, jak i w przypadku sił zbrojnych w ogóle.

Lp.	Nazwa	Intencja dokumentu pod kątem rozważanych problemów	Uwagi
12.	Rozporządzenie RM z dnia 20.11.1989 r. w sprawie świadczeń na rzecz ruchu kolei w okresie trudnych warunków zimowych	Artykuł 3 rozporządzenia określa, że pomoc jednostek wojskowych może być udzielana na zasadach i warunkach określonych w porozumieniu MON i Dyrekcji Gen. PP PKP.	Ewentualne zmiany mogą zaistnieć w razie znacznej prywatyzacji kolei państwowych.
13.	Rozporządzenie RM z dnia 04.07.1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym	Ustala uprawnienia kierującego akcją ratowniczą oraz rygory gwarantujące ich egzekucję.	
14.	Rozporządzenie RM z dnia 03.06.1997 r. w sprawie wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia ludzkiego na morzu.	Ustala zasady ratowania, powierza zadania wykonawcom, określa system finansowania, przewiduje udział ochotników i Marynarki Wojennej.	
15.	Rozporządzenie RM z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie organizacji i sposobu zwalczania zanieczyszczeń na morzu.	Określa dla polskich obszarów morskich organizację i sposób zwalczania zanieczyszczeń na morzu oraz organy i jednostki organizacyjne biorące udział w zwalczaniu tych zanieczyszczeń.	Przewiduje także udział jednostek pływających Marynarki Wojennej.
16.	Zarządzenie nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25.09.1974 r. w sprawie zgłaszania, zabezpieczania i unieszkodliwiania materiałów wybuchowych i innych przedmiotów niebezpiecznych.	Stanowi podstawę działania minerskich patroli oczyszczania terenu. Uwaga! W tej sprawie także: Zarządzenie MON i MSWiA z poprawkami z 1980 r. oraz instrukcja „Oczyszczanie terenów z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych” sygn. Inż. 387/75.	Konieczna regulacja z uwagi na powierzenie zadań w tym względzie specjalnym siłom MSWiA.

Lp.	Nazwa	Intencja dokumentu pod kątem rozważanych problemów	Uwagi
17.	Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24.08.1991 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Ochronę Przeciwpozarową	Dopuszcza użycie WOPpoż. do udzielania pomocy PSP poza terenem wojskowym; przewiduje użycie sił i środków wojska na wezwanie WOPpoż., zgodnie ze stosownymi planami.	
18.	Rozporządzenie MSWiA z dnia 27.06.1997 r. w sprawie składu oraz szczegółowych zasad działania i trybu powoływania wojew. zesp. ds. ochrony ppoż. i ratownictwa	Przewiduje udział szefa WSzW w pracach zespołu.	Mogą niebawem nastąpić istotne zmiany w związku ze zmianami w Obronie Cywilnej na szczeblu centralnym i nowych struktur terytorialnych.
19.	Rozporządzenie MSWiA z dnia 11.06.1992r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony ppoż. biorących udział w działaniu ratowniczym	Ustala zasady przekazywania informacji operacyjnych o pożarach, klęskach żywiołowych i innych zagrożeniach oraz kierowania i współdziałania w działaniu ratowniczym.	
20.	Zarządzenie MON Nr 85/MON z dnia 16.11.1989r. w sprawie organizacji, uruchamiania oraz zasad użycia chem. i radiacyjnych zespołów awaryjnych.	Powołuje na czas „P” nieetatowe chemiczne i radiacyjne zespoły awaryjne szczebla centralnego, okręgowego, M. Woj., wyznaczonych ZT i oddziałów.	Konieczne zmiany ze względu na nieaktualność określeń i podstaw prawnych np. w sprawie szefa OCK.

Lp.	Nazwa	Intencja dokumentu pod kątem rozważanych problemów	Uwagi
21.	Zarządzenie ministra komunikacji z dnia 16.03.1983r. w sprawie prowadzenia poszukiwań i ratownictwa statków powietrznych	Określa jednostki systemu ratownictwa we wszystkich resortach, z ON włącznie. Określa sposób wzywania do działania wszystkich jednostek systemu.	Dokument z formalnego punktu widzenia poprawny, lecz wymaga zmiany stanu prawnego
22	Rozporządzenie MTiGM z dnia 3.06.1997r. w sprawie wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia ludzkiego na morzu	Rozporządzenie powierza Polskiemu Ratownictwu Okrętowemu w Gdyni wykonywanie i koordynowanie poszukiwań i ratowania życia ludzkiego w polskim obszarze morskim lub rejonie poszukiwania i ratownictwa. PRO współdziała m.in. z Marynarką Wojenną, a zasady tej współpracy określa porozumienie zawarte przez MTiGM z MON.	W rozporządzeniu mowa jest także o uzgodnieniach z Dow. MW w zakresie „Planu –SAR” („Plan akcji poszukiwawczych i ratowniczych na morzu”.
23.	Zarządzenie MTiGM z dnia 02.10.1996r. w sprawie współpracy urzędów morskich z Marynarką Wojenną i Strażą Graniczną	Określa zakres współpracy, zasady wymiany informacji oraz współdziałania z Biurem Hydrograficznym M. Woj. i zasady działania służb oznakowania nawigacyjnego.	
Inne dokumenty			
24.	Porozumienie MON i Dyrekcji Gen. PP PKP z 20.07.1990 r. w sprawie świadczenia pomocy przez jednostki wojskowe na rzecz utrzymania ruchu kolei w okresie trudnych warunków zimowych	W przypadku gwałtownych lub długotrwałych opadów śniegu, przybiegających znamiona klęski żywiołowej w danym rejonie, siły i środki jednostek wojskowych mogą być kierowane do odśnieżania węzłów i stacji kolejowych o istotnym znaczeniu dla działania transportu kolejowego, lecz z zastrzeżeniem, że siły i środki PKP zostały użyte w całości, a pomoc wojska jest niezbędna.	Aktualizacja po prywatyzacji kolei lub jej części.

Lp.	Nazwa	Intencja dokumentu pod kątem rozważanych problemów	Uwagi
25.	Porozumienie o współpracy w zakresie ratow- nictwa między M. Woj. RP a M. Woj. Nie- miec z dnia 28.03.1992 r.	Określa zasady nieodpłatnej pomocy w ratowaniu życia ludzkiego na mo- rzu na zasadach wzajemności, jako podcentrum Ratownictwa Lotniczego systemu „ARSC” w Gdyni.	
26.	Porozumienie robocze pomię- dzy „RCC” Ka- rup Dania a „ARSC” Gdy- nia z dnia 14.06.1994	Podobnie jak wyżej.	
27.	Instrukcja o udziale wojska w akcji przeciw- powodziowej Inż. Sygn. 411/77	Dotyczy udziału wojska w ochronie obiektów, ludzi i mienia, zagrożonych skutkami przepływu wysokich wód i spływu lodów. Przewiduje ochronę mostów, budowli hydrotechnicznych, ochronę wałów, naprawę dróg i mo- stów, dowóz żywności, środków me- dycznych, wody pitnej paszy, usu- wanie szkód itd.	Ulegnie zmianie po wejściu w życie ustaw nadzwyczaj- nych, a także z uwagi na wiele nieaktualnych treści (o czym pisaliśmy wcześniej - przyp. - W.K.)
28.	Instrukcja ra- townictwa lotni- czego na obsza- rze lądowym RP - OPK Sygn. 839/93	Określa zasady koordynacji ratow- nictwa wojskowego oraz zakres współdziałania ze służbami cywil- nymi.	
29.	Instrukcja o wojskowym ratownictwie morskim - Mar. Woj. Sygn. 1001/87	Precyzuje zasady działania sił ratow- nictwa morskiego na kierunku mor- skim w zakresie ratowania własnej techniki pływającej i życia ludzkiego. M. Woj. utrzymuje dyżury śmigłow- ców ratowniczych i pomocniczych jednostek pływających (porty: Świ- noujście, Kołobrzeg, Gdynia i Hel).	
30.	Instrukcja o działalności operacyjnej Marynarki Wo- jennej - Mar. Woj. Sygn. 1131/93	Reguluje zasady działania chem. i rad. zesp. awar. (ChIRZA) 8 i 9 Flotyli Obrony Wybrzeża. Mogą one także, na wniosek wojewody i za zgodą dowódcy MW, być użyte do likwidacji awarii w zakładach przemysłowych i na szlakach ko- munikacyjnych (drogowych i kole- jowych).	

Problematykę ochrony ludności określa więc szereg dokumentów prawnych, stosownych umów, instrukcji i planów. Dostrzega się jednak zdecydowany brak właściwie skoordynowanych procedur działania, co często bywa wynikiem niezgodności kompetencji naczelnych i centralnych organów władzy państwowej, a głównie ministrów OŚNiL oraz SWiA. Praktyka działania w sytuacjach rzeczywistych potwierdza, że należy odróżniać **działania w czasie normalnym** od **działań w sytuacji zerwania więzi społecznych, gospodarczych lub politycznych** lub inaczej - **w sytuacji ekstremalnego ograniczenia warunków bezpiecznego bytu i rozwoju**.⁸

W pierwszym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, gdy wszelkie działania realizowane są na zasadach określonych prawem i przepisami normującymi funkcjonowanie państwa i społeczeństwa w różnych dziedzinach jego działalności. Drugi zaś przypadek dotyczy sytuacji, gdy normalne funkcjonowanie społeczeństwa (na szczeblu terytorialnym) i/lub państwa (jako całości) zostanie zerwane w sposób nagły i niespodziewany lub, gdy przeciwdziałanie jej przekroczy możliwości stanu normalnego. Wówczas to istnieje potrzeba uruchomienia procedur działania, w myśl których uproszczony zostanie system zarządzania, a plany ochrony ludności (przygotowane wcześniej i zaktualizowane lub powstałe doraźnie) dadzą możliwość zebrania w całość (*w jednię czynu złożonego* – jak to określał T. Kotarbiński) wszystkich, często dotychczas samodzielnych, polityk działania (ochrony ludzi, mienia, środowiska, dóbr kultury, praw człowieka, porządku publicznego itd.).

Siły zbrojne ponoszą skutki braku jednolitego i spójnego systemu ochrony ludności, w którym zapewnione byłoby skuteczne ich użycie, a wcześniej przygotowanie (szkolenie i wyposażenie) w takim stopniu, aby mogły godnie spełnić oczekiwania władz cywilnych, a co za tym idzie – społeczeństwa. Uwzględniając potrzebę zmian różnej natury w sektorze cywilnym, należy mieć także na uwadze pilność regulacji prawnych i organizacyjnych na rzecz sił zbrojnych.

Stwierdziliśmy wcześniej, że pewne zagrożenia mogą dotyczyć państwa w całości (narodowe), jego znacznej części (regionalne) lub dotyczyć społeczności lokalnych (lokalne). W tym też ujęciu zmierzać powinna analiza zmian w kwestii użycia sił zbrojnych w ochronie ludności.

Zagrożenia narodowe wymuszają zaangażowanie władz centralnych z ich wyspecjalizowanymi organami decyzyjnymi i sztabowymi oraz informacyjnymi. To także konieczność wydzielienia środków finansowych i materialnych z budżetu centralnego. Zaangażowanie sił zbrojnych do ochrony ludności zmienia się wraz ze

⁸ Spotykamy się też z określeniami, odpowiednio: „**permanentnego czuwania i doraźnego reagowania**” co oznacza podejmowanie codziennych, rutynowych czynności nakierowanych na ratowanie osób, mienia i środowiska oraz likwidowanie bezpośrednich skutków zaistniałych zdarzeń o charakterze nagłym, a także zapobieganie i przeciwdziałanie możliwym zagrożeniom oraz „**zarządzania kryzysowego**”, obejmującego reagowanie w sytuacji powstania zagrożenia prowadzącego bezpośrednio do stanu kryzysowego oraz w czasie trwającego kryzysu. Zob., *Założenia ustawy o gotowości...*, wyd. cyt., s. 7.

zmianą rodzaju zagrożenia i oczywistą sprawą staje się fakt ograniczonego ich udziału w sytuacji konfliktu zbrojnego na obszarze własnego kraju i poza jego granicami. Charakter międzynarodowych misji sił zbrojnych Sojuszu Północnoatlantyckiego i jego poszczególnych członków oznacza jednak konieczność przygotowania jednostek wojskowych do niesienia pomocy humanitarnej ludności cywilnej w strefie starć zbrojnych i innych ostrych sporów społecznych.⁹

2.1.2. Rozwiązania obecne i propozycje zmian funkcjonalno-strukturalnych w siłach zbrojnych, wynikające z ich udziału w ochronie ludności

Za podstawę naszych rozważań powinniśmy przyjąć m.in.: rezultaty analizy zagrożeń godzących w bezpieczeństwo ludności (jednak tym razem – tych o naturze katastrofalnej), polityczną wolę powierzania siłom zbrojnym misji wsparcia dla sektora cywilnego, a także oczekiwania władz cywilnych w tej materii. Nie bez znaczenia są także korzyści, jakimi powinno się kierować wojsko przy okazji realizacji zadań w sferze ochrony ludności.

Nie ma wątpliwości co do społecznej i politycznej akceptacji dla idei powierzania siłom zbrojnym zadań, w sferze niesienia pomocy humanitarnej ludności cywilnej zarówno w kontekście międzynarodowym, jak i wewnętrznym.¹⁰ Potwierdzają to wnioski popowodziowe Najwyższej Izby Kontroli i Biura Bezpieczeństwa Narodowego, rezultaty prac nad koncepcją rozwoju Obrony Terytorialnej, koncepcje użycia wojsk do likwidacji skutków klęsk, katastrof i awarii oraz ratowniczo-ochronnego użycia wojsk Obrony Terytorialnej. To wreszcie prace legislacyjne wynikające z reformy administracyjnej kraju, reformy systemu ochrony ludności i szereg innym uwarunkowań.

Przypomnijmy także, że na różnych poziomach rozważań ludność, jej dobra i środowisko bytowania, narażone mogą być na zagrożenia: wywołane działaniem sił natury (ożywionej i nieożywionej), a także działalnością człowieka przeciwko człowiekowi lub prawom przyrody. W rezultacie dochodzi do klęsk żywiołowych; katastrof ekologicznych; epidemii i pandemii chorób ludzi, zwierząt i roślin; skażeń promieniotwórczych, chemicznych i toksycznymi środkami przemysłowymi; katastrof i awarii technicznych (na morzu, lądzie i w powietrzu), urazów i zatruć, a także wielu innych mniej lub bardziej prawdopodobnych tragedii.

Nie ulega wątpliwości, że rozwiązania organizacyjne w siłach zbrojnych, na rzecz wsparcia sektora cywilnego w sferze ochrony ludności, stanowią pochodną

⁹ Podczas francuskiej operacji wojskowej w Rwandzie (1994 r.) pk. „Turquoise” (Turkus) konieczne było podjęcie działań humanitarnych, m.in.: opieka nad 1000 sierot i 600 zakonnikami; hospitalizacja 11 tys. ludzi; wykonanie 78 tys. zabiegów medycznych i 1000 operacji chirurgicznych oraz grzebanie 20 tys. zmarłych; transport 6 tys. m³ wody pitnej i ok. 1000 ton żywności. Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa Francji*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa-Toruń, 1997.

¹⁰ W tym opracowaniu zajmujemy się głównie rozwiązaniami związanymi z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa.

oferty i decyzji władz cywilnych w tej materii. Siły i środki wojskowe stanowią zatem element powszechnego systemu ochrony ludności, który niestety działa dzisiaj w Polsce w znacznym rozproszeniu, co jest szczególnie zauważalne w sytuacjach o charakterze kryzysowym, gdy istnieje pilna potrzeba połączenia działań różnych podmiotów w jeden układ i pod jednym kierownictwem.

Wydaje się, że najlepszą wskazówką dla prac organizacyjnych jest widzenie problemu ochrony ludności wg możliwych do wyróżnienia etapów owego procesu, które często nazywa się etapami reagowania kryzysowego.¹¹ Odpowiadają one, na swój sposób, etapom działania wobec zagrożeń natury militarnej (przygotowanie, zapobieganie, reagowanie oraz budowanie pokoju). Są to następujące etapy: **przygotowanie, zapobieganie, reagowanie oraz odbudowa**.¹²

Proces przygotowania jest bez wątpienia pierwszym etapem logicznego ciągu zdarzeń w sferze ochrony ludności. Jest on o tyle istotny, że zapewnia stworzenie materialnych i moralnych podstaw dla realizacji kolejnych etapów tego systemu. Składają się na niego głównie:

- **planowanie**, którego celem jest określenie rodzajów i charakteru zagrożeń, na poszczególnych szczeblach abstrahowania, zbudowanie strategii przeciwdziałania się im (kreacja celu i sposobu działania), a także określenie rozwoju systemu przeciwdziałania zagrożeniom ludności cywilnej i ról (funkcji) poszczególnych jego elementów;

- **organizowanie**, mające na celu stworzenie struktur organizacyjnych (organizacji, instytucji, organów kierowania itp.), określenie misji szczegółowych, podział środków i zasobów, tworzenie procedur działania i współdziałania poszczególnych uczestników procesu (inaczej – planowanie działań);

- **szkolenie sił rządowych i pozarządowych oraz powszechna edukacja ludności**.¹³

Proces zapobiegania wiąże się z realizacją funkcji:

- **monitorowania**, mającej na celu zwiększenie skuteczności działań w sferze ochrony ludności, poprzez zbieranie, analizowanie i udostępnianie danych dotyczących stanu bezpieczeństwa cywilnego (ludności) i zmian w nim zachodzących;

- **eliminacji i redukcji prawdopodobieństwa (w rzeczywistości przyczyn) zagrożeń**, mającej na celu niedopuszczenie do zmaterializowania się zagrożenia poprzez przestrzeganie podstawowych norm wynikających z przepisów ochrony środowiska naturalnego, przepisów prawa budowlanego, ochrony zdrowia ludzi i zwierząt itd.;

¹¹ Etapy te zostały wykreowane w USA i przyjęte w wielu innych państwach. Federalna Agencja Kierowania na Sytuacje Kryzysowe w USA stała się prekursorem nowych rozwiązań w sferze ochrony ludności, w których znaczną rolę przypisano także siłom wojskowym.

¹² Zob., St. Augustyn, *Czteroetapowe podejście (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, i odbudowa) do klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Zasady planowania i kierowania działaniami w tym zakresie*, AON, USOCK, Warszawa 1998, s. 9.

¹³ We Francji odpowiednikiem powszechnej edukacji ludności jest *wzmacnianie woli i odporności narodu wobec różnych niebezpieczeństw*.

– **ograniczania**, mającej na celu zminimalizowanie skutków zagrożeń, których często nie można uniknąć, a więc głównie tych, które wynikają często z działania sił przyrody (żywiółów, chorób, trzęsień ziemi, sztormów itp.) lub zawsze prawdopodobnych awarii technicznych związanych z emisją TŚP, uwolnieniem wód ze zbiorników retencyjnych, wyciekami promieniotwórczym itp.

Reagowanie stanowi kluczowy etap procesu ochrony ludności i obejmuje niemal wszystkie misje obrony cywilnej, w jej wąskim znaczeniu, ujęte w przepisach prawa międzynarodowego. Zasadniczym celem reagowania jest udzielenie pomocy poszkodowanym oraz ograniczenie strat i zniszczeń.

Po reagowaniu następuje odbudowa, która ma na celu przywrócenie poprzedniego stanu lub stanu o innej, lepszej od poprzedniego jakości. Jak podaje St. Augustyn odbudowa może mieć charakter krótkoterminowy i długoterminowy.¹⁴ Odbudowa pierwszego typu służy osiągnięciu stanu zapewniającego podstawowe warunki życia i funkcjonowania społeczeństwa, w sferze społecznej i gospodarczej. Drugi typ odbudowy wiąże się z osiągnięciem stanu zapewniającego osiągnięcie takiego samego lub lepszego poziomu życia, a także zapobieżenie powtórzeniu się podobnego zagrożenia lub uodpornienie obiektu na wypadek ponownej klęski.

Zgodna jest na ogół opinia o potrzebie zmian natury legislacyjnej i organizacyjnej, dotyczących udziału sił zbrojnych w przedsięwzięciach związanych z ochroną ludności, a ściślej – z likwidacją skutków klęsk żywiołowych, katastrof i awarii. Rozwiązanie tego problemu zostało zlecone przez Najwyższą Izbę Kontroli po ocenie systemu przeciwdziałania zagrożeniom nadzwyczajnym, dokonanej po powodzi lipcowej w 1997 roku. Pierwsze prace w tej materii wykonane zostały w Sztabie Generalnym WP (w Zarządzie Operacyjno-Strategicznym i Zarządzie Obrony Terytorialnej). Procesowi zmian sprzyja inauguracja prac nad Koncepcją Obrony Terytorialnej, podjęta decyzją Ministra Obrony Narodowej, przy aktywnym udziale wielu instytucji państwowych szczebla centralnego i terytorialnego. Ogólne założenia tychże działań przedstawione zostaną w dalszej części tego zagadnienia.

W trybie pilnym przewiduje się przystąpienie do aktualizacji dokumentów resortowych określających użycie sił zbrojnych w działaniach ratowniczych. *Dotyczy to zwłaszcza: udziału wojska w akcji przeciwpowodziowej, uruchamiania Chemicznych i Radiacyjnych Zespołów Awaryjnych, zasad działania grup rozminowania oraz funkcjonowania systemu powszechnego ostrzegania i alarmowania.*¹⁵ Autorzy cytowanego dokumentu proponują jednocześnie, aby odpowiedzialność za aktualizację dokumentów resortowych powierzyć Szefostwu Wojsk Inżynieryjnych oraz Szefostwu Wojsk Obrony Przeciwchemicznej Wojsk Lądowych.

Przyznać należy słuszność idei pilnej regulacji tych dokumentów, które są nieaktualne i niezgodne z rzeczywistym stanem i możliwościami sił zbrojnych. Jest

¹⁴ St. Augustyn, *Czteroetapowe podejście...*, wyd. cyt., s. 11.

¹⁵ *Koncepcja użycia Sił Zbrojnych w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, katastrof i awarii*, Sztab Gen. WP, Warszawa 1998, s. 8, (w dalszej części będziemy używać nazwy skróconej – „Koncepcja”).

jednak jedna zasadnicza uwaga. Otóż nie można się zgodzić z tym, że mogą to zrobić wskazane wyżej organy wojskowe. Nie chodzi tu – bynajmniej – o ich możliwości merytoryczne, gdyż są one wystarczające (w określonym zakresie), lecz o fakt uzyskania uprawnień do tego typu działalności. Wydaje się, że procedura powinna być następująca.

Krok pierwszy – to przygotowanie i wdrożenie decyzji ministra obrony narodowej o aktualizacji zasad i procedur użycia Sił Zbrojnych RP w ochronie ludności (lub inaczej – w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, katastrof i awarii).

Krok drugi – to aktualizacja wszelkich porozumień międzyministerialnych (szereż – międzyresortowych), dotyczących udziału sił zbrojnych w misjach kierowanych i koordynowanych przez inne organy państwowe (Zob. tabela powyżej). Etap ten wymaga uzgodnień międzyresortowych, które mogą się odbyć na szczeblu stosownych komisji, z zespołem inicjatywnym ds. reformy systemu Obrony Terytorialnej – włącznie.

Krok trzeci – wreszcie – to powierzenie kompetentnym instytucjom resortu obrony narodowej uaktualnienia, zgodnie z wynikami wcześniejszych prac, dokumentów obowiązujących w resorcie, przy założeniu, że odbędzie się to również w ramach prac koordynowanych przez **zespół resortowy ds. użycia sił zbrojnych w misjach ochrony ludności**.

Jakiegokolwiek działania natury wycinkowej i doraźnej mogą przynieść więcej szkody niż pożytku rozpatrywanej problematyce. Takie podejście zapewni również ciągłość prac w dalszym etapie – etapie wydawania nowych aktów prawnych, w konsekwencji pojawienia się rozwiązań systemowych szczebla państwowego.

2.1.2.1. Aspekty kierowania

Ważnym elementem postępu prac, w rozpatrywanej materii, jest określenie idei kierowania udziałem sił zbrojnych w działaniach na rzecz ochrony ludności cywilnej, kierowania wyrażonego spełnieniem funkcji planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania.

Zdajemy sobie sprawę z tego, że najważniejszym ogniwem w kierowaniu użyciem sił zbrojnych są naczelne organy władzy państwowej, a więc: **Prezydent RP** (wprowadza stany nadzwyczajne, decyduje o użyciu SZ poza granicami kraju oraz jest ich najwyższym zwierzchnikiem), **Rada Ministrów** (wprowadza stan klęski żywiołowej na części lub na całym terytorium RP, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, premier wnioskuje i kontrasygnuje użycie SZ poza granicami RP) oraz **minister obrony narodowej**, jako kierujący działem administracji rządowej i najwyższy dowódca sił zbrojnych. Rola tych organów określona została konstytucyjnie i określonymi ustawami zatem, w dalszej części, zajmiemy się kierowaniem wewnątrz sił zbrojnych, jako najistotniejszym elementem sfery wykonawczej na rzecz decyzji politycznych w tej materii.

Po wstępnej analizie propozycji przedstawionych we wspomnianej wcześniej „Koncepcji” stwierdzamy, że jej autorzy słusznie wywodzą, iż należy utworzyć nową, etatową komórkę w sztabie sił zbrojnych. Trudno się jednak zgodzić z tym, aby była ona w stanie zajmować się:

- *analizą potrzeb i możliwości wykonywania zadań obronnych przez zasadnicze ogniwa pozamilitarne w systemie obronnym państwa, w tym na rzecz sił zbrojnych;*
- *współpracą w zakresie przedsięwzięć planistyczno-organizacyjnych wykonywanych przez stosowne departamenty (biura) systemu obronnego ministerstw i centralne organy administracji państwowej oraz koordynacją tych prac na szczeblu SG WP i dowództw RSZ;*

- *ewidencją, sprawozdawczością oraz bieżącą informacją o stanie realizacji wspólnych zadań;*

- *koordynacją użycia sił zbrojnych w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, katastrof i awarii.*¹⁶

Z intencji powyższego zapisu wynika fakt braku odpowiedniej komórki merytorycznej w sztabie sił zbrojnych, która - w rezultacie - zajmowałaby się zapewne wszystkimi kwestiami dotyczącymi współpracy cywilno-wojskowej, z jednej strony – wsparciem sektora cywilnego na rzecz sił zbrojnych, zaś z drugiej – wsparciem sił zbrojnych udzielanym sektorowi cywilnemu (władzom cywilnym). Dość enigmatyczna wydaje się być intencja, aby zajmowała się ona *analizą potrzeb i możliwości wykonywania zadań obronnych przez zasadnicze ogniwa pozamilitarne w systemie obronnym państwa, w tym na rzecz sił zbrojnych....* Do tego celu powołano Departament Systemu Obronnego MON, który ma m.in. zadanie koordynowania zadań wszystkich elementów Systemu Obronnego Państwa, czego wyrazem jest opracowany i aktualizowany „Polityczno-strategiczny plan obrony RP”. Zasadny jest wniosek, aby komórka analizowała zasadnicze aspekty cywilnego wsparcia dla sił zbrojnych, lecz niemożliwe jest i niezasadne, aby zajmowała się analizą potrzeb i możliwości wykonywania zadań obronnych przez ogniwa niemilitarne w SOP.

Podobne zastrzeżenia dotyczą pomysłu koordynacji, przez omawianą komórkę, przedsięwzięć planistyczno-organizacyjnych wykonywanych przez stosowne departamenty (biura) spraw obronnych w ministerstwach (równorzędnych). Po pierwsze dlatego, że owe departamenty (biura) wykonują także zadania, które nie mieszczą się ani w kompetencjach, ani w sferze zainteresowania planistów w sztabie sił zbrojnych. Po drugie dlatego, że tego typu koordynacja już miała miejsce w minionych czasach i niczego dobrego nie przyniosła. Dowodem tego jest choćby słabość państwa wobec klęski powodzi w lipcu 1997 roku. Właśnie także problemami zagrożeń niemilitarnych (szerzej – niekonfliktowych) powinny zajmo-

¹⁶ Tamże, s.9. W cytacie poczyniono niezbędne korekty (zgodnie z zasadami nazywania pewnych instytucji i organów administracji), których ze względu „na ich małą szkodliwość społeczną” nie będziemy omawiać.

wać się i zajmują departamenty spraw obronnych w różnych ministerstwach, a to sprawia, że rola wojskowych koordynatorów jest tu po prostu zbędna.

Polemikę z tezami powyższymi można by kontynuować w nieskończoność, lecz przejdźmy do wyłuszczenia najbardziej realnego kształtu zadań komórki (oddziału/wydziału). Najpierw zastanówmy się nad jej przeznaczeniem.

Otóż wydaje się, że powinna ona być:

- wyrazicielem funkcji Sztabu Generalnego, jako najważniejszego organu planistycznego w siłach zbrojnych (podkreślmy to raz jeszcze – **w siłach zbrojnych**, nie w resorcie obrony narodowej);
- reprezentantem SG WP w zakresie realizacji zadań przez siły zbrojne na rzecz ochrony ludności;
- ośrodkiem koordynacji zadań sił zbrojnych w tym zakresie, swoistym międzyarmijnym¹⁷ centrum operacyjnym;
- współuczestnikiem działań nadrzędnego zespołu resortowego – przy MON.

Zatem, komórka ta powinna łączyć w sobie różne funkcje z zakresu monitoringu zagrożeń, ich analizy i oceny, planowania działań, ich organizowania i koordynowania. Dalsze jednak próby rozpatrywania istoty owej komórki są bezzasadne bez podejścia do problemu w sposób systemowy. Zaczniemy jakby od początku – tym razem w sposób bardzo syntetyczny.

Państwo i społeczeństwo stają w obliczu wielu różnej natury zagrożeń. Oprócz zagrożeń militarnych mamy także do czynienia z zagrożeniami niemilitarnymi, a szerzej niekonfliktowymi. Z uwagi na to, iż siły zbrojne będą używane w jednym i drugim przypadku, minister obrony musi dysponować zespołem (na wzór gabinetu wojennego), który będzie go wspierał w podejmowaniu decyzji kierowniczych. W zespole tym znajdują się najważniejsze kierownicze osoby z resoru obrony lub ich upoważnieni przedstawiciele. Prace tego zespołu obsługiwać musi kompetentny zespół merytoryczny (sztabowy), którego zadaniem będzie obróbka wszystkich bieżących zagadnień (głównie informacji wpływających do MON) dotyczących stanu bezpieczeństwa państwa. Aby jednak komórka ta mogła pracować, potrzebne jest stworzenie centrum informacyjnego, jako głównego ośrodka odbierania, wymiany i dystrybucji informacji (także wywiadowczych) w dziedzinie politycznej, gospodarczej, wojskowej i ekologicznej). Tak więc stworzyliśmy już model szczebla ministerialnego (zob. zał. 7). Model ten ma tę zaletę, że może on stanowić podstawę działania systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Niemalże kopię modelu na szczeblu ministra, powinna stanowić sytuacja na innych szczeblach, a głównie na szczeblu szefa sztabu sił zbrojnych. Można oczywiście dokonywać modyfikacji i - w rezultacie - łączenia niektórych członów, ale to wymaga odrębnych badań i uzasadnień.

¹⁷ Słowo „międzyarmijnym” oznacza „łączącym misje wszystkich rodzajów sił zbrojnych”. Powoli musimy przyzwyczajać się do tego określenia, choćby ze względu na jego uniwersalność międzynarodową.

Powróćmy więc do istoty konstrukcji zasad działania komórki Sztabu Generalnego ds. ochrony ludności. W rezultacie powinna ona stanowić komórkę – Centrum Sytuacyjne Sztab. Gen. ds. Zarządzania w Sytuacjach Nadzwyczajnych (wężej – kryzysowych) (dalej – Centrum Sytuacyjne). W czasie pokoju (normalnym) posiadałaby stałą obsadę spełniając zadania:

- zapewnienie ciągłego przepływu informacji między poszczególnymi elementami sił zbrojnych (dowództwa RSZ, dowództwa okręgów, szefowie WSzW itd.);
- monitoring czynników sytuacji krajowej w zakresie ustawowych zadań sił zbrojnych i porozumień międzyresortowych;
- utrzymanie obiektów, środków i urządzeń niezbędnych do nagłego poszerzenia działań szefa sztabu na wypadek zdarzeń nadzwyczajnych (w tym kryzysów);
- wspomaganie odpraw i briefingów;
- zapewnienie współdziałania z sektorem cywilnym w sferze planowania i wykonania operacji wsparcia sił zbrojnych dla sektora cywilnego.

Centrum Sytuacyjne stanowiłoby jednocześnie podstawę do uruchomienia (rozinięcia) Zespołu Szefa Sztabu Generalnego ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych.¹⁸ Należy też przyjąć zasadę, że z Zespołem MON współpracuje szef sztabu, będąc jednocześnie jego członkiem, zaś z Centrum Sytuacyjnym MON współpracuje Centrum Sytuacyjne SG WP.¹⁹

Dla jasności sprawy, musimy dodać, że mogą istnieć różne warianty usytuowania Centrum w Sztabie Generalnym, lecz najlepszym rozwiązaniem zdaje się być stworzenie komórki niezależnej. Podobna sytuacja powinna mieć miejsce na szczeblu rodzajów sił zbrojnych (armii) i niektórych rodzajów wojsk, z tą uwagą, że nie wszędzie w takiej samej skali.

Znaczącą rolę w omawianej problematyce odgrywają dowódcy okręgów wojskowych. Mimo znacznych zmian dotyczących ich dalszego istnienia nie zmieniły się resortowe regulacje w tej kwestii, polegające na powierzaniu dowódcom OW zadania koordynacji pomocy sektorowi cywilnemu w likwidacji skutków klęsk żywiołowych. Główną rolę koordynatora planowania, na szczeblu okręgu (na podstawie rozwiązań w ŚOW – W.K.), powierza się szefowi Oddziału Operacyjnego, który odpowiada za sporządzenie tzw. Ramowego Układu „Planu udziału wojsk okręgu w likwidacji skutków klęsk żywiołowych”. Współwykonawcami zaś są szefowie: wojsk łączności i informatyki, wojsk lotniczych, oddziału OT, wojsk inżynierskich, wojsk rakietowych i artylerii, wojsk obrony przeciwchemicznej oraz oddziału operacyjnego logistyki. Taki stan rzeczy może budzić pewne wątpliwości z uwagi na nie docenienie roli zastępcy dowódcy okręgu – szefa OT. Chociaż głównym wykonawcą w sferze planowania ma być szef oddziału operacyjnego, to w analizowanym

¹⁸ Gdyby było ono jednocześnie centrum dla MON, to - konsekwentnie - na jego bazie rozwijałby się Zespół Ministra ON.

¹⁹ W celu zapewnienia sprawnego użycia sił wojskowych rozkazem szefa SG WP Nr 03/Dow z dnia 17 lipca 1997 r. wprowadzono system grup operacyjnych w siłach zbrojnych uruchamianych, stosownie do potrzeb, na wszystkich szczeblach samodzielnego dowodzenia.

rozkazie dowódcy ŚOW znajdujemy stwierdzenie adresowane do jego zastępcy – szefa OT:

2. Zapewnić właściwą organizację wszelkich działań wojsk okręgu, mających na celu udzielanie pomocy podmiotom administracyjnym i gospodarczym w zakresie zapobiegania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych, w tym również awarii przemysłowych, katastrof i innych zdarzeń rzutujących na funkcjonowanie społeczeństwa na terenie administrowanym przez ŚOW.

3. W przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej o charakterze niemilitarnym bezpośrednio kierować Grupą Operacyjną Dowództwa ŚOW i wydzielonymi wojskami.²⁰

W innym zaś miejscu znajdujemy, że to szef sztabu odpowiada za opracowanie Planu udziału wojsk ŚOW w likwidacji skutków klęsk żywiołowych z legendą.²¹

Przy nawet pobieżnej analizie problemu można stwierdzić, że niezbędna staje się weryfikacja owych postanowień szczebla okręgowego. Weryfikacja, której głównym celem powinno być powierzenie wszelkich funkcji, w przedmiotowej sprawie, szefowi OT okręgu. Kwestie koordynacji planowania, organizowania, kontrolowania oraz szkolenia nie mogą być powierzone różnym wykonawcom, jeśli dotyczą tego samego problemu. Nie może być tak, że rozdzielone są funkcje kierownicze (planowanie, organizowanie, kontrolowanie i motywowanie) na różnych wykonawców, gdyż prowadzi to do rozmycia kompetencji i – niestety – naturalnego obezwładnienia procedur działania, wynikającego z istnienia współodpowiedzialności na tym samym poziomie odniesienia (w rozpatrywanej sytuacji istnieje aż czterech równorzędnych wykonawców, o uzupełniających się kompetencjach i obowiązkach. Są to zastępcy: szef sztabu okręgu, szef szkolenia, szef OT oraz szef logistyki).

Oceniając pozytywnie tempo podjęcia problemu w ŚOW, nie możemy dostrzegać pilności zmian. Za wiodącą rolę szefa OT okręgu przemawiają następujące fakty:

- szef OT okręgu jest, w imieniu dowódcy, najważniejszym organem organizowania współdziałania pomiędzy układem niemilitarnym a wojskami operacyjnymi i siłami OT;

- jest zarazem zasadniczym oraz najważniejszym organem kierowania OT i dowodzenia wojskami OT, co przy regule używania wojsk OT, jako sił drugiej kolejności użycia w ogóle, a pierwszej kolejności z resortu obrony, jest argumentem bardzo istotnym;

- szef OT organizuje ćwiczenia, których celem jest rozwijanie zasad i procedur współdziałania wojsk okręgu z siłami układu niemilitarnego, a także dlatego, że:

²⁰ Rozkaz Dowódcy ŚOW Nr 75 z dnia 7 listopada 1997 roku w sprawie: udzielania pomocy GN w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, s. 3.

²¹ Tamże, s. 2.

– z istoty obrony terytorialnej (patrz założenia reformy systemu obrony terytorialnej, rozpoczętej na podstawie decyzji ministra ON²², wynika jej pośrednicząca rola pomiędzy sektorem wojskowym i cywilnym.

Reforma administracyjna kraju stworzyła przesłankę do wzrostu roli wojskowych organów administracji niezespoliczonej, jakimi są szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych. Tym bardziej, że ustawa o administracji rządowej w województwie upoważnia wojewodę do *zapewnienia współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kierowania ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach, a także do wykonywania i koordynowania zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikających z odrębnych ustaw.*²³

Szczególna rola, w interesującej nas sferze zapobiegania i przeciwdziałania klęskom i katastrofom, przypada zatem szefom wojewódzkich sztabów wojskowych.²⁴ Organy te powinny – w przekonaniu autora – zyskać na randze z uwagi na ich ścisły związek z administracją cywilną (rządową i samorządową), a co za tym idzie – na zgodność terytorialną administracji WSzW i administracji wojewódzkiej. To właśnie na tym i na niższych szczeblach administracji cywilnej uruchamiane będą procedury antykrzysowe w razie zagrożeń nadzwyczajnych (klęsk, katastrof, awarii).²⁵ Wydarzenia tragicznej powodzi dowiodły, że organy wojskowej administracji terytorialnej powinny zostać wyposażone we właściwe kompetencje i możliwości, do szybkiego i sprawnego włączenia sił wojskowych w ramach działań wcześniej zaplanowanych lub doraźnych – na wezwanie władz cywilnych. Właśnie szefom WSzW powierza się zadanie opracowywania i aktualizowania planu udziału sił i środków w zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz zapoznawania z ich treścią właściwe organy administracji państwowej i jednostki gospodarki narodowej. Przedsięwzięcia te dotyczą odśnieżania, gaszenia pożarów, działań przeciwpowodziowych i przeciwlądowych, likwidacji skutków katastrof komunikacyjnych (głównie kolejowych), likwidacji skutków awarii chemicznych i skażeń promienio-

²² Koncepcję reformy minister ON akceptował 11 stycznia 1999 roku (przyp. – W.K.).

²³ Zob., Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji ..., wyd. cyt.

²⁴ Oczywiście mamy tu na uwadze rolę organów wojskowych.

²⁵ Raz jeszcze podkreślimy konieczność odróżnienia tzw. stanu normalnego od stanu, gdy zerwane zostaną, w istotny sposób, podstawowe więzi polityczne, gospodarcze i społeczne, określanego jako stan nadzwyczajny. Z uwagi jednak na to, że pojęcie „stan nadzwyczajny” zostało jakby zarezerwowane przez ustawodawcę do określenia stanów prawnych w państwie, lepiej używać jest pojęcia „sytuacja nadzwyczajna”. Ciekawą definicję tego pojęcia przedstawia J. Świącicki: *Określeniem sytuacji nadzwyczajnej „oznacza się – z punktu widzenia medycznego – stan, w którym zwykle codzienne” działanie profesjonalnych sił ratowniczych lub innych jednostek służby zdrowia przeznaczonych do zachowania życia i zdrowia ludzi staje się w określonym miejscu i czasie niewystarczające w stosunku do potrzeb.* J. Świącicki, *Ogólne zasady ...*, wyd. cyt., s.5.

twórczych. Szefowie WSzW otrzymują także zadanie koordynacji działań wojsk na administrowanym obszarze, co powinno stanowić o istocie roli tych organów w skali wojewódzkiej.

Określenie szczegółów organizacyjnych wymaga niezbędnych badań, lecz już teraz – na podstawie istniejących wniosków – można stwierdzić, że szef WSzW powinien być jedynym organem współdziałającym z wojewodą w zakresie użycia sił wojskowych i jedynym koordynatorem tych zadań wobec jednostek wojskowych stacjonujących na obszarze województwa. Od tej reguły można jedynie odstąpić w stosunku do jednostek, których przeznaczenie nie pozwala na jakiegokolwiek inne dysponowanie, niż okręgowe lub centralne.

Aby szef WSzW mógł wypełnić tę rolę, w strukturach sztabu wojewódzkiego powinno się dokonać niezbędnych korekt, lecz – ze względów oczywistych – bez konieczności dodatkowych nakładów na nowe etaty (zob. zał. 8).

W zadaniach pokojowych WSzW-RSzW²⁶, w sferze operacyjnej, (dalej będziemy posługiwać się określeniem – WSzW) znajdujemy m.in.:

- *przygotowanie wojennego systemu dowodzenia;*
- *opracowanie planów użycia podległych wojsk OT oraz sił i środków przydzielonych;*
- *współpracę z układem niemilitarnym w zakresie planowania i przygotowania świadczeń na rzecz sił zbrojnych oraz przekazywanie danych o zagrożeniu regionu dla Wojewódzkiego Inspektoratu OC.*

✱ Pośród zadań na czas zagrożenia i wojny znajduje się zadanie polegające na *uzgadnianiu z organami ochrony ludności i samorządu terytorialnego potrzeb ewakuacji ludności cywilnej z rejonów bezpośrednio zagrożonych działaniami wojennymi lub przewidzianych do zajęcia przez wojska*. Jak widzimy, zadanie to wymaga stosownej modyfikacji, poprzez dodanie aspektów dotyczących uzgodnień planowania udziału i użycia sił wojskowych w przedsięwzięciach ochrony ludności, także w czasie pokoju i w sytuacjach kryzysowych. Tym bardziej, że już w obecnym stanie prawnym (zob. tabela powyżej) taka potrzeba istnieje. Głównym koordynatorem szczebla terytorialnego jest dowódca okręgu wojskowego, co przy obecnych dwóch okręgach – obejmujących po połowie obszar kraju każdy – jest wręcz niemożliwe, a przynajmniej bardzo utrudnione.²⁷

Struktura WSzW po części spełnia formalny wymóg, przestrzegany w państwach NATO, a polegający na istnieniu w składzie terytorialnych organów admini-

²⁶ W dotychczasowym stanie prawnym istniały wojewódzkie sztaby wojskowe (WSzW), o bardzo okrojonym składzie (zaledwie kilka osób) oraz wojewódzkie-regionalne sztaby wojskowe (WSzW-RSzW), obejmujące swą administracją obszar kilku województw. Był to jednak dość sztuczny - bo nie mający terytorialnego przełożenia na administrację cywilną – twór, lecz wynikający z uzasadnionych kalkulacji i spełniający istotną rolę w administracji wojskowej.

²⁷ A co będzie, gdy i te dwa okręgi zostaną zlikwidowane?!

stracji wojskowej komórki ds. współpracy cywilno-wojskowej.²⁸ Jest nią sekcja planowania i współdziałania z układem niemilitarnym, jednak w rzeczywistości ma ona zaledwie dwóch pracowników etatowych.

Głównym wykonawcą rozpatrywanych zadań WSzW jest wydział operacyjny, współdziałający z szefami rodzajów wojsk i służb oraz innymi wydziałami sztabu. Wydział ten wydziela załóżki grupy operacyjnej, uzupełnianej pracownikami wydziałów: mobilizacyjno-upełnieniowego, logistyki, kadrowo-administracyjnego i innych wg potrzeb. Zwykle tworzy się dwa zespoły grup operacyjnych, z których jeden „oczekuje” na określony sygnał w pierwszej połowie miesiąca, zaś drugi – w pozostałej jego części. Czas przybycia na stanowiska pracy określany jest różnie – w zależności od potrzeb, lecz zwykle nie jest większy niż 3 do 5 godzin. Inicjatorem wszelkich działań jest dyżurna służba operacyjna WSzW, która automatycznie wchodzi w skład konkretnego zespołu.²⁹ Działanie grup operacyjnych sprawdza się w czasie rzeczywistych zdarzeń oraz ćwiczeń we współdziałaniu z sektorem cywilnym. Przykład takiej Grupy Operacyjnej prezentuje załącznik trzeci (zob. zał. 9).

Podobna sytuacja ma miejsce (lub powinna mieć) na poziomie związków taktycznych i samodzielnych oddziałów. Dotyczy to szczególnie dowództw i komend garnizonów, jako najważniejszych partnerów władz cywilnych szczebla lokalnego, w tym także – w sferze użycia sił wojskowych w ochronie ludności.

Kierowanie użyciem sił zbrojnych w ochronie ludności nie może odbiegać od modelu kierowania cywilnego. Biorąc zatem pod uwagę oddolny charakter działań w sferze ochrony ludności (od szczebla lokalnego poprzez regionalny na krajowym kończąc), władza administracyjna organów wojskowych powinna być także temu modelowi „przyjazna”, szczególnie jeśli chodzi o decydowanie o używaniu sił, zgodnie z postanowieniem wcześniejszych planów, a także, gdy istnieje pilna (doraźna) potrzeba wsparcia wojskowego – po uwzględnieniu poczynionych już wielokrotnie zastrzeżeń.

Chociaż jedną z podstawowych form weryfikacji sprawności systemu kierowania siłami wojskowymi, w działaniach ratowniczych, są różnego typu ćwiczenia prowadzone przez sektor cywilny, to należy stwierdzić, że najlepsze rezultaty przyniosły wydarzenia lipcowej powodzi 1997 roku. Tragedia ta zmusiła także, i głównie, władze cywilne do zweryfikowania dotychczasowych rozwiązań. Wszelkie ćwiczenia mają tę słabość, że nie oddają w pełni realizmu wydarzeń rzeczywistych, zaś w wielu z nich uczestniczą nie wszyscy ci, którzy powinni. Zasada ciągłości władzy i odpowiedzialności sprawia, że nie może być tak, że w ćwiczeniach uczestniczą tzw. „drugie” lub „trzecie garnitury” i występują w imieniu tych, którzy pełnią rolę decyzyjne.

²⁸ Potrzeba taka wynika choćby z założeń „Doktryny operacji połączonych”, która przewiduje istotną rolę dowództw terytorialnych w sferze cywilno-wojskowej współpracy. Zob., *Joint Operations Doctrine*, North Atlantic Treaty Organization, Military Agency For Standardization (MAS), September 1997, p. AJP-1(A), Chapter 21-Civil-Military-Co-Operation.

²⁹ Informacje na podstawie wywiadu z szefem Wydziału operacyjnego WSzW Olsztyn, wizyty w WSzW Białostok oraz wniosków przedstawionych w pracach kursowych słuchaczy Kursu Operacyjno-Taktycznego OT w AON.

W podsumowaniu rozważań nad problemem kierowania możemy stwierdzić, iż kierowanie użyciem sił zbrojnych w ochronie ludności nijak nie odbiega od zasad kierowania nimi w innych przypadkach ich użycia i działania. Misja organu kierowania powinna być wyrażona funkcjami kierowania, strukturą organu kierującego, kompetencjami i odpowiedzialnością. Na każdym poziomie dowodzenia powinna istnieć możliwość podjęcia tych trudnych zadań i tylko od szczebla dowodzenia i roli poszczególnych organów zależą szczegóły organizacyjne i funkcjonalne.

2.1.2.2. Organizacja sił wojskowych w aspekcie ich użycia w ochronie ludności

Każda jednostka organizacyjna sił zbrojnych, już tylko z faktu swego istnienia i istoty działania pokojowego, zobowiązana jest do zapewnienia niezbędnego minimum bezpieczeństwa dla ludności, dóbr i środowiska. Ta prawidłowość nie podlega dyskusji, co jednak nie zmienia faktu, iż daleko jeszcze do ideału. Siły zbrojne tak samo, jak i inne podmioty prawa państwowego zobowiązane są do przestrzegania przepisów w sferze ochrony i kształtowania środowiska naturalnego, ochrony osób i mienia, ochrony przeciwpożarowej i innych. Materia tego problemu jest nader oczywista. My jednak zajmiemy się tymi aspektami organizacyjnymi sił zbrojnych, które mają związek z używaniem wydzielonych z nich elementów do zapobiegania i przeciwstawiania się klęskom, katastrofom i awariom na dużą skalę, których źródło wynika nie tylko z faktu istnienia i funkcjonowania sił zbrojnych.

Pamiętając o strukturze procesu ochrony ludności zdajemy sobie sprawę z faktu, iż oferta – jaką składają władze cywilne siłom zbrojnym – może dotyczyć wojskowego wsparcia we wszystkich czterech jego etapach.

Analizowaliśmy już kwestie związane z konstrukcją i funkcjami organów kierowania, przejdźmy zatem do przedstawienia aspektów organizacyjnych w sferze wydzielania i przygotowania niezbędnych sił.³⁰

Planuje się utworzyć **bataliony ratownictwa inżynieryjnego** (brati). Bataliony te miałyby być zdolne do wykonywania zadań ratowniczych i likwidacji zniszczeń w warunkach dużej deformacji terenu oraz radiologicznego skażenia. Ocenia się jednocześnie, że powinno być około ośmiu takich jednostek, które docelowo weszłyby w skład sił obrony terytorialnej. Wyposażenie batalionów pozyskane może być z rozformowywanych jednostek wojsk inżynieryjnych. Przy tej okazji można także zaproponować sposób na pozyskanie dodatkowego sprzętu specjalistycznego i innych środków (trwałych i nietrwałych) w drodze porozumienia z władzami cywilnymi, na wezwanie których siły te byłyby używane. Wymaga to bardziej szczegółowych analiz. Ilekroć autor przedstawiał ten pomysł przedstawicielom

³⁰ Wykorzystamy do tego propozycje zawarte w: *Koncepcji użycia sił zbrojnych ...*, wyd. cyt. oraz w *Zasadach użycia bojowego i ratowniczo-ochronnego wojsk Obrony Terytorialnej*, a także w *Koncepcji rozwoju OT*, zatwierdzonej przez ministra ON w 1999 roku.

administracji cywilnej, zawsze spotykał się z przychylną oceną, zwłaszcza tam gdzie nie ma specjalistycznych sił cywilnych a występują jednostki wojskowe. Dotyczy to więc również i innych niż „bratni” sił.

Bataliony ratownictwa inżynierskiego mogłyby „pokrywać” obszarami swojej odpowiedzialności znaczną część obszaru kraju. Obszary te przywiązane byłyby do miejsca stacjonowania batalionów, lecz biorąc pod uwagę regionalizację zagrożeń można przyjąć zasadę ich używania w innych obszarach niż planowane wcześniej.

Mając na uwadze przeznaczenie owych batalionów dostrzegać należy także potrzebę wyposażenia ich w sprzęt umożliwiający ratownikom działanie w strefach skażeń TŚP, na wzór wyposażenia specjalistycznych jednostek PSP. Potrzebne jest to nie tylko na czas zagrożeń czasu pokojowego, ale także w razie działań zbrojnych, którym nie obce będą katastrofy i awarie techniczne.

Niepodważalną rolę odgrywają wydzielone siły wojsk inżynierskich do innych zadań. Należą do nich **minerskie patrole oczyszczania terenu**, tworzone przez jednostki wojskowe na obszarze całego kraju. Oczyszczanie terenu polega na zabezpieczeniu, unieszkodliwianiu i niszczeniu materiałów wybuchowych i innych przedmiotów niebezpiecznych. Patrole saperskie, kierowane z oddziałów (pododdziałów) wojsk inżynierskich mogą być wzmacniane specjalistami innych dziedzin. Tymczasem są to specjaliści wojsk obrony przeciwchemicznej, lecz powinniśmy mieć także na uwadze potrzebę obecności przedstawiciela służby zdrowia, Żandarmerii Wojskowej³¹, jeśli w drodze szczegółowych porozumień nie określono, że leży to w gestii władz cywilnych.³²

Kolejną, specjalistyczną strukturą ratowniczą w siłach zbrojnych jest **chemiczny i radiacyjny zespół awaryjny** (ChiRZA). Zespoły tego typu powołano decyzją MON oraz zarządzeniem Szefa Sztabu Generalnego WP Nr 14/Oper. z dnia 13 grudnia 1989 roku. Chemiczne i radiacyjne zespoły ratownicze przeznaczone są do lokalizacji, oceny i likwidacji skutków awarii chemicznych i wypadków radiacyjnych w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi ON, a także udzielania pomocy w wypadku awarii w cywilnych zakładach pracy, obiektach i na drogach komunikacji.

Organami upoważnionymi do decydowania o użyciu tego typu zespołów są: szef SG WP, w stosunku do odvodu centralnego (a w jego imieniu szef WO-Chem, jako szef grupy operacyjnej szczebla centralnego) oraz dowódca okręgów wojskowych, w stosunku do zespołów okręgowych. Jest to dość ociążała procedura, szczególnie gdy dotyczy awarii TŚP, które wymagają niemal natychmiastowej reakcji zespołów ratowniczych szczebla terytorialnego. Mogłoby się to więc odbywać na mocy decyzji szefa WSzW, na wezwanie władz cywilnych, które ponosiłyby tym

³¹ Zwykle obowiązek zabezpieczenia miejsca niebezpiecznego spoczywa także na Żandarmerii Wojskowej, do czasu przybycia patrolu oczyszczania terenu.

³² Planuje się że bratni składać się będzie z: dowództwa, sztabu, plutonu dowodzenia, kompanii ewakuacyjno-ratunkowej, kompanii ratownictwa inżynierskiego oraz pododdziału logistyki. Będzie ich prawdopodobnie osiem, a każdy działałby w zasięgu 80-120 km.

samym odpowiedzialność polityczną i materialną za podjęte kroki. Oczywiście jest natomiast rzeczą, że w zakresie użycia odvodu centralnego decyzje muszą zapadać na szczeblu centralnym (ale czy musi o tym decydować aż szef SG WP?!). Tak samo decyzja o użyciu ChiRZA poza obszarem województwa, w którym stacjonuje, musi być podejmowana na innych zasadach. Jeśli jednak wziąć pod uwagę pomysł o zlikwidowaniu okręgów wojskowych – to kto miałby o tym decydować? – znowu szczebel centralny?³³

Docelowo zaplanowano utworzenie pięciu chemicznych i radiacyjnych zespołów awaryjnych, w tym jeden pełniłby rolę odvodu centralnego. Na szczeblu centralnym utworzono grupę operacyjną, w składzie: kierownictwo GO, zespół specjalistów (wojsk obrony przeciwchemicznej, inżynierskich i służby zdrowia oraz inne), grupa wykonawcza (grupa zbioru danych i oceny skutków awarii) oraz oddział ratownictwa.³⁴

W Marynarce Wojennej planuje się utworzenie dwóch **nieetatowych oddziałów ratownictwa ogólnego** (ich bazą miałyby być obecne ChiRZA), dwóch **morskich zespołów ratowniczych (okręty ratownicze i holowniki do likwidacji zagrożeń lodowych)** oraz włączenie Ośrodka Analizy Skazań MW do centralnego systemu koordynacji działań rozpoznawczych w sferze zagrożeń ludzi i środowiska, szczególnie w zakresie zanieczyszczeń Bałtyku w polskiej strefie ekonomicznej.

Wojsko wydziela także **siły i środki do akcji przeciwlodowych i przeciwpowodziowych**, którym przydziela się rejon działania konsekwentnie do dyslokacji wielkich i średnich zbiorników wodnych (naturalnych i sztucznych) oraz dużych rzek i ich dorzeczy. Są to dość liczne siły, a jak wykazują doświadczenia z 1997 roku – ich liczebność przekracza często kalkulacje poczynione wcześniej, na etapie planowania.

Kolejne **siły** (specjalistyczne i ogólne) wydzielane są **do udziału w likwidacji pożarów i skutków katastrof** (a ściślej – skutków pożarów). Planowaniem użycia tych sił zajmowały się dotychczas rejonowe komendy Państwowej Straży Pożarnej. Należy więc domniemywać, że funkcje te przejmą powiatowe komendy PSP. Obszar podlegający planowaniu wspólnych działań określa się mianem „rejonu pomocy wzajemnej”. Dysponowanie wojskowymi siłami i środkami odbywa się za pośrednictwem służb dyżurnych jednostek wojskowych, na żądanie właściwego terenowo stanowiska kierowania. Możliwe jest także dysponowanie tymi siłami poza rejonem działania komendy powiatowej, na którym stacjonuje jednostka wojskowa. Dzieje się to za sprawstwem wojewódzkiego stanowiska kierowania, po uzyskaniu zgody dowódcy jednostki wojskowej. Wydaje się, że po reformie województw byłaby to zbyt wydłużona droga i często powinno wystarczyć wezwanie sąsiedniego

³³ Można i w tym względzie znaleźć rozwiązanie, które mogłoby polegać na powierzeniu jednemu z szefów WSzW funkcji nadrzędnej (w sferze operacyjnej) nad kilkoma innymi organami administracji tego szczebla. Zainteresowanych odsyłam do W. Kitler, *Obrona Narodowa Francji...*, wyd. cyt.

³⁴ Szczegółowe zasady i procedury działania ChiRZA reguluje wydawnictwo *Zasady działania chemicznych i radiacyjnych zespołów awaryjnych*, MON. Szefostwo WOPCem, Warszawa 1992.

powiatu o pomoc za zgodą właściwego organu powiatowego i wspomnianego dowódcy jednostki.³⁵ Granice rejonu pomocy wzajemnej ustalają, jak dotąd, szefowie delegatur okręgowych inspektoratów Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, w uzgodnieniu z dowódcami jednostek tworzącymi wojskowe straże pożarne oraz komendantami – od 1999 r. – powiatowymi PSP. Jedynym i uzasadnionym odstępstwem od tych reguł jest wyłączenie z planów pomocy wzajemnej wojskowych straży pożarnych przewidzianych do ochrony przeciwpożarowej obiektów specjalnych sił zbrojnych (składnice amunicji, materiałów wybuchowych i paliw płynnych; jednostki wojsk rakietowych itp.)

W ochronie ludności, a szczególnie w ratownictwie niepoślednią rolę odgrywają jednostki Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej, a szczególnie załogi śmigłowców zarówno w ratownictwie morskim, jak i lądowym. Ważne jest także dostrzeganie roli specjalistycznych jednostek, przygotowanych do działania w górach, pod wodą i w innych warunkach szczególnych.

Tragedie społeczne, jakie mają miejsce podczas klęsk i katastrof potęgowane są przez towarzyszący im wzrost przestępczości pospolitej, a często i zorganizowanej. Prawo międzynarodowe przewiduje misję obrony cywilnej, związaną z dostarczaniem pomocy w przywracaniu i utrzymaniu porządku w strefach klęsk. O taką pomoc apelowały do wojska władze cywilne podczas tragedii lipcowej 1997 roku. Należy więc przewidywać, że siły Policji będą potrzebowały w tym zakresie pomocy wojska, głównie dla ochrony określonych obiektów państwowych, zagrożonych grabieżą i zniszczeniem przez bandy przestępcze.³⁶

Doświadczenia minionych lat dowodzą o skuteczności i użyteczności wojskowej pomocy w ratownictwie o charakterze ogólnym. Z tego też względu dostrzega się pilną potrzebę uwzględniania udziału sił wojskowych w realizacji zadań pomocniczych, takich jak: zabezpieczenie wałów przeciwpowodziowych w zakresie prac niespecjalistycznych; ewakuacji mienia; dostarczania żywności; udzielanie pomocy w zakwaterowaniu bezdomnych; usuwanie padłych zwierząt itd. Ponadto, te powszechne i niespecjalistyczne zadania zacieśniają więzi między społeczeństwem a wojskiem, wzmacniają dyscyplinę żołnierską i przygotowują żołnierzy do podobnych zadań po odejściu do życia cywilnego. Wymaga to jednak starannego przygotowania systemu szkolenia wojsk w tym zakresie, a także równie „porządnego” przygotowania konkretnych działań, aby nie wywołać niepotrzebnego znużenia i zniechęcenia wśród żołnierzy.

Oprócz tego, że siły wojskowe wspierają sektor cywilny w fazie reagowania kryzysowego, musimy mieć na uwadze potencjał wojskowy w zakresie zapobiega-

³⁵ Procedury te muszą zostać na nowo określone przez właściwe władze i przyjęte jako obowiązujące na terenie całego kraju. Wiąże się z tym bowiem sprawy planowania, naliczania sił i środków, gotowości bojowej i ochrony ppoż. jednostki wojskowej oraz najważniejszych w tym wszystkim kosztów.

³⁶ Po tragicznym trzęsieniu ziemi w Kolumbii w końcu stycznia 1999 roku, mimo ogromu tragedii, przestępczość tego typu stała się dodatkowym problemem, a udział wojska w przeciwdziałaniu jej stał się koniecznością.

nia klęskom, katastrofom i awariom. To doskonała okazja do praktycznego ćwiczenia służb monitoringu sytuacji, specjalistów wojsk przeciwchemicznych, inżynierskich, łączności, służby zdrowia, ratowników specjalistów i innych. To także doskonała okazja do szkolenia specjalistów w dziedzinie planowania – typowych „operatorów”, którzy sprawność bojową mogą zdobywać także w ramach działań niekoniecznie bojowych. To wreszcie możliwość przekazania społeczeństwu wyszkolonych kadr i ludzi gotowych i zdolnych do działania w trudnych, ekstremalnych warunkach, z którymi coraz częściej boryka się współczesna cywilizacja (dotyczy to zarówno żołnierzy służby zasadniczej, jak i rezerwistów spośród żołnierzy zawodowych).

2.1.2.3. Rola wojsk Obrony Terytorialnej

Tak jak w innych państwach zachodnich, jedną z głównych funkcji Obrony Terytorialnej musi być przygotowanie do niezwłocznego, w sytuacji zaistnienia klęski żywiołowej, podjęcia w masowej skali wsparcia władz, służb ratowniczych i społeczeństwa w działaniach ratowniczych i usuwaniu skutków zniszczeń, zatopień itp.³⁷ W taki oto sposób interdyscyplinarny zespół, pracujący nad koncepcją rozwoju OT, podkreślił znaczenie wojsk Obrony Terytorialnej, jako zasadniczego elementu sił zbrojnych, wspierającego sektor cywilny w przeciwstawianiu się zagrożeniom niemilitarnym. Według tej samej idei wiele państw zachodnich traktuje misję komponentu terytorialnego sił zbrojnych (zob. załączniki 6 i 7), w myśl zasady, że siły zbrojne są narzędziem drugiej i trzeciej instancji (kolejności) użycia (w działaniach ratowniczych), a wojska typu OT są właśnie tym narzędziem używanym w drugiej kolejności.

W załącznikach przedstawiliśmy zasady i procedury użycia sił zbrojnych (w tym Gwardii Narodowej) w USA i Kanadzie. Podobnie sprawę traktuje się w Danii. Do zadań Gwardii Narodowej, obok *wzmocnienia narodowej wiary w siłę samoobrony*, należy: **branie udziału w ratownictwie w wypadku zaistnienia poważnych nieszczęść, zniszczeń, itp.**³⁸ Gwardia Narodowa Danii realizuje w dziedzinie ochrony ludności, m.in. takie zadania, jak: nadzór obszaru kraju (patrolowanie, kontrola nabrzeży, portów itp.); ochrona wojskowych i cywilnych obiektów (w tym portów); ochrona przed BMR, rozpoznawanie, wykrywanie skażeń, wsparcie ratownicze w sytuacjach zniszczeń w czasie pokoju.

Duńskie siły zbrojne pomagają policji, na jej wezwanie, w poszukiwaniu zaginionych osób, kontroli ruchu drogowego, w niszczeniu niewybuchów i utrzymaniu porządku podczas kataklizmów. Wojsko, podobnie jak w USA, Kanadzie i Francji, pomaga w zabezpieczeniu imprez masowych (sportowych, festiwali), a także

³⁷ *Koncepcja rozwoju...*, wyd. cyt., s. 8.

³⁸ Zob., E. Jendraszcak, *Dania. Informator*, Wyd. „Adam Marszałek”, Warszawa 1995, s. 122.

w tworzeniu tzw. kordonów wokół rejonów i obszarów objętych działaniami ochronnymi.³⁹

W koncepcji rozwoju OT udział wojsk OT SZ RP w ramach wsparcia dla władz cywilnych określa się jako „**funkcję ratunkowo-ochronną i humanitarną**”. Funkcja ta ma polegać na: przygotowaniu do działań ratowniczo-ochronnych i humanitarnych na rzecz miejscowych społeczności i środowiska oraz udział w likwidacji skutków klęsk żywiołowych (w czasie pokoju); w przeciwdziałaniu niemilitarnym zagrożeniom kryzysowym (w czasie kryzysu); udział w działaniach ratowniczych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych (w czasie wojny). Jest wreszcie jeszcze jedna ważna funkcja organów kierowania (dowodzenia) Obroną Terytorialną. Jest to **koordynacja działań obrony militarnej z niemilitarnymi ogniwami systemu Obrony Narodowej**.⁴⁰

Funkcja ta powinna być realizowana głównie przez organa dowodzenia OT zwłaszcza w zakresie wykorzystania potencjału obronnego ogniw pozamilitarnych podległych administracji rządowej i samorządowej na rzecz sił zbrojnych, w tym NATO oraz działań sił zbrojnych na korzyść administracji rządowej, samorządowej i społeczeństwa (podkreślenie – W.K.). Częściowego uzasadnienia tej funkcji podjęliśmy się w zagadnieniu 2.1.2.1. Nie ulega więc wątpliwości, że istnieje pilna potrzeba szczegółowego zinterpretowania roli terytorialnych organów administracji wojskowej. Funkcje administracyjne powinny być połączone z funkcjami operacyjnymi, co w rezultacie zapewniłoby powierzenie niezbędnych kompetencji i odpowiedzialności organowi, jakim jest Szef WSzW.⁴¹

Interesującą i solidnie uzasadnioną interpretację zadań wojsk OT, w ramach ochrony ludności, przedstawiają R. Jakubczak i J. Marczak, określając interesującą nas funkcję tych wojsk jako **wspomaganie** innych (pozamilitarnych) podsystemów systemu obronnego państwa.

Wspomaganie polegałoby na:

- udziale w prowadzonych przez specjalistyczne siły OC akcjach ratunkowych na rzecz ludności cywilnej (w rejonach masowych porażeń, rozległych klęsk żywiołowych, awarii urządzeń z toksycznymi środkami przemysłowymi itp.);
- postulowaniu rozwiązań w zakresie ewakuacji ludności ze strefy działań bojowych, wskazywaniu dróg przemieszczeń; uczestniczeniu w utrzymaniu porządku w punktach za- i wylądowczych, na trasach ewakuacji oraz udzielaniu ewentualnej pomocy medycznej;

³⁹ Tamże, s. 121-122.

⁴⁰ W koncepcji mówi się o: 2.4. *Koordynacji działań Obrony Terytorialnej z militarnymi ogniwami systemu Obrony Narodowej* (na s. 19). Nie byłoby w tym nic dziwnego, gdyby nie fakt, iż w treści owego zagadnienia (już na początku pierwszego akapity) jest mowa o koordynacji działań układu militarnego z ogniwami niemilitarnymi (w oryginale – pozamilitarnymi). Zatem, domniemać należy, że wkraśl się dość nieoczekiwany błąd logiczny, w tytule analizowanego podzagadnienia.

⁴¹ Omówienie tego problemu wymaga jednak oddzielnego opracowania, tymczasem zainteresowanym gorąco polecam własnego autorstwa, *Obrona Narodowa Francji...*, wyd. cyt. roz. I.

– udzielaniu pomocy organom resortu spraw wewnętrznych w realizacji zadań z zakresu ochrony państwa, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.⁴²

Mając na uwadze potrzebę podjęcia problemu wojskowego wsparcia dla władz cywilnych, w Zarządzie OT SG WP opracowano „Zasady użycia bojowego i ratowniczo-ochronnego wojsk Obrony Terytorialnej” (zwany dalej „Zasadami” – W.K.). Tymczasem dokument ten ma charakter roboczy, lecz mimo to wart jest bliższej analizy, by porównać jego założenia z analizowanymi dotąd rozwiązaniami i propozycjami natury praktycznej i teoretycznej. Zajmijmy się więc bliżej jego częścią zatytułowaną „**VI. Zasady użycia wojsk Obrony Terytorialnej w działaniach ratowniczo-ochronnych**”.

Autorzy „Zasad” podkreślają, że *na potrzebę posiadania w strukturach sił zbrojnych lokalnych formacji, możliwych do użycia w każdej sytuacji kryzysowej o charakterze militarnym i niemilitarnym, wskazują wnioski z prowadzonych na świecie konfliktów zbrojnych oraz akcji ratunkowych związanych z przeciwdziałaniem i likwidacją skutków katastrof i klęsk żywiołowych* i dalej w strukturach wojskowych rolę tę winny odgrywać wojska obrony terytorialnej, których użycie ma szczególne uzasadnienie ze względu na ich terytorialny charakter i wypływające z tego możliwości szybkiego ich rozwijania oraz przystąpienia do działań na zagrożonych obszarach.⁴³

Mając na uwadze misję wojsk OT w sferze ochrony ludności, w „Zasadach” podkreśla się także – podniesioną wcześniej – konieczność wcześniejszej realizacji przedsięwzięć szkoleniowych w stosunku do osób, które mogą być użyte w akcjach ratunkowych. Ciekawym i godnym podkreślenia wnioskiem jest podniesienie rangi przygotowania ratowniczego całego społeczeństwa, obok profesjonalnych sił resortowych i samorządowych, z siłami zbrojnymi łącznie. Działania ratowniczo-ochronne wiązać się będą z niesieniem (...) pomocy obywatelom zagrożonym skutkami klęsk żywiołowych (naturalnych i spowodowanych awariami obiektów technicznych), działaniami zbrojnymi, przestępczością i terroryzmem – trafnie stwierdzają autorzy dokumentu.⁴⁴

W dokumencie podkreśla się również, że:

- udział jednostek OT w działaniach ratowniczo-ochronnych będzie przede wszystkim lokalny;
- użycie sił OT powinno dotyczyć sytuacji szczególnych, gdy zdarzenie nastąpiło nagle i wymaga natychmiastowej reakcji;
- oddziały i pododdziały wojsk OT, w akcji ratunkowej, podporządkowuje się organizatorowi i prowadzącemu akcję ratowniczą i przydziela do wykonania prostych zadań, wymagających dobrze zorganizowanych grup ludzi; tutaj musimy

⁴² Zob., R. Jakubczak, J. Marczał, *Obrona Terytorialna Polski na progu XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1998, s. 69-71.

⁴³ *Zasady użycia bojowego i ratowniczo-ochronnego wojsk Obrony Terytorialnej*, Zarząd OT SG WP, Warszawa 1998 (dokument roboczy - na prawach maszynopisu), s. 12.

⁴⁴ Tamże, s. 13.

dokonać zastrzeżenia, że chodzi o siły natury ogólnej (żeby nie powiedzieć – ogólnowojskowej), a więc siły niespecjalistyczne, bowiem już dalej dodaje się, że:

– *wojska obrony terytorialnej główny wysilek w akcjach ratowniczo-ochronnych kierują na tę część zadań, które są dla nich specjalistycznie typowe (ze względu na posiadanie w swoich stanach osobowych specjalistów) np.: wysadzanie, ewakuacja przy pomocy sprzętu przeprawowego, transport poszkodowanych, osłona rejonu działania itp., a to – jak widzimy – nie jest zadanie proste (uwaga – W.K.).*

Poniżej prezentujemy rodzaje zadań powierzanych wojskom OT w czasie pokoju i wojny, w sferze ochrony ludności, określone w omawianym dokumencie, przy zastrzeżeniu sobie prawa do dokonania niezbędnej ich systematyki, którą autorzy dokumentu nieco w tym miejscu zaniedbali.⁴⁵

Otóż przewiduje się, że wojska OT będą mogły realizować następujące zadania:

- ewakuacja ludności ocalałej i z rejonów zagrożonych, a także jej mienia;
- rozpoznawanie rejonów klęsk żywiołowych;
- organizowanie punktów zbiórki poszkodowanych oraz organizowanie i utrzymywanie rejonów zakwaterowania przejściowego;
 - zabezpieczenie porządku i regulacji ruchu;
 - zapewnienie ochrony pozostawionego mienia;
 - udzielanie pomocy siłom gaśniczym w zaopatrywaniu w sprzęt i środki gaśnicze;
 - udzielanie pomocy medycznej poszkodowanym;
 - gromadzenie i transport środków pomocy humanitarnej, dowóz żywności, środków medycznych, wody pitnej, paszy itp.;
 - udzielanie pomocy przy wydobywaniu i transporcie zmarłych;
 - usuwanie padłych zwierząt;
 - usuwanie i wywóz zniszczonych drzew;

a ponadto:

1) w związku z zagrożeniami powodziowymi:

- ochrona wałów przeciwpowodziowych, doraźne umacnianie i ich odtwarzanie,
- ochrona mostów i budowli hydrotechnicznych przez kruszenie lodu i rozbijanie zatorów,
- usuwanie przeszkód powodujących piętrzenie wód, blokujących szlaki komunikacyjne, osuwisk gruntu, zawał itp.;

2) w związku z awariami produkcyjnymi:

- rozpoznawanie awarii, a także kontrola kierunku przemieszczania się obłoku skażeń TŚP,

- izolacja rejonu awarii,
- udział w likwidacji skutków awarii;

3) w razie zniszczeń i zagruzowań charakterystycznych dla trzęsień ziemi:

⁴⁵ Jest to największa słabość tego starannie opracowanego dokumentu.

- odgruzowanie dróg i ulic w celu dotarcia do poszkodowanych, wykonanie objazdów i obejść, wyburzenie uszkodzonych budynków,
- doraźna odbudowa infrastruktury komunikacyjnej, we współdziałaniu z siłami cywilnymi,
- wydobywanie i wyszukiwanie lekko zasypanych i odprowadzanie ich do punktów zbiórki;
- 4) w razie pożarów głównie ich gaszenie i dowóz wody;
- 5) w przypadku zawiei i lawin śnieżnych – odśnieżanie dróg w celu przywrócenia normalnego ruchu.

Zdajemy sobie sprawę z faktu, że czas konfliktu zbrojnego (wojny) niesie ze sobą konieczność dokonania pewnej weryfikacji podejścia do problemu wojskowego wsparcia dla władz cywilnych, w sferze ochrony ludności. Większość wysiłku przeniesiona zostanie na ochronę walczących i szycujących się do walki wojsk. W tym też czasie wzrośnie zapotrzebowanie sił zbrojnych na usługi sektora cywilnego, także w zakresie ochrony i humanitarnej pomocy. Udział sił zbrojnych w ochronie ludności cywilnej określony jest przepisami międzynarodowymi, a co za tym idzie wiąże się z wykluczeniem ich z bezpośrednich działań zbrojnych i niezbędnym oznakowaniem, jako sił obrony cywilnej w znaczeniu prawa międzynarodowego.⁴⁶

*

Reasumując dotychczasowe rozważania możemy stwierdzić, że w koncepcjach użycia sił zbrojnych w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, katastrof i awarii (a w rzeczywistości – w ochronie ludności) podkreśla się potrzebę:

- 1) określenia zasad korzystania przez siły wojskowe z infrastruktury cywilnej;
- 2) określenia sposobu pozyskiwania środków transportowych do ewakuacji osób i mienia z rejonu klęski, katastrofy i awarii;
- 3) zasad finansowania wysiłku wojska w działaniach ratowniczych;
- 4) zakresu świadczenia usług odpłatnych, na rzecz organów administracji samorządowej;
- 5) wprowadzenia dodatkowych należności żywnościowych i mundurowych dla żołnierzy-ratowników;
- 6) zgromadzenia odpowiednich zapasów; wyposażenia wojsk w niezbędny sprzęt;
- 7) wydzielenia stosownych łącz do Krajowego Systemu Łączności, na potrzeby sytuacji kryzysowych;

⁴⁶ Zainteresowanych problemem odsyłam do: J. Głowacki, *Ochrona ludności i personelu obrony cywilnej w świetle międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych*, Przegląd OC Nr 10, Warszawa 1992; R. Bierzanek, *Ochrona kombatantów i ludności cywilnej w umiędzynarodowionych konfliktach zbrojnych*, Sprawy Międzynarodowe Nr 12, Warszawa 1989, s. 89.

8) dokonania stosownych zmian w programach szkolenia i ćwiczeń; w tym miejscu nie można pozostać obojętnym na fakt udoskonalenia systemu kształcenia w uczelniach wojskowych, z Akademią Obrony Narodowej włącznie;⁴⁷

9) ujednolicenia systemu dowodzenia ratowniczymi jednostkami ratowniczymi;

10) dostosowania procedur wojskowego wsparcia do obecnego podziału administracyjnego państwa⁴⁸ i wielu innych zmian.

Proces zmian w siłach zbrojnych będzie zatem wkomponowany w rozwiązania systemowe w skali kraju. Jakiegokolwiek jednak próby i kalkulacje poczynione na szczeblu wykonawczym staną się realne dopiero po uzyskaniu politycznej akceptacji proponowanych rozwiązań, czego wyrazem będzie uporządkowanie przepisów prawa państwowego i szczegółowych przepisów wykonawczych, z procedurami określonymi w regulaminach i instrukcjach włącznie.

2.2. Wybrane aspekty wojskowego wsparcia na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego

Poruszyliśmy do tej pory chyba najbardziej pilny problem, dotyczący wojskowego wsparcia na rzecz ochrony ludności. Sprecyzowane do tej pory wnioski upoważniają do stwierdzenia, że oprócz obopólnej korzyści, jaką jest niesienie przez wojsko pomocy humanitarnej dla ludności i ochrona jej dóbr i środowiska, istnieją jeszcze inne, które wyrażają rolę sił zbrojnych w demokratycznym społeczeństwie. Nie ulega więc przedawnieniu postanowienie Konstytucji 3 Maja 1791 roku mówiące, że **wojsko winno narodowi strzeżenie granic i spokojności powszechnej**.

Główny wysiłek skupiliśmy na udziale sił zbrojnych w ochronie ludności, lecz – aby przynajmniej w części oddać istotę wojskowego wsparcia dla władz cywilnych – poruszymy jeszcze (w tej części studium) zagadnienie obrony cywilnej związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Złożona jest materia wojskowego wsparcia w tej dziedzinie. Często jest to rezultat przykrych doświadczeń społeczeństwa i wojska, gdy siły zbrojne, mimo iż były traktowane jako (...) *zbrojne oręż mas ludowych* (...) używane były do (...) *niezawodnej obrony ustroju socjalistycznego* (...). W rezultacie było to reagowanie przymusem fizycznym na wszelkie formy społecznego niezadowolenia,

⁴⁷ Przed kilku laty w AON wprowadzono „Wyższe Kursy Obronne” (WKO), dla kierowniczej kadry administracji rządowej i samorządowej, których przedmiotem na równi z kształceniem w sferze obrony państwa jest przygotowywanie kadr do spełniania ról kierowniczych w sytuacjach kryzysowych (polityczno-militarnych i niemilitarnych). Od stycznia 1999 roku rozpoczyna się także integracja WKO z Podyplomowymi Studiami Strategiczno-Obronnymi (PSOS) w ramach gry decyzyjnej nt. „Kierowanie Obroną Narodową w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego”. Problematyka wsparcia wojskowego dla władz cywilnych od dwóch lat wdrażana jest także w ramach tematyki obrony terytorialnej i cywilnej, a także przedmiotów specjalistycznych, realizowanych przez katedry obrony przeciwchemicznej, wojsk inżynierskich i wiele innych.

⁴⁸ Rezultatem takiego dostosowania powinno być m.in. wprowadzenie zasady planowania użycia sił wojskowych wg obszaru gmin, powiatów i województw i zrezygnowanie z norm wyrażanych w kilometrach zasięgu działania.

w myśl zasady *socjalizmu należy bronić jak niepodległości ojczyzny*.⁴⁹ Te uwagi dotyczą w zasadzie, i na szczęście, tylko jednej sfery doświadczeń historycznych.

Pojęcie „ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego” pojawia się w postanowieniach ustaw i rozporządzeń związanych z odpowiedzialnością i kompetencjami naczelnych (MSWiA), centralnych (Komendant Główny Policji) oraz terytorialnych organów administracji rządowej i samorządowej. Ustawa o urzędzie ministra SWiA określa, że jest on odpowiedzialny m.in. za inicjowanie i realizację polityki oraz zapewnienie koordynacji działań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.⁵⁰ Także w Art. 3. Znajdujemy objaśnienie, że do zakresu działania ministra należą 1) *sprawy związane z inicjowaniem polityki rządu w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego*.⁵¹ Ustawodawca nie wyjaśnia jednak, na czym owa ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego miała by polegać. Szczegółowe wyjaśnienia znajdujemy zaś w rozporządzeniu premiera, określającym zakres działania MSWiA.⁵²

§ 1. Do zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji należy:

1) w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego:

a) ustalanie kierunków działań i koordynowanie przedsięwzięć mających na celu zapewnienie ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie i zdrowie ludzkie, dorobek materialny i kulturalny społeczeństwa, a także zachowanie porządku publicznego,

*b) stwarzanie warunków sprzyjających zapobieganiu przestępczości oraz zjawiskom kryminogennym, a także określanie zasad współdziałania w tym zakresie z terenowymi organami administracji rządowej, samorządem terytorialnym i organizacjami społecznymi.*⁵³

Minister SWiA w ramach nadzoru na działalnością Policji kontroluje również działania zmierzające do zapewnienia spokoju w miejscach publicznych, środkach komunikacji, w ruchu drogowym oraz na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania.⁵⁴

Istnieje jednak pewna rozbieżność w prawnej interpretacji pojęcia „ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego”, a to z uwagi na fakt innego ujęcia w cytowanym rozporządzeniu prezesa RM i innego w ustawie o Policji. Otóż ustawa ta wyróżnia m.in. dwa oddzielne zadania Policji, jedno (Art.1. ust.2. pkt 1) dotyczy ochrony życia i zdrowia obywateli oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, zaś drugie (Art.1 ust.2 pkt 2) – ochrony bezpieczeństwa

⁴⁹ Cytaty pochodzą z *Regulaminu Walki Wojsk Lądowych* oraz opracowania zbiorowego pt. *Doktryna wojenna*, MON, Warszawa 1982, s. 158.

⁵⁰ Zob., Art.1.1. Ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. RP Nr 106, poz. 491.

⁵¹ Tamże.

⁵² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1997 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. RP Nr 95, poz.581.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ Tamże.

i porządku publicznego.⁵⁵ Jak więc widzimy nie ma zgodności w postanowieniach ustawy i rozporządzenia. W ustawie o MSWiA takie zawilości nie występują, pozostaniemy więc przy interpretacji stosowanej w rozporządzeniu o MSWiA.

Z uwagi na to, że siły zbrojne demokratycznego państwa pełnią dość szczególną rolę, określanie ich zadań na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest bardzo trudne i wymagające decyzji najwyższych władz, wspartej akceptacją społeczną. Na dzień dzisiejszy stan prawa w tej materii jest dość złożony, głównie z uwagi na postanowienia nowej Konstytucji i często niezgodne z nimi brzmienie aktów prawnych, będących pozostałością minionego stanu prawnego.

We wszelkich rozważaniach nad tym problemem powinniśmy dostrzegać fakt, iż wojskowe wsparcie dla władz cywilnych w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego może się odbywać **w ramach rutynowych czynności** dnia powszedniego choćby z uwagi na działanie wojskowych instytucji ochronnych i porządkowych (Żandarmeria Wojskowa, Wojskowe Służby Informacyjne, warty itd.) oraz **w zakresie realizacji postanowień ustaw o stanach nadzwyczajnych, na podstawie decyzji władz państwowych** (w różnych państwach – na różnym szczeblu).

Rutynowe czynności sił zbrojnych wiążą się z realizowaniem zadań na rzecz bezpieczeństwa militarnego państwa, a z uwagi na to, że jest ono ściśle związane z innymi sferami bezpieczeństwa (bezpieczeństwo, zagrożenia, przestępczość itp. zjawiska dotyczą wszystkich dziedzin życia państwowego naraz nie zaś każdej za osobną) współpraca instytucji wojskowych z cywilnymi jest po prostu koniecznością i faktem dokonany. W każdym państwie, jak i w Polsce wojskowe służby wywiadowcze współpracują z cywilnymi służbami bezpieczeństwa wewnętrznego, a nawet – jak to jest w RFN – są częścią systemu bezpieczeństwa wewnętrznego kierowanego przez kanclerza i Federalną Radę Bezpieczeństwa (zob. zał. 10). Materia owej współpracy jest bardzo złożona i podlega przepisom o ochronie tajemnicy w związku z czym, z uwagi na charakter niniejszego opracowania, nie będzie dalej rozpatrywana. W Polsce działania służb specjalnych mają również charakter systemowy, mimo braku ostatecznych rozwiązań w sprawie sytuacji prawnej niektórych jego elementów. Przy Radzie Ministrów działa **Kolegium do Spraw Służb Specjalnych** („Kolegium”), które *jest organem opiniotawczodoradczym w sprawach programowania, nadzoru i koordynowania działań Urzędu Ochrony Państwa i Wojskowych Służb Informacyjnych, zwanych służbami specjalnymi oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej i Żandarmerii Wojskowej*. Prezes RM powołał także ministra koordynatora służb specjalnych, a odpowiednia komisja pracuje także w Sejmie Rzeczypospolitej (Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych). Ta złożona

⁵⁵ Zob., Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. RP Nr 30, poz. 179.

materia bezpieczeństwa wewnętrznego sugeruje, iż to praktycznie rząd i jego premier są rzeczywistymi i właściwymi organami w tej dziedzinie.⁵⁶

Podstawowym dokumentem prawnym w rozpatrywanej powyżej sferze bezpieczeństwa jest ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (wielokrotnie nowelizowana w latach następnych).⁵⁷ Ustawa ta wypowiada się także w sprawie roli i zadań organów wojskowych, takich jak Wojskowe Służby Informacyjne oraz Żandarmeria Wojskowa. Z uwagi na skład „Kolegium” (premier, MSWiA, MON, Szef UOP, Sekretarz KOK i inni) należy wnioskować, że opinie polityczne przygotowywane w tym gronie przyjmują postać decyzji rządowych, a tym samym koncepcja użycia organów wojskowych – w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa – tworzona jest na najwyższym szczeblu.

Niejasna jest nadal sytuacja prawna związana z możliwością wojskowego wsparcia na rzecz utrzymania porządku publicznego. Obowiązuje jeszcze „stara” ustawa o stanie wyjątkowym, lecz nie wyjaśnia ona właściwie i jasno roli sił wojskowych, skupiając się na rygorach i przepisach karnych wobec „nieposłusznych obywateli”. Enigmatycznie rolę sił zbrojnych wyjaśnia także ustawa o powszechnym obowiązku obrony oraz Konstytucja RP. W pierwszym przypadku znajdujemy zapis: *Art.3.1. Na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego, oraz jego bezpieczeństwa i pokoju stoją Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej*.⁵⁸ Zaś w drugim, Konstytucja RP określa, że: *Art. 26. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic*. Analiza obydwu zapisów pozwala jedynie domniemywać, że w słowie „bezpieczeństwa” może kryć się upoważnienie dla władz politycznych do decydowania o użyciu sił wojskowych w analizowanym przypadku. Zazwyczaj nie ma potrzeby, aby konstytucja orzekała o szczegółach, aby stanowiła prawo stosowane bezpośrednio. Rolę tę spełniają ustawy, a częściej rozporządzenia Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów (równorzędnych). W 1991 roku Rada Ministrów wydała rozporządzenie, określające zasady użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych RP w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub zakłócenia porządku publicznego.⁵⁹ Podstawę wydania tego rozporządzenia stanowiła jednak tylko ustawa o Policji. Rozporządzenie to szczegółowo wyjaśnia, iż:

⁵⁶ O złożoności materii działania i kontroli działań służb specjalnych świadczy polemika nad ich rolą w kontekście strajków rolników w lutym 1999 roku. Zob., A. Marszałek, *Polemika ministrów*, Rzeczpospolita Nr 30, 5 lutego 1999 r.

⁵⁷ Zob., Dz. U. RP Nr 88 z 1997 r., poz. 554.

⁵⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego oraz zasad użycia broni palnej przez te jednostki, Dz. U. RP nr 26, Warszawa 30.03.1991 r., poz. 104 (nowelizowane, zob., Dz. U. z 1996 r. Nr 63, poz. 297).

§ 8.1. *Użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy Policji, przewidziane w art. 18 ust. 3 ustawy (mowa tu o ustawie o Policji – W.K.) – na podstawie decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – zarządzają Ministrowie Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych dla jednostek wojskowych im podległych, Przepis § 1 stosuje się odpowiednio.*

2. *Wydzielone do pomocy Policji oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwane dalej „oddziałami Sił Zbrojnych”, mogą być w szczególności użyte do:*

- a) ochrony i obrony obiektów, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy,*
- b) osłony lub izolacji określonych obiektów, dróg, wydzielonych ulic lub części miast,*
- c) wspierania działania oddziałów Policji przywracających bezpieczeństwo i porządek publiczny – gdy okaże się niezbędne.⁶⁰*

Rozporządzenie precyzuje okoliczności i przyczyny użycia sił wojskowych, lecz nadal nie wiadomo na jakich zasadach zapada decyzja Prezydenta RP. Powinny to określać stosowne ustawy, lecz ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP oczekuje na zmianę a ustaw o stanach nadzwyczajnych nadal brak. Domniemać należy, że w Polsce – kraju o charakterze unitarnym – zachowana zostanie zasada centralnego decydowania o użyciu sił zbrojnych w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Na dzień dzisiejszy sprawy te regulują przepisy określone m.in. w:

- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz. U. RP z 1961 r., Nr 6, poz. 43 wraz z późniejszymi zmianami).
- Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. RP z 1981 r., Nr 29, poz. 154 wraz z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1983 r. o stanie wyjątkowym.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa.
- Rozporządzenie RM z dnia 5 marca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych RP w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego oraz użycia broni palnej przez te jednostki.
- Rozporządzenie RM z dnia 12 grudnia 1995 r. w sprawie szczegółowych przypadków oraz warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego, a także szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez żołnierzy wojskowych organów porządkowych. (Dz.U. RP z 1996 r., poz.35).
- Rozporządzenie RM z dnia 12 grudnia 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia uzbrojonych pododdziałów zwartych wojskowych organów

⁶⁰ Tamże.

porządkowych oraz szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez te pododdziały (Dz.U. RP z 1996 r., poz.36).

- Rozporządzenie RM z dnia 22 lipca 1997 r. w sprawie przyznania żołnierzom jednostek wojskowych podporządkowanych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji niektórych uprawnień funkcjonariuszy Policji (Dz.U. RP z 1997 r., Nr 82, poz. 524).

- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. RP z 1997 r., Nr 106, poz. 680).

- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. RP z 1997 r., Nr 114, poz. 740).

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks Karny (Dz.U. RP z 1997 r., Nr 88, poz. 553).

- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz.U. RP z 1997 r.).

Zreasumujmy zatem dotychczasowe rozważania o wojskowym wsparciu dla władz cywilnych na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Siły Zbrojne RP dysponują dwiema wyspecjalizowanymi służbami, które bezpośrednio, i na co dzień, uczestniczą w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Żandarmeria Wojskowa zajmuje się głównie zagrożeniami związanymi z wcielaniem do odbywania zasadniczej służby wojskowej (poborowi związani ze światem przestępczym) oraz z likwidacją jednostek wojskowych, garnizonów i baz oraz składnic (przedstawianie się środków walki do środowisk cywilnych). Wojskowe Służby Informacyjne zajmują się m.in. zagrożeniami związanymi z obrotem środkami pola walki oraz z funkcjonowaniem przemysłu obronnego.⁶¹ Oprócz tych profesjonalnych sił, mogą być używane także jednostki niespecjalistyczne głównie w celu ochrony i obrony obiektów, osłony lub izolacji określonych obiektów, dróg, wydzielonych ulic lub części miast, wspierania działania oddziałów Policji przywracających bezpieczeństwo i porządek publiczny – gdy okaże się niezbędne.⁶²

Do 1996 roku naczelnym organem administracji rządowej w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego był minister spraw wewnętrznych i administracji. Późniejsze zmiany spowodowały wyłączenie UOP z resortu spraw wewnętrznych oraz nadanie kompetencji policyjnych organom w innych resortach, np. w Ministerstwie Finansów. W 1998 roku premier powierzył ministrowi spraw wewnętrznych i administracji rolę koordynatora współdziałania pomiędzy organami nadzorowanymi przez ministrów: spraw wewnętrznych i administracji oraz obrony narodowej, a także jednostkami organizacyjnymi kontroli skarbowej, inspekcji celnej, UOP i prokuratury.

⁶¹ W tej materii wydane zostało rozporządzenie Prezesa RM ustalające szczegółowy rozdział kompetencji oraz zasad współdziałania w zakresie ochrony gospodarki między UOP a WSI.

⁶² Potrzebę takiego użycia sił wojskowych potwierdziły także wezwania władz na zalanych obszarach, w czasie powodzi w lipcu 1997 r., gdy wzrosła znacznie pospolita przestępczość i zaistniała potrzeba wzmocnienia ochrony obiektów gospodarki narodowej i innych urządzeń użyteczności publicznej.

Zachodzące zmiany potwierdzają istnienie zjawiska powszechnego charakteru bezpieczeństwa, bez względu na dziedziny życia państwa i taką lub inną organizację organów władzy. Siły zbrojne członków NATO oraz połączone siły Sojuszu (w czasie wspólnych misji) coraz częściej angażowane są do wypełniania misji w ramach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Terroryzm, wyczerpanie surowców, czarny rynek, narkotyki, masowe imprezy itp. czynniki stają się – na równi z zagrożeniem agresją zbrojną – wyznacznikami ich współczesnej funkcji w bezpieczeństwie narodowym.

*

W ten oto sposób zakończyliśmy część pierwszą studium związanego z poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie o rolę sił zbrojnych, jako narzędzia państwowego wspierającego władze cywilne w materii obrony cywilnej (niemilitarnej). Podkreślanie, iż jest to część pierwsza zapowiada pojawienie się części drugiej. Opisywać ona będzie rezultaty badań nad wojskowym wsparciem w dziedzinie tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi, zabezpieczenia funkcjonowania organów władzy w różnych stanach funkcjonowania państwa oraz edukacji obronnej. Z uwagi na niejawny charakter niektórych z wyżej wymienionych zagadnień, a także i na to, że moim zamiarem jest przekazanie wiedzy jak największemu gronu czytelników, kolejna część studium będzie miała bardziej ograniczony, lecz dostateczny w niezbędne informacje charakter.

ZAKOŃCZENIE

Pierwotnym zamiarem autora było przedstawienie całościowego materiału na temat wojskowego wsparcia dla władz cywilnych w sferze obrony cywilnej, którą w tym opracowaniu utożsamia się z obroną niemilitarną. Okazało się jednak, że po zastosowaniu takiego podejścia do rozumienia obrony cywilnej, problem jest znacznie szerszy i bardziej złożony. W rezultacie oddaję do rąk czytelnika część pierwszą, obrazującą rezultat badań nad pojęciem i istotą obrony cywilnej, istotą wsparcia na rzecz ochrony ludności oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Niemal każdego dnia jesteśmy świadkami znaczącego postępu prac nad reformą Obrony Narodowej i jej dwóch zasadniczych części: obrony militarnej oraz obrony niemilitarnej (cywilnej). Często też – jak to bywa w reformowaniu złożonych systemów działania – dochodzi do zanegowania istniejących i proponowanych rozwiązań. Rozwiązań sprawdzonych na bazie własnych doświadczeń oraz doświadczeń innych państw.

Autor wielokrotnie podkreśla potrzebę systemowego i interdyscyplinarnego podejścia do działań innowacyjnych w rozpatrywanej materii. Z tego też względu zdaje sobie sprawę z ułomności rezultatów swoich poczynąń, które nie pozostają pozbawione błędów merytorycznych, a często metodologicznych. Jednak mimo tych zastrzeżeń, dostrzegać należy potrzebę indywidualnych prac nad poruszonymi problemami, raz z czysto pojętego obowiązku pracownika nauki, a innym razem z uwagi na powierzone mu obowiązki nauczyciela akademickiego.

Zapowiedziany drugi etap badań będzie poświęcony dalszym aspektom wojskowego wsparcia dla władz cywilnych. Jednocześnie pragnę namówić do podjęcia tej tematyki specjalistów z innych dziedzin. Mamy tu na uwadze osoby zajmujące się strategicznymi aspektami użycia sił zbrojnych – nie tylko w wymiarze militarnym, rozpatrujące bardziej szczegółowo aspekty organizacyjne, logistyczne i procedur zarządzania. Integracja Polski z NATO oraz z innymi podmiotami międzynarodowymi stwarza istotne wyzwanie i zobowiązanie do podjęcia podobnych do poruszonych w niniejszym opracowaniu zagadnień.

Prawo Rzeczypospolitej w materii podlegającej dyskusji w tym studium jest bardzo bogate i często solidne. Rzecz jednak w tym, że należy je aktualizować i na jego podstawie wdrażać konieczne procedury postępowania, których brak odczuwany jest niestety na każdym kroku. Stara maksyma o szkodliwości nieznajomości prawa jest równie aktualna dzisiaj, jak w dniu jej wypowiedzenia. Osoby piastujące funkcje polityczne i urzędnicze, dowódcy wojskowi, jak i wszyscy inni obywatele państwa, nie mogą legitymować się brakiem podstaw wiedzy w materii bezpieczeństwa narodowego, a tym bardziej – nie mogą ignorować swoich powinności w tej materii. Znajomość tej wiedzy rodzi się na poziomie dziecka i rozwija na etapie pełnoprawnego członka zbiorowości, jaką jest naród. Tym sposobem, w wielu

demokracjach, osiągnięto znaczny postęp w gruntownym przygotowaniu każdego podmiotu państwa i jego obywateli do umiejętnego zachowania się i działania, w sferze swoich kompetencji i odpowiedzialności, w sytuacjach trudnych, właściwych dla stanów zagrożenia – bez względu na ich rozmiar i charakter.

Nikt nie neguje znaczenia sił zbrojnych w przeciwstawieniu się różnym, nie tylko militarnym zagrożeniom. Jak to jest rozwiązane i rozwiązywane w Polsce pod kątem tzw. cywilnych zagrożeń było przedmiotem rozważań w pierwszej części niniejszego studium.

BIBLIOGRAFIA¹

1. *Analiza przypadku – stan kryzysowy podczas lipcowej powodzi w województwie wrocławskim*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1997.
2. Augustyn St., *Czteroetapowe podejście do klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Zasady planowania i kierowania działaniami w tym zakresie*, AON, USOCK, Warszawa 1998.
3. Bierzanek R., *Ochrona kombatantów i ludności cywilnej w umiędzynarodowionych konfliktach zbrojnych*, Sprawy Międzynarodowe Nr 12, Warszawa 1989.
4. Clarke M., *Charakterystyka zachowania się w kryzysie*, Bruksela 1995.
5. *Ćwiczenie „CRISEX-98”. Raport studyjny*, DSO MON, Warszawa 1998.
6. *Décret n° 65-28 du 13 janvier 1965 relatif à l'organisation de la défense civile*, Paris 1965.
7. *Défense civile, une exigence très actuelle*, DDSC, Ministère de l'Intérieur, Paris 1998.
8. *Défense nationale, Comité d'études de défense nationale*, Paris, avril 1996.
9. *Doktryna wojenna*, MON, Warszawa 1982.
10. *Encyklopedia Powszechna PWN*, wyd. trzecie, t. 4, Warszawa 1987.
11. Gliński B., *Zapoznanie z aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie systemu ochrony ludności na wypadek zagrożeń czasu pokoju*, BSO URM, Warszawa 1997.
12. Gołębiowski J., *Szwedzka obrona cywilna (niemilitarna)*, USOCK, na prawach maszynopisu.
13. Górski P., *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, praca studyjna, AON, Warszawa 1998.
14. Huntington S.-P., *Zderzenie cywilizacji*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza S.A., Warszawa 1997.
15. Jacobson H.A., Souchon L., *W służbie pokoju. Bundeswehra 1955-1993*, Bellona, Warszawa 1993.
16. Jendraszczak E., *Dania*. Informator, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 1995.
17. Jendraszczak E., Kozłowski W., *Zachowanie w sytuacjach kryzysowych*, DSO MON, Warszawa 1997.
18. *Joint Operations Doktrine*, NATO, MAS, 19797.
19. Keller W.W., *Paradoks bezpieczeństwa międzynarodowego*, w: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997.
20. Kiepusa J., *Edukacja obronna społeczeństwa w systemie obrony powszechnej*, Myśl Wojskowa, Warszawa 1998.
21. Kitler W., *Obrona narodowa Francji*, Wyd. „Adam Marszałek”, Toruń-Warszawa 1997; *Dylematy pojęciowe obrony cywilnej*, Zeszyty Naukowe AON nr 4, Warszawa 1998; *Obecny stan i perspektywy zarządzania kryzysami szczebla wojewódzkiego*, Zeszyty Naukowe AON nr 2, Warszawa 1998; *Reforma ustrojowa państwa a reagowanie kryzysowe*, Zeszyty Naukowe AON nr 1, Warszawa 1998; *Wybrane aspekty kierowania państwem*

¹ Bez obowiązujących w Polsce aktów prawnych, dotyczących rozpatrywanej materii. Wymienione zostały w opracowaniu w formie zwartej, na stronach 37-42 oraz 68-69.

- w sytuacjach kryzysowych, w Obronie Narodowej RP, wobec wyzwań i zagrożeń współczesności, AON, Warszawa 1999.
22. *Koncepcja rozwoju Obrony Terytorialnej*, MON, Warszawa 1999.
 23. *Koncepcja użycia Sił Zbrojnych w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, katastrof i awarii*, Sztab Gen., Warszawa 1998.
 24. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
 25. Kopaliński T., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1968.
 26. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982.
 27. Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1994.
 28. *Le petit Larousse*, LAROUSSE, Paris 1994.
 29. Ludwiczak J., Wilczkowiak S., *Nadzwyczajne zagrożenia środowiska*, AON, MOŚZNIŁ, Warszawa 1996.
 30. Lutelmowski W.E., *System kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych. Zarządzanie kryzysowe*, BBN, Warszawa 1998.
 31. *Mała encyklopedia PWN*, Warszawa 1996.
 32. Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militamej Polski przełomu XX-XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1995.
 33. Millon Ch., *Niezbędność ewolucji myślenia strategicznego*, Defense nationale, Comité d'etudes de défense nationale, Paris, avril 1996.
 34. *NATO Vademecum*, Bellona, Warszawa 1995.
 35. Nordmark B., *Szwedzka obrona totalna*, wykład, AON, Warszawa 1992.
 36. *Ochrona ludności, wybrane zagadnienia*, Wyd., „firex”, Warszawa 1997.
 37. *Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier portant organisation générale de la défense*, Journal officiel du 10 janvier 1959, La Défense, SGDN, Paris 1993.
 38. Płoskonka J., Prutis St., *Proponowany model systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998.
 39. *Podręczny słownik języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1957.
 40. *Podstawowe zadania, organizacja oraz perspektywy rozwiązań w obronie cywilnej*, AON, USOCK, Warszawa 1998.
 41. *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, BBN, Warszawa 1997.
 42. Reuner M., *National Security. The economic and environmental dimension*, World-watch Institute 5/1998.
 43. *Samoobrona Powszechna*, Zeszyt Problemowy TWO nr 4, Warszawa 1997.
 44. Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania. Tom 2. Problemy efektywności działania. Rozprawa habilitacyjna*, ASG, Warszawa 1979.
 45. Skorupka S., *Słownik frazeologiczny języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1985.
 46. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1979.
 47. *Słownik synonimów*, MCR -spółka cywilna, Warszawa 1993.
 48. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, BPiL MON, Warszawa 1996.
 49. Sukiennik K., *Obrona cywilna za granicą*, MON, Warszawa 1973.

50. Święcicki J., *Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania życia i zdrowia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny*, AON MZiOS, Warszawa 1996.

51. Wróblewski R., *Podstawowe pojęcia z dziedziny bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993.

52. *Zasady działania chemicznych i radiacyjnych zespołów awaryjnych*, MON, Warszawa 1992.

53. *Zasady użycia bojowego i ratowniczo-ochronnego wojsk OT*, Zarząd OT, SG WP, Warszawa 1998.

Obraz klęski hurag

iik, listopad 1998 r.

Kraje najbardziej poszkodowane	Zabici	Zaginieni	Bezdomni
Gwatemala	228	250	82 000
Honduras	SIEDEM DNI GROZY	11 000	1 500 000
Nikaragua	Janu „Mitch” – październ	1 856	1 000 000
Salwador	239	145	84 300
RAZEM	16 687	13 251	2 666 300

1B11

liu 27.01.99 r. podano, o 2000 ofiar)

TRZĘSIENIE ZIEMI W KOLUMBII
(koniec stycznia 1999)

- ponad 1000 zabitych po pierwszym szacowaniu strat (w rad
- tysiące rannych
- 200 tys. ludzi bez dachu nad głową
- miasto ARMENIA zniszczone w ponad 60%, zniszczono porastrana
- eksplozje w magazynach z produktami chemicznymi
- akcją ratowniczą kieruje osobiście prezydent Kolumbii A. P

NISZCZYCIELSKIE ŻYWIOŁY
straty w latach 1991-1997

	w %	w mld USD
1. Głód i susza	1,0	5
2. Trzęsienia ziemi	31,1	158
3. Powodzie	46,6	242
4. Wybuchy wulkanów	20,0	107
5. Huragany	0,1	0,8
6. Inne	1,7	9

Rok 1998

straty w wyniku klęsk i katastrof wyniosły około 90 mld USD

wg Raport MOC – grudzień 1997 r.

Rok 1998

straty w wyniku klęsk i katastrof

wyniosły około 90 mld USD

wg WW Institute Waszyngton

Ujęcie wąskie (klasyczne)

OC = ochrona ludności
w czasie „P” i „W”

- ostrzeganie, ewakuacja, schrony
- zaciemnienie, ratownictwo
- służba medyczna, opieka religijna
- walka z pożarami, odkazywanie itp.
- wykr. i oznacz. stref niebezpiecz.
- pomieszczenia i zaopatrzenie
- doraźna pomoc w przywr. i utrzym. porządku w strefach klęsk
- grzebanie zmarłych
- ratowanie dóbr niezab. do przeżycia
- planowanie i prace organizacyjne

Ujęcie szerokie

- ochrona ludności
- porządek i bezp. publ.
- ochrona obiektów i zasobów

Ujęcie bardzo szerokie obrona cywilna = obrona niemilitarna

- ochrona ludności
- porządek i bezp. publiczne
- zasoby i rezerwy (tworzenie i ochrona)
- wsparcie sił zbrojnych (moralne i materialne)
- zabezp. funkcjonowania organów władzy
- edukacja obronna społeczeństwa

KANADA

Relacje między stroną cywilną i wojskową w sytuacjach zagrożeń¹

1. Każdy minister instytucji rządowej jest odpowiedzialny za określenie zdolności ochrony cywilnej w obszarze jego odpowiedzialności i za wykonanie planu działań na wypadek zagrożeń oraz prowadzenie treningów i ćwiczeń w tym zakresie.

2. Polityka kanadyjskich sił zbrojnych polega na świadczeniu usług na rzecz sektora cywilnego, gdy:

- a. zachodzi taka konieczność,
- b. akcja prowadzona jest w interesie publicznym,
- c. zachodzi zgodność celów z rządową polityką w tej dziedzinie.

3. Wsparcie wojskowe dla sektora cywilnego jest niemożliwe:

- a. gdyby doszło do konkurencji z innymi przedsiębiorstwami prywatnymi,
- b. gdy w najbliższym okresie czasu, inne ministerstwo lub sektor prywatny powinny rozwijać tego typu działalność,

c. gdyby została naruszona gotowość i zdolność bojowa SZ Kanady w stopniu niemożliwym do zaakceptowania,

d. gdyby zostało naruszone zaufanie społeczeństwa do SZ Kanady.

4. Programy pomocy wojskowej obejmują:

a. pomoc dla administracji rządowej (bez obciążeń finansowych):

- w myśl ustawy o Obronie Narodowej;
- na wypadek rozruchów (poza uprawnieniami władz cywilnych);
- na wezwanie Prokuratora Generalnego danej prowincji, skierowane do Szefa Sztabu Obrony, o użycie sił zbrojnych;

b. pomoc zbrojną (zapłata za usługi jest negocjowana):

– gdy brak ustaleń prawnych (odpowiedzialność Adwokata Generalnego);

– na prośbę Prokuratora Generalnego, skierowaną bezpośrednio do ministra obrony,

o użycie SZ Kanady (może mieć miejsce odmowa szefa sztabu obrony).

c. pomoc dla federalnych zakładów karnych (na koszt Adwokata Generalnego), gdy personel więzienny nie jest w stanie opanować sytuacji. Reguluje to rozporządzenie Rady Ministrów.

d. pomoc w poszukiwaniu i akcjach ratunkowych na morzu i w powietrzu (bez obciążeń finansowych).

e. Pomoc dla władz cywilnych (wg cennika usług lub jako dobra usługa – tzn. bezpłatnie):

- pomoc w stanie klęsk żywiołowych – na szczeblu taktycznym (pod kierownictwem instytucji cywilnej, na szczeblu prowincji lub gminy) oraz strategicznym (jako część skoordynowanych działań na szczeblu federalnym przy współpracy odpowiedzialnych resortów);

¹ Na podstawie materiałów informacyjnych **Canadian Centre For Management Development** (franc. **Centre Canadian de Gestion**) przedstawionych na konferencji w KSAP nt. „Administracja wobec sytuacji kryzysowych” w dniach 6-8 maja 1998.

- poszukiwania na lądzie;
- deponowanie i usuwanie materiałów wybuchowych;
- operacje antynarkotkowe;
- deponowanie materiałów radioaktywnych;
- wspomaganie policji rybackiej;

Sily Zbrojne Kanady są zawsze wykorzystywane w ostatecznej konieczności, a ponadto zawsze działają pod kontrolą cywilną.

USA

Wojskowa pomoc dla władz cywilnych¹

1. Podstawę prawną wojskowej pomocy dla władz cywilnych (WPDWC) stanowią:

- ustawa R. T. STAFFORDA o pomocy podczas klęsk żywiołowych, prawo do federalnej pomocy podczas lokalnych kataklizmów;
- rozporządzenie Sekretarza Obrony Nr 3025.1 dotyczące wojskowego wsparcia dla władz cywilnych;
- inne przepisy szczegółowe i zasady określone przez agendy rządowe i władze stanowe, w zakresie ochrony ludności, porządku i bezpieczeństwa publicznego (przepisy, procedury, plany itd.).

2. Definicja WPDWC:

Wojskowa pomoc dla władz cywilnych to przedsięwzięcia oraz przeciwdziałania stosowane przez resort obrony, włącznie z powołaniem Gwardii Narodowej Wojsk Lądowych i Sił Powietrznych², do niesienia pomocy władzom cywilnym w przypadku przeciwdziałania lub likwidacji konsekwencji (skutków) cywilnych (niemilitarnych) zagrożeń, zarówno naturalnych, jak i spowodowanych przez człowieka oraz stanów zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

3. Zasady WPDWC:

- wzywanie wojska do pomocy to ostateczność; może ono nastąpić tylko po wyczerpaniu sił i środków będących w dyspozycji władz cywilnych;
- WPDWC może być tylko tymczasowe;
- wojsko może być użyte tylko jako uzupełnienie sił będących w dyspozycji władz cywilnych;
- wykorzystanie sił i środków GN USA do przeciwdziałania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych następuje na zasadzie odpłatności;
- W zależności od skali klęski i obszaru, na jakim wystąpiła, finansowanie użycia GN w akcji ratunkowej zabezpiecza szczebel stanowy i (lub) federalny.

4. Na szczeblu federalnym w planowaniu przydziału sił i środków Departamentu Obrony, na potrzeby wsparcia władz cywilnych, odpowiada Sekretarz Sił Lądowych – z upoważnienia Sekretarza Obrony.

5. Zakres wsparcia obejmuje:

- **pomoc w przeciwdziałaniu i likwidacji skutków klęsk żywiołowych, katastrof i awarii technicznych;**
- udział w operacjach przeciwko zamieszkom cywilnym;
- pomoc w działaniach specjalnych (zwalczanie terroryzmu);
- udział w zabezpieczeniu porządku publicznego i ruchu;
- zabezpieczenie funkcjonowania Poczty USA (w czasie strajku);
- udzielanie pomocy służbom migracyjnym;
- zabezpieczenie porządkowe międzynarodowych imprez sportowych;

¹ Na podstawie „Sprawozdanie z wyjazdu do Stanów Zjednoczonych Ameryki”, delegacja Zarządu OT, Sztab Generalny WP

² Marynarka Stanów Zjednoczonych nie posiada GN.

- udzielanie pomocy organom policyjnym w zwalczaniu narkomanii.

6. Gwardia Narodowa

6.1. §10101. Rozdz. 10. Kodeksu USA:

– zasadniczym zadaniem federalnym GN jest „utrzymanie właściwie wyszkolonych i wyposażonych jednostek gotowych do bezzwłocznego, mobilizacyjnego ich rozwinięcia w wypadku wojny lub **wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych na obszarze kraju oraz do innych potrzeb**;

– zadaniem stanowym jest „zapewnienie wyszkolonych i zdyscyplinowanych sił **na potrzeby nadzwyczajnych sytuacji kryzysowych, określonych prawem stanowym.**”

6.2. GN finansowana jest z budżetu federalnego i stanowego. Fundusze z budżetów stanowych przeznaczone są na zwrot kosztów związanych z użyciem GN przez gubernatora do likwidacji skutków sytuacji kryzysowych oraz do akcji humanitarnych na obszarze stanu, zabezpieczenia porządku publicznego podczas masowych imprez sportowych, wieców (np. w kampanii wyborczej) itp.

6.3. Zadania GN na szczeblu stanu obejmują w szczególności:

- udział w niesieniu pomocy w czasie klęsk żywiołowych (powodzi, trąb powietrznych, trzęsień ziemi, burz itd.);
- zwalczanie skutków awarii przemysłowych (wyciek materiałów radioaktywnych, emisja TŚP i inne);
- kontrolowanie i likwidowanie zamieszek ludności;
- zabezpieczenie porządku w trakcie zjazdów partii, widowisk sportowych i innych zgromadzeń publicznych;
- wspieranie ośrodków penitencjarnych (zwalczanie buntu więźniów, pomoc w resocjalizacji oraz zwalczanie analfabetyzmu);
- udział w zwalczaniu narkotyków (zwiad lotniczy; kontrola obszarów i obiektów; wsparcie działań administracji, policji i FBI; utrzymanie pogotowia do użycia na wezwanie władz lub sił porządkowych; szkolenie prewencyjne; profilaktyka edukacyjna; młodzieżowe weekendy; zajęcia promujące sport, godność osobistą, sprawność fizyczną, pracę społeczną, przygotowanie zawodowe, wychowanie wojskowe; przedsięwzięcia zwalczające narkotyki, gangi i przemoc);
- wspieranie władz cywilnych w zakresie: transportu lądowego, organizowania schronisk dla poszkodowanych i bezdomnych, pomocy medycznej, zabezpieczenia i ochrony terenów oraz obiektów, ewakuacji oraz utrzymania łączności;
- opieka nad dziećmi kadry GN;
- wspieranie działalności naukowej;
- promowanie nowoczesnej techniki, szczególnie wśród ludzi młodych.

MODEL ZARZĄDZANIA W SYTUACJACH ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH NA SZCZEBLU MON

ZESPÓŁ MINISTRA ON

- minister ON - przewodniczący
- szef Szt. Gen.
- dowódcy RSZ
- szefowie departamentów, WSI i inni wg potrzeb

- organ doradczy ministra ON, powoływany do działania w sytuacjach nadzwyczajnych
- organ rostrzygający o sposobie użycia sił zbrojnych, w zakresie określonym kompetencjami ministra ON
- pracujący cyklicznie, w czasie normalnym lub ciągle w sytuacjach nadzwyczajnych

CENTRUM SYTUACYJNE MON czasu „P”

Funkcje sztabowe

Sekcja Dyżurnej
Służby Operacyjnej

Biuro Operacyjne
DSO

Funkcje informacyjne

Centrum
Komunikacyjne

Funkcje zabezpieczające

Kancelarie
i inne

Sekcja
Zabezpieczenia

Zespół Obiegu
Informacji

Sekcja
Techniczna

W sytuacjach nadzwyczajnych („K” i „W”)

Centrum zostaje wzmacniane o personel cywilny i wojskowy, przedstawicieli sztabów i dowództw oraz instytucji cywilnych wg potrzeb.

Zespoły wiceministrów ON

Skład zależny od specyfiki zagrożenia i danego pionu

W razie zagrożenia o mniejszej skali, lecz nie dotyczących stosunków międzynarodowych, jeden z zespołów może przejąć - z upoważnienia ministra - funkcje zespołu MON

Zespół szefa Sztabu Gen.

Skład wg potrzeb

CENTRUM SYTUACYJNE SG WP czasu „P”

Funkcje sztabowe

Sekcja Dyżurnej
Służby Operacyjnej

Biuro Operacyjne
DSO

Funkcje informacyjne

Centrum
Komunikacyjne

Funkcje zabezpieczające

Kancelarie
i inne

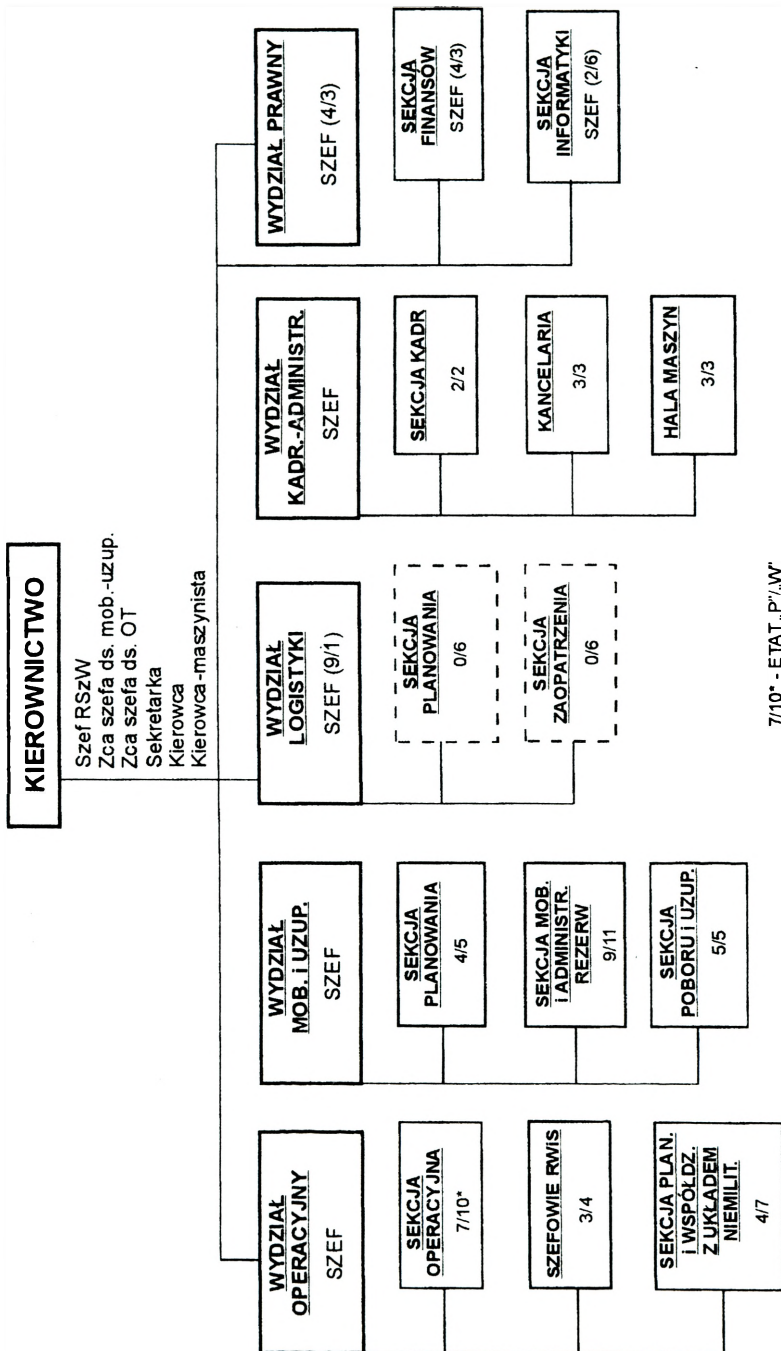
Sekcja
Zabezpieczenia

Zespół Obiegu
Informacji

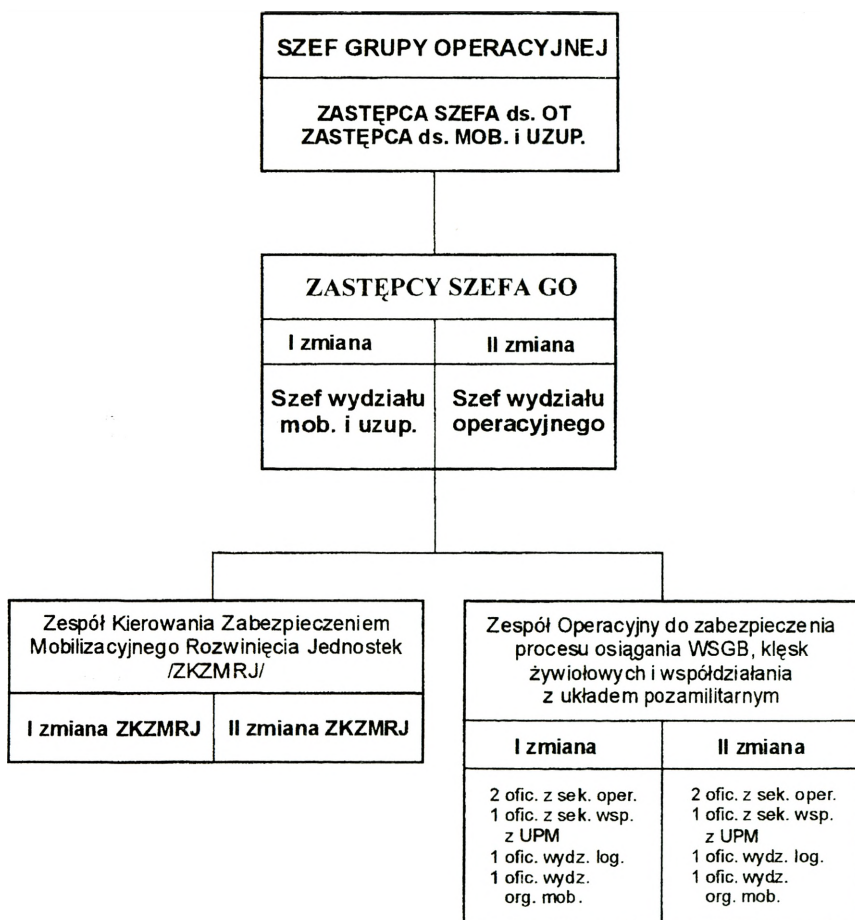
Sekcja
Techniczna

W sytuacjach nadzwyczajnych („K” i „W”)

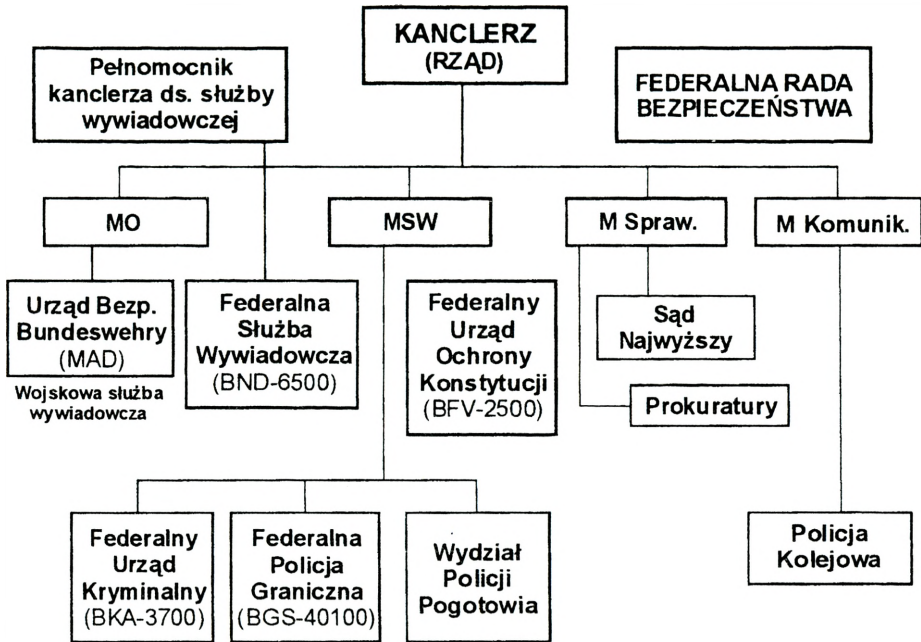
Centrum zostaje wzmacniane o personel cywilny i wojskowy, przedstawicieli sztabów i dowództw oraz instytucji cywilnych wg potrzeb.



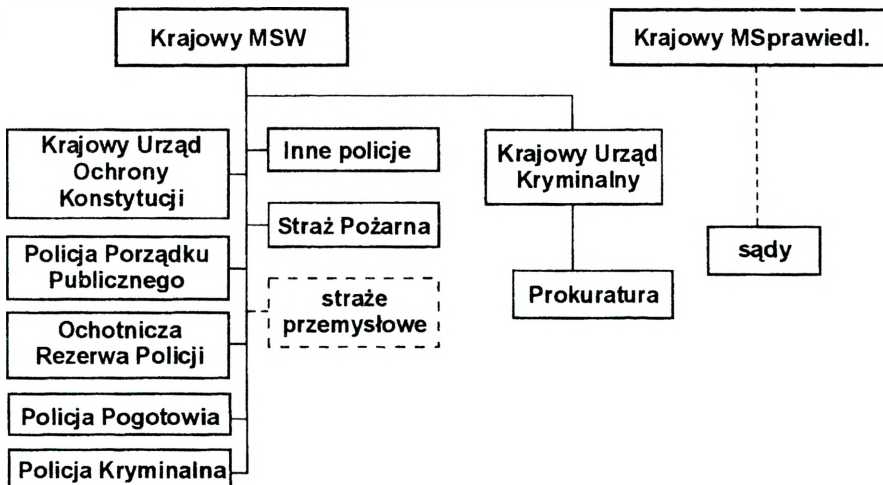
STRUKTURA ORGANIZACYJNA GRUPY OPERACYJNEJ
powołanej w WSzW-RSzw Poznań
podczas ćwiczenia instruktażowo-metodycznego kierownicze
kadry pionu OT ŚOW 17.09.1998 r.
nt. „Organizowanie udziału wojsk w akcji ratunkowej na rzecz
ludności i gospodarki narodowej w warunkach powodzi”



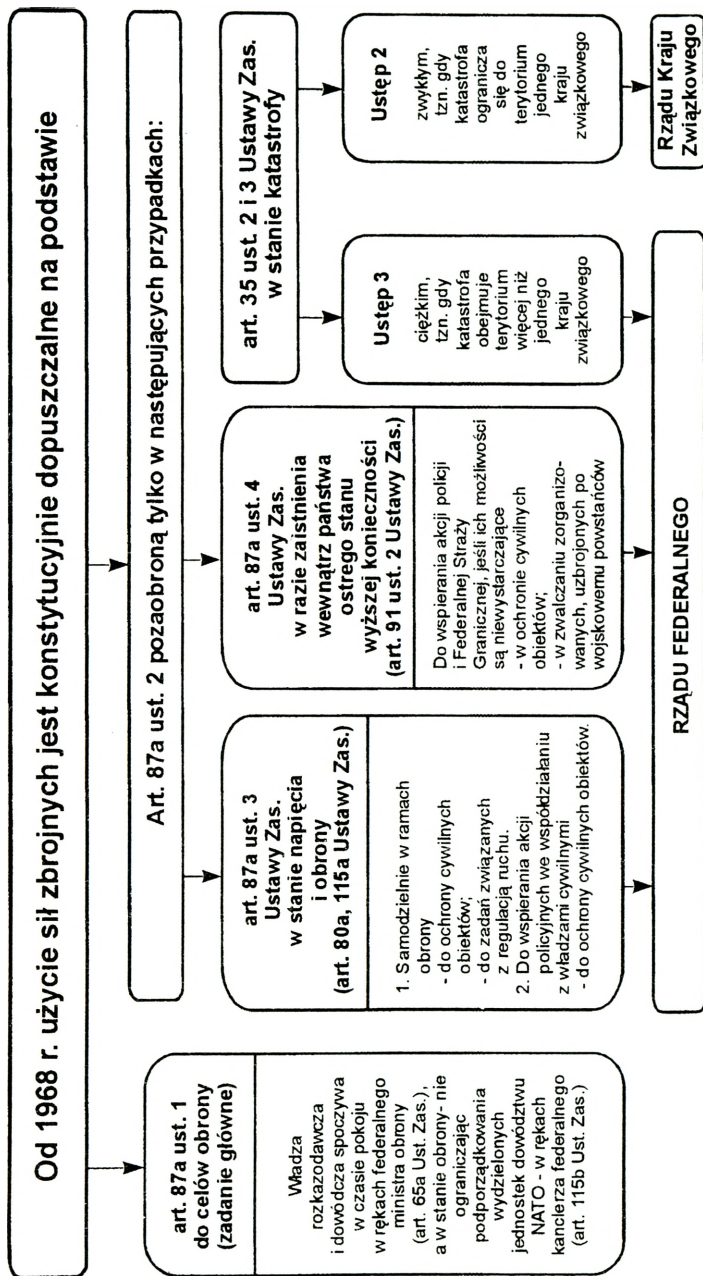
OGNIWA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO RFN



STAŁA KOFERENCJA MINISTRÓW SW



PRAWNA REGULACJA STANÓW WYŻSZEJ KONIECZNOŚCI ORAZ MOŻLIWOŚCI UŻYCIA BUNDESWEHRY DO ZADAŃ WEWNĘTRZNYCH



Źródło: W służbie pokoju. Bundeswehra 1955-1993, Bellona, Warszawa 1993.

