

Grey Scale #13



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



23



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Plk dypl. Janusz FALECKI

**UDZIAŁ SIŁ ZBROJNYCH RP
W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU
SKUTKÓW ZAGROZEŃ NIEMILITARNYCH**

Rozprawa doktorska

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej

57429



05-007429-001-0

WARSZAWA

75063



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

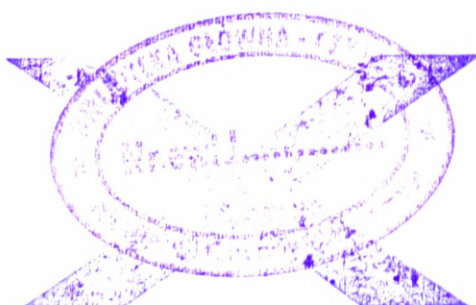
WYDZIAŁ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO



**UDZIAŁ SIŁ ZBROJNYCH RP W ZWALCZANIU
I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH**

Rozprawa doktorska

płk dypl. Janusz FALECKI



Opracowana pod kierownictwem naukowym
prof. dr hab. Jacka PAWŁOWSKIEGO

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	3
1. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ.....	9
1.1. SFORMUŁOWANIE PROBLEMU I UZASADNIENIE WYBORU TEMATU.....	9
1.2. PRZEDMIOT BADAŃ, PROBLEMY BADAWCZE, CELE ROZPRAWY ORAZ HIPOTEZA BADAWCZA.....	15
1.3. METODY BADAWCZE, ETAPY BADAŃ, OGRANICZENIA BADAWCZE.....	19
1.4. ANALIZA LITERATURY PRZEDMIOTU BADAŃ.....	23
1.5. ROZWAŻANIA TERMINOLOGICZNE.....	25
1.5.1. POJĘCIE I ISTOTA KRYZYSU ORAZ SYTUACJI KRYZYSOWEJ - RELACJE.....	26
1.5.2. POJĘCIE I ISTOTA ZAGROŻENIA - ZAGROŻENIA NIEMILITARNE.....	32
1.5.3. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE A SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO.....	34
2. IDENTYFIKACJA ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH, W KTÓRYCH ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW POWINNY UCZESTNICZYĆ SIŁY ZBROJNE RP ..	46
2.1. TYPOLOGIA ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH.....	48
2.2. ZAGROŻENIA TERRORYZMEM.....	53
2.3. KLĘSKI ŻYWIOŁOWE.....	61
2.4. ZAGROŻENIA WYWOŁYWANE PRZEZ NIEKORZYSTNE ZJAWISKA SPOŁECZNE, DZIAŁANIA PRZESTĘPCZE ORAZ NIEWYBUCHY I NIEWYPAŁY.....	72
3. ANALIZA KRAJOWEGO SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO I SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO RESORTU ON.....	82
3.1. ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE KRAJOWEGO SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO.....	83
3.2. ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO RESORTU ON.....	91
3.3. RELACJE WSPÓLDZIAŁANIA SIŁ ZBROJNYCH RP Z WYBRANYMI ELEMENTAMI PODSYSTEMU POZAMILITARNEGO ORAZ ORGANAMI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ W NIEMILITARNYCH SYTUACJACH KRYZYSOWYCH.....	100
4. UDZIAŁ SIŁ ZBROJNYCH RP ORAZ WYBRANYCH PAŃSTW NATO W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH.....	120

4.1.	ANALIZA UDZIAŁU SIŁ ZBROJNYCH RP W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH.....	121
4.1.1.	UDZIAŁ W DZIAŁANIACH ANTYTERRORYSTYCZNYCH	122
4.1.2.	ZWALCZANIE POWODZI I ZJAWISK LODOWYCH.....	127
4.1.3.	UDZIAŁ W AKCJI ODŚNIEŻANIA.....	128
4.1.4.	UDZIAŁ W AKCJACH RATOWNICZO-GAŚNICZYCH I USUWANIU SKUTKÓW POŻARÓW PRZESTRZENNYCH.....	129
4.1.5.	LIKWIDACJA SKUTKÓW AWARII TECHNICZNYCH Z TOKSYCZNYMI ŚRODKAMI PRZEMYSŁOWYMI I WYPADKÓW RADIACYJNYCH.....	130
4.1.6.	OCZYSZCZANIE TERENU Z PRZEDMIOTÓW WYBUCHOWYCH I NIEBEZPIECZNYCH	131
4.1.7.	UDZIAŁ W AKCJACH POSZUKIWAWCZO-RATOWNICZYCH	132
4.1.8.	DZIAŁANIA PRZECIWEPIDEMICZNE	133
4.2.	MOŻLIWOŚCI ORAZ PROCEDURY UŻYCIA SIŁ I ŚRODKÓW SIŁ ZBROJNYCH RP W NIEMILITARNYCH SYTUACJACH KRYZYSOWYCH	137
4.3.	WSPARCIE WŁADZ CYWILNYCH PRZEZ SIŁY ZBROJNE WYBRANYCH PAŃSTW NATO.....	144
5.	UDZIAŁ SIŁ ZBROJNYCH RP W ĆWICZENIACH REAGOWANIA KRYZYSOWEGO ORAZ W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH	160
5.1.	UDZIAŁ SIŁ ZBROJNYCH RP W ĆWICZENIACH REAGOWANIA KRYZYSOWEGO.....	162
5.2.	UDZIAŁ SIŁ ZBROJNYCH RP W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH	174
6.	KONCEPCJA UDZIAŁU SIŁ ZBROJNYCH RP W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH.....	198
6.1.	ZAŁOŻENIA DO KONCEPCJI UDZIAŁU SIŁ ZBROJNYCH RP W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH.....	200
6.2.	KONCEPCJA UDZIAŁU SIŁ ZBROJNYCH RP W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH.....	207
6.3.	SPOSÓB OSIĄGNIĘCIA POSTULOWANEJ KONCEPCJI	236
	ZAKOŃCZENIE.....	243
	BIBLIOGRAFIA	251
	ZAŁĄCZNIKI	259

WSTĘP

Na przełomie XX i XXI wieku w europejskim środowisku bezpieczeństwa daje się zauważyć zmiany polegające na przesuwaniu się punktu ciężkości zagrożeń z klasycznych (głównie agresji zbrojnych), których znaczenie się zmniejsza, na zagrożenia niemilitarne, których źródłem stają się trudne do zidentyfikowania podmioty pozapaństwowe¹. Najpoważniejsze niebezpieczeństwo stwarza m.in. zorganizowany terroryzm międzynarodowy, zorganizowana przestępczość międzynarodowa, oddziaływanie w cyberprzestrzeni, skierowane w systemy i sieci teleinformatyczne infrastruktury krytycznej, czy zagrożenia o charakterze ekologicznym². Jednocześnie nadal ważne pozostają tradycyjne zagrożenia, które niesie za sobą szybki rozwój gospodarczy, rosnąca industrializacja, urbanizacja oraz wykorzystanie coraz to nowszych technologii. Zaliczyć do nich można zwiększone ryzyko powstania awarii technicznych i katastrof powodowanych zarówno warunkami naturalnymi, jak i działalnością człowieka. Duże ryzyko wystąpienia tych zagrożeń może być powodowane niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi. W Polsce największe zagrożenie niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi mogą stanowić rozległe powodzie powodowane topnieniem śniegu lub długotrwałymi opadami, pożary przestrzenne będące skutkiem długotrwałej suszy, lub też silne wichury, huragany powodujące znaczne zniszczenia środowiska naturalnego i infrastruktury.

Powyższy, szeroki wachlarz różnorodnych zagrożeń niemilitarnych wydatnie zmniejsza poczucie bezpieczeństwa zarówno pojedynczych obywateli, jak i całych grup społecznych. Dlatego też jedną z ważniejszych funkcji współczesnego państwa jest zapewnienie obywatelom warunków ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami. Jest to osiąganę poprzez realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem niebezpiecznym zdarzeniom, wczesnym ich wykrywaniem, przedsięwzięciami zapobiegawczo – ochronnymi, ostrzeganiem i alarmowaniem, organizowaniem ewakuacji, zwalczaniem, podejmowaniem działań ratowniczych oraz usuwaniem skutków zagrożeń niemilitarnych³.

¹Por. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, rozdział I.

²Por. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 10, 11.

³A. Bujak, *Zadania Wojsk Lądowych w ramach reagowania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe WSOWLąd” nr 4 (134) 2004, s. 20.

Skuteczna realizacja ww. zadań wymaga zintegrowanego wysiłku wszystkich organów władzy i administracji publicznej oraz użycia, w zależności od wielkości i charakteru sytuacji kryzysowej sił podsystemu pozamilitarnego, organizacji humanitarnych i społecznych oraz Sił Zbrojnych RP. Skuteczność ta zależy również od harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządowej, stworzenia kompleksowego systemu zarządzania kryzysowego, jak również spójnego uregulowania zadań i kompetencji organów, instytucji państwowych⁴ z Siłami Zbrojnymi RP włącznie. Dyskusja i różnego rodzaju prace koncepcyjne na ww. tematy trwają w Polsce już od początku lat 90. XX wieku, ich szczególne nasilenie obserwujemy od powodzi w 1997 r. Jednakże, pomimo długotrwałych prac, dyskusji oraz wniosków z ćwiczeń reagowania kryzysowego i operacji kryzysowych - problemy współdziałania wszystkich podmiotów biorących udział w sytuacji kryzysowej, doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego⁵, uregulowania zadań i kompetencji organów i instytucji państwowych pozostają nadal otwarte i ciągle w sferze nie do końca zrealizowanych koncepcji.

Należy podkreślić, iż w trakcie podejmowania działań związanych z reakcją na zaistniałe zagrożenia zazwyczaj uwidacznia się deficyt dostępnych sił i środków, co zmusza organy państwa do korzystania z wszelkich dostępnych zasobów, w tym również z sił i środków pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP⁶. Podstawową misją Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju jest wspieranie pozostałych organów państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego Polski i udzielanie niezbędnej pomocy wojskowej właściwym instytucjom i służbom rządowym oraz samorządowym, organizacjom cywilnym i społeczeństwu w reagowaniu na zagrożenia niemilitarne⁷. Siły Zbrojne RP, z racji posiadanego potencjału ludzkiego, organizacyjnego, specjalistycznego sprzętu, infrastruktury wojskowej, zdolności mobilizacyjnych, mobilności oraz dyspozycyjności, zdolne są do zwalczania i likwidowania skutków zagrożeń niemilitarnych.

⁴ J. Bahr, *Działania na papierze*, "Rzeczpospolita", 27.05.2005 r., nr 174.

⁵ Jednolity i spójny system zarządzania kryzysowego miał być stworzony na podstawie *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, niestety zgodnie z opiniami wielu ekspertów zapisy ustawy tworzą system kryzysowy na potrzeby administracji rządowej i samorządowej.

⁶ A. Bujak, *Zadania Wojsk Lądowych...*, wyd. cyt. s.21.

⁷ Por. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 24.

Do realizacji zadań udzielania władzom cywilnym niezbędnej pomocy wojskowej oraz wsparcia podsystemu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych w Ministerstwie Obrony Narodowej stworzono System Zarządzania Kryzysowego resortu⁸ Obrony Narodowej (SZK resortu ON) zapewniający między innymi koordynację udziału MON we wsparciu władz cywilnych w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych⁹. Zadania w ramach wsparcia są realizowane przez wydzielone i utrzymywane w stosownej gotowości specjalistyczne siły i środki Sił Zbrojnych RP.

Jednakże wątpliwości autora budzi aktualny zakres udzielania władzom cywilnym niezbędnej pomocy wojskowej w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych oraz wykorzystanie potencjału Sił Zbrojnych RP w tym zakresie.

Należy podkreślić, że wykorzystanie potencjału wojska we wsparciu władz cywilnych jest związane z funkcjonowaniem tzw. Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego (KSZK)¹⁰, SZK resortu ON oraz systemu prawnego w zakresie zarządzania kryzysowego.

Kolejnymi wyzwaniami są: zmiany postrzegania przez władze wojskowe i cywilne współczesnej roli sił zbrojnych w państwie¹¹, zrozumienie zmian zachodzących w charakterze zagrożeń oraz potrzeb w sferze bezpieczeństwa, konieczność zrozumienia

⁸ Użyte w nazwie systemu pojęcie „resort” zgodnie z definicją zawartą w *Zarządzeniu nr 5/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej* oznacza: „dział administracji rządowej kierowany przez Ministra Obrony Narodowej, w skład, którego wchodzi: Minister jako kierownik resortu, Ministerstwo jako urząd, jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez ministra, w tym przedsiębiorstwa państwowe, dla których jest on organem założycielskim, oraz Siły Zbrojne RP”. Przedmiotowa definicja dotycząca resortu obrony narodowej została przyjęta na potrzeby niniejszej dysertacji.

⁹ SZK resortu ON realizuje również zadania w zakresie reagowania na kryzysy polityczno-militarne oraz przejście do kierowania przez Ministra Obrony Narodowej resortem w warunkach wojny.

¹⁰ Należy zauważyć, że nazwa „KSZK” jest nazwą umowną nieusankcjonowaną żadnym aktem prawnym. System ten funkcjonuje jedynie na zasadach zawartych w ustawach (zwłaszcza w *ustawie o zarządzaniu kryzysowym*), rozporządzeniach oraz kompetencjach poszczególnych organów władzy wykonawczej. Na potrzeby niniejszej dysertacji przyjęto pojęcie „KSZK”, a jego analizę i propozycję definicji przedstawiono w podrozdziale 1.5. Rozważania terminologiczne, s. 43.

¹¹ Przykładem braku rozumienia roli Sił Zbrojnych we wsparciu władz państwowych w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych jest fakt, że dokumencie opracowanym przez Departament Transformacji MON, pt. „Wizja Sił Zbrojnych RP – 2030”, który będzie podstawą do opracowania Strategii transformacji Sił Zbrojnych RP, problem ten potraktowano marginalnie. W 15 stronicowym dokumencie, który stanowi próbę odpowiedzi na najważniejsze pytania dotyczące roli, funkcji, zdolności oraz kształtu SZ RP w perspektywie najbliższych 20 lat problemowi wsparcia władz cywilnych poświęcono dwie frazy. Źródło: *Wizja Sił Zbrojnych RP – 2030 (projekt)*, www.dt.mon.gov.pl/pl/wizja.htm z dnia 15.12.2007 r.

potrzeby interdyscyplinarnych działań, weryfikacja treści kształcenia i szkolenia oraz potrzeby doskonalenia organizacyjnego Sił Zbrojnych RP w tej materii¹².

Zainteresowanie autora naukowym opracowaniem oraz przeprowadzeniem badań na temat „**Udziału¹³ Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu¹⁴ i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych**” wynikało z dotychczasowego doświadczenia zebranego podczas pracy w Oddziale Operacji Kryzysowych Sztabu Generalnego WP¹⁵ a następnie podczas pracy w Narodowym Zespole Łącznikowym przy SACT, gdzie autor odpowiadał za kierowanie całokształtem planowania i koordynacji przedsięwzięć pomiędzy Sojuszniczym Dowództwem Transformacyjnym, Sojuszniczym Dowództwem Operacyjnym a Sztabem Generalnym WP i strukturami MON w zakresie planowania obronnego, którego jedną z dziedzin jest Cywilne Planowanie Kryzysowe¹⁶.

Rozprawa zawiera wstęp, sześć rozdziałów opracowanych zgodnie z przyjętą procedurą badawczą, zakończenie, bibliografię oraz załączniki. Zasadniczą część rozprawy poprzedza „Wstęp”, w którym przedstawiono uzasadnienie podjęcia badań w zakresie przedstawionego tematu oraz opis zawartości pracy.

W rozdziale pierwszym zostały przedstawione metodologiczne podstawy badań, w tym: cel badawczy, główny problem i szczegółowe problemy badawcze,

¹² Por. W. Kitzler, *Współczesne pojęcie, doświadczenia i wyzwania w zakresie wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa*, Materiały z seminarium na temat: „Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa” zorganizowane przez Katedrę Obrony Terytorialnej i Cywilnej na Wydziale Strategiczno-Obronnym AON w dniu 9 kwietnia 2003 r., s. 26.

¹³ Udział to „działanie jednostki, zespołu, grupy w akcji zbiorowej, uczestniczenie, uczestnictwo”, źródło: *Mały Słownik Języka Polskiego*, PWN, Warszawa 1969, s. 854.

¹⁴ Pojęcie „zwalczanie” m.in. oznacza „usuwanie, niweczenie”. Termin ten pochodzi od pojęcia „walka”, którą *Mały słownik języka polskiego* m.in. definiuje jako „działanie mające na celu osiągnięcie, uzyskanie, polepszenie czegoś”, źródło: *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1969, s. 1022 i 877.

¹⁵ Autor zebrał materiał z zakresu problematyki wsparcia podsystemu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych realizując zadania dotyczące opracowania „Planu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych”, przygotowania i udziału w ćwiczeniach z zakresu reagowania kryzysowego, udziału w realnych operacjach reagowania kryzysowego czy opracowania dwustronnych porozumień z Policją i PSP w sprawie współdziałania z SZ RP w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym. W zebranych materiałach autor zgromadził notatki, opracowania, wnioski z rozmów, materiały z różnych spotkań, konferencji, sympozjów, ćwiczeń czy realnych operacji, które po naukowym opracowaniu były ważnym elementem *Koncepcji udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych* ujętej w podrozdziale 6.2. niniejszej dysertacji.

¹⁶ W obszarze Cywilnego Planowania Kryzysowego autor uczestniczył w opracowaniu planów harmonizujących narodowe zamiary i możliwości udostępniania niezbędnych w sytuacjach kryzysowych zasobów, takich jak: środki transportu, infrastruktury medycznej, łączności, specjalistyczne siły i środki do walki z klęskami żywiołowymi i inne zasoby cywilne.

zadania badawcze oraz zastosowane metody badań. Została także przedstawiona hipoteza badawcza. Ponadto dokonano analizy literatury przedmiotu badań oraz podstawowych terminów i sformułowań związanych z badaną problematyką.

Natomiast w rozdziale drugim, bazując na przyjętych wcześniej terminach i zdefiniowanych pojęciach, scharakteryzowano zagrożenia niemilitarne, w których zwalczaniu i likwidowaniu skutków mogą uczestniczyć SZ RP oraz zaproponowano ich podział.

W kolejnym kroku postępowania badawczego, jakim jest rozdział trzeci, dokonano analizy funkcjonowania Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego oraz Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON. Ponadto przeanalizowano współpracę Sił Zbrojnych RP z Państwową Strażą Pożarną, Policją, Strażą Graniczną i organami administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego.

Rozdział czwarty zawiera wyniki badań z zakresu udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych. Ponadto dokonano analizy procedur użycia sił i środków Sił Zbrojnych RP oraz przedstawiono wnioski z wsparcia władz cywilnych wybranych państw NATO przez siły zbrojne tych państw.

W rozdziale piątym przedstawiono użycie Sił Zbrojnych RP oraz ich współdziałanie z wybranymi elementami podsystemu pozamilitarnego i organami administracji rządowej oraz samorządowej podczas ćwiczeń reagowania kryzysowego i sytuacji kryzysowych.

Ostatni rozdział stanowi syntezę wniosków z przeprowadzonych badań w postaci propozycji *Koncepcji udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych*. Ponadto opisano założenia do postulowanej koncepcji oraz sposób jej osiągnięcia.

W zakończeniu odniesiono się do stopnia osiągnięcia celu badań oraz przedstawiono postulaty dotyczące zwiększenia zakresu udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych oraz organizacji i funkcjonowania Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego i Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON, zapewniające wykorzystanie potencjału posiadanego przez wojsko.

Natomiast załączniki zawierają kwestionariusz ankiety, wnioski z ankietowania oraz syntezę badań przeprowadzonych podczas obserwacji ćwiczeń reagowania kryzysowego.

Autor ma nadzieję, że wyniki badań przedstawione w niniejszej rozprawie zostaną rozważone i implementowane w procesie doskonalenia KSZK oraz SZK resortu ON oraz przyczynią się do zwiększenia wykorzystania potencjału SZ RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych, adekwatnie do współczesnych i przyszłych zagrożeń a więc konsekwentnie zwiększą poziom bezpieczeństwa w naszym kraju.

Autor składa szczególne podziękowanie Panu prof. dr hab. Jackowi PAWŁOWSKIEMU za naukowe kierownictwo i pomoc w nadaniu rozprawie ostatecznego kształtu. Jednocześnie dziękuję Panu dr. Bernardowi WIŚNIEWSKIEMU za inspirację w zakresie podjęcia tematu rozprawy i duchowe wsparcie w czasie jej przygotowywania.

1. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ

1.1. SFORMUŁOWANIE PROBLEMU I UZASADNIENIE WYBORU TEMATU

Polska jest krajem na obszarze, którego występują klęski żywiołowe oraz katastrofy związane zarówno z działaniami sił przyrody jak i działalnością człowieka, które przynoszą śmierć wielu ludziom oraz ogromne straty materialne, zarówno pojedynczym mieszkańcom jak i gospodarce narodowej. Do tego typu zagrożeń, które miały miejsce w ostatnich latach należy zaliczyć: powodzie, pożary, katastrofy budowlane i komunikacyjne.

Podczas powodzi w lipcu i sierpniu 1997 r. zginęły 54 osoby, natomiast z terenów zalanych lub zagrożonych ewakuowano ponad 106 tys. osób. Zalaniu uległo prawie 50 tys. budynków mieszkalnych, gospodarczych, zakładów przemysłowych, obiektów kulturalnych, zabytkowych czy naukowych, a pod wodą znalazło się 465 tys. ha użytków rolnych. Ogólna wartość strat powstałych w wyniku powodzi oszacowana została na 9,24 mld zł¹⁷. Natomiast straty powodziowe w 2001 r. osiągnęły wysokość około 3 mld złotych.

W wyniku pożaru przestrzennego lasów w rejonie Kuźni Raciborskiej w 1992 r. śmierć poniosło 5 osób¹⁸, spaleniu uległo 9062 ha lasów, a straty w drzewostanie oraz kosztach prowadzonej akcji wyniosły ponad 241 mln zł¹⁹. Natomiast w 1971 r. w pożarze rafinerii w Czechowicach-Dziedzicach zginęło 37 osób, a ponad 100 zostało rannych. W 1979 r. w wyniku wybuchu gazu w Rotundzie PKO w Warszawie zginęło 49 osób, 110 zostało rannych a gmach Rotundy został zniszczony w siedemdziesięciu procentach. W największej katastrofie lotniczej w historii polskiego lotnictwa w Lesie Kabackim w 1987 r. rozbił się samolot na pokładzie, którego znajdowały się 183 osoby i wszystkie zginęły. Natomiast w największej morskiej tragicznej katastrofie promu Jan Heweliusz w styczniu 1993 r. zginęło 55 osób a 10 zostało uznanych za zaginione²⁰.

W Gdańsku w 1995 r. miała miejsce katastrofa budowlana w wyniku wybuchu gazu w wieżowcu, w której zginęły 22 osoby a 12 zostało rannych²¹.

¹⁷ Zgodnie z danymi Biura ds. Usuwania Skutków Powodzi przy Kancelarii Prezesa RM.

¹⁸ Dwóch strażaków, jedna osoba cywilna w wyniku wypadku samochodowego, jaki miał miejsce na terenie akcji oraz dwóch pilarzy podczas usuwania skutków pożaru.

¹⁹ R. Jabłoński, *Pożar w Kuźni Raciborskiej*, *Życie Warszawy* z dnia 13.09.2002 r.

²⁰ *Nasze polskie sprawy*, www.tajemnice.cyberion.org/katastr.html z dnia 12.02.2004 r.

²¹ *Wybuch gazu w Gdańsku (1995)*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Wybuch_gazu_w_Gdańsku z dnia 12.02.2007 r.

Natomiast w styczniu 2006 r. w największej we współczesnych dziejach Polski katastrofie budowlanej na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich zginęło 65 osób a ponad 170 zostało rannych²².

Ponadto należy podkreślić, że pojawiają się nowe zagrożenia, o których skali świadczą tragiczne wydarzenia w USA z 11 września 2001 roku²³, w Hiszpanii z 11 marca 2004 r. oraz w Wielkiej Brytanii z 7 lipca 2005 r.

Zamach 11 września 2001 r. w USA przeprowadzony został za pomocą 4 uprowadzonych samolotów, z których 2 uderzyły w wieże World Trade Center w Nowym Jorku, jeden w Pentagon a ostatni nie dotarł do celu ataku. Ten atak terrorystyczny doprowadził do śmierci 2752 osób, w tym podczas akcji ratowniczej zginęło ponad 300 funkcjonariuszy straży pożarnej i policji oraz ogromnych strat materialnych²⁴.

W marcu 2004 r., w Hiszpanii w wyniku wybuchu 10 ładunków wybuchowych ukrytych w plecakach, podłożonych w pociągach podmiejskich dojeżdżających do Madrytu zginęło 191 osób, a ponad 1,5 tysiąca zostało rannych²⁵.

Natomiast w Wielkiej Brytanii 7 lipca 2005 r. w wyniku trzech eksplozji w londyńskim metrze i jednej eksplozji w miejskim autobusie zginęło 56 osób, a ponad 700 zostało rannych. Po zamachach w mieście zapanował paraliż komunikacyjny a kursowanie metra jak i autobusów zostało zawieszono²⁶.

Z całą pewnością w najbliższej przyszłości będzie narastał problem zagrożeń terrorystycznych z wykorzystaniem Broni Masowego Rażenia (BMR). Aczkolwiek nie ma do tej pory bezpośrednich dowodów na wspomaganie tego typu działania przez państwa stanowiące zagrożenie dla stabilizacji międzynarodowej, istnieje jednak ryzyko, że broń chemiczna i biologiczna oraz materiały niebezpieczne i radioaktywne mogą przedostawać się do radykalnych reżimów,

²² *Katastrofa budowlana na Śląsku w 2006*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Katastrofa_budowlana_na_Slasku,_2006 z dnia 12.02.2007 r.

²³ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, rozdział I.

²⁴ http://wiadomosci.polska.pl/specdlapolski/article,Polska_po_11_wrzesnia,id,237978.htm z dnia 12.02.2007 r.

²⁵ http://pl.wikipedia.org/wiki/Zamach_w_Madrycie_11_marca_2004 z dnia 12.02.2007 r.

²⁶ Szerzej, W. Grabowski, *Przyczyny przebieg i skutki zamachu w Londynie z 7 lipca 2005 roku*, <http://www.terrorism.com/article/309> z dnia 12.02.2007 r.

organizacji i grup terrorystycznych, w tym skrajnych ugrupowań politycznych i religijnych.

Do tej pory Polska nie była celem ataku terrorystycznego, jednakże prozachodnia polityka naszego kraju – zwłaszcza strategiczny sojusz z USA, normalizacja stosunków politycznych z Izraelem, popieranie walki z terroryzmem z udziałem kontyngentu Sił Zbrojnych RP w operacjach antyterrorystycznych w Iraku i Afganistanie oraz członkostwo w NATO i UE powoduje, że Polska staje się jednym z „atrakcyjniejszych” celów dla terrorystów²⁷.

Zamachy na World Trade Center i Pentagon, w Madrycie i Londynie wskazują, że systemy bezpieczeństwa państw demokratycznych pamiętające jeszcze okres „zimnej wojny” nie spełniają wymogów przeciwstawiania się nowym zagrożeniom²⁸. Również w Polsce z przedstawionych powyżej wniosków z katastrof wynika, iż struktury naszego państwa nie są przygotowane do przeciwdziałania tego typu zagrożeniom. Po powodzi w 1997 roku implementacja doraźnie zmienionych przepisów prawnych częściowo poprawiała sytuację w tym względzie²⁹, jednakże nie doprowadziła do stworzenia spójnego systemu, zdolnego do koordynacji działań wszystkich podmiotów administracji publicznej oraz innych jednostek wchodzących w skład różnorodnych struktur ratowniczych państwa z Siłami Zbrojnymi RP włącznie, zarówno w kryzysach polityczno-militarnych jak i niemilitarnych.

Uchwalona w 2007 roku *ustawa o zarządzaniu kryzysowym* jest ważnym krokiem w usprawnianiu systemu zarządzania kryzysowego, jednakże pozostaje jeszcze wiele problemów wymagających rozwiązania. Zastrzeżenia budzi fakt, że Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, podległe bezpośrednio Premierowi RP, nie posiada uprawnień do koordynacji działań podsystemów kryzysowych działów

²⁷ Por. *Zagrożenie atakami terrorystycznymi w Polsce*, Raport – 2006, Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych w Łodzi - Centrum Studiów i Prognoz Strategicznych, Łódź 2006 r., s. 3.

²⁸ Por. *Ustawa o Narodowym Systemie Zarządzania Kryzysowego*, projekt z 14.10.2004 r., www.zgwrp.org.pl/dzialalnosc/kwrist/administracja/29112004_administracja.doc z dnia 4.03.2006 r.

²⁹ W 2000 roku, decyzją Prezesa RM, połączono zadania Komendanta Głównego PSP z zadaniami Szefa OC w celu zapewnienia spójności realizacji zadań w obszarach obrony cywilnej, ochrony przeciwpożarowej i przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych. W 2002 r. uchwalono ustawy o trzech stanach nadzwyczajnych (wojennym, wyjątkowym i klęski żywiołowej) regulujące sposób postępowania w określonym stanie, jednakże nie regulując sytuacji kryzysowych w przypadku nie wprowadzenia określonego stanu nadzwyczajnego. W 2007 r. uchwalono *ustawę o zarządzaniu kryzysowym*, określającą organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania i zasady działania oraz zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego.

administracji rządowej, służb, systemów ratowniczych, instytucji centralnych państwa oraz inspekcji o charakterze ogólnokrajowym³⁰. Brak jednoznacznie określonych kompetencji do koordynacji działań na szczeblu centralnym jest tym bardziej niezrozumiałą, że działania w sytuacjach kryzysowych przebiegają zwykle w warunkach deficytu czasowego, ograniczonej informacji, olbrzymiego napięcia i stresu. Tak, więc precyzyjnie określone kompetencje w zakresie kierowania i koordynacji działań, jasne zasady wymiany informacji oraz wspólne procedury mają kluczowe znaczenie³¹.

Ze względu na charakter zagrożeń niemilitarnych ważnym pozostaje prawidłowe współdziałanie służb i organów odpowiedzialnych za przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym³² oraz innym rodzajom tych zagrożeń. Natomiast współdziałanie Sił Zbrojnych RP z elementami podsystemu pozamilitarnego³³ oraz organami administracji rządowej i samorządowej w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych nie ma charakteru systemowego i jest wymuszona przez bieżącą sytuację i potrzeby³⁴. Ponadto utrudnienie w realizacji wspólnych działań zarządzania kryzysowego stanowi brak kompatybilności w zakresie wykorzystywanych przez wojsko i służby cywilne systemów łączności oraz informatycznych systemów wspomagających procesy organizacyjne planistyczne i decyzyjne w zakresie zarządzania kryzysowego.

³⁰ Rządowe Centrum Bezpieczeństwa utworzone na podstawie *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* jest organem planistycznym, zapewniającym obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

³¹ Potrzebę i zasadność powołania etatowego organu wykonawczo-koordynacyjnego usytuowanego przy Prezesie Rady Ministrów, który byłby kluczowym ogniwem systemu zarządzania kryzysowego państwa potwierdzają analizy i badania prowadzone podczas Regionalnej Gry Obronnej „MAZURY 2003”. Ponadto ćwiczenia z zakresu reagowania kryzysowego jak Woda 2002, CME UE/CMX NATO 2003, CMX NATO 2004, CMX UE 2004, CMX NATO 2005, CMX NATO 2006 kończyły się podobnymi wnioskami.

³² *Por. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 17.

³³ Podsystem pozamilitarny (pozamilitarne ogniwa obronne) stanowią wszystkie pozostałe, poza siłami zbrojnymi, organy struktury państwowej, na które nakładane są lub którym zlecane są zadania obronne. Źródło: http://www.sciaga.pl /tekst/41744-42-struktura_systemu_obronnosci_naszego_kraju_z_dnia_03.08.2006_r.

³⁴ Brak stosownych unormowań prawnych dotyczących współpracy SZ RP z elementami podsystemu pozamilitarnego wymusił podczas przygotowań do szczytu Europejskiego Forum Ekonomicznego w 2004 r. podpisanie *Porozumienia Ministrów Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie udziału jednostek Sił Zbrojnych RP w zabezpieczeniu logistycznym funkcjonariuszy Policji podczas szczytu Europejskiego Forum Ekonomicznego w Warszawie* obejmujące zasady udostępnienia obiektów jednostek organizacyjnych SZ RP w celu zabezpieczenia funkcjonariuszy Policji uczestniczących w zabezpieczeniu Forum oraz zasady rozliczeń finansowych dotyczących kosztów tego zabezpieczenia.

Istotnym ograniczeniem w zakresie użycia Sił Zbrojnych RP do wsparcia podsystemu pozamilitarnego, organów administracji rządowej i samorządowej jest zgodne z obowiązującym stanem prawnym podejmowanie decyzji o użyciu sił i środków SZ RP, które odbywa się na wysokich szczeblach władzy, przez co wydłuża się czas wprowadzenia sił wojska do akcji³⁵. Jest to szczególnie istotne podczas realizacji zadań antyterrorystycznych, kiedy czynniki zaskoczenia i czasu odgrywają szczególną rolę i mogą mieć wpływ na wielkość strat i zniszczeń.

Ponadto wątpliwości budzi zakres udziału Sił Zbrojnych w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych, a zwłaszcza w walce z terroryzmem, który jest rozważany marginalnie³⁶. Przykładem jest powódź w 1997 r. gdzie w szczytowym okresie zaangażowanych było ok. 45 tys. żołnierzy, natomiast zgodnie z aktualnie obowiązującym „Planem udziału SZ RP w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych”, do akcji przeciwpowodziowej przewidziano ok. 12 tys. żołnierzy. Ponadto celowe jest skorzystanie z

³⁵ Zgodnie z Ustawą o zarządzaniu kryzysowym, jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, Minister Obrony Narodowej na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych RP, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Natomiast na podstawie Ustawy o Policji w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, jeżeli użycie oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, do udzielenia pomocy Policji, mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych na podstawie postanowienia Prezydenta RP wydanego na wniosek Prezesa RM. W przypadkach niecierpiących zwłoki decyzję o udzieleniu pomocy podejmuje Minister Obrony Narodowej na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zawiadamiając o niej niezwłocznie Prezydenta RP i Prezesa RM. Natomiast w razie zagrożenia bezpieczeństwa porządku publicznego, jeżeli siły Policji są niewystarczające do wykonania ich zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego Prezes RM, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej, może zarządzić użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji. Siły Zbrojne RP mogą być użyte również na podstawie ustaw o stanach nadzwyczajnych. I tak zgodnie z Ustawą o klęsce żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych RP, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieganiem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. Natomiast na podstawie Ustawy o stanie wyjątkowym Prezydent RP, na wniosek Prezesa RM, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane.

³⁶ Autor uczestniczył w ćwiczeniach z zakresu reagowania kryzysowego: „POMERANIA 2002”, „WODA 2002”, „MAZURY 2003”, „CME UE/CMX NATO 2003”, „CMX NATO 2004”, „CMX UE 2004”, oraz w realnych operacjach kryzysowych: „Powódź 2002” w Niemczech i zabezpieczeniu Szczytu Europejskiego Forum Gospodarczego w Warszawie w 2004 r. Podczas tych ćwiczeń i realnych sytuacji kryzysowych dostrzegł potrzebę szerszego udziału SZ RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych z atakami terrorystycznymi włącznie, które mogą być skierowane przeciw Polsce.

doświadczeń innych państw NATO w zakresie wsparcia władz państwowych przez ich siły zbrojne³⁷.

Istotnym mankamentem jest to, iż pomimo kilkuletniego funkcjonowania Sytemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON (SZK resortu ON) nie opracowano „Instrukcji Sytemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON”, która ujednoczyłaby zasady monitorowania sytuacji kryzysowej, współdziałania, planowania i reagowania, system meldunkowy oraz zestawienie zasadniczych przedsięwzięć w ramach podnoszenia gotowości kryzysowej zarówno dla elementów SZK resortu ON oraz wydzielanych sił i środków SZ RP.

Celowe jest wprowadzenie zmian w organie opiniodawczo-doradczym Ministra Obrony Narodowej w zakresie rozszerzenia jego składu osobowego oraz zakresu działania. Natomiast organ koordynacyjno-wykonawczy Ministra Obrony Narodowej powinien zapewnić pełnienie całodobowych dyżurów w celu zabezpieczenia potrzeb zarządzania kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej. Jednocześnie powinien być załączkiem Sztabu Kryzysowego MON, zapewniającym sprawne i efektywne działanie Sił Zbrojnych RP w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych i polityczno-militarnych³⁸.

Kolejnym mankamentem jest brak systemu ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, które byłyby sprawdzianem gotowości podmiotów zarządzania kryzysowego, działalności elementów systemu zarządzania kryzysowego w sytuacjach kryzysowych, kluczowym sposobem weryfikacji przyjętych planów, procedur, rozwiązań i możliwości zasobów zarządzania kryzysowego oraz wzbogacania teorii zarządzania kryzysowego. Ponadto właściwy system ćwiczeń pozwoliłby na zgranie wszystkich elementów systemu zarządzania kryzysowego na wszystkich jego poziomach.

Rozmiary zniszczeń i strat powstałe w wyniku wspomnianych katastrof, głównie takich jak powódzie w 1997 i 2001 czy olbrzymi pożar lasu w rejonie Kuźni Raciborskiej, które miały miejsce na obszarze naszego kraju, spowodowane były

³⁷Podczas studiów polityki obronnej w Akademii Obrony NATO w Rzymie, a zwłaszcza podczas podróży studyjnych, autor spotkał się z szerokim zakresem wsparcia podsystemu pozamilitarnego państw NATO przez ich siły zbrojne, znacznie większym niż Sił Zbrojnych RP.

³⁸Zmiany w organach opiniodawczo-doradczym i koordynacyjno-wykonawczym Ministra Obrony Narodowej wynikają również z *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*.

m.in. brakiem jednolitego, zintegrowanego i spójnego systemu zarządzania kryzysowego.

Funkcjonujący obecnie tzw. Krajowy System Zarządzania Kryzysowego (KSZK) mimo wielu zmian i doskonalenia, wciąż posiada szereg niedostatków dotyczących: braku podstaw prawnych jego funkcjonowania podczas stanów nadzwyczajnych w państwie, możliwości i sposobów podejmowania decyzji o udziale wojska w sytuacjach kryzysowych na możliwie najniższym poziomie zarządzania, możliwości koordynacji działań elementów systemu na centralnym poziomie administracyjnym oraz ilości i kompetencji zespołów opiniodawczo-doradczych. Niedostatki posiada również SZK resortu ON w zakresie: organu opiniodawczo-doradczego i koordynacyjno-wykonawczego Ministra Obrony Narodowej, procedur podejmowania decyzji o użyciu sił i środków wojska czy braku „Instrukcji SZK resortu ON” wprowadzającej jednolitość w systemie.

Wspomniane niedostatki KSZK oraz SZK resortu ON, zakres udziału SZ RP w sytuacjach kryzysowych oraz brak systemowej współpracy SZ RP z wszystkimi podmiotami reagowania kryzysowego na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego negatywnie wpływa na pełne wykorzystanie, możliwego do użycia potencjału SZ RP. Powyższe, może w przyszłości powodować zniszczenia i straty, zarówno w ludności jak i infrastrukturze na obszarze RP, co przy uwzględnieniu możliwości powstawania sytuacji kryzysowych dzisiaj jeszcze nieprzewidywalnych stwarza swoistą **sytuację problemową**³⁹.

1.2. PRZEDMIOT BADAŃ, PROBLEMY BADAWCZE, CELE ROZPRAWY ORAZ HIPOTEZA BADAWCZA

Przedmiotem badań były wybrane elementy Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego i Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON, zakres wsparcia władz cywilnych w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych oraz procedury mające wpływ na wykorzystanie potencjału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych.

³⁹ **Sytuacja problemowa** to istnienie pewnej niewiedzy uniemożliwiającej wyjaśnienie zachodzących faktów, zjawisk i procesów. Por. S. Stachak, *Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych*, Warszawa 1997, s. 107. podaję za T. Majewski, *Miejsca celów, problemów i hipotez w procesie badań naukowych*, AON, Warszawa 2003, s. 11.

W wyniku zidentyfikowania sytuacji problemowej sformułowano, w postaci pytania, **główny problem badawczy**⁴⁰:

Czy a jeżeli tak to, jakie zmiany należy wprowadzić w wybranych elementach Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego i Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON oraz w zakresie udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych, aby poprzez wykorzystanie ich potencjału⁴¹ minimalizować straty ludzkie i infrastruktury kraju?

Dla rozwiązania głównego problemu badawczego, sformułowane zostały w postaci pytań następujące, szczegółowe problemy badawcze:

1. Jak można wyróżnić rodzaje zagrożeń niemilitarnych w perspektywie najbliższej dekady, mające wpływ na bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej, w których zwalczaniu i usuwaniu skutków powinny brać udział Siły Zbrojne RP?
2. Jakie zmiany należy wprowadzić w wybranych elementach Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego i Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON, aby udział Sił Zbrojnych RP we wsparciu władz cywilnych, realizowany był zgodnie z posiadanym przez wojsko potencjałem?
3. Jakie wnioski wynikają z dotychczasowego udziału Sił Zbrojnych RP w ćwiczeniach reagowania kryzysowego oraz w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych?
4. Jakie zmiany należy wprowadzić w zakresie udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych, aby ten udział był adekwatny do zagrożeń oraz potencjału wojska?

Celem podjętych badań⁴² było opracowanie koncepcji udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych

⁴⁰ **Problem badawczy** to pytanie, na które szukamy odpowiedzi na drodze badań naukowych. Źródło: M Łobocki, podaję za T. Majewski, *Miejsca celów, problemów i hipotez w procesie badań naukowych*, AON, Warszawa 2003, s. 11.

⁴¹ Potencjał – całokształt możliwości materialnych i ludzkich tkwiący w jakimś elemencie rzeczywistości społecznej, źródło: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002, str. 101. Ponadto zgodnie z *Leksykonem Wiedzy Wojskowej* potencjał określają: jakościowy i ilościowy stan sił zbrojnych, stan przeszkolonych rezerw osobowych, stan zapasów materiałowych, a także infrastruktura wojskowa.

⁴² Wg J. Gniteckiego **cel badań** to rodzaj zamierzonego efektu, do którego ma doprowadzić działalność badawcza. J. Gnitecki, *Zarys metodologii badań w pedagogice empirycznej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Zielona Góra 1993, s. 127.

w aspekcie funkcjonowania wybranych elementów Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego i Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON oraz zakresu tego udziału, zgodnie z posiadanym przez wojsko potencjałem.

Założono, osiągnięcie celu głównego badań przez realizację następujących celów szczegółowych:

1. Dokonanie analizy podstawowych pojęć dotyczących badanego obszaru.
2. Zidentyfikowanie zagrożeń niemilitarnych, w których zwalczaniu i likwidowaniu skutków powinny brać udział Siły Zbrojne RP.
3. Diagnozę aktualnego stanu Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego, oraz Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON, pozwalającą doskonalić udział Sił Zbrojnych RP we wsparciu władz cywilnych w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych.
4. Analizę zakresu udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych oraz zakresu wsparcia władz cywilnych przez siły zbrojne wybranych państw NATO.

W wyniku przeprowadzonych badań wstępnych sformułowano następującą hipotezę badawczą⁴³.

Siły Zbrojne RP posiadają większy potencjał do zwalczania i likwidowania skutków zagrożeń niemilitarnych niż ten, który jest ujęty w aktualnie obowiązującym „*Planie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*” i zadeklarowany w wojewódzkich planach reagowania kryzysowego a organizacja i funkcjonowanie Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego oraz Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON nie zapewnia wykorzystania posiadanego przez wojsko potencjału.

Stąd też należy zapewnić wykorzystanie potencjału Sił Zbrojnych RP, adekwatnie do zagrożeń poprzez wprowadzenie zmian w Krajowym Systemie Zarządzania Kryzysowego i Systemie Zarządzania Kryzysowego resortu ON.

⁴³ Hipoteza badawcza jest to przypuszczenie naukowe wynikające z dotychczasowego stanu badań. Hipotezę stawiamy wtedy, gdy stwierdzonych faktów nie można wyjaśnić za pomocą zdań poprzednio uznanych za prawdziwe. Jest to takie zdanie wątpliwe, które na razie przyjmujemy za prawdziwe, starając się tej prawdy dowieść naukowymi sposobami. Por. T. Mendel, *Metodyka pisania prac doktorskich*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1996, s. 48.

Ponadto zakres wsparcia władz cywilnych należy dostosować do potencjału posiadanego przez wojsko.

W KSZK należy wprowadzić zmiany w zakresie koordynacji działań na poziomie ponadresortowym, procedur związanych z użyciem sił i środków wojska oraz współdziałania z innymi podmiotami biorącymi udział w sytuacji kryzysowej.

W SZK resortu ON należy wprowadzić zmiany w zakresie struktur centralnego szczebla systemu oraz procedur podejmowania decyzji o użyciu sił i środków wojska.

Natomiast w celu poszerzenia zakresu wsparcia władz cywilnych należy uwzględnić zadania dotyczące: zwiększenia stanów osobowych wydzielonych do udziału w poszczególnych sytuacjach kryzysowych, wsparcia Straży Granicznej, doposażenia śmigłowców w podwieszane zbiorniki do gaszenia pożarów oraz zabezpieczenia transportu powietrznego jednostek antyterrorystycznych.

W prowadzonych badaniach wyróżniono zmienne zależne⁴⁴ i zmienne niezależne⁴⁵. W pracy zmienną zależną jest udział Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych. Natomiast zmiennymi niezależnymi są: organizacja i funkcjonowanie Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego, Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON oraz relacje współdziałania Sił Zbrojnych z wybranymi elementami podsystemu pozamilitarnego i organami administracji rządowej i samorządowej.

Wskaźnikiem⁴⁶ zmiennej zależnej przyjęto stany ilościowe sił i środków wojska zaplanowanych do użycia w przypadku wystąpienia poszczególnych rodzajów zagrożeń niemilitarnych. Wskaźnik ten obejmuje również siły i środki potencjału wojska nie zaplanowane do użycia, ale będące użyteczne podczas zwalczania i likwidowania skutków zagrożeń niemilitarnych. Ponadto wskaźnikiem

⁴⁴ „Zmienna, która jest przedmiotem naszego badania, a której związki z innymi zmiennymi nas interesują nazywamy **zmienną zależną**”. Źródło: R. Wróblewski, *Elementy metodologii badań w strategii wojskowej*, AON, Warszawa 1993, s.53.

⁴⁵ „Zmienna, od której zależy zmienna zależna i którą jest warunkowana nazywamy **zmienną niezależną**”. Źródło: Tamże.

⁴⁶ **Wskaźnikiem** jest to, co pomaga odczytać i zrozumieć interesujące nas fakty, procesy, i zjawiska. Źródło: Cieślarczyk M., Chojnacki Z., Mróz M., Sirko S., *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich.*, AON, Warszawa 2003.

zmiennej zależnej są rodzaje zagrożeń niemilitarnych, w których zwalczaniu i usuwaniu skutków biorą lub powinny brać udział Siły Zbrojne RP.

Natomiast wskaźnikami zmiennych niezależnych przyjęto: czas reagowania pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP na określoną sytuację kryzysową, istnienie podmiotu o określonych kompetencjach do koordynowania działania wszystkich elementów biorących udział w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej, organy opiniująco-doradcze i koordynacyjno-wykonawcze na każdym szczeblu struktury systemu zarządzania kryzysowego oraz organ koordynacyjno-wykonawczy szczebla centralnego z elementem pełniącym całodobowy dyżur, posiadanie przedstawicieli SZK resortu ON w elementach systemu zarządzania podsystemu pozamilitarnego oraz organów administracji rządowej i samorządowej.

1.3. METODY BADAWCZE, ETAPY BADAŃ, OGRANICZENIA BADAWCZE

W toku badań zastosowano zarówno teoretyczne jak i empiryczne **metody badawcze**. Były to: analiza (elementarna, jakościowa, ilościowa, funkcjonalna) synteza, abstrahowanie, porównanie, uogólnienie, klasyfikowanie, obserwacja czynna, metoda badania sądów i ocen, ankietowanie oraz analiza dokumentów⁴⁷.

Analizę elementarną oraz **abstrahowanie** stosowano głównie do badania literatury oraz dokumentów normatywno-prawnych dotyczących organizacji funkcjonowania KSZK i SZK resortu ON w celu identyfikacji stanu wiedzy i określenia niedoskonałości tych systemów w zakresie koordynowania udziału Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych.

Analizę jakościową i ilościową zastosowano podczas badania zakresu udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych. Pozwoliły one na zidentyfikowanie, jakiego rodzaju i jakie ilości sił i środków Sił Zbrojnych RP są wydzielone do wsparcia podsystemu pozamilitarnego w zwalczaniu i likwidowaniu skutków poszczególnych zagrożeń niemilitarnych.

Natomiast **analizę funkcjonalną** wykorzystano do badania procedur użycia sił i środków Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych.

⁴⁷ M. Cieślarczyk, Z. Chojnacki, M. Mróz, S. Sirko, *Metody, techniki i narzędzia...*, wyd. cyt. s. 46-60.

Z kolei **synteza** umożliwiła zestawienie szczegółów propozycji zmian w wybranych elementach KSZK i w wybranych elementach SZK resortu ON w całość na podstawie wyników analizy.

Stosując **porównanie** badano zakres oraz sposoby wsparcia władz cywilnych przez siły zbrojne USA, RFN i Wielkiej Brytanii. Ocenę zakresu oraz sposobów wsparcia innych państw przeprowadzono w zakresie zagrożeń niemilitarnych sklasyfikowanych w rozdziale 2. Następnie otrzymane dane porównano z rozwiązaniami obowiązującymi w Polsce. W proponowanej koncepcji uwzględniono wyniki badań w zakresie: opracowania centralnych planów reagowania kryzysowego, podejmowania decyzji o użyciu sił zbrojnych w wsparciu władz cywilnych, koordynowania udziału sił zbrojnych w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych czy funkcjonowania komórki w siłach zbrojnych tych państw zajmującej się wsparciem władz cywilnych w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych.

Metoda obserwacji czynnej (uczestniczącej) umożliwiła poznanie funkcjonowania KSZK i SZK resortu ON w praktyce, a zwłaszcza podczas ćwiczeń reagowania kryzysowego. Pozwoliła na identyfikację powiązań i zależności pomiędzy tymi systemami. Powyższe wykorzystano do ukierunkowania działalności badawczej w kolejnych etapach badań oraz do opracowania zmian, jakie należy wprowadzić w wybranych elementach KSZK i SZK resortu ON, aby udział Sił Zbrojnych w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych realizowany był z wykorzystaniem ich potencjału (wzór arkusza obserwacji oraz synteza z przeprowadzonych badań – załącznik nr 2).

Metoda ankietowa pozwoliła na weryfikację przyjętych zagrożeń niemilitarnych, w których zwalczaniu i likwidowaniu skutków powinny brać udział Siły Zbrojne RP. Ponadto potwierdziło przyjęte założenia dotyczące: realizacji zadań współdziałania, skrócenia czasu reakcji na nagłe zagrożenia, kompatybilności funkcjonujących informatycznych systemów wspomagających procesy zarządzania kryzysowego oraz zakresu wsparcia władz cywilnych w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych (kwestionariusz ankiety oraz wnioski z ankietowania - załącznik nr 1).

Metodę badania sądów i ocen wykorzystywano w bezpośrednich rozmowach z ekspertami Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dowództw Rodzajów Sił Zbrojnych, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Obrony Cywilnej i Dyżurnej Służby Operacyjnej oraz z pracownikami naukowymi Akademii Obrony Narodowej. Metoda ta pozwoliła na gromadzenie wiedzy i opinii na temat różnych obszarów zarządzania kryzysowego oraz umożliwiła weryfikację własnych ustaleń i wniosków.

Metodę analizy dokumentów zastosowano do badania dokumentów normatywno-prawnych dotyczących organizacji funkcjonowania Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego i Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON, procedur użycia sił i środków Sił Zbrojnych RP, dokumentów związanych z ćwiczeniami reagowania kryzysowego oraz współpracy z wybranymi elementami podsystemu pozamilitarnego w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych.

Klasyfikowanie było niezbędne podczas badania i odpowiedzi na pytanie: jakie zagrożenia niemilitarne mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo i rozwój Rzeczypospolitej Polskiej w których zwalczaniu i usuwaniu skutków powinny brać udział pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP. Dla potrzeb tej metody badawczej przyjęto zespół kryteriów wskazujących na możliwość a niekiedy na potrzebę użycia SZ RP. Następnie dokonano podziału zagrożeń niemilitarnych na trzy grupy zagrożeń.

Badania były prowadzone w **trzech etapach**:

W etapie pierwszym prowadzono badania teoretyczne, których celem było poznanie podstaw teorii problemu oraz dorobku polskich naukowców i praktyków w dziedzinie zarządzania kryzysowego. Badania realizowano przez studiowanie literatury, weryfikację materiałów zgromadzonych podczas pracy w Oddziale Operacji Kryzysowych SG WP, studiów w zakresie polityki obronnej w Akademii Obrony NATO w Rzymie, podczas podróży studyjnych do państw NATO, uczestnictwa w ćwiczeniach z zakresu reagowania kryzysowego, udziału w operacjach reagowania kryzysowego, pracy w grupach roboczych oraz seminariach i konferencjach naukowych.

W etapie drugim przeprowadzono weryfikację hipotezy badawczej poprzez dokonanie analizy terminologii obszaru badań, identyfikację zagrożeń niemilitarnych, w których zwalczaniu i likwidowaniu skutków żołnierze powinni brać udział, badanie wybranych elementów KSZK i SZK mających wpływ na udział wojska w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych, badanie zakresu udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych i wsparcia podsystemu pozamilitarnego przez siły zbrojne wybranych państw NATO oraz badanie procedur użycia sił i środków Sił Zbrojnych RP i ich współpracy z wybranymi elementami podsystemu pozamilitarnego oraz organami administracji rządowej i samorządowej.

W etapie trzecim została opracowana koncepcja udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych w ramach Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego, na terenie RP, w czasie „pokoju” i „kryzysu”, na bazie dotychczasowych rozwiązań i doświadczeń, aby udział ten był realizowany z pełnym wykorzystaniem posiadanego przez wojsko w tym zakresie potencjału.

Rozwiązanie zidentyfikowanych problemów badawczych wymagało przyjęcie odpowiednich **ograniczeń badawczych**.

Prowadzone badania dotyczyły okresu 1997 - 2007, podczas którego podjęto kilka prób usprawnienia tzw. KSZK oraz stworzono SZK resortu ON⁴⁸. Natomiast, proponowane rozwiązania w koncepcji udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych dotyczyły horyzontu planistycznego do 2015 roku. Założono, że wsparcie władz cywilnych przez Siły Zbrojne RP w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych będzie dotyczyło czasu „pokoju” i „kryzysu”.

Badania dotyczyły tych elementów Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego i Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON, które mają wpływ na udział Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych. W badaniach uwzględniono założenia *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, natomiast nie uwzględniono – ze względu na

⁴⁸ Aktem normującym udział komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych była *Decyzja Nr Z-7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 października 2000 r. w sprawie Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym Ministerstwa Obrony Narodowej*.

ich brak - założeń czterech rozporządzeń i zarządzeń Rady Ministrów, które powinny być wydane na podstawie wspomnianej ustawy.

Identyfikacja zagrożeń niemilitarnych, w których zwalczaniu i likwidowaniu skutków powinny brać udział Siły Zbrojne RP była prowadzona w oparciu o dostępną literaturę. Podczas identyfikacji uwzględniano potencjał, jaki posiadają Siły Zbrojne RP, potrzeby władz cywilnych z prognozą do roku 2015.

Badania dotyczyły komponentów Sił Zbrojnych RP wydzielonych do udziału w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych oraz wynikających z konieczności rozszerzenia zakresu wsparcia władz cywilnych w stosunku do zidentyfikowanych zagrożeń niemilitarnych, zarówno współczesnych jak i potencjalnych oraz potrzeb władz cywilnych i potencjału wojska.

Prowadzone badania nie dotyczyły kwestii rozliczeń finansowych wsparcia władz cywilnych przez wojsko.

Badania dotyczyły obszaru Rzeczypospolitej Polskiej (z pasem wód terytorialnych) oraz wybranych państw NATO. Ponadto założono jawność dysertacji. Badania dotyczące udziału Sił Zbrojnych RP w działaniach antyterrorystycznych prowadzone były na rzeczywistych danych, jednakże ze względu na jawność dysertacji przytoczone dane dotyczące przedmiotowego obszaru są aplikacyjne.

1.4. ANALIZA LITERATURY PRZEDMIOTU BADAŃ

W Polsce dopiero w latach 90. pojawiło się wiele opracowań dotyczących problematyki zarządzania kryzysowego. Większość z nich dotyczyła przeciwdziałania zagrożeniom klęsk żywiołowych wywołanych zarówno siłami natury jak i działaniami człowieka oraz była związana z budową systemu kierowania zarządzaniem kryzysowym. Natomiast problematyka wsparcia podsystemu pozamilitarnego oraz organów administracji rządowej i samorządowej przez Siły Zbrojne RP stała się popularna od końca lat dziewięćdziesiątych.

Literaturę, którą wykorzystano podczas procesu badawczego i która stanowiła jego merytoryczną podstawę można podzielić na trzy grupy:

- dokumenty normatywno-prawne,
- literatura fachowa (pozycje zwarte i periodyczne), publikacje,

- dokumentacja z ćwiczeń reagowania kryzysowego, materiały analityczne i planistyczne Ministerstwa Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego WP, Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W grupie dokumentów normatywno-prawnych najważniejszą pozycją była *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o: zarządzaniu kryzysowym, powszechnym obowiązku obrony, stanie wyjątkowym, stanie klęski żywiołowej, Policji, urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i ochronie granicy państwowej*. Ponadto istotnymi były rozporządzenia Rady Ministrów, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, decyzje Ministra Obrony Narodowej oraz rozkazy Szefa Sztabu Generalnego WP dotyczące problematyki zarządzania kryzysowego.

Korzystano z bogatego zestawu literatury opisującej problematykę prowadzenia badań naukowych, metodologię budowy systemów oraz omawiającej problematykę zarządzania kryzysowego. Korzystano również z niezwykle obszernego zbioru publikacji dotyczącego terminologii z obszaru zarządzania kryzysowego, analizy istniejącego stanu systemu zarządzania kryzysowego w Polsce oraz koncepcji jego doskonalenia, wsparcia władz cywilnych przez Siły Zbrojne RP w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych. Korzystano również z publikacji z konferencji naukowych poświęconych problematyce zarządzania kryzysowego.

Niezwykle istotnymi i pomocnymi w procesie badawczym były materiały analityczne i planistyczne komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zajmujących się problematyką zarządzania kryzysowego. Do analizy zakresu udziału oraz procedur użycia SZ RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych wykorzystano dokumenty planistyczne SG WP i Rodzajów Sił Zbrojnych (RSZ), wnioski z operacji kryzysowych oraz ćwiczeń reagowania kryzysowego, sprawozdania z przeprowadzonych kontroli problemowych w wybranych jednostkach i sztabach Sił Zbrojnych RP oraz oceny możliwości wojska we wsparciu układu pozamilitarnego. Natomiast wnioski i materiały z operacji kryzysowych oraz ćwiczeń reagowania kryzysowego wykorzystano podczas analizy wybranych elementów KSZK i SZK resortu ON oraz identyfikacji relacji

współpracy Sił Zbrojnych RP z wybranymi elementami podsystemu pozamilitarnego, organami administracji rządowej i samorządowej.

Nieocenionym źródłem informacji dotyczących systemu zarządzania kryzysowego udziału Sił Zbrojnych RP w wsparciu władz cywilnych, zagrożeń i kryzysów niemilitarnych były wydawnictwa Akademii Obrony Narodowej. Do najbardziej zaangażowanych badaczy tej problematyki należą: S. Koziej, J. Pawłowski, W. Kitler, Z. Piątek oraz A. Skrabacz. Również *Myśl Wojskowa* jest forum ożywionej dyskusji i prezentowania poglądów dotyczących badanej problematyki. Do najbardziej aktywnych na tym forum należą: Z. Andrzejczak, B. Wiśniewski, T. Leszczyński oraz A. Bujak.

1.5. ROZWAŻANIA TERMINOLOGICZNE

Gwałtowne zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa są przyczyną powstania i dynamicznego rozwoju zarządzania kryzysowego. Należy podkreślić, że w literaturze przedmiotu istnieją różne, nie jednoznacznie interpretacje podstawowych pojęć⁴⁹ dotyczących badanego obszaru. Wielu autorów posługuje się różnymi pojęciami w celu określenia tego samego zjawiska. Niektóre pojęcia są definiowane na wiele sposobów a ich użycie jest nadużywane bez większej troski o ich znaczenie. Ponadto znaczenie pojęć również ewoluuje w czasie. Przykładem może być pojęcie „terroryzmu”, które ostatnio zrobiło błyskawiczną karierę i obecnie posiada około 200 definicji. Problem definicji terroryzmu wynika głównie z dualizmu rozumienia tego pojęcia, bowiem dla jednych terrorysta jest „bojownikiem o wolność” a dla innych „przestępcą kryminalnym”. Oczywiście pojęcia można analizować wg określonych założeń, parametrów, kryteriów i kategorii, jednakże nie jest to celem dysertacji.

W celu stworzenia podstaw procesu badawczego celowe było dokonanie wszechstronnej analizy pojęć odnoszących się do obszaru badań oraz przyjęcie ich najbardziej uniwersalnych zakresów pojęciowych użytecznych do prowadzenia dalszych

⁴⁹ **Pojęcie** to jeden z podstawowych składników procesu myślenia, myślowe odzwierciedlenie i całościowe ujęcie istotnych cech przedmiotów czy zjawisk, myślowy odpowiednik nazwy, źródło: *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1969, s. 590. Natomiast **definicja** to zdanie wyjaśniające złożone z dwóch członów: definiowanego (definiendum) i definiującego połączonych tzw. spójnikiem definicyjnym (np. „jest”), źródło: *Nowy Leksykon PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 353.

badań. Na wstępie badań sformułowano problemy szczegółowe dotyczące następujących kwestii terminologicznych:

- Co to jest „kryzys” oraz „sytuacja kryzysowa” i jakie są relacje pomiędzy nimi?
- Jakie jest pojęcie i istota „zagrożenia” oraz co to są „zagrożenia niemilitarne”?
- Co to jest „zarządzanie kryzysowe” i jak należy rozumieć pojęcie „system zarządzania kryzysowego”?

Uporządkowanie aparatu pojęciowego dotyczącego przedmiotu badań było podstawą do dalszego ich prowadzenia.

1.5.1. Pojęcie i istota kryzysu oraz sytuacji kryzysowej - relacje

Termin „kryzys” jest pojęciem wieloznacznym, używanym w wielu obszarach, takich jak: politologia, nauki wojskowe, nauki o organizacji i zarządzaniu, ekonomia czy nauki medyczne. Termin ten pochodzi od starogreckiego „krisis” i oznacza punkt zwrotny, przesilenie, moment rozstrzygający, jakościową zmianę układu lub w układzie. W języku potocznym termin „kryzys” używany jest w sytuacjach, które kojarzą się z zagrożeniem. Używa się tego terminu mówiąc o kryzysie politycznym, ekonomicznym, energetycznym, społecznym, środowiska naturalnego czy o kryzysie wartości.

W różnych źródłach kryzys definiowany jest jako:

- 1) „Forma (faza) konfliktu w wyniku, którego dochodzi do gwałtownego wzrostu napięcia między stronami w wyniku, czego może nastąpić konflikt zbrojny”⁵⁰.
- 2) „Moment, okres przełomu, przesilenia, decydujący zwrot, okres załamania gospodarczego”⁵¹.
- 3) „Sytuacja będąca następstwem zagrożenia, prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego osłabienia więzów społecznych, przy równoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych Konstytucji RP”.

⁵⁰ Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa, Warszawa 1994, s. 13.

⁵¹ W. Kopaliński, Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, PW Wiedza Powszechna, Warszawa 1990 r., s. 285.

- 4) „Sytuacja powstała w toku prowadzenia działań bojowych, grożąca utratą inicjatywy i możliwością przegrania kampanii, bitwy lub operacji, wymagająca podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych”⁵².
- 5) „Sytuacja niekorzystna dla kogoś lub czegoś, poważniejsze załamanie procesu wzrostu gospodarczego, którego przyczyną są sprzeczności tkwiące w stosunkach produkcji, nagłe gwałtowne przesilenie choroby z szybkim ustąpieniem gorączki lub innych objawów chorobowych, przesilenie”⁵³.
- 6) „Sytuacja powstała w wyniku załamania się stabilnego dotąd procesu rozwoju, grożąca utratą inicjatywy i koniecznością godzenia się na przyjmowanie niekorzystnych warunków, wymagająca podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych”⁵⁴.
- 7) „Sytuacja o charakterze niemilitarnym lub polityczno-militarnym, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach, środowisku na znacznych obszarach, bezpieczeństwu obywateli i porządkowi publicznemu oraz bezpieczeństwu i konstytucyjnemu ustrojowi państwa, a zapobieganie im i likwidacja ich skutków jest podejmowana z zastosowaniem zwykłych lub nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów administracji publicznej i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji, w tym sił zbrojnych, działających pod jednolitym kierownictwem”⁵⁵.

Z powyższych definicji wynika, że kryzys:

- jest szczególnym stanem lub procesem,
- zawsze oznacza przełom między dwiema fazami jakiegoś procesu,
- może być mniej lub bardziej dotkliwy, mieć różny zakres, czas trwania ale zawsze kończy dotychczasowy stan rzeczy,
- jest naruszeniem stanu równowagi,
- nie zakończony na czas powoduje przerwanie cyklu rozwojowego⁵⁶.

⁵² Tamże, s. 61.

⁵³ Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1982, s.1006.

⁵⁴ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa..., wyd. cyt., s.61.

⁵⁵ Z. Andrzejczak, *Koncepcja doskonalenia Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego w aspekcie ustaw o stanach nadzwyczajnych*, Myśl Wojskowa nr 1, 2005 r. s. 43.

⁵⁶ Por. W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, Warszawa 1999 r., s. 69.

Należy podkreślić, że ocena kryzysu w znacznej mierze zależy od punktu obserwacji. Każde zdarzenie inaczej wygląda, gdy spojrzymy na nie z pewnej perspektywy czasu, inaczej – gdy obserwujemy je z zewnątrz w trakcie jego trwania, a jeszcze inaczej, gdy jesteśmy jego uczestnikami i aktorami⁵⁷. Kryzys jako specyficzny proces lub też stan, posiadający swoje źródła i przyczyny, może być prognozowany, rozpoznawany, identyfikowany, analizowany i poddany ocenie, a zatem (na podstawie uzyskanych ocen i prognoz) mogą zostać podjęte określone kroki (czynności) zaradcze. Wobec tego kryzys, chociaż w ograniczonym zakresie, jest zjawiskiem sterowalnym⁵⁸.

W aktualnie obowiązującej literaturze problemu kryzysy klasyfikuje się ze względu na następujące cechy i kryteria:

- usytuowanie źródła kryzysu (wewnętrzne, zewnętrzne),
- charakter kryzysu (polityczno-militarne, niemilitarne),
- skalę występowania (globalne, regionalne, lokalne),
- czas trwania (krótkotrwałe, długotrwałe, permanentne),
- zasięg geopolityczny (międzynarodowe, narodowe),
- częstotliwość występowania (jednorazowe, powtarzające się, cykliczne),
- symptomy zagrożeń (oczekiwane, nieoczekiwane),
- szybkość rozprzestrzeniania się (bardzo szybkie, szybkie, wolne),
- obszar zagrożenia (miejscowe, lokalne, na terytorium jednego lub większej liczby państw)⁵⁹.

W świetle przeanalizowanych definicji kryzysu wydaje się, że za najbardziej przydatną do dalszych badań jest definicja Z. Andrzejczaka (powyżej poz. 7). Definicja ta ujmuje kryzys niezwykle szeroko i zawiera wszechstronne odniesienia do zagrożeń niemilitarnych oraz polityczno-militarnych. Ponadto jednoznacznie precyzuje, że zapobieganie i likwidacja skutków kryzysu winna być podejmowana przez zintegrowany system i z pomocą wszelkich dostępnych zasobów.

⁵⁷ Por. A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Uwarunkowania kryzysów polityczno - militarnych*, Biuletyn SG nr 33, s. 14.

⁵⁸ Szerzej, A. Bujak, *Zarys teorii kryzysu i reagowania kryzysowego*, Zeszyty naukowe WSOWLąd nr 3 (133) 2004 r., s. 7.

⁵⁹ Por. T. Leszczyński, *Źródła kryzysów wymagających reagowania kryzysowego państwa*, Myśl Wojskowa nr 5, Warszawa 2005 r., s. 5.

Podobnie jak pojęcie kryzysu, pojęcie „**sytuacji kryzysowej**” w literaturze przedmiotu jest różnie definiowane. I chociaż kryzys w potocznym jego znaczeniu utożsamiany jest z sytuacją kryzysową, to istnieją między nimi różnice, które W. Kitler określa następująco:

- kryzys jest elementem sytuacji kryzysowej,
- każdy kryzys jest sytuacją kryzysową, lecz nie każda sytuacja kryzysowa zawiera w sobie element kryzysu (fazę kryzysu),
- w odróżnieniu od kryzysu, sytuacja kryzysowa w chwili pojawienia się jej symptomów, nie musi wywoływać zmian w istocie organizacji, lecz stanowi wyzwanie dla jej funkcjonowania⁶⁰.

W *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* sytuację kryzysową zdefiniowano jako „sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

J. Gołębiwski definiuje sytuację kryzysową jako „splot gwałtownych zdarzeń, powodujących wzrastający wpływ sił destabilizujących w społeczeństwie, destabilizujących równowagę, powodujących braki w zaopatrzeniu i trudności w normalnym funkcjonowaniu ludności, wywołujący napięcia, niepewność i prowadzący do niekontrolowanego rozwoju wydarzeń z użyciem przemocy włącznie”⁶¹. Jednakże, tak ujęta sytuacja kryzysowa odpowiada jedynie sytuacji wywołanej problemami społecznymi. Pomija natomiast sytuacje wywołane zagrożeniami terrorystycznymi, klęskami żywiołowymi, zagrożeniami wywoływanymi przez działania przestępcze oraz związanymi z zagrożeniami polityczno-militarnymi.

⁶⁰ E. Nowak, W. Kitler, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, Zeszyt Problemy nr 1 (45)/2006, TWO, Warszawa 2006, s. 29.

⁶¹ J. Gołębiwski, *Zarządzanie kryzysowe metodą rozwiązywania problemów bezpieczeństwa*, II Konferencja Naukowa „Zarządzania Kryzysowego”, Szczecin 2003 r., s. 20.

Natomiast W. Kitler sytuację kryzysową określa jako „zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany układ (system) w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie, czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia dzięki podjętym środkom regulacji (nadzwyczajne działania)”⁶².

Odmianą definicję przyjęto w projekcie *Ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim*, w którym sytuację kryzysową określono jako stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w tym w szczególności sytuację stwarzającą zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub infrastruktury krytycznej – w takiej skali lub o takim natężeniu, które wywołują reakcje społeczne powyżej akceptowalnego powszechnie poziomu ryzyka”⁶³.

Do dalszych badań przyjęto definicję zawartą w projekcie *Ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, w którym sytuację kryzysową zdefiniowano jako „**stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, naruszenia więzi społecznych, możliwość utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacja zagrożenia, a w szczególności sytuacji stanowiącej zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego lub infrastruktury krytycznej, w tym spowodowaną zdarzeniem o charakterze terrorystycznym**”⁶⁴.

Z powyższej definicji wynika, że sytuacja kryzysowa może być wywołana przez klęski żywiołowe, ataki terrorystyczne czy niekorzystne zjawiska społeczne i działania przestępcze. Należy także podkreślić, że sytuacja kryzysowa może być również wywołana przez przyczyny polityczno-militarne (może mieć nie tylko charakter niemilitarny, ale również polityczno-militarny).

Analiza przyjętych definicji kryzysu i sytuacji kryzysowej pozwala stwierdzić, że kryzys jest fazą sytuacji kryzysowej. E. Nowak zwraca uwagę, że sytuacja kryzysowa obejmuje pewien przedział czasowy o dość płynnych i nieostrych

⁶² W. Kitler, *Teoretyczny problem czy problematyczna teoria?*, wydruk z serwisu Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, <http://www.straz.gov.pl> z dnia 21.01.2006.

⁶³ Projekt *Ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim*, z dnia 27 maja 2003 r.

⁶⁴ *Ustawa o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, Projekt, System informacji prawnej LEX („OMEGA”) 29/2004.

granicach oraz pojawia się z reguły w okresie pokoju, a kończy w okresie ostrego kryzysu, kiedy staje się konieczne wprowadzenie stanów nadzwyczajnych⁶⁵.

Sytuacja kryzysowa obejmuje przyczyny powstania kryzysu, jego apogeum w postaci kryzysu oraz sytuacje łagodzące skutki kryzysu, które doprowadzają do stabilności. Z zasady sytuacja kryzysowa rozwija się stopniowo i jest zjawiskiem długotrwałym, natomiast samo zjawisko kryzysu zawarte w sytuacji kryzysowej cechuje się krótkotrwałością⁶⁶.

Każda sytuacja kryzysowa jest inna, jednak sytuacje kryzysowe posiadają cechy wspólne, do których zaliczamy: zaskoczenie i presję czasu, niewystarczającą ilość oraz niepewność informacji, utratę kontroli nad sytuacją, pojawienie się paniki, system nie nadąża reagować na prawdziwe bądź odczuwalne wydarzenia, które stają się coraz bardziej groźne, decydenci koncentrują się na krótkoterminowym planowaniu działania. Dlatego też decydującego znaczenia nabiera dostosowanie planowanych reguł działania do danej sytuacji, z ograniczeniem kolegialnych, wydłużających reakcję, reguł wypracowania decyzji⁶⁷.

Z sytuacją kryzysową związany jest poziom zagrożeń akceptowanych społecznie. Sytuacja kryzysowa pojawia się wówczas, jeżeli poziom zagrożeń akceptowanych wykracza poza jego granice i stwarza zagrożenia nie akceptowane w świetle prawa międzynarodowego, wewnętrznego oraz świadomości społecznej w danej sytuacji. Poziom zagrożeń jest odmienny w różnych sytuacjach kryzysowych i każdorazowo wynika z charakteru zagrożeń jego przyczyn i przewidywanych skutków.

Dlatego też w sytuacjach kryzysowych wymagane jest wczesne podjęcie działań, których istotą jest niedopuszczenie, by poziom zagrożeń osiągnął pułap zagrożeń krytycznych, w których wyniku dochodzi do kryzysu⁶⁸. Aby to osiągnąć organy państwa odpowiedzialne za bezpieczeństwo, szczególną uwagę powinny skupić na rozpoznaniu przyczyn sytuacji kryzysowej i na każdym etapie jej eskalacji przeciwdziałać stosownie do zaistniałej sytuacji.

⁶⁵ Por. E. Nowak, *Aspekty logistyczne sytuacji kryzysowych*, Myśl Wojskowa nr 3, Warszawa 2006 r. s. 243.

⁶⁶ Por. A. Czupryński, *Czynniki zjawiska kryzysogenego na obszarze kraju*, „Problemy Ochrony Granic”, Biuletyn CSSG nr 31, Kętrzyn 2005, s. 133.

⁶⁷ Por. W. Kitler, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON, Warszawa 2000, s. 40.

⁶⁸ Por. A. Czupryński, *Czynniki zjawiska kryzysogenego...*, wyd. cyt. s. 134.

Należy przypuszczać, iż brak właściwego przeciwdziałania sytuacji kryzysowej doprowadzi do kryzysu. Z całą pewnością uniknięcie wszystkich kryzysów jest niemożliwe, jednakże zawsze istnieją możliwości ich ograniczania oraz minimalizowania ich skutków.

1.5.2. Pojęcie i istota zagrożenia - zagrożenia niemilitarne

Zagrożenia towarzyszyły człowiekowi od początku jego istnienia i zawsze były związane z jego poczuciem bezpieczeństwa. Początkowo zagrożenia były związane wyłącznie z siłami natury, ale z czasem zaczęły pojawić się zagrożenia innego charakteru związane z rozwojem cywilizacyjnym, postępem technicznym oraz rozwojem demograficznym ludności. Zagrożenia związane są również z wojną, atakami terrorystycznymi, działaniami przestępczymi czy niekorzystnymi zjawiskami społecznymi.

Zagrożeniem jest nie tylko wojna, ale i groźba wojny. Z czasem, aby podkreślić istnienie stanu niebezpieczeństwa pośredniego pomiędzy pokojem a wojną zaczęto posługiwać się zagrożeniem jako stanem funkcjonowania państwa. Stąd wywodzą się trzy stany funkcjonowania państwa: pokój - zagrożenie - wojna. Okazało się, że państwo może być w stanie „zagrożenia”, z którego nie wyniknie wojna i termin „kryzys” zastąpił termin „zagrożenie”⁶⁹.

W języku potocznym pojęcie „zagrożenie” jest intuicyjnie zrozumiałe i jest związane z obawą człowieka, dotyczącą utraty wartości takich jak: zdrowie życie, swoboda, wolność czy dóbr materialnych. Jednakże, w literaturze przedmiotu różne źródła różnie definiują to pojęcie.

Natomiast S. Korycki definiuje zagrożenia jako pewien „stan psychiczny lub świadomościowy wywołany postrzeganiem zjawisk, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne oraz jako czynniki obiektywne powodujące stany niepewności i obaw”⁷⁰.

W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* zagrożenie to „sytuacja, w której pojawia się zwiększone prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia”⁷¹.

⁶⁹ Por., W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania...*, wyd. cyt., s. 8.

⁷⁰ A. Czupryński, *Czynniki zjawiska kryzysogenego...*, wyd. cyt., s. 54.

⁷¹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002 r. s. 162.

W *Małym słowniku języka polskiego* pojęcie „zagrozić” (czasownik od zagrożenie) określa tyle, co: „grozić czymś, postraszyć, zapowiedzieć coś pod groźbą, stwarzać stan niebezpieczeństwa, stawać się groźnym, niebezpiecznym dla kogoś; zagrażać zdrowiu, bezpieczeństwu, wolności”⁷².

Dla dalszych rozważań została przyjęta definicja zagrożenia zawarta w zawetowanej przez Prezydenta RP *Ustawie z dnia 26 lipca 2001 r. o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym*. Zgodnie z tą definicją przez „**zagrożenie należy rozumieć nagłe lub przewidziane zdarzenie wywołane siłami natury lub wynikające z działalności człowieka, zagrażające życiu ludności, mieniu, środowisku lub dziedzictwu kulturowemu, które w zależności od rozmiaru i charakteru, wywołuje bezpośrednio kryzys lub może prowadzić do jego wystąpienia**”.

We wspomnianym *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* przyjmując za podstawę dziedziny, w których mogą występować zagrożenia, dokonano podziału zagrożeń na militarne⁷³, i niemilitarne. Zagrożenie militarne państwa jest definiowane jako „splot zdarzeń w stosunkach międzynarodowych, w których z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa, albo naruszenie bądź utrata jego suwerenności i integralności terytorialnej w wyniku zastosowania wobec niego przemocy zbrojnej (militarnej)”⁷⁴.

W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* zagrożenie niemilitarne definiuje się jako „rodzaj zagrożenia obejmujący taki splot zdarzeń w stosunkach międzynarodowych, w których z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa, albo naruszenie bądź utrata jego suwerenności w wyniku zastosowania wobec niego przemocy niezbrojnej”⁷⁵. Należy podkreślić, że pojęcie „zagrożenie niemilitarne” jest słabo zdefiniowane w literaturze przedmiotu a nawet jest często zamiennie stosowane dla określenia tych samych treści z pojęciem „zagrożenie

⁷² *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1990, s. 965.

⁷³ W NATO zagrożenia militarne łączy się z politycznymi i określa jako polityczno-militarne. W Polsce termin zagrożenia „polityczno-militarne” staje się niezwykle popularny i wypiera termin zagrożenia militarne.

⁷⁴ A. Czupryński, *Czynniki zjawiska kryzysogenego na obszarze kraju*, „Problemy Ochrony Granic”, Biuletyn CSSG nr 31, Kętrzyn 2005, s.25.

⁷⁵ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002 r. s. 163.

pozamilitarne⁷⁶. Ponieważ przytoczona definicja nie uwzględnia wszystkich rodzajów zagrożeń, w których zwalczaniu i likwidowaniu skutków Siły Zbrojne RP mogą brać udział, dla potrzeb dysertacji przyjęto następującą wersję pojęcia „zagrożenia niemilitarnego”:

Zagrożenie niemilitarne to rodzaj zagrożenia, w którym pojawia się niebezpieczeństwo powstania sytuacji powodującej powstanie strat ludzkich oraz materialnych, destabilizację rozwoju i funkcjonowania państwa, wywołującej napięcia i niepewność lub mogącej prowadzić do niekontrolowanego rozwoju wydarzeń destabilizujących państwo. Zagrożenie to może być powodowane przez zjawiska natury lub działalność człowieka z działaniami terrorystycznymi i konfliktami społecznymi włącznie.

1.5.3. Zarządzanie kryzysowe a system zarządzania kryzysowego

Pojęcie „zarządzanie kryzysowe” jest określeniem stosunkowo nowym, robiącym błyskawiczną karierę, ale wieloznacznym i nie do końca zdefiniowanym. Aby określić pojęcie „zarządzania kryzysowego” konieczne jest zdefiniowanie terminu „zarządzanie”. W literaturze przedmiotu można spotkać opisowe i intuicyjne definicje terminu „zarządzanie” oraz definicje, których autorzy poszukują istoty pojęcia „zarządzanie” poprzez pryzmat jego funkcji.

Według A. K. Koźmińskiego „zarządzanie jest zespołem działań lub procesów mających na celu koordynację i integrację użytkowania zasobów dla osiągnięcia celu organizacyjnego przez ludzi przy użyciu techniki i informacji w zorganizowanych strukturach”⁷⁷.

Koontz i C. O'Donnel uważają, że „zarządzanie to sztuka obejmująca osiąganie celów poprzez ludzi i z ludźmi w formie zorganizowanych grup oraz kształtowania środowiska, w którym ludzie mogą działać jako jednostki i równocześnie współdziałać w osiąganiu celów zbiorowych”⁷⁸.

⁷⁶ Np. w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2003 r. termin „zagrożenia pozamilitarne” jest użyty w akapicie mówiącym o konieczności rozwoju współpracy sił zbrojnych ze strukturami cywilnymi w zakresie reagowania na zagrożenia pozamilitarne (s. 6) a termin „zagrożenia niemilitarne” jest użyty w akapicie mówiącym o misji SZ RP, jaką jest udzielenie pomocy władzom cywilnym w wypadku zagrożeń niemilitarnych (s. 12).

⁷⁷ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002 r. s. 165.

⁷⁸ H. Koontz, C. O'Donnel, *Zasady zarządzania*, Warszawa, 1969, s. 26.

Według R. Rutki „istotą zarządzania, podobnie jak każdej innej formy kierowania, jest działanie zmierzające do osiągnięcia celów przez ludzi i z ludźmi”⁷⁹.

T. Pszczołowski zarządzanie określa jako „działanie polegające na dysponowaniu zasobami i narzędziami, zgodnie z celami zarządzającego. Natomiast, zadania zarządzania precyzuje jako formułowanie celów działania, planowanie, organizowanie struktur (pozyskiwanie i rozmieszczanie potrzebnych zasobów ludzkich i rzeczowych), oraz kontrolowanie realizacji założonych celów”⁸⁰.

R. Griffin precyzuje zarządzanie jako „ustawiczny proces tworzenia reguł ładu w danym układzie w postaci norm, planów, instrukcji i innych dokumentów oraz zestaw działań obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie (tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny”⁸¹.

Dla potrzeb dalszych badań najbardziej przydatną wydaje się definicja „zarządzania” J.A.F. Stonera, R.F. Freemana, D.R. Gilberta: **„zarządzanie to proces: planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania pracy członków organizacji oraz wykorzystania wszelkich dostępnych zasobów organizacji do osiągnięcia jej celów”**⁸².

Istotą przyjętego pojęcia „zarządzania” jest jego ukierunkowanie na sprawne i skuteczne osiągnięcie założonych celów organizacji (systemu). Ponadto jest procesem dysponowania wszystkimi strukturami i zasobami organizacji (systemu). Zawiera cztery podstawowe funkcje zarządzania: planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolę, które dziś są kanonem procesu zarządzania⁸³.

Planowanie rozumiane jest jako określenie celów organizacji (systemu) i sposobów ich realizacji. Natomiast organizowanie to podział zadań i zasobów

⁷⁹ R. Rutka, *Studium czynników korygujących style kierowania w przedsiębiorstwach*, Gdańsk 1984, s. 24.

⁸⁰ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*. Warszawa 1978, s. 288.

⁸¹ R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1997, s. 38.

⁸² J.A.F. Stoner, R.F. Freeman, D.R. Gilbert Jr, *Kierowanie*, PWN, Warszawa 1999, s. 613, podają za E. Nowak, W. Kitler, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, Zeszyt Problematyki nr 1 (45) / 2006, TWO, Warszawa 2006, s. 32.

⁸³ W literaturze przedmiotu pojawiają się również mniej istotne funkcje zarządzania jak: budżetowanie, koordynacja, sprawozdawczość czy zabezpieczanie kadr.

organizacji (systemu) umożliwiający - w najlepszy sposób - realizację uprzednio przygotowanych planów. Przewodzenie⁸⁴ określa, w jaki sposób decydent kieruje podwładnymi w celu wspólnego osiągnięcia założonych celów. Zadaniem kontroli jako końcowej fazy procesu zarządzania jest monitorowanie przebiegu działania organizacji (systemu), porównanie otrzymanych wyników z planami, ich analiza i wprowadzenie ewentualnych korekt.

W literaturze przedmiotu termin „zarządzanie kryzysowe⁸⁵” jest przez różne źródła odmiennie interpretowany. W opinii W. Kitlera „różnorodność treści definicji zarządzania kryzysowego wynika z różnych sposobów podejścia i wiąże się ze specyficznym działaniem abstrakcyjnego podmiotu w trudnej i pełnej zakłóceń sytuacji systemowej, konfliktogennym charakterem stosunków między różnymi podmiotami (głównie charakterze polityczno-militarnym, ekonomicznym, i społecznym) z działaniem podczas klęsk żywiołowych i katastrof technicznych, obroną cywilną zwłaszcza w zakresie ochrony ludności oraz z planowaniem cywilnym NATO, co wynika z niepoprawnego tłumaczenia i rozumienia zakresu natowskiego Civil Emergency Planning”⁸⁶.

J. Gołębiowski zarządzanie kryzysowe, definiuje jako „ujęty w ramy organizacyjne całokształt rozwiązań systemowych, realizowanych przez władze publiczne wszystkich szczebli z zagwarantowaniem ciągłości procesu bezpieczeństwa, od zapobiegania kryzysom, poprzez przygotowanie odpowiednich zdolności reagowania, racjonalne reagowanie i sensowną odbudowę minimalizującą powstawanie podobnych zagrożeń w przyszłości”. Zagwarantowanie poprawnego zarządzania kryzysowego uzależnia od spełnienia pewnych wymogów, do których przede wszystkim zalicza: decentralizację władzy, zagwarantowanie wysokiego poziomu koordynacji działań każdego elementu systemu we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, prowadzenie stałego monitoringu, zdolność systemu do zagwarantowania pomocy na wyższych szczeblach władzy we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego oraz przyjęcie prawa kryzysowego, zapewniającego wysoki poziom współpracy krajowej i

⁸⁴ Niektóre źródła określają tę funkcję jako motywowanie, kierowanie lub decydowanie.

⁸⁵ Używane są również pojęcia: „zarządzanie w sytuacji kryzysowej”, „zarządzanie kryzysem” lub „zarządzanie sytuacją kryzysową”.

⁸⁶ E. Nowak, W. Kitler, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, Zeszyt Problemy nr 1 (45) / 2006, TWO, Warszawa 2006, s. 35.

międzynarodowej⁸⁷. W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* zarządzanie w sytuacjach kryzysowych (kryzysowe) definiuje się jako „reagowanie na nadciągający lub już trwający kryzys i usuwanie jego skutków, cyklu zdarzeń i czynności od przewidywania i planowania antykryzysowego wraz z reagowaniem na codzienne zdarzenia, aż po zakończenie odbudowy ze zniszczeń (przygotowanie, reagowanie, odbudowa)”⁸⁸.

Definicję terminu „zarządzanie w sytuacji kryzysowej” podaje J. Konieczny określając jako „systematyczne i metodyczne przedsięwzięcia zmierzające do zapobieżenia lub zredukowania wpływu kryzysu na sposoby i wartości społeczne za pomocą środków kierowania i kontroli oraz koordynacji”⁸⁹.

Odmienną definicję związaną z kryzysami polityczno-militarnymi przedstawiono w *Słowniku terminów i definicji NATO - AAP-6*, określając zarządzanie w sytuacjach kryzysowych jako „skoordynowane działania podejmowane w celu rozładowania napięcia kryzysowego, niedopuszczanie do jego eskalacji i przekształcenia w konflikt zbrojny oraz powstrzymanie od wrogich działań, jeśli zachodzi taka potrzeba”⁹⁰.

Na uwagę zasługują propozycje definicji zawarte w projektach ustaw dotyczących zarządzania kryzysowego. I tak w projekcie *Ustawy o Narodowym Systemie Zarządzania Kryzysowego* zarządzanie kryzysowe zdefiniowano jako „działalność osób i instytucji (ogniw) systemu kierowania państwem w ramach, której podmioty te podejmują decyzje i realizują przypisany im zakres zadań w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej lub niedopuszczenia do jej zaistnienia”⁹¹.

Natomiast w projekcie *Ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym* przedstawiono zarządzanie kryzysowe jako „działalność polegającą na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym lub przejmowaniu nad nimi kontroli i

⁸⁷ Por. J. Gołębiewski, *Zarządzanie kryzysowe jako metoda kształtowania standardów bezpieczeństwa*, Wiedza Obronna nr 1/2006, s. 55-56.

⁸⁸ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 166.

⁸⁹ J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Warszawa 2001, s. 14.

⁹⁰ *Słownik terminów i definicji NATO, AAP-6* (2005), s. 110.

⁹¹ Projekt *Ustawy o Narodowym Systemie Zarządzania Kryzysowego* z dnia 14.10.2004 r., art.3.

kształtowaniu ich przebiegu w drodze zaplanowanych działań oraz na odtworzeniu zasobów lub przywróceniu im ich pierwotnego charakteru"⁹².

Do dalszych badań przyjęto definicję W. Kitlera, który zarządzanie kryzysowe określa jako „**zarządzanie organizacją (systemem) realizowane pod presją, na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji (systemu) oraz przywrócenia normalnego stanu jej funkcjonowania**”⁹³.

W. Kitler do cech, które wyróżniają pojęcie „zarządzanie kryzysowe” w aspekcie bezpieczeństwa zalicza to, że jest ono:

- integralną częścią zarządzania organizacją (systemem),
- dziedziną zarządzania bezpieczeństwem narodowym,
- zarządzaniem organizacją pod presją, w stanie ryzyka,
- rozwiązywaniem napiętych sytuacji oraz działaniem na rzecz obniżania napięć i przeciwdziałaniem konfliktom lub sytuacjom trudnym,
- przeciwdziałaniem eskalacji kłopotliwych zjawisk,
- działalnością polegającą na przywracaniu stanu normalnego lub utrzymaniu tego stanu mimo wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej⁹⁴.

Pomimo, różnych treści przytoczonych definicji, w większym lub mniejszym stopniu wszystkie one nawiązują do etapów i faz zarządzania kryzysowego⁹⁵. W literaturze przedmiotu funkcjonują dwa etapy i cztery fazy procesu zarządzania kryzysowego. Pierwszy etap, planowania występuje przed zdarzeniem i obejmuje

⁹² Projekt *Ustawa o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym* zgłoszony przez grupę posłów w dniu 23 marca 2006 r.

⁹³ Por. E. Nowak, W. Kitler, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, *Zarządzanie kryzysowe...*, wyd. cyt. s. 36.

⁹⁴ Por. E. Nowak, W. Kitler, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, *Zarządzanie kryzysowe...*, wyd. cyt. s. 36.

⁹⁵ Zespoły zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli realizują swoje zadania w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego. W fazie **zapobiegania** realizowane są przedsięwzięcia mające na celu zapobieżenie zagrożeniom albo ograniczenie potencjalnych strat. W fazie **przygotowania** realizuje się przedsięwzięcia planistyczne mające na celu określenie sposobów reagowania w przypadku określonych sytuacji kryzysowych, a także na podjęciu działań mających na celu powiększenie zasobów, niezbędnych do skutecznego reagowania. W fazie **reagowania** realizuje się przedsięwzięcia mające na celu likwidację źródeł zagrożeń, ograniczenie ich rozmiaru i skutków, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym. W fazie **odbudowy** realizowany jest kompleks przedsięwzięć służących przywracaniu stanu sprzed sytuacji kryzysowej, a w szczególności usunięciu skutków zagrożeń, przywróceniu normalnych warunków funkcjonowania społeczeństwa, gospodarki i środowiska, a także usunięciu przyczyn sytuacji kryzysowej.

fazy zapobiegania i przygotowania. Natomiast drugi etap realizowania występuje po zdarzeniu i obejmuje fazy reagowania i odbudowy

W literaturze problemu spotykamy się również z pojęciem „reagowanie kryzysowe”, które niekiedy jest używane zamiennie z pojęciem „zarządzanie kryzysowe” bez dbałości o jego znaczenie. Zgodnie z *Małym słownikiem języka polskiego* pojęcie „reagować” (czasownik od reagowanie), oznacza „przeciwdziałać, działać odpornie, oddziaływać”⁹⁶. Natomiast *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych* określa pojęcie „reagować” jako „odpowiadać (słowem, czynem, odruchem) na słowa, czyny, zdarzenia, bodźce, podniety”⁹⁷. T. Leszczyński określa reagowanie jako „działanie w odpowiedzi na jakieś działanie”. Natomiast „reagowanie kryzysowe” definiuje jako „rozwiązywanie problemów i pokonywanie trudności zaistniałych w wyniku wystąpienia kryzysu”⁹⁸.

W dotychczasowych badaniach dokonano analizy pojęć kryzysu, sytuacji kryzysowej, zagrożenia oraz zarządzania kryzysowego. Uzyskane wnioski pozwalają na zdefiniowanie terminu „system zarządzania kryzysowego”. Termin „system”, jako nadrzędny wobec terminu „zarządzanie kryzysowe” jest kluczowym dla zrozumienia istoty „systemu zarządzania kryzysowego”. Literatura przedmiotu wieloznacznie interpretuje pojęcie terminu „system”, co nie jest pomocne dla jego właściwego rozumienia.

W *Małym słowniku języka polskiego* „system” określony jest jako zbiór jednostek tworzących jakąś całość organizacyjną, służących jednemu celowi⁹⁹. Natomiast w *Encyklopedii organizacji i zarządzania* system przedstawiono jako „wyodrębniony z otoczenia zbiór elementów materialnych lub abstrakcyjnych mających wzajemne powiązania wewnętrzne i rozważanych z określonego punktu widzenia jako całość”¹⁰⁰.

⁹⁶ Mały Słownik Języka Polskiego..., wyd. cyt. s.788.

⁹⁷ *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, PW „Wiedza Powszechna”, Warszawa 1967, s. 431.

⁹⁸ T. Leszczyński, *Kierowaniem reagowaniem kryzysowym w państwie*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2005, s. 40.

⁹⁹ Mały Słownik Języka Polskiego..., wyd. cyt. s.793.

¹⁰⁰ *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1981, s. 508.

P. Sienkiewicz definiuje system jako „złożony obiekt, wyróżniony z badanej rzeczywistości, stanowiący całość tworzoną przez zbiór obiektów elementarnych (elementów¹⁰¹) i powiązań (relacji) pomiędzy nimi”¹⁰².

W. Kieżun określa system jako „wyodrębnioną całość otaczającej nas rzeczywistości, mającą wyodrębnioną strukturę, a więc składającą się z części uporządkowanych według ustalonych reguł, określających ich wzajemne relacje”¹⁰³.

Do dalszych badań przyjęto definicję „systemu” zawartą w *Nowej encyklopedii powszechnej PWN*, która określa system jako „zbiór wzajemnie powiązanych elementów, wyodrębnionych z otoczenia ze względu na te powiązania, przy czym powiązania (relacje) między elementami systemu tworzą jego strukturę, oraz jako zespół sposobów (metod) działania, wykonywania złożonych czynności, a także całokształt zasad organizacji, ogół norm i reguł obowiązujących w danej dziedzinie”¹⁰⁴.

Analiza przytoczonych powyżej definicji uprawnia do stwierdzenia, że „system” spełnia następujące warunki:

- posiada własną strukturę złożoną z pojedynczych jednostek oraz powiązań między nimi,
- jest wyodrębniony z większej całości i posiada granice tej odrębności,
- posiada zespół reguł określających jego funkcjonowanie.

Analiza przyjętych definicji „systemu” oraz „zarządzania kryzysowego” pozwala przejść do kolejnego etapu badań a mianowicie analizy pojęcia „**system zarządzania kryzysowego**”. W. Kitler definiuje „system zarządzania kryzysowego” jako „skoordynowany wewnętrznie i tworzący pewną całość dynamicznie się rozwijający układ trzech zasadniczych podsystemów (podsystemu organów zarządzających – aparatu zarządzającego; podsystemu powiązań informacyjnych wewnątrz organizacji; podsystemu metod i działań, czyli reguł funkcjonowania organizacji) realizujących wspólnie jeden zasadniczy cel:

¹⁰¹ Natomiast elementami systemu określa „takie obiekty, które występując w określonym układzie relacji bezpośrednio tworzą daną całość (system), źródło: P. Sienkiewicz, *Podstawy teorii systemów*, AON, Warszawa 1993, s.46.

¹⁰² P. Sienkiewicz, *Inżynieria systemów*, Warszawa 1983, s. 27.

¹⁰³ W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, SGH, Warszawa 1997, s. 13.

¹⁰⁴ *Nowa encyklopedia powszechna*, PWN, 2004, t.6, s.152.

obniżenie stopnia oddziaływania czynników sytuacji kryzysowej na funkcjonowanie organizacji, a w przypadku ich wystąpienia minimalizacji ich wpływu i skutków”¹⁰⁵.

Dla dalszych badań przyjęto definicję **systemu zarządzania kryzysowego** jako „układ wzajemnie powiązanych podsystemów zarządzania, powiązań informacyjnych, reguł funkcjonowania i zasobów tworzących jednolitą strukturę, realizującą zadania: przygotowania, zapobiegania, reagowania i odbudowy w celu eliminacji wystąpienia sytuacji kryzysowej lub minimalizacji jej skutków”.

Po przyjęciu definicji „systemu zarządzania kryzysowego” pojawia się pytanie: co należy rozumieć pod pojęciem „Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego”?

W literaturze przedmiotu spotkać można pojęcia „systemu zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych” czy Narodowego Systemu Zarządzania Kryzysowego. W. Kitler „system zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych” opiera na definicji „systemu zarządzania państwem” i określa jako „stanowiący zbiór elementów wyróżnionych ze względu na zachodzące między nimi stosunki (relacje) wyrażające jakieś uporządkowanie”. Termin „zbiór elementów” odnosi do relacji powodowanych przez sytuację kryzysową, natomiast istniejące reguły w tym zbiorze porządkują ów zbiór w czasie kryzysu.

Natomiast w projekcie *Ustawy o Narodowym Systemie Zarządzania Kryzysowego* z dnia 14.10.2004 r. nie przedstawiono definicji Narodowego Systemu Zarządzania Kryzysowego, jednakże ujęto, iż celem Narodowego Systemu Zarządzania Kryzysowego jest zapewnienia sprawnej i efektywnej realizacji zadań państwa, polegających na podejmowaniu działań w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych. Ponadto stwierdzono, że Narodowy System Zarządzania Kryzysowego jest integralnym elementem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i zapewnia utrzymanie gotowości i podejmowanie działań organów administracji publicznej do przeciwdziałania zagrożeniom kryzysowym w czasie pokoju, w stanach nadzwyczajnych, w czasie wojny¹⁰⁶.

Dla dalszych rozważań celowe jest przywołać definicję „systemu bezpieczeństwa państwa”. Zgodnie z *Słownikiem terminów z zakresu*

¹⁰⁵ E. Nowak, W. Kitler, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, *Zarządzanie kryzysowe* wyd. cyt. s. 39.

¹⁰⁶ Projekt *Ustawy o Narodowym Systemie Zarządzania Kryzysowego* z dnia 14.10.2004 r. ust. 1, 2.

bezpieczeństwa narodowego „system bezpieczeństwa państwa to „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa a w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym i militarnym”¹⁰⁷.

Natomiast dodanie do pojęcia „system zarządzania kryzysowego” przymiotnika „krajowy” jednoznacznie precyzuje obszar funkcjonowania tego systemu. Określa to również jego przeznaczenie, cel, zadania oraz struktury organizacyjne. Celowe jest, aby „system zarządzania kryzysowego” funkcjonował we wszystkich stanach funkcjonowania państwa. Ponadto powinien uwzględniać wszystkie podmioty biorące udział w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej.

Dlatego też dla potrzeb dalszych badań przyjęto definicję Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego w brzmieniu:

Krajowy System Zarządzania Kryzysowego to układ wzajemnie powiązanych podsystemów zarządzania organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, powiązań informacyjnych, zasobów, oraz reguł funkcjonowania tworzących jednolitą strukturę, realizujący zadania: przygotowania, zapobiegania, reagowania i odbudowy w wypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej, w celu eliminacji wystąpienia sytuacji kryzysowej lub minimalizacji jej skutków we wszystkich stanach funkcjonowania państwa.

Zaproponowana definicja zawiera następujące elementy: cel systemu, zadania, strukturę organizacyjną, procedury, zasoby systemu oraz wskazuje, że system realizuje swoje zadania w czasie „P”, sytuacji kryzysowej oraz stanach nadzwyczajnych.

Cel systemu powinien określać pożądany rezultat przyszłych działań systemu zarządzania kryzysowego. Głównym celem systemu powinno być nie dopuszczenie do powstania sytuacji kryzysowej, a w wypadku jej wystąpienia minimalizacja jej skutków.

Zadania systemu zarządzania kryzysowego to wyrażone przedmiotowo, podmiotowo i w przestrzeni czasowej celu przewidzianego do osiągnięcia. Powinny

¹⁰⁷ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...*, wyd. cyt. s. 139.

być realizowane zgodnie z fazami zarządzania kryzysowego i adekwatnie do poziomu struktury organizacyjnej systemu:

- w fazie zapobiegania:

- prace legislacyjne i badania naukowe,
- identyfikacja i analiza zagrożeń oraz ocena ich skutków,
- opracowanie planów,
- stałe monitorowanie źródeł zagrożeń,
- budżetowanie oraz realizacja budowli i systemów zabezpieczających,
- tworzenie rezerw i zapasów,
- edukacja społeczeństwa i elementów systemu,

- w fazie przygotowania:

- realizacja ćwiczeń i treningów zgrywających system,
- weryfikacja planów,
- organizowanie stanowisk kierowania i systemów łączności,
- organizowanie warunków przetrwania ludności w sytuacjach kryzysowych,
- organizowanie warunków, funkcjonowania struktur państwa.

- w fazie reagowania:

- uruchomienie stosownych procedur do rozpoczęcia działań stosownych sił i środków systemu,
- kierowanie prowadzonymi działaniami oraz ich koordynacja,
- mobilizowanie dodatkowych sił i środków systemu,
- informowanie władz i społeczeństwa,

- w fazie odbudowy:

- przywracanie funkcjonowania państwa i odtwarzanie zniszczonej infrastruktury
- przywracanie standardów życia społecznego,
- uruchamianie programów pomocowych,
- modyfikacja planów.

Struktura organizacyjna systemu to uporządkowany hierarchicznie i funkcjonalnie układ elementów organizacyjnych systemu. W systemie zarządzania kryzysowego powinny występować następujące poziomy podsystemy zarządzania kryzysowego:

- nadrzędny podsystem zarządzania kryzysowego na poziomie, którego realizuje się sfera polityki, odpowiedzialny za określanie celów systemu, jego struktur oraz finansowanie,
- centralny podsystem zarządzania kryzysowego na poziomie, którego realizuje się najwyższy poziom koordynacyjno-wykonawczy, odpowiedzialny za opracowanie centralnych planów ich realizację oraz koordynację działania wszystkich elementów systemu,
- terytorialny (roboczy) podsystem zarządzania kryzysowego, odpowiedzialny za opracowanie planów terytorialnych, ich realizację oraz za organizację współdziałania¹⁰⁸.

Na każdym poziomie systemu zarządzania kryzysowego od nadrzędnego począwszy, do terytorialnego w każdej gminie włącznie, powinien występować organ decyzyjny (decydent), doradczy i sztabowy¹⁰⁹.

Procedury systemu zarządzania kryzysowego to unormowane ustawami, rozporządzeniami, decyzjami, regulaminami i innymi przepisami, sposoby zapobiegania pojawieniu się sytuacji kryzysowej, a w wypadku jej wystąpienia, minimalizowania jej skutków we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego i na każdym poziomie struktury organizacyjnej systemu¹¹⁰.

Zasoby systemu zarządzania kryzysowego to siły i środki systemu niezbędne do realizacji celów systemu¹¹¹.

Przeprowadzone badania wskazują, że w literaturze przedmiotu istnieją różne, nie jednoznaczne interpretacje podstawowych pojęć i terminów dotyczących badanego obszaru. Wielu autorów posługuje się różnymi pojęciami w celu określenia tego samego zjawiska. Niektóre pojęcia są definiowane na wiele sposobów a ich użycie jest nadużywane w stosunku do znaczenia. Uporządkowanie

¹⁰⁸ Por., W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem...*, wyd. cyt., s. 79.

¹⁰⁹ Por., St. Koziej, J. Pawłowski, *Tworzenie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym*, synteza wyników badań prowadzonych w latach 1998–2000, AON, Warszawa 2000, s. 44-46.

¹¹⁰ Wg W. Kitlera „ procedury zarządzania kryzysowego polegają na zdobywaniu, dystrybucji i ocenie informacji (organy informacyjne stałe); analizie sytuacji (organy sztabowe, zawężone, stałe); określeniu (identyfikacji) celów, które mają być osiągnięte (w czasie – normalnym organy władzy, w czasie kryzysu – ich ściśle przedstawicielstwa); wybraniu i wdrożeniu opcji działania (ściśle przedstawicielstwo – komitet oraz minister koordynator); analizie skutków reakcji i odbudowie.

¹¹¹ W projekcie *Ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym* z 30 kwietnia 2004 r. zaproponowano, by poprzez zasoby – rozumieć ludzi zdolnych do pracy, narzędzia pracy, infrastrukturę, finanse i środki materialne oraz bazy danych i systemy informacyjne.

aparatu pojęciowego dotyczącego przedmiotu badań było podstawą do dalszego ich prowadzenia. Jednocześnie dla potrzeb badań przyjęto szereg definicji pojęć, których zakres pojęciowy jest użyteczny dla potrzeb Sił Zbrojnych RP, ale może być również przydatny dla osób zajmujących się zarządzaniem kryzysowym. Przyjęta specyfikacja definicji i pojęć może mieć również istotne znaczenie w procesie planowania i współdziałania Sił Zbrojnych RP z innymi podmiotami podsystemu pozamilitarnego.

2. IDENTYFIKACJA ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH, W KTÓRYCH ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW POWINNY UCZESTNICZYĆ SIŁY ZBROJNE RP

W związku z pojawieniem się jakościowo nowych zagrożeń bezpieczeństwa sytuacja międzynarodowa staje się mniej stabilna i przewidywalna¹¹². Najpoważniejsze niebezpieczeństwo wśród nowych zagrożeń dla systemu międzynarodowego i bezpieczeństwa poszczególnych państw, w tym Polski, stwarza zorganizowany terroryzm międzynarodowy, proliferacja broni masowego rażenia, nieprzewidywalna polityka reżimów autorytarnych, zjawisko "państw w stanie rozkładu", epidemie groźnych chorób czy niekontrolowane migracje.

Jednocześnie szybki rozwój technologiczny i ekonomiczny oraz zwiększający się zakres globalizacji, rodzą nowe zagrożenia niemilitarne i powodują wzrost częstotliwości, natężenia i rozmiarów zagrożeń już występujących. Narastające anomalie klimatyczne powodują katastrofy naturalne i klęski żywiołowe. Regulacja rzek oraz zabudowa ich naturalnych terenów rozlewowych powiększają zagrożenia powodziowe. Według klimatologów gwałtowne wichury, ulewy i nawałnice będą pojawiać się coraz częściej¹¹³.

Wymienione powyżej różnorodne zagrożenia niemilitarne oraz źródła ich powstawania mają wpływ na bezpieczeństwo i funkcjonowanie państwa lub jego poszczególnych regionów oraz wydatnie zmniejszają poczucie bezpieczeństwa, zarówno pojedynczych obywateli naszego kraju, jak i całych grup społecznych. Dlatego też, jedną z najważniejszych funkcji władz państwowych jest zapewnienie bezpieczeństwa i niezakłóconego funkcjonowania państwa a jego obywatelom podstawowych warunków ochrony przed realnymi i potencjalnymi niebezpieczeństwami¹¹⁴.

Celem badań, których wyniki przedstawiono w niniejszym rozdziale było określenie zagrożeń niemilitarnych mających wpływ na bezpieczeństwo i rozwój Rzeczypospolitej Polskiej, w których zwalczaniu i usuwaniu ich skutków mogą brać udział pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP. Istotne było również opracowanie

¹¹² J. Wojnarowski, *Charakterystyka podstaw prawnych bezpieczeństwa RP*, AON, Warszawa 2004, s. 5.

¹¹³ Por. E. Kołodziński, *Zagrożenie bezpieczeństwa i organizacja przeciwdziałania ich skutkom*, Materiały z XII Konferencji Naukowej nt. "Automatyzacja dowodzenia", Gdynia - Jurata, 02.06 - 04.06.2004 r. s. 4.

¹¹⁴ Por. A. Bujak, *Zadania Wojsk Lądowych w ramach reagowania kryzysowego*, Zeszyty Naukowe WSOWład, Nr 4 (134) 2004 r., s. 20.

przejrzystej typologii¹¹⁵ zagrożeń niemilitarnych¹¹⁶. Badając ten problem, skupiono się na określeniu charakterystyki każdego rodzaju zagrożenia, źródeł jego powstawania oraz wpływu na bezpieczeństwo państwa, regionu. Założono, że osiągnięcie celu badań nastąpi poprzez udzielenie w niniejszym rozdziale rozprawy odpowiedzi na następujące szczegółowe pytania badawcze:

- jakie można wyróżnić rodzaje zagrożeń niemilitarnych w perspektywie najbliższej dekady, mające wpływ na bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej, w których zwalczaniu i usuwaniu skutków powinny brać udział Siły Zbrojne RP?
- jakiego należałoby dokonać podziału zagrożeń niemilitarnych, aby ułatwić planowanie, przygotowanie procedur oraz szkolenie wydzielonych komponentów Sił Zbrojnych RP do udziału w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych?
- jaki wpływ mogą mieć zidentyfikowane zagrożenia niemilitarne na bezpieczeństwo państwa oraz jakie zadania mogą realizować SZ RP w zakresie zwalczania i usuwania ich skutków?

Odpowiadając na powyższe pytania, w pierwszym podrozdziale przedstawiono podziały zagrożeń niemilitarnych spotykane w literaturze przedmiotu. Po analizie poszczególnych zagrożeń na podstawie przyjętych kryteriów, zidentyfikowano zagrożenia niemilitarne i przyjęto ich nowy, użyteczny dla SZ RP podział. Natomiast w pozostałych podrozdziałach dokonano analizy każdego zagrożenia w aspekcie cech wskazujących na możliwość użycia SZ RP we wsparciu władz cywilnych. W zakończeniu przedstawiono skutki zagrożeń niemilitarnych dla bezpieczeństwa państwa oraz zadania, jakie SZ RP mogą realizować podczas zwalczania i usuwania skutków tych zagrożeń.

¹¹⁵ Typologia - klasyfikowanie według typów, źródło: *Mały Słownik Języka Polskiego*, PWN, Warszawa 1990, s. 849.

¹¹⁶ Obecna literatura przedmiotu nie precyzuje jednoznacznej typologii zagrożeń niemilitarnych, która byłaby użyteczna dla zarządzania kryzysowego i bezpieczeństwa państwa z perspektywy Sił Zbrojnych RP.

2.1. TYPOLOGIA ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH

Strategia Wojskowa Rzeczypospolitej Polskiej określa zagrożenia niemilitarne jako zagrożenia realne i definiuje jako „obiektywnie istniejącą groźbą niekorzystnych zjawisk dla stabilności i bezpieczeństwa, wymagającą użycia sił i środków wojskowych”¹¹⁷. Zalicza do nich: zorganizowany terroryzm międzynarodowy, państwa prowadzące własne, sprzeczne z przyjętymi porozumieniami międzynarodowymi programy produkcji BMR i środków jej przenoszenia - zwłaszcza rakiet balistycznych, działania asymetryczne, zagrożenia dla środowiska naturalnego oraz zagrożenia w sferze teleinformatycznej. Natomiast zagrożenia związane z masową migracją, zorganizowaną przestępczością, radykalizacją ruchów antyglobalistycznych, handlem narkotykami, rosnącą dysproporcją między poziomem rozwoju państw bogatych i ubogich oraz problemem upadających reżimów totalitarnych klasyfikuje jako wyzwania.

E. Kołodziński klasyfikuje ten rodzaj zagrożeń w dwóch grupach. Grupę zagrożeń naturalnych (związaną z działaniami sił przyrody – będącymi przyczynami powstania katastrof naturalnych) oraz grupę zagrożeń cywilizacyjnych związanych z działalnością człowieka mogących być przyczyną powstania katastrof i awarii technicznych.

Do grupy zagrożeń naturalnych zalicza: powodzie, silne wiatry i huragany, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, susze, intensywne opady i wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, zjawiska lodowe na rzekach, jeziorach i zbiornikach wodnych, epidemie chorób zakaźnych ludzi lub zwierząt, masowe występowanie szkodników, gryzoni i owadów. Natomiast do zagrożeń cywilizacyjnych zalicza: pożary, awarie chemiczne, katastrofy budowlane, zagrożenia ekologiczne i antropologiczne, katastrofy komunikacyjne, katastrofy górnicze, awarie i wypadki radiacyjne, awarie i uszkodzenia infrastruktury technicznej, działania terrorystyczne oraz zagrożenia bezpieczeństwa publicznego¹¹⁸.

Odmienny podział przedstawia M. Kuć, która wyróżnia zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. Zagrożenia zewnętrzne określa jako zagrożenia, których źródłem są:

¹¹⁷ *Strategia Wojskowa Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 9.

¹¹⁸ Kołodziński E., *Zagrożenie bezpieczeństwa i organizacja...*, wyd. cyt., s. 4.

przyroda, wytwory ludzkiej cywilizacji, inny człowiek lub ludzie i dzieli je na przyrodnicze, nieprzyrodnicze, ekonomiczne i społeczne. Wśród zagrożeń przyrodniczych wymienia: trzęsienia ziemi, susze, powodzie, huragany. Natomiast do nieprzyrodniczych zalicza skutki cywilizacji takie jak: zanieczyszczenia wody, powietrza, gleby, hałas i promieniowanie.

Do kategorii zagrożeń ekonomicznych zalicza: bezrobocie, niedostatek i ubóstwo, degradację ekonomiczną i socjalną jednostek, rodzin, grup zawodowych i społeczności lokalnych, kryzys edukacji, nauki, zdrowia, mieszkalnictwa i środowiska naturalnego. Wśród zagrożeń o charakterze społecznym wymienia te, które zaliczane są do patologii rodziny i zalicza do nich: sieroctwo społeczne, narkomanię, alkoholizm, przestępczość w rodzinie, zaniedbania zdrowotne, opiekuńcze i wychowawcze. Specyficzną grupą określa zagrożenia występujące w miejscu pracy (nieprawidłowe relacje na linii przełożony - podwładny, np. mobbing czy patologia systemowych rozwiązań organizacji, w tym również jej związków z otoczeniem), w szkole (m.in. przemoc starszych uczniów wobec młodszych, dostępność narkotyków).

Zagrożenia zewnętrzne, których źródłem jest człowiek lub inni ludzie dzieli na przestępczość zorganizowaną oraz tzw. przestępstwa „białych kołnierzyków”, które obejmują: oszustwa, defraudacje, korupcje i przestępstwa „komputerowe”¹¹⁹.

Wśród zagrożeń wewnętrznych wyróżnia samobójstwa, skłonność do autoagresji, uzależnienia, choroby i zaburzenia psychiczne, ale również; stres (zwłaszcza silny i przedłużający się - chroniczny). Ponadto oddzielnie klasyfikuje jako kategorię zagrożenia działaniami o charakterze terrorystycznym.

Natomiast J. Stańczyk pod względem przedmiotowym zagrożenia dzieli na militarne i niemilitarne. Zagrożenia niemilitarne dzieli na polityczne, ekonomiczne, ekologiczne, społeczne, psychospołeczne, cywilizacyjno-kulturowe i inne¹²⁰.

Podjęte w dysertacji dla potrzeb procesu badawczego rozważania, wymagają jednak identyfikacji zagrożeń niemilitarnych, w których zwalczaniu i likwidowaniu skutków Siły Zbrojne RP mogą brać udział.

Podczas typologii poszczególnych zagrożeń przyjęto kryteria, które wskazują na możliwość a niekiedy konieczność użycia Sił Zbrojnych RP

¹¹⁹ Praca zbiorowa, *Edukacja dla bezpieczeństwa*, O'CHIKARA, Lublin - Poznań 2004, s. 34-35.

¹²⁰ Stańczyk J., *Współczesne bezpieczeństwo*, dziennik „Życie” z dnia 2004-03-01.

zwalczaniu i likwidowaniu skutków tych zagrożeń. Do przedmiotowych kryteriów zaliczono: rodzaj sprzętu, jaki znajduje się na wyposażeniu pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP, posiadany potencjał ludzki, potencjał organizacyjny, gotowość do użycia, stan wykszolenia, obowiązujące regulacje prawne, uwarunkowania historyczne oraz potrzeby władz cywilnych.

Ze względu na to, że literatura przedmiotu dzieli zagrożenia niemilitarne na wiele rodzajów przyjęto do dalszych badań dodatkowo podział zagrożeń.

Stosując metodę syntezy dokonano podziału zagrożeń niemilitarnych na trzy grupy zagrożeń mogących doprowadzić do powstania sytuacji kryzysowej mającej wpływ na bezpieczeństwo i funkcjonowanie państwa lub poszczególnych regionów kraju. Połączenia uprzednio sklasyfikowanych zagrożeń niemilitarnych w trzy grupy dokonano metodą syntezy uwzględniając źródła ich zagrożeń, na podstawie dotychczas przyjętych klasyfikacji oraz wniosków z przeprowadzonych ćwiczeń. Zakwalifikowano do nich: zagrożenia terroryzmem¹²¹, klęski żywiołowe oraz zagrożenia wywoływane przez niekorzystne zjawiska społeczne i działania przestępcze (rys. 1.1.).

W grupie zagrożeń terroryzmem przyjęto podział:

- ze względu na miejsce przeprowadzenia ataku lub z którego miejsca atak jest przeprowadzany na:
 - atak terrorystyczny z powietrza,
 - atak terrorystyczny na morzu,
 - atak terrorystyczny na lądzie,
- ze względu na użyte środki ataku na:
 - biologiczny atak terrorystyczny,
 - chemiczny atak terrorystyczny,
 - radiologiczny atak terrorystyczny.

Do grupy zagrożeń zaliczanych do klęsk żywiołowych zaliczono:

- pożary przestrzenne,

¹²¹ W literaturze przedmiotu można spotkać się z wątpliwościami czy zagrożenia terroryzmem można zaliczyć do grupy zagrożeń niemilitarnych. Do zwolenników takiej klasyfikacji m. in. należą: **T. Jemiolo**, *Bezpieczeństwo narodowe Polski*, AON, Warszawa 2006, s. 21, **K Jałoszyński**, *Oblicze współczesnego terroryzmu i walka z nim w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego*, Zeszyty Naukowe AON nr 2(51) 2003, **P. Tyrała**, *Edukacja dla ochrony cywilnej, Organizacja i zarządzanie systemem*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999, s. 96. Ponadto taka sama klasyfikacja zastała zawarta w **Strategii Wojskowej Rzeczypospolitej Polskiej**, Warszawa 2004, s. 9.

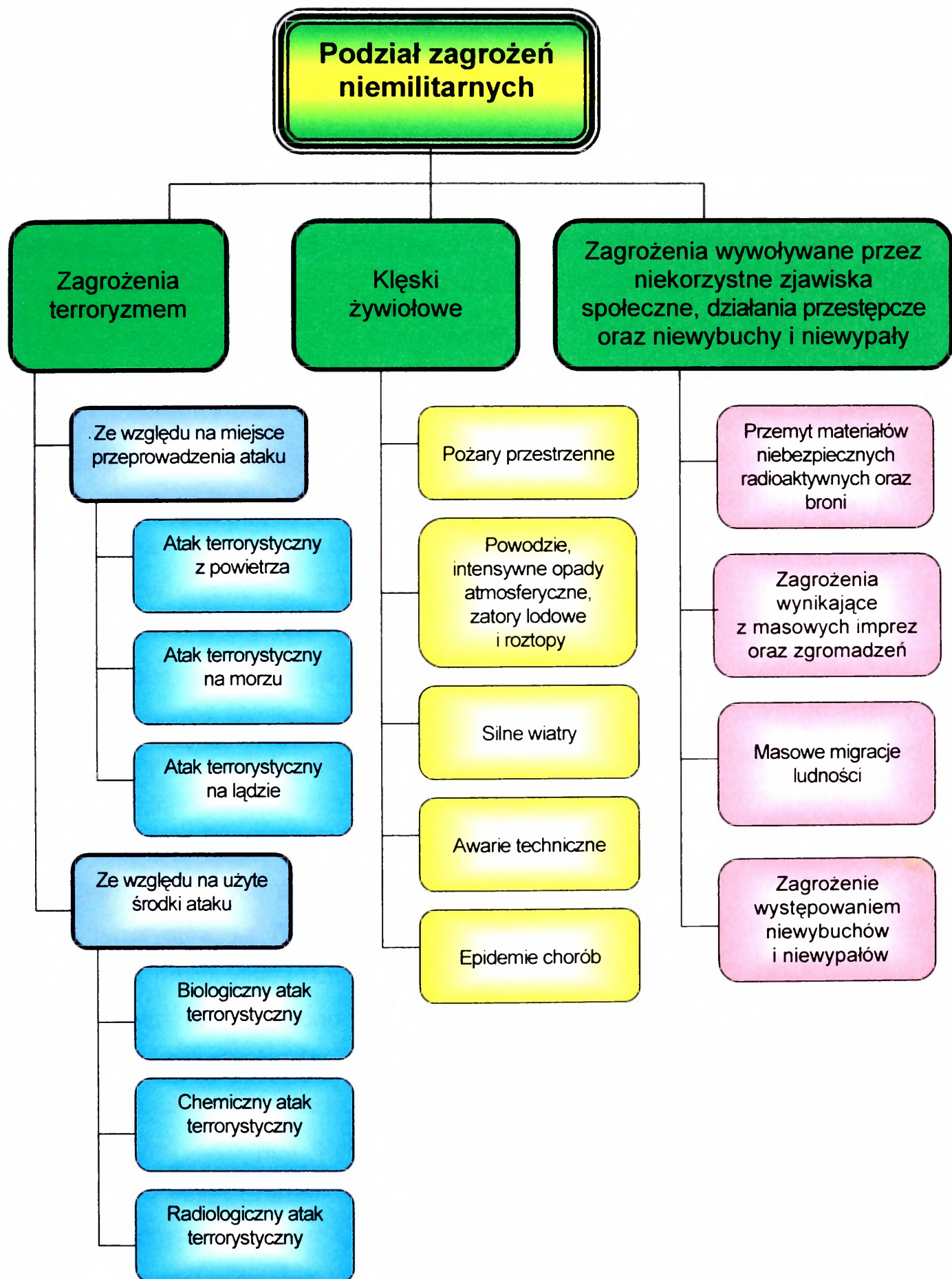
- powódzie, intensywne opady atmosferyczne, zatory lodowe i roztopy,
- silne wiatry,
- awarie techniczne,
- epidemie chorób.

Natomiast wszelkie zagrożenia wywoływane przez niekorzystne zjawiska społeczne, działania przestępcze oraz niewybuchy i niewypały zaszeregowano w ramach oddzielnej grupy. Przewiduje się, że do najbardziej prawdopodobnych zagrożeń tego typu mogących wywołać kryzys należą:

- przemyt materiałów niebezpiecznych, radioaktywnych oraz broni,
- zagrożenia wynikające z masowych imprez oraz zgromadzeń,
- masowe migracje ludności,
- zagrożenie występowaniem niewybuchów i niewypałów .

Należy jednak podkreślić, że w obecnych i przewidywalnych uwarunkowaniach, zbiór sklasyfikowanych zagrożeń niemilitarnych dla bezpieczeństwa państwa jest i zawsze będzie zbiorem otwartym. Nie zawsze w pełni i jednoznacznie pozwalającym oddzielić od siebie poszczególne zagrożenia i przyczyny ich powstawania. W rzeczywistości jest to zbiór zagrożeń, mogących wzajemnie się wzmacniać (efekt *synergii*), przenikać lub uzupełniać, np. w przypadku katastrofy kolejowej z udziałem materiałów niebezpiecznych w pobliżu ujęcia wody pitnej, może wystąpić efekt domina – oprócz ofiar ludzkich i strat materialnych może dojść do skażenia wody pitnej i w konsekwencji przerwania jej dostaw dla ludności¹²².

¹²² Por. E. Kołodziński, *Zagrożenie bezpieczeństwa i organizacja...*, wyd. cyt., s. 5.



Rys.1.1. Ogólna idea podziału zagrożeń niemilitarnych.

Źródło: Opracowanie własne.

2.2. ZAGROŻENIA TERRORYZMEM

Działania terrorystyczne jeszcze kilkanaście lat temu polegały głównie na: porwaniach samolotów, zamachach na konkretne osoby, najczęściej na ważnych polityków, wysokich rangą oficerów, policjantów czy urzędników, zamachach bombowych na ważne obiekty użyteczności publicznej, ośrodki władzy, infrastruktury gospodarczej, a także obiekty, których zniszczenie stanowiło poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa powszechnego, uprowadzeniu i wzięciu zakładników jako elementu przetargowego w spełnieniu stawianych żądań. Terrorysty mieli zazwyczaj jasno wytyczone wąskie cele polityczne, które realizowali za pomocą działań terrorystycznych. Celem tych działań było osiągnięcie rozgłosu, uzyskanie zwolnienia towarzyszy z więzień, czy postawienie rządu jakiegoś państwa wobec problemu: „jak wyjść z impasu żeby nie popsuć sobie społecznych notowań”. Okupu zwykle nie żądano, bo takie posunięcie w dużym stopniu zniweczyłoby obraz ideałów organizacji, która została zmuszona do sięgnięcia po ostateczne środki¹²³.

Współczesny terroryzm charakteryzuje się przeniesieniem środka ciężkości na spowodowanie jak największych strat, głównie przypadkowych ofiar ataków terrorystycznych. Liczba ofiar współczesnego terroryzmu jest nieporównywalnie większa w odniesieniu do tej z lat 70. i 80-tych¹²⁴. Podkreślić przy tym należy, że to właśnie osoby przypadkowe (cywile, tłum) stanowią ponad połowę ofiar wszystkich aktów terrorystycznych przeprowadzonych w ostatnich latach¹²⁵. Dzisiaj ulubioną bronią terrorystów są duże ilości materiału wybuchowego lub wiele ładunków punktowych, precyzyjnie rozmieszczonych na dużym obszarze, np. hali dworcowej, supermarketu czy stadionu sportowego. Oprócz niszczącego wpływu fali uderzeniowej należy obawiać się rozpylenia w ten sposób trucizny, gazu, zarazków wirusów czy toksyn, a także izotopów radioaktywnych.

Nowym, niezwykle groźnym zjawiskiem stała się możliwość zdobywania przez terrorystów broni masowego rażenia z ogromnych zapasów nagromadzonych w okresie zimnej wojny. Niezbyt konsekwentne przestrzeganie,

¹²³ Szerzej A. Zimniak, *Świat po Al. Kaidzie*, www.nauka.gliada.pl z dnia 12.03.2005 r.

¹²⁴ *Walka z terroryzmem międzynarodowym*, Opracowanie ABW, Listopad 2003, s. 4.

¹²⁵ P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, AON, Warszawa 2003, s. 69.

szczególnie na terenach byłego Związku Radzieckiego reżimu systemów zabezpieczenia magazynów tej broni zdają się to potwierdzać¹²⁶.

Wydaje się, że prawdopodobieństwo biologicznego, radiologicznego i chemicznego ataku terrorystycznego rośnie przynajmniej z trzech powodów. Po pierwsze, powstają wciąż nowe grupy terrorystyczne, różniące się wprawdzie ideologią, ale chcące zwrócić na siebie uwagę opinii publicznej. Drugim z powodów jest coraz powszechniejsza dostępność komponentów do produkcji broni masowego rażenia oraz wiedzy niezbędnej do jej sporządzenia. Ogrom i szczegółowość wiedzy z dziedziny chemii, fizyki i biologii, w tym również dotyczącej organizmów chorobotwórczych, jaka zgromadzona jest w bibliotekach publicznych i internecie, powoduje, że nawet niedoświadczone na tym polu osoby mogłyby skonstruować np. dobrze działającą bombę biologiczną. Po trzecie, urządzenia ułatwiające rozprzestrzenianie środków chemicznych i biologicznych w budynkach, metrze czy nad miastami i osiedlami też są łatwe do zdobycia¹²⁷.

Działania terrorystyczne mogą spowodować powstanie zarówno zagrożeń naturalnych jak i cywilizacyjnych, których skutki mogą być przyczyną powstania sytuacji noszącej znamiona kryzysowej i mogącej prowadzić do konieczności wprowadzenia stanu klęski żywiołowej lub innego stanu nadzwyczajnego¹²⁸.

Ataki terrorystyczne z powietrza przeprowadzone na Nowy Jork i Waszyngton 11 września 2001 r. wskazują na determinację terrorystów w osiąganiu zamierzonych celów. Do tego momentu terroryzm powietrzny w głównej mierze kojarzony był jedynie z sytuacjami związanymi z uprowadzeniami samolotów w celu zwrócenia uwagi opinii publicznej na wysuwane przez terrorystów hasła lub wymuszenia na rządach państw określonych ustępstw czy świadczeń. W krytycznych sytuacjach akty terroru powietrznego kończyły się niszczeniem statków powietrznych w czasie lotu, co ponosiło za sobą straty ograniczone do ilości osób znajdujących się na pokładzie statku powietrznego i ewentualnych niewielkich strat w miejscu upadku jego szczątków.

Obecnie można się spodziewać porwania samolotu i użycia go jako latającej bomby przeciwko ważnym budynkom państwowym lub skupiającym wielu ludzi.

¹²⁶ J. Pawłowski, *Broń masowego rażenia orężem terroryzmu*, AON, Warszawa 2004, s. 12.

¹²⁷ M. Preus, *Broń ABC – nowy oręż terrorystów*, Zeszyty Naukowe AON nr 1 (50) 2003, s. 173.

¹²⁸ E. Kołodziński, *Zagrożenie bezpieczeństwa i organizacja...*, wyd. cyt., s. 6.

Samolot taki może być porwany poprzez zbrojne przełamanie oporu na gorzej chronionych, mniejszych lotniskach, przyjmujących jednak duże samoloty lub także nieco lepiej zabezpieczonych portach lotniczych takich jak Okęcie¹²⁹.

Statki powietrzne mogą również zostać użyte do wykonania biologicznego ataku terrorystycznego. W tym wypadku statek powietrzny będzie wykonywał lot na niewielkiej wysokości i będzie można zaobserwować za nim smugę dymu lub obłok mgły. Należy podkreślić, że tylko SZ RP mają możliwości przeciwdziałania tego typu zagrożeniom.

Prawdopodobieństwo **ataku terrorystycznego na morzu** jest obecnie wysokie ze względu na dobrą ochronę celów lądowych i powietrznych. O atrakcyjności obszarów morskich dla działań terrorystycznych decyduje kilka czynników. Pierwszym jest fakt, że żegluga handlowa i handel morski odgrywają kluczową rolę w gospodarce światowej i jednocześnie są wrażliwe na działania terrorystyczne. Terrorystom sprzyja sytuacja, że akweny morskie leżące poza wodami terytorialnymi państw nadbrzeżnych traktowane są jako „otwarte”¹³⁰ i żadne państwo nie może rozciągać na tych wodach swojej kontroli oraz jurysdykcji.

Ponadto znaczna ilość sprzętu niezbędna do prowadzenia działalności terrorystycznej (szybkie łodzie i jachty motorowe, skutery wodne czy sprzęt do nurkowania) jest możliwa do nabycia w normalnym obrocie handlowym, do dużych jednostek pływających włącznie, które mogą służyć jako bazy do prowadzenia działalności terrorystycznej czy po przystosowaniu jako stawiacze min¹³¹. Powyższe powoduje, że niewielkim wysiłkiem i bez dużego ryzyka organizacje i ugrupowania terrorystyczne mogą osiągać swoje cele.

Należy oczekiwać, iż w przyszłości terroryści będą przejawiali większą aktywność w atakowaniu celów morskich, a w szczególności żeglugi handlowej. Obiekty morskie są mało odporne na ataki terrorystyczne a taktyka terrorystów

¹²⁹ *Zagrożenie atakami terrorystycznymi w Polsce*, Raport – 2006, Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych w Łodzi - Centrum Studiów i Prognoz Strategicznych, Łódź 2006 r., s.17.

¹³⁰ „Otwarte” tzn. bez ograniczeń żeglugowych z wyjątkiem ściśle określonych uprawnień wynikających z istnienia wyłączonych stref ekonomicznych. Odstępstwem jest tzw. „prawo pościgu” upoważniające jednostki ścigające do ścigania statku innej bandery, który naruszył prawa obowiązujące na wodach terytorialnych pod warunkiem, że pościg rozpoczęto, gdy ścigany statek znajdował się jeszcze na wodach ścigającego. Ponadto podczas zwalczania piractwa, handlu niewolnikami, handlu narkotykami i nielegalnego nadawania z morza w przypadku zaistnienia podejrzenia, że jednostka podnosi tę samą banderę, co statek w służbie państwa, lecz odmawia ujawnienia tego faktu – tzw. „prawo wizyty”.

¹³¹ Szerzej P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne...*, wyd. cyt., s. 96-99.

obejmuje szeroki wachlarz działań począwszy od wykorzystania grup lądowych wyszkolonych do zakładania na okręty improwizowanych ładunków wybuchowych, a kończąc na pletwonurkach-terrorystach, jednostkach uderzeniowych, jednostkach samobójczych i minach morskich. Ponadto dostęp do małych jednostek o niskiej burcie zapewnia terrorystom doskonałą manewrowość i małą powierzchnię odbicia radarowego¹³².

Morze Bałtyckie w rejonie przyległym do wybrzeża polskiego jest akwenem o warunkach hydrometeorologicznych bardzo dogodnych do prowadzenia działań o charakterze terrorystycznym. Czynniki sprzyjające temu to:

- a) głębokość wód na trasach komunikacji morskiej - dogodna do stawiania min dennych,
- b) stosunkowo krótki okres występowania (praktycznie w strefie przybrzeżnej) zjawiska zlodzenia - uniemożliwiającego działania grup terrorystycznych z szybkich łodzi motorowych.

W warunkach polskiego wybrzeża ataki terrorystyczne mogą być ukierunkowane nie tylko na statki pasażerskie, stałe obiekty infrastruktury morskiej i brzegowej, ale również na spowodowanie katastrofalnego rozlewu ropy naftowej poprzez ataki na zbiornikowce, platformy wydobywcze, rurociągi podmorskie łączące platformy wydobywcze z brzegiem lub pławą przeładunkową, instalacje brzegowe lub przeładunkowe ropy naftowej)¹³³.

Atak terrorystyczny na lądzie w warunkach naszego kraju w porównaniu do ataku terrorystycznego z powietrza i na morzu jest zagrożeniem najbardziej prawdopodobnym. Z przeprowadzonych analiz działalności terrorystycznej wynika, że celami ataków mogą być zarówno ośrodki władzy, infrastruktury gospodarczej i publicznej jak i obiekty, których zniszczenie może stanowić poważne zagrożenie dla powszechnego bezpieczeństwa takie jak budowle infrastruktury hydrotechnicznej (zapory wodne, umocnienia, ujęcia wody itp.), zakłady przemysłowe stosujące w procesie technologicznym środki toksyczne, węzły

¹³² Por. Gunaratna R., *The asymmetric threat from maritime terrorism*, Jane's Navy international, 2001 October, s. 25.

¹³³ *Koncepcja użycia sił MW w zwalczaniu zagrożeń pozamilitarnych czasie pokoju i w sytuacji kryzysowej*, Praca studyjna, Dowództwo Marynarki Wojennej, Gdynia 1999, s.9.

komunikacyjne, centra rozrywki i wypoczynku itp¹³⁴. Ośrodki władzy narażone w sposób szczególny na ataki terrorystyczne to siedziby: Prezydenta RP, Prezesa RM, sejmu oraz ministerstw. Z obiektów innych państw rozmieszczonych na obszarze Polski szczególnie narażone na akty terrorystyczne są placówki dyplomatyczne tych państw, które biorą aktywny udział w międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej. Zagrożenie może dotyczyć również obiektów dużych firm reprezentujących interesy gospodarcze tych krajów.

Ewentualne ataki terrorystyczne na obiekty użyteczności publicznej zlokalizowane w dużych aglomeracjach miejskich lub w ich pobliżu, mogą skutkować nie tylko dużymi stratami materialnymi, ale również znacznymi ofiarami wśród ludności cywilnej (metro, obiekty sportowe, centra handlowe, obiekty kulturalne, porty lotnicze).

Obiekty wojskowe, które mogą znaleźć się w kręgu zainteresowania organizacji terrorystycznych to:

- a) bazy, składnice i składy broni, amunicji, materiałów wybuchowych i paliw.
- b) lotniska wojskowe i porty wojenne;
- c) kompleksy koszarowe, w których rozmieszczone są instytucje centralne, dowództwa RSZ oraz korpusów lub okręgów wojskowych¹³⁵.

Biologiczny atak terrorystyczny, czyli bioterroryzm jest jednym ze współczesnych zagrożeń nie tylko dla oddziałów wojskowych, ale również dla ludności cywilnej. Atak przy użyciu środków biologicznych, przeprowadzony nawet w odległym państwie, ze względu na masowe i szybkie przemieszczanie się ludności może być przyczyną znacznego wzrostu zachorowań na terytorium Polski. Celem biologicznego ataku terrorystycznego mogą być ludzie, zwierzęta hodowlane oraz uprawy roślin, co może powodować:

- wywołanie epidemii, których skutkiem będzie śmierć dużej liczby osób,
- wywołanie epidemii chorób, które choć nie doprowadzą do śmierci dużej liczby osób, mogą spowodować znaczne straty ekonomiczne,
- wywołanie paniki w społeczeństwie,

¹³⁴ R. Żuchowski, *Terroryzm a wybrzeże i porty morskie*, III Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Zarządzania Kryzysowego”, Szczecin 2005, s. 258.

¹³⁵ *Rejestr zagrożeń oraz procedury podejmowane przez Siły Zbrojne RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych* wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r., s. 11.

- doprowadzenie do paraliżu ekonomicznego kraju¹³⁶.

Niebezpieczeństwa wynikające z zastosowania broni biologicznej w celach terrorystycznych związane są z: błyskawicznym szerzeniem się drobnoustrojów, powstawaniem psychoz i szerzeniem się strachu, powodowanych przekonaniem o niemożności przeciwdziałania, brakiem skutecznych lekarstw, trudnością natychmiastowego zdiagnozowania przyczyny zachorowań i zgonów oraz mylącymi objawami w okresie rozwijania się pełnego obrazu klinicznego choroby¹³⁷.

Bezobjawowy okres wylęgania chorób zakaźnych może spowodować, że objawy chorób spowodowane atakiem pojawią się dopiero po wielu dniach od jego przeprowadzenia. Ponadto broń biologiczna jest bardzo niebezpieczna gdyż:

- jest bardzo łatwa w produkcji (wykorzystanie bazy przemysłu farmaceutycznego, fermentacyjnego, drobnych laboratoriów),
- jest bardzo tania (koszty wywołania porównywalnych strat wśród ludności cywilnej na 1 km² przez broń konwencjonalną to 2000 USD, broń jądrową- 800 USD, broń biologiczną –1 USD),
- jest niezwykle skuteczna (użycie 50 kg zarodników węgla w postaci aerozolu na wysokości 2 km w ataku na 500 000 miasto spowoduje śmierć 95 000 ludzi oraz 125 000 zachorowań z szansami przeżycia),
- jest niewidzialna w czasie ataku,
- jest łatwa do ukrycia i przenoszenia;
- niezwykle trudne jest szybkie rozpoznanie przyczyny zachorowań i zgonów¹³⁸.

Zastosowanie broni biologicznej w ataku terrorystycznym może nastąpić poprzez rozpylenie aerozolu, skażenie żywności, wody i gleby. Obiektami takiego ataku mogą być wszystkie miejsca, w których gromadzi się ludność. Należy tu wymienić przede wszystkim: dworce kolejowe, stacje metra, porty lotnicze, centra handlowe, ośrodki zbiorowego żywienia, obiekty sportowe i kulturalne, budynki rządowe i publiczne, miejsca koncentracji wojsk, czy też aglomeracje miejskie.

¹³⁶ *Materiał informacyjny na posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego w kwietniu 2003 r.* s. 24.

¹³⁷ A. WŁODARSKI, *Raport o stanie przygotowania państwa do realizacji zadań w zakresie monitorowania, diagnozowania oraz zwalczania i usuwania skutków zagrożeń środkami mikrobiologicznymi*, Warszawa 2000, s. 2.

¹³⁸ K. Chomiczewski, *Materiały z konferencji nt. „Rola i zadania SWS w świetle współczesnych zagrożeń*, Warszawa 2003, s. 3.

Szczególnie "wdzięcznymi" obiektami do przeprowadzenia skutecznego ataku z użyciem aerozoli biologicznych są miejsca posiadające wydajne systemy klimatyzacyjne (budynki użytku publicznego i stacje metra)¹³⁹.

Radiologiczny atak terrorystyczny jest zagrożeniem, z którym należy się liczyć niezależnie od dotychczas stosowanych form ataków terrorystycznych. Zdecydowana większość ekspertów zajmujących się zagadnieniem terroryzmu zgadza się z poglądem, że choć większość grup terrorystycznych nie ma środków finansowych ani możliwości technicznych, aby samodzielnie skonstruować broń jądrową, to mogą jednak zgromadzić tyle materiału radioaktywnego, aby zbudować broń radiologiczną¹⁴⁰. Obecnie nadaje się do tego celu około 200 izotopów o wystarczająco długim okresie połowicznego rozpadu. Ponadto wiele państw dysponuje możliwościami wyprodukowania broni radiologicznej z posiadanych materiałów promieniotwórczych, np. zużytego paliwa jądrowego. Może być ona również udostępniona organizacjom i ugrupowaniom terrorystycznym¹⁴¹.

Stworzona przez terrorystów broń radiologiczna prawdopodobnie przybrałaby postać tzw. „brudnej” bomby (w terminologii wojskowej nazywanej „bojowym środkiem radioaktywnym”). Pod tym pojęciem kryją się ładunki wybuchowe, które są wypełnione zwykłym materiałem wybuchowym (np. trotylem) oraz substancjami promieniotwórczymi w postaci pyłu lub proszku bądź wodnej zawiesiny. Eksplozja tego typu ładunku prawdopodobnie nie spowodowałaby natychmiast dużej ilości ofiar śmiertelnych, jednak materiały radioaktywne doprowadziłyby do skażenia znacznego terytorium i spowodowałyby poważne skutki zdrowotne dla zamieszkujących na nim osób. Celem ataku terrorystycznego z wykorzystaniem broni radiologicznej mogłyby się stać budynki pełne ludzi, zatłoczone ulice miast, stadiony podczas imprez sportowych lub ogólnie gęsto zaludnione tereny miejskie lub obszary rolnicze¹⁴².

Kolejnym potencjalnym źródłem zagrożenia może być atak radiologiczny będący wynikiem uszkodzenia przez terrorystów reaktora atomowego w elektrowni. Należy podkreślić, iż Polska nie posiada elektrowni jądrowych na

¹³⁹ Tamże, s. 4.

¹⁴⁰ M. Preus, *Broń ABC – nowy oręż...*, wyd. cyt., s. 174.

¹⁴¹ J. Pawłowski, *Broń masowego rażenia...*, wyd. cyt., s. 39.

¹⁴² Marcinko M, *Terroryzm nuklearny - realne zagrożenie czy political fiction?*, Portal Spraw Zagranicznych psz.pl z dnia 24.05.2006 r.

swoim terytorium. W sąsiednich państwach w odległości do ok. 300 km od obszaru Polski znajduje się 9 elektrowni jądrowych (24 bloki - reaktory energetyczne) o łącznej mocy zainstalowanej ok. 16 tys. MW. W odległości 650 km od naszych granic pracuje 26 elektrowni jądrowych (49 bloków - reaktorów energetycznych). Jedyny czynny obecnie polski reaktor „MARIA” w ŚWIERKU koło Otwocka o projektowej mocy nominalnej 30 MW, ze względu na swoje cechy konstrukcyjne oraz niewielki w porównaniu z reaktorem energetycznym rdzeń, stanowi niewielkie źródło zagrożenia. Prawdopodobieństwo awarii tego reaktora w wyniku aktu terroru jest bliskie zeru.

Chemiczny atak terrorystyczny polega na użyciu w ataku terrorystycznym bojowych środków trujących oraz niebezpiecznych substancji chemicznych (toksycznych środków przemysłowych). Zasadniczo działania terrorystyczne, w których używa się broni chemicznej można podzielić na dwie grupy:

- a) atak w celu spowodowania maksymalnych zniszczeń i ofiar wśród ludności cywilnej. W takim przypadku możliwy jest atak terrorystyczny na duże aglomeracje (centra handlowe, obiekty rekreacyjno - sportowe), zbiorniki i ujęcia wodne oraz nie wentylowane budynki.
- b) atak, który ma na celu przede wszystkim szantaż i szkody ekonomiczne. Przykładem może być atak wykonany poprzez skażenie określonego produktu przemysłowego czy spożywczego.

W przypadku ataków terrorystycznych wykonanych na obiekty posiadające toksyczne środki przemysłowe, z których wiele charakteryzuje się działaniem nieodbiegającym od bojowych środków trujących przypuszczać należy, że zbiorniki z niebezpiecznymi substancjami będą potencjalnymi celami ataków organizacji terrorystycznych (najbardziej prawdopodobne są uderzenia wykonane na stacjonarne zbiorniki z toksycznymi środkami przemysłowymi). Aktualnie w Polsce zlokalizowanych jest około 900 zakładów użytkujących materiały niebezpieczne w ilościach mogących powodować poważne zagrożenie dla ludzi i środowiska. Zakłady te, których największe skupisko występuje w południowej części kraju – w województwach śląskim, dolnośląskim oraz wzdłuż dorzecza Wisły, są potencjalnymi obiektami ataków terrorystycznych. Ponadto zagrożenie mogą

również stanowią transporty ze środkami chemicznymi (możliwość uwolnienia ww. środków z cystern kolejowych, samochodowych).

Z punktu widzenia terrorystów środki chemiczne mają pewne zalety w stosunku do konwencjonalnych środków terroru. Są one stosunkowo tanie i łatwe w użyciu. Niektóre z nich mogą działać natychmiast, inne po pewnym okresie utajnienia. Zależy to od rodzaju środka chemicznego i od jego stężenia. Uważa się, że podobnie jak to było w przeszłości atak terrorystyczny z użyciem środków chemicznych zostanie wykonany bez ostrzeżenia, przez pojedynczych terrorystów reprezentujących większe ugrupowania, a jego konsekwencje będą trudne do przewidzenia¹⁴³. Większość środków chemicznych jest bezwonna i bezbarwna w stężeniach toksycznych. Brak zewnętrznych symptomów użycia broni chemicznej stanowi problem w identyfikacji bojowych środków trujących i toksycznych środków przemysłowych. Dlatego też w identyfikacji ataku chemicznego należy kierować się pewnymi zasadami. Jeżeli pojedyncza osoba leży na ziemi, dusi się lub krztusi, to prawdopodobnie ma atak serca lub udar mózgu. Natomiast, jeżeli kilku ludzi przewraca się, kaszle, wymiotuje albo ma jakiś atak to może być reakcja na obecność substancji chemicznej¹⁴⁴.

2.3. KLĘSKI ŻYWIÓŁOWE

Występujące w Polsce klęski żywiołowe¹⁴⁵ oraz nadzwyczajne zagrożenia środowiska wywoływane są siłami natury oraz niepożądanymi skutkami rozwoju cywilizacyjnego.

Źródłem zagrożeń wywołanych siłami natury są takie zjawiska jak: długotrwałe, intensywne opady, nagłe roztopy i zjawiska lodowe, długotrwałe susze, bardzo silne mrozy, wyładowania atmosferyczne oraz masowe

¹⁴³ J. Pawłowski, *Broń masowego rażenia...*, wyd. cyt., s. 73.

¹⁴⁴ M. Witczak, S. Święczkowski, *Przygotowanie i postępowanie w razie ataku terrorystycznego z użyciem materiałów biologicznych, chemicznych, i promieniotwórczych*, Myśl Wojskowa – dodatek specjalny, 2006 r., s.98.

¹⁴⁵ Klęską żywiołową nazywamy katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym. Źródło: *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, (Dz. U. Nr 62, poz. 5581), art. 3, ust.1.

występowanie szkodników lub chorób roślin i zwierząt. Siły natury mogą spowodować: katastrofy naturalne¹⁴⁶: powodzie, pożary, śnieżyce, gradobicia, epidemie. Wśród zagrożeń powodowanych oddziaływaniem sił natury największym niebezpieczeństwem na obszarze naszego kraju są powodzie, występujące w różnych porach roku i spowodowane opadami bądź roztopami, zatorami lub sztormami. Nowe problemy niesie ze sobą występowanie długotrwałych susz, czego rezultatem są występujące pożary lasów oraz zagrożenie pożarowe dla blisko położonych osiedli. Realne, choć nie tak powszechne w Polsce, są zagrożenia wynikające z ruchów tektonicznych, w szczególności osuwisk i zapadlisk w terenie lessowym i krasowym, erozji brzegu morskiego, a nawet trzęsień ziemi. Zjawiskiem, choć o ograniczonej skali, jest występowanie wstrząsów związanych z działalnością górniczą w zagłębiach węglowych. Stanowi to zagrożenie dla dużych inwestycji budowlanych i przemysłowych w tych regionach.

Rozwój cywilizacyjny oprócz pozytywów stwarza szereg zagrożeń w postaci: katastrof, awarii zakładów przemysłowych, urządzeń technicznych, instalacji technologicznych i środków transportu. O realności i rzeczywistości tych zagrożeń może przemawiać wiele zdarzeń, między innymi: wykolejenie się cysterny z chlorem w aglomeracji miejskiej, awaria instalacji technologicznych z amoniakiem w zakładach chemicznych, wybuch gazu w instalacji użyteczności publicznej w centrum największej aglomeracji miejskiej lub w budynkach wielomieszkaniowych.

Pożary przestrzenne¹⁴⁷ stanowią jedną z najgroźniejszych klęsk żywiołowych powodujących nieodwracalne straty i zniszczenia oraz olbrzymie szkody materialne i zagrożenie dla życia. Walka z pożarami obejmuje: rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń pożarowych, ocenę rozmiarów powstałego

¹⁴⁶ Katastrofa naturalna jest to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu. Źródło: *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, (Dz. U. Nr 62, poz. 5581), art. 3, ust.2.

¹⁴⁷ Pożar to niekontrolowane rozprzestrzenianie się ognia, które stwarza zagrożenie dla ludzi i obiektów objętych pożarem. Pożar przestrzenny – pożar obejmujący wiele obiektów, pożar lasów, upraw itp., <http://pl.wikipedia.org>.

pożaru i prognozowanie jego rozwoju, ratowanie ludzi i zwierząt przed skutkami zagrożenia pożarowego, dostosowanie sprzętu oraz technik gaśniczych do rodzaju i miejsca pożaru, lokalizowanie pożaru oraz gaszenie pożaru¹⁴⁸.

Najbardziej zagrożonymi terenami powstawania wielkich pożarów przestrzennych są obszary leśne. Lasy w Polsce zajmują ponad 8800 tys. hektarów, co stanowi 28% powierzchni kraju. Przez zagrożenie pożarowe lasu należy rozumieć zaistnienie takich warunków, przy których możliwe jest powstanie niekontrolowanego procesu spalania, powodującego straty ekologiczne i materialne, wymagającego zorganizowania akcji do jego likwidowania.

Dodatkowe zagrożenie pożarowe lasu determinują:

- a) możliwość pojawienia się zarzewia ognia zdolnego do zainicjowania procesu spalania;
- b) warunki meteorologiczne kształtujące wilgotność pokrywy gleby i powietrza oraz innych materiałów znajdujących się w lesie;
- c) intensywność zabiegów gospodarczych, stan i ilość pasów przeciwpożarowych, punktów czerpania wody;
- d) sieć dróg komunikacyjnych, natężenie ruchu na tych drogach.

Największe zagrożenie pożarowe lasu ma miejsce w lipcu i sierpniu, kiedy występują znaczne ilości łatwopalnych materiałów, takich jak: chrust, opadłe listowie, sucha roślinność poszycia lasu (runa leśnego), a w szczególności trawy i wrzos. Długotrwałe, silne promieniowanie słoneczne w tym okresie powoduje jednak lokalne zagrożenie pożarowe, zwłaszcza w siedliskach boru suchego, jednorodnego lub mieszanego. Zagrożenie pożarowe lasu zmniejsza się zdecydowanie w okresie jesiennym, charakteryzującym się niższymi temperaturami i opadami deszczu, a tym samym zwiększeniem wilgotności powietrza i ściółki. Wyróżnia się cztery stopnie zagrożenia pożarowego lasu, określane na podstawie codziennych dwukrotnych pomiarów wilgotności ściółki oraz względnej powietrza i współczynnika opadowego:

- 0 stopień – brak zagrożenia;
- I stopień – zagrożenie małe;
- II stopień – zagrożenie duże;

¹⁴⁸ Kołodziński E., *Zagrożenie bezpieczeństwa i organizacja...*, wyd. cyt., s. 7.

III stopień – zagrożenie katastrofalne¹⁴⁹.

Požarami zagrożone są lasy na powierzchni około 7200 tys. hektarów, czyli zajmujące 83% ogólnej leśnej powierzchni Polski. Przyczyną tak dużego zagrożenia jest:

- a) przewaga jednogatunkowych i jednowiekowych drzewostanów iglastych;
- b) zamieranie drzew osłabionych przez zanieczyszczenia przemysłowe i zadarnianie się powierzchni wokół nich, co ułatwia rozprzestrzenianie się pożarów;
- c) dostępność lasów i ich penetracja przez ludzi w celach rekreacyjnych, szczególnie wokół aglomeracji miejskich.

Ochrona przeciwpożarowa na terenie naszego kraju realizowana jest w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, którego trzon stanowi Państwowa Straż Pożarna (PSP)¹⁵⁰.

Powodzie¹⁵¹, intensywne opady atmosferyczne, zatory lodowe i roztopy są zagrożeniami, których źródłem są warunki pogodowe. Pogoda w warunkach Polski charakteryzuje się dużą zmiennością i występowaniem anomalii. Często są gwałtowne zmiany temperatury powietrza, długie okresy ciepła lub chłodu, intensywne opady - burze i ulewy.

Intensywne opady deszczu i zjawiska lodowe powodują wezbrania wód w rzekach oraz zagrożenie spływającym i spiętrzającym się lodem obiektów komunikacyjnych i hydrotechnicznych zwłaszcza, jeżeli wystąpią w krótkim okresie czasu na dużym obszarze, czego efektem są powodzie. Powodzie są naturalnym zjawiskiem przyrodniczym charakteryzującym się silnym działaniem destrukcyjnym na środowisko. Trwają dość długo, obejmują zwykle znaczne obszary¹⁵². O wystąpieniu zagrożenia powodziowego decyduje szereg czynników takich jak: ilość i czas trwania opadu, intensywność, pora roku, parametry charakteryzujące

¹⁴⁹ Piotr Pieczyński, *Co każdy powinien wiedzieć o zagrożeniu pożarowym lasu*, www.wigry.win.pl z dnia 28.12.2007 r..

¹⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29.12.1999 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

¹⁵¹ Powódź - jest to wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach lub na morzu, podczas którego woda po przekroczeniu stanu brzegowego zalewa doliny rzeczne albo tereny depresyjne i powoduje zagrożenie dla ludności lub mienia¹⁵¹. Źródło: *Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne* (Dz. U. 01. Nr 115 poz. 1229).

¹⁵² E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007, s.22.

zlewnię (zdolność retencyjna zlewni – czyli stopień nasiąkania gruntu, spadek terenu, procent wypełnienia zbiorników retencyjnych). Istotnym czynnikiem mającym wpływ na stan zagrożenia powodziowego jest długotrwały i intensywny opad śniegu.

Łącznie na obszarze naszego kraju katastrofalnymi zatopieniami zagrożony jest obszar o powierzchni ok. 2900 km², na którym zamieszkuje 1,2 mln. osób, znajduje się ok. 500 zakładów produkcyjnych, 800 mostów, 1300 km dróg towarowych, 400 km linii kolejowych. Częściowemu lub całkowitemu zatopieniu może ulec 70 miast oraz setki wsi i osad. W większości przypadków można przewidzieć powódzie i wcześniej podjąć niezbędne kroki będące w stanie zapobiec zgubnym skutkom tej klęski. Rozmiary powodzi spowodowanej przyborem wiosennym można prognozować nawet na miesiąc wcześniej na podstawie materiałów nagromadzonych w wyniku wieloletnich obserwacji¹⁵³. W przypadku powodzi spowodowanych zatorami lodowymi czas ostrzeżenia jest znacznie krótszy. Ze względu na charakter opadów atmosferycznych powódzie dzielą się na opadowe oraz wywołane deszczami nawalnymi.

Powódzie opadowe występują na terenie całego kraju, najczęściej w okresie od maja do września. Ich zasięg i gwałtowność przebiegu zależą od charakteru deszczu, czasu jego trwania oraz warunków fizyczno-geologicznych terenu.

Powódzie wywołane deszczami nawalnymi (tzw. oberwaniami chmury) są bardzo gwałtowne, lecz z reguły krótkotrwałe i o niewielkim zasięgu terytorialnym (lokalny charakter), z reguły powodują duże straty z uwagi na trudny do przewidzenia przybór wód. Tego typu powodziami zagrożona jest głównie Polska południowa (Karpaty, Sudety, Roztocze, Góry Świętokrzyskie), jednak dość często występują one również w rejonie Polski północnej i środkowej. Powódzie opadowe z deszczów frontalnych tworzą się zarówno na nizinach jak i w okolicach górskich i nizinnych, przy czym na zwiększenie opadów w górach wpływ ma rzeźba terenu. W przeciwieństwie do opadów nawalnych, opady rozlewne mają duży zasięg terytorialny.

¹⁵³*Rodzaje katastrof*, ADEVIQ - Samodzielny Poprzemysłowy Instytut Naukowy, „www.ratownictwo.chem.p/arty/katas.htm z dnia 12.04 2007 r.

Ze względu na opady atmosferyczne wyróżnia się powodzie roztopowe, zatorowo-lodowe, zatorowo-śryżowe i sztormowe¹⁵⁴. Powodzie roztopowe występujące w końcu półrocza zimowego obejmują swym zasięgiem obszary największe ze wszystkich rodzajów powodzi. Natomiast nagłe wezbrania roztopowe mogą mieć charakter lokalny. Wezbrania i powodzie tego typu występują zarówno na nizinach jak i w górach, dominują w środkowej i północnej części kraju. Powodzie zatorowo-lodowe występują w czasie spływu lodów na nieuregulowanych odcinkach rzek z lokalnymi przewężeniami, na łukach, wyspach i ostrych zakolach. Ten typ powodzi występuje zarówno na rzekach górskich jak i nizinnych – najczęściej pod koniec lutego i w marcu. Najczęściej zatory lodowe pojawiają się na środkowych i dolnych odcinkach Wisły i Odry i ich większych dopływów. Występują miejsca na tych rzekach np. w okolicach Wyszogrodu, Gdańska-Żuław, Płocka, Włocławka szczególnie często nawiedzane przez ten rodzaj powodzi. Powodzie zatorowo-śryżowe występują w Polsce najczęściej na Noteci i Brdzie w grudniu i styczniu przy gwałtownych spadkach temperatury do – 10°C. Powodzie sztormowe występują w Polsce na Wybrzeżu w Zatokach, Zalewie Wiślanym i Szczecińskim oraz na ujściowych odcinkach rzek uchodzących bezpośrednio do morza na skutek spięrzeń wody powodowanych sztormem i wpychaniem wód morskich do rzek powodując ich spięzienia. Powódź o charakterze sztormowym może również stanowić bezpośrednie zagrożenie dla Żuław Wiślanych położonych na terenach depresyjnych. Ponadto istnieje potencjalna możliwość wystąpienia powodzi spowodowanych katastrofą obiektów hydrotechnicznych.

Obok zagrożeń powodziowych, poważne niebezpieczeństwo stanowią znaczne opady śniegu zwłaszcza w okresie ich występowania w postaci zamieci, zawiei oraz zasp śnieżnych. Silne mrozy powodują straty w produkcji rolnej, naruszają normalną pracę systemów energetycznych i komunikacyjnych oraz zakładów przemysłowych. Oczywiście śnieżycy, gołoledź, silny mróz, szadź czy osadzanie się mokrego i zamrożonego śniegu nie wszystkim kojarzy się od razu z klęską żywiołową. Zjawiska te przybierają charakter klęski dopiero wówczas, gdy na skutek śnieżyc czy skoków temperatur a przede wszystkim silnych mrozów,

¹⁵⁴ Por. J. Falecki, B. Wiśniewski, *Zapobieganie zagrożeniom niemilitarnym i likwidowanie ich skutków przez Siły Zbrojne RP*, AON, Warszawa 2005, s. 21.

następuje długotrwała przerwa w dostawie energii elektrycznej lub w łączności, przerwany zostaje ruch drogowy czy kolejowy¹⁵⁵.

Silne wiatry na ogół towarzyszą gwałtownym zmianom pogody. Występowanie anomalii pogodowych często prowadzi do klęsk żywiołowych, jakimi są huragany¹⁵⁶ i trąby powietrzne¹⁵⁷. Wiatr o prędkości 24,5 – 28,4 m/s (89-102 km/h) określany jest jako „silna wichura”. Wyrывa wówczas drzewa z korzeniami, powoduje uszkodzenia budynków (zrywa dachy), łamie drzewa, wieże, linie energetyczne itd.. Największe prędkości wiatru odnotowane na stacjach synoptycznych wynosiły: 48 m/s w Bielsku Białej (grudzień 1989 r.), 45 m/s w Gdańsku (styczeń 1964 r.) oraz 44 m/s w Łebie (luty 1990 r.). Z analiz prawdopodobieństwa wystąpienia huraganowych wiatrów na obszarze Polski wynika, że na całym obszarze kraju występuje zagrożenie silnym wiatrem, a w rejonach północnych i południowych nawet bardzo silnym. Huraganowe wiatry o średniej prędkości 120 km/godz. i więcej, są zjawiskiem powstającym nagle, o bardzo trudnym do przewidzenia oraz określenia miejscu ich wystąpienia. Powodują zniszczenia lub poważne uszkodzenia zabudowań, napowietrznych sieci energetycznych i telekomunikacyjnych, drzewostanu, blokadę dróg kołowych i kolejowych a także niosą za sobą ofiary ludzkie. Powstałe podczas silnych wiatrów zakłócenia w dopływie energii elektrycznej oraz uszkodzenia sieci telekomunikacyjnej i energetycznej w znacznym stopniu utrudniają szybką ocenę niekorzystnych zdarzeń, co wpływa na opóźnienia związane z likwidowaniem ich skutków.

¹⁵⁵ *Rodzaje katastrof*, ADEVIQ - Samodzielny Poprzemysłowy Instytut Naukowy, www.ratownictwo.chem.pl/artty/katas.htm z dnia 12.04 2007 r.

¹⁵⁶ Huragan - najsilniejszy wiatr, o sile 12 stopni w skali Beauforta, cyklon wiejący z prędkością przekraczającą 32,5 m/s, wyrывający duże drzewa razem z korzeniami, walący budynki itp. Źródło: *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwa Europa 2001, s. 214.

¹⁵⁷ Trąba powietrzna - silny wir powietrzny o prawie pionowej osi i niewielkiej średnicy (od kilku do kilkuset metrów) powstający w chmurze burzowej, przemieszczający się nad powierzchnią Ziemi. Ma postać kolumny lub leja często dosięgającego powierzchni gruntu (trąba powietrzna) lub zbiornika wodnego (trąba wodna). Wiatr skierowany ku górze, wieje po torach spiralnych wzdłuż osi wiru z prędkością ponad 150 do 360 (w ekstremalnych warunkach do 500) km/godz. Przesuwając się nad lądem gwałtownie zasysa pył i piasek (może też porwać człowieka, zwierzę wielkości krowy, elementy konstrukcyjne budynków a nawet samochód), nad zbiornikami wodnymi - wodę. Przejściu trąby towarzyszy gwałtowny spadek ciśnienia nawet do wartości 25 hPa (2,5% normalnego ciśnienia atmosferycznego), burza i gwałtowne opady atmosferyczne (często grad). Źródło: WIEM, *Multimedialna Encyklopedia Powszechna*.

Awarie techniczne¹⁵⁸ są związane z nieprzewidzianymi uszkodzeniami lub zniszczeniami obiektów budowlanych, urządzeń technicznych, obiektów przemysłowych i komunikacyjnych. Skutki tych awarii często mogą zagrażać życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, środowisku na znacznych obszarach, a także mieniu. Ponadto ich konsekwencją może być zanieczyszczenie powietrza, wód i gleby¹⁵⁹. W Polsce, szczególnie w dużych aglomeracjach miejskich, może dojść do zniszczeń obiektów budowlanych. Ich konsekwencją mogą być zawalenia budynków, rozległe uszkodzenia sieci ciepłowniczej, wodociągowej i elektrycznej. Ponadto zdarzenia te powodują ogromne straty materialne i osobowe (zabici i ranni).

Do awarii budowlanych zalicza się: zawalenie budynku, podmycie mostu, wybuch gazu w instalacji mieszkaniowej, osunięcie się wykopów fundamentowych. Awarie te powodowane są wybuchami gazu, obsunięciem stropów lub nadwężeniem ważnych elementów konstrukcyjnych budynków, tąpnięciami ziemi oraz atakami terrorystycznymi. Innym powodem powstawania awarii budowlanych mogą być działania celowe. W tym przypadku może dojść do katastrof budowli hydrotechnicznych. Wynikiem zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących wodę może być katastrofalne zatopienie i ogromne niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi znajdujących się na terenach zagrożonych powodzią oraz szkody w mieniu i w środowisku naturalnym.

Inną grupę awarii technicznych stanowią awarie przemysłowe i należą do kategorii wypadków nadzwyczajnych, wyrządzających dotkliwe straty sanitarne, ekologiczne oraz szkody materialne. W wyniku ich powstania uwalniane są duże ilości substancji toksycznych, mogących objąć swoim szkodliwym działaniem znaczne obszary.

Awarie przemysłowe mogą powodować zagrożenia pożarowe, chemiczne, biologiczne i radioaktywne i mogą wystąpić na skutek awarii urządzeń, katastrof kolejowych, drogowych, powietrznych czy morskich, eksplozji zbiorników, cystern

¹⁵⁸ Awarią techniczną nazywamy gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Źródło: *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*. (Dz. U. Nr 62, poz. 5581), art. 3, ust. 3.

¹⁵⁹ P. Rejmer, *Podstawy toksykologii*, Wyd. Ekoinżynierii, Lublin 1999, s. 132

itp. Awarie przemysłowe mogą być też skutkiem oddziaływania czynników zewnętrznych, np. klęsk żywiołowych oraz błędami popełnianymi przez ludzi.

Pożary przemysłowe (będące przyczyną lub skutkiem awarii) przyczyniają się do dodatkowych zniszczeń obiektów i urządzeń przemysłowych oraz ograniczają możliwość szybkiej reakcji i likwidacji zagrożenia. Niebezpieczne są też pożary w przemyśle naftowym, a także na terenach roponośnych oraz przy transporcie paliw płynnych w cysternach kolejowych, samochodowych i na tankowcach.

Ponadto duże zagrożenie stanowią substancje promieniotwórcze, których zarówno okres działania, jak i obszar rozprzestrzeniania jest znacznie większy niż innych toksycznych środków przemysłowych. Największe niebezpieczeństwo dla życia ludzkiego stanowią substancje chemiczne w postaci płynnej, ze względu na żrące i trujące działanie samego płynu, jak i jego par¹⁶⁰.

W zakładach przemysłowych (głównie chemicznych) gromadzone są duże ilości produktów toksycznych oraz materiałów łatwopalnych i wybuchowych. Uszkodzenie linii technologicznej czy magazynowanych zbiorników w tych zakładach stanowi zagrożenie dla pracowników oraz dla okolicznych mieszkańców.

Rozwój techniki i postępująca motoryzacja potęgują zagrożenia, do których dochodzi podczas transportu lądowego, powietrznego, czy morskiego. Przyczyną wypadków drogowych jest najczęściej stan dróg, stan techniczny pojazdów oraz zachowanie się uczestników ruchu (brawura, przekraczanie prędkości, alkohol, itp.). W Polsce, stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym ocenia się powszechnie jako niezadowalający, ze względu na liczbę zabitych i rannych w porównaniu z innymi krajami Europy Zachodniej.

Rzadszym zjawiskiem są katastrofy kolejowe. Jednak duża liczba przewożonych pasażerów, wielkość i różnorodność niebezpiecznych ładunków (chemiczne, toksyczne, łatwopalne i inne) zwiększają skalę i rozmiar zagrożeń, które w równej mierze dotyczą pasażerów i mieszkańców miejscowości położonych w pobliżu szlaków kolejowych. Wypadki te są powodowane błędami

¹⁶⁰Rejestr zagrożeń oraz procedury podejmowane przez Siły Zbrojne RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r., s.28.

ludzi obsługujących zwrotnice kolejowe, awariami torowisk i urządzeń oraz działaniami celowymi. Tylko szybko podjęta i sprawnie przeprowadzona akcja ratownicza może ograniczyć straty katastrof kolejowych, ale i tak liczba ofiar może być duża.

Podobne w skutkach mogą być katastrofy morskie. Dochodzi do nich rzadko, lecz niejednokrotnie powodują śmierć wielu ludzi. Najbardziej spektakularne katastrofy to zatonięcia statków i promów pasażerskich przewożących często po kilkaset osób, a także tragedie, które rozgrywają się na pokładach zatopionych okrętów podwodnych.

Współczesne samoloty, mimo że są statystycznie najbezpieczniejszym środkiem transportu, nie zapewniają pełnego bezpieczeństwa. Co jakiś czas dochodzi do katastrof lotniczych, w których ginie od kilku do kilkuset osób. Zwykle są one powodowane błędami konstrukcyjnymi statków powietrznych lub awariami na ich pokładach, błędami pilotów lub osób odpowiedzialnych za naprowadzanie samolotów oraz aktami terrorystycznymi.

Epidemie¹⁶¹ chorób są kolejnymi zagrożeniami mogącymi destabilizować funkcjonowanie państwa. W ostatniej dekadzie Polska bardzo szybko weszła do grupy najczęściej odwiedzanych państw z liczbą ok. 300 milionów osób przekraczających granicę rocznie. Również miliony Polaków wyjeżdżają do krajów sąsiednich w interesach, w poszukiwaniu pracy lub jako turyści. Ponadto coraz więcej osób podróżuje do coraz bardziej oddalonych krajów europejskich lub na inne kontynenty. Wymiana turystyczna z krajami sąsiadującymi, również zwiększa zagrożenie wystąpienia w naszym kraju epidemii chorób.

Poważnym zagrożeniem jest epidemia grypy, która występuje w każdej szerokości geograficznej a zachorowania na grypę notowane są w każdej grupie wiekowej. Zgodnie z danymi WHO na grypę w świecie choruje około 330-990 mln osób, umiera natomiast z powodu komplikacji pogrypowych od 500 tys. do

¹⁶¹ Epidemia to pojawienie się w zbiorowisku ludzkim (w zwierzęcym – epizoocja) na określonym terenie i w określonym czasie zachorowań na daną chorobę w liczbie przypadków znacznie większej niż w latach poprzednich i wyraźnie odbiegającej od liczby, której można było oczekiwać na podstawie obserwacji tego okresu. Cechą dość częstą epidemii, choć niestałą, bywa jej nagły początek, gwałtowny wzrost liczby zachorowań i szybkie szerzenie się. Zdarzają się jednak epidemie narastające stopniowo i powoli. Źródło: *Mała encyklopedia medycyny*, PWN, Warszawa 1979, s. 291.

1 mln¹⁶². W Polsce liczba zachorowań na grypę waha się w zależności od sezonu epidemicznego od kilkuset tysięcy do kilku milionów. Szczególnie niebezpieczna może być podwójna infekcja wywołana jednocześnie ludzkimi i ptasimi wirusami grypy, która stwarza możliwość powstania takiego wariantu wirusa grypy, który mógłby okazać się niebezpieczny dla ludzi z wywołaniem pandemii¹⁶³ włącznie.

Ponadto zagrażają nam nowe, dotychczas nienotowane choroby zakaźne. W ciągu ostatnich 20 lat zidentyfikowano ponad 30 nowych, wysoko infekcyjnych chorób. Klasycznym przykładem nowych zagrożeń jest AIDS, choroba, która pojawiła się w latach osiemdziesiątych. Obok AIDS potencjalnym zagrożeniem dla Polski może być choroba Kreuzfelda–Jakoba, lub jej wersja „zwierzęca” - BSE, które dają o sobie znać szczególnie w ostatnim okresie. Inne szczególnie niebezpieczne choroby to między innymi: gorączki krwotoczne i wirusowe zapalenie wątroby typu „C”.

Każda powódź powoduje dodatkowe zagrożenie zdrowia i życia poprzez niszczenie sieci kanalizacyjnych, wypłukiwanie szamb, rozmywanie wysypisk śmieci, zalewanie cmentarzy i oczyszczalni ścieków. W następstwie tego procesu dochodzi do rozprowadzenia znajdujących się w wyżej wymienionych miejscach drobnoustrojów chorobotwórczych oraz substancji toksycznych po całym zalanym obszarze. Wraz z wodą wymyte przez falę powodziową szkodliwe czynniki docierają do magazynów żywnościowych (składy, hurtownie, sklepy), w wyniku czego żywność tam zgromadzona ulega zakażeniu. Sieci wodociągowe stają się ze względów sanitarnohigienicznych niezdatne do użytku, brakuje więc nieskażonej bakteriologicznie wody do picia i na potrzeby gospodarcze. Osoby przebywające na terenach objętych powodzią są szczególnie narażone na następujące choroby infekcyjne: dur brzuszny, dury rzekome, salmonellozy, czerwonkę bakteryjną, tężec, wirusowe zapalenie wątroby typu A. Niebezpieczeństwo wybuchu epidemii duru brzuszego w następstwie powodzi lub

¹⁶² Aneks do Planu działań Przeciwepidemicznych, *Procedury postępowania jednostek pionu sanitarno epidemiologicznego Wojskowej Służby Zdrowia w przypadku epidemii grypy w Siłach Zbrojnych RP*, Warszawa 2005, s. 3.

¹⁶³ Pandemia to epidemia obejmująca bardzo duże obszary, np. kraj, kontynent a nawet cały świat, w przeszłości w postaci pandemii szerzyły się: ospa prawdziwa, dżuma, cholera, obecnie – grypa. Źródło: *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, tom 4, PWN, Warszawa 1996, str. 754.

innej klęski, dzięki stosunkowo licznej populacji posiadającej odporność nabytą w wyniku prowadzonych szczepień, wydaje się stosunkowo niewielkie, tym niemniej prawdopodobne, a to ze względu na możliwość załamania się odporności poszczepiennej u osoby po masywnym zakażeniu pałeczkami duru.

2.4. ZAGROŻENIA WYWOŁYWANE PRZEZ NIEKORZYSTNE ZJAWISKA SPOŁECZNE, DZIAŁANIA PRZESTĘPCZE ORAZ NIEWYBUCHY I NIEWYPAŁY

Do najbardziej prawdopodobnych zagrożeń wywoływane przez niekorzystne zjawiska społeczne i działania przestępcze możemy zaliczyć proliferację broni masowego rażenia oraz przemyt innych materiałów niebezpiecznych, masowe migracje transgraniczne oraz niepokoje społeczne związane z określoną sytuacją kryzysową. Potencjalne zagrożenie tworzy również połączenie ewentualnych masowych migracji transgranicznych ze zorganizowaną działalnością przestępczą, przemytem broni, materiałów rozszczepialnych, narkotyków i środków do ich produkcji.

Postępujący proces umiędzynarodowienia przestępczości zorganizowanej przyczynia się do wzrostu zagrożeń wynikających z przemytu narkotyków, chorób mogących wywołać epidemię, przemytu materiałów niebezpiecznych, radioaktywnych oraz broni. W ostatnich latach na terenie Polski obserwuje się gwałtowny wzrost działalności transnarodowych grup przestępczych. Pozostaje on w związku z położeniem naszego kraju w bezpośrednim sąsiedztwie państw przechodzących przemiany polityczno-gospodarcze, co skutkuje łatwym transferem patologii społecznych, w tym szczególnie zorganizowanej przestępczości. Jednym z głównych transnarodowych zagrożeń bezpieczeństwa jest także możliwość niekontrolowanego transferu broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia. Materiały oraz technologie, które mogą być zastosowane do budowy takiej broni i środków jej przenoszenia, stają się coraz bardziej dostępne, natomiast instrumenty oraz procedury wykrywania i zapobiegania nielegalnemu obrotowi tymi materiałami i technologiami są nadal mało skuteczne¹⁶⁴.

¹⁶⁴ „Rejestr zagrożeń oraz procedury podejmowane przez Siły Zbrojne RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych” wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r., s.30.

Proliferacja broni masowego rażenia oraz przemysł innych materiałów niebezpiecznych są zagrożeniami wynikającymi głównie z geopolitycznego położenia Polski. Ponieważ nasz kraj jest krajem tranzytowym pomiędzy wschodem i zachodem Europy, dlatego też należy spodziewać się prób przemysłu materiałów niebezpiecznych, (w tym radioaktywnych oraz broni) przez nasze terytorium. Z całą pewnością w najbliższej przyszłości będzie narastał problem terroryzmu wykorzystującego broń masowego rażenia. Istnieje ryzyko, że broń chemiczna i biologiczna, materiały niebezpieczne i radioaktywne mogą przedostawać się do radykalnych reżimów, organizacji i grup terrorystycznych.

W ostatniej dekadzie publicznie potwierdzono 20 prób dywersyjnego przejęcia materiałów nuklearnych oraz ponad 200 przypadków nielegalnego handlu takimi materiałami¹⁶⁵.

W związku z możliwością ataków terrorystycznych z wykorzystaniem ww. broni szereg państw zachodnich jest w trakcie opracowywania koncepcji przeciwdziałania tego typu zagrożeniom. Opierać się one mają głównie na monitorowaniu transakcji handlowych dotyczących substancji potrzebnych do produkcji silnych toksyn i tworzeniu systemów chroniących newralgiczne punkty podatne na ataki terrorystyczne oraz na wzmocnieniu ochrony granic.

Szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego stanowi fakt posiadania broni masowego rażenia przez państwa powszechnie uważane za potencjalnie niebezpieczne. Do tej grupy państw zalicza się obecnie m.in. Koreę Płn., Iran i Sudan. Ww. kraje prowadzą od lat konsekwentną politykę zmierzającą do ograniczenia amerykańskich i europejskich wpływów w tych regionach świata. Jednym z głównych działań sprzyjających realizacji tej polityki było pozyskanie i rozwój technologii do produkcji broni masowego rażenia. Ze względu na relatywnie niskie koszty wytwarzania i przechowywania, oraz łatwość w pozyskaniu technologii państwa te weszły w posiadanie broni chemicznej i biologicznej już w latach 80 - tych. Należy jednocześnie podkreślić, że weryfikacja postanowień traktatów ograniczających rozprzestrzenianie broni masowego rażenia jest

¹⁶⁵ S. Koziej, *Podstawy bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego*, Myśl Wojskowa nr 4, 2005, s. 20.

niezwykle trudna i w praktyce zależy właściwie od dobrej woli politycznej państw - sygnatariuszy.

Zagrożenia wynikające z masowych imprez¹⁶⁶ oraz zgromadzeń są zagrożeniami wynikającymi z zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas, których lub po ich zakończeniu może dojść do: zamachu terrorystycznego, bójek pomiędzy „pseudokibicami”, dewastacji i niszczenia mienia społecznego, masowych kradzieży, czy wyrażenie niezadowolenia po rozwiązaniu zgromadzenia lub nie spełnienia żądań osób protestujących.

Masowe imprezy sportowe i kulturalne oraz zgromadzenia o charakterze religijnym i międzynarodowym gromadzą w jednym miejscu się od kilku do kilkuset tysięcy uczestników. Tego typu przedsięwzięcia są doskonałym celem dla ataków terrorystycznych. Ewentualne masowe straty wśród uczestników oraz rozgłos, jaki zapewniają media będące na miejscu zdarzenia powodują, że atak na tego typu cel jest niezwykle atrakcyjny.

Masowe imprezy sportowe i kulturalne charakteryzują się tym, że przeciwko sobie mogą wystąpić dwie grupy ludzi dążące do bezpośredniej konfrontacji, która ma wykazać dominację jednej grupy nad drugą (np. pseudokibice na meczu piłki nożnej, skini i punki w czasie koncertu rockowego itp.). Podobnie organizowane przedsięwzięcia typu „Parada Równości” gromadzą przeciwników czasem organizujących tzw. kontrparady, które mogą kończyć się konfrontacją.

Imprezy o charakterze międzynarodowym jak Europejski Szczyt Gospodarczy czy Szczyt Rady Europy gromadzą przeciwników globalizacji i innych ruchów i organizacji zarówno rodzimych jak i międzynarodowych. Istnieją zagrożenia wykorzystania tych przedsięwzięć do organizacji protestów, pokazania sprzeciwu i niezadowolenia, co jest wyrażane publicznie ze względu na rozgłos, jaki zapewniają protestującym przedstawiciele środków masowego przekazu (prasy, radia i telewizji). Tego typu wydarzenia mogą przerodzić się w zbiorowe zakłócenia ładu i porządku publicznego, niszczenie mienia prywatnego i społecznego a nawet masowej kradzieży. Niezadowolony tłum nie mając

¹⁶⁶ Impreza masowa to impreza sportowa, artystyczna lub rozrywkowa, na której liczba miejsc dla osób na stadionie, w innym obiekcie niebędącym budynkiem lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej wynosi - nie mniej niż 1.000, a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie imprezy - nie mniej niż 300. Źródło: http://www.bip.brzeg.pl/zalaczniki/787/BIP__imprezy_masowe.doc z dnia 12.04 2007 r.

konkretnego przeciwnika, z którym mógłby walczyć może przystąpić do celowej dewastacji mienia (np. wybijania okien wystawowych w sklepach), a następnie plądrować pomieszczenia, skąd zabierane są towary. Zjawisku temu sprzyjają takie okoliczności jak poczucie anonimowości w dużym zbiorowisku ludzkim, poczucie bezkarności spowodowane przeświadczeniem, że sprawców bójek, pobicz czy kradzieży obroni tłum.

Coraz poważniejszym wyzwaniem dla Polski – jako członka UE – może być **masowa migracja**¹⁶⁷ z krajów biednych i słabo rozwiniętych, będąca także skutkiem występujących tam konfliktów, prześladowań politycznych, zjawiska państw “w stanie rozkładu”, dewastacji środowiska¹⁶⁸.

Niepokojące jest, iż w ostatnich latach odnotowuje się zagrożenie nielegalną migracją w formach zorganizowanych. Organizacją przerzutów nielegalnych migrantów zajmują się profesjonalne grupy przestępcze mające powiązania z obywatelami innych państw. Grupy te są wyposażone w najnowocześniejszy sprzęt i broń palną, a także są wysoce wyspecjalizowane, hermetyczne i często powiązane więzami rodzinnymi. Występuje także tendencja do podporządkowania sobie poszczególnych rejonów przyległych do granicy jak i przejść granicznych¹⁶⁹.

Od 1995 r. Polska stopniowo staje się nie tylko krajem tranzytowym, lecz także docelowym dla niektórych grup migrantów. W miarę wzrostu stopy życiowej rośnie atrakcyjność Polski jako miejsca osiedlenia, zwłaszcza po przystąpieniu do UE, a także z uwagi na możliwość ubiegania się o status uchodźcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Najbardziej zagrożone nielegalną migracją są odcinki granicy poza przejściami granicznymi (tzw. zielona granica). W ostatnich latach następuje spadek liczby przerzucanych osób z byłego ZSRR, znacznie natomiast wzrasta przerzut osób z Azji Południowo-Wschodniej, Sri Lanki, Indii, Bangladeszu, Pakistanu, Afganistanu, a także Libii, Iraku i Iranu.

¹⁶⁷ Migracja to proces przemieszczeń przestrzennych ludzi, zmiany miejsca zamieszkania osób, które przenoszą się z miejsca pochodzenia do miejsca przeznaczenia. W zależności od przyczyn migracje dzieli się na zarobkowe, rodzinne, narodowościowe, religijne, polityczne, rekreacyjne, turystyczne, źródło: *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, tom 4, PWN, Warszawa 1996, str. 214.

¹⁶⁸ Por. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, rozdział I.

¹⁶⁹ D. Podleś, B. Wiśniewski, *Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego „Problemy Ochrony Granic”* 2004, nr 28, s. 149.

Głównymi organizatorami przerzutu są często obywatele państw azjatyckich, którzy zalegalizowali swój pobyt na terytorium Polski, Czech, WNP lub państw Europy Zachodniej, głównie Niemiec. Liczba zatrzymywanych za nielegalne przekroczenie granicy na odcinku zachodnim ma tendencję wzrastającą. Najwięcej problemów stwarzają obywatele Afganistanu, Sri Lanki, Mołdawii, Ukrainy, Indii, Pakistanu oraz Armenii¹⁷⁰.

Niekontrolowane migracje ludności do Polski mogą spowodować:

- zwiększoną ilość rozbojów i kradzieży na terenie kraju (szczególnie w województwach przygranicznych oraz z uwagi na centralne położenie, w stolicy państwa i województwie mazowieckim);
- występowanie zbrojnych porachunków pomiędzy emigrantami;
- zwiększenie zagrożenia epidemiologicznego;
- powstanie załóżków ośrodków międzynarodowej przestępczości zorganizowanej;
- powstanie struktur organizacyjnych międzynarodowego terroryzmu;
- pogorszenie stosunków dyplomatycznych z wybranymi państwami (casus Czeczenii i związane z tym pogorszenie stosunków dyplomatycznych polsko-rosyjskich);
- rozwój nielegalnego handlu oraz powstanie zaburzeń na rynku pracy;
- rozwój żebractwa oraz agresywnych form wyłudzenia pieniędzy.

Należy jednak podkreślić, że prawdopodobieństwo wystąpienia masowej migracji transgranicznej jest obecnie niewielkie¹⁷¹.

Problem **zagrożenia niewybuchami i niewypałami** w dużej mierze dotyczy rejonów Polski gdzie podczas II Wojny Światowej trwały uporczywe walki oraz miast, które były przygotowywane do obrony. Największe nasycenie zaporami minowymi na terenie Polski występowało w rejonach największych walk, wzdłuż głównych naturalnych przeszkód terenowych i przebiegu rubieży obronnych. W trakcie działań wojennych na obszarze Polski porzucono ogromne ilości różnego rodzaju amunicji, również w magazynach garnizonowych i składach polowych. Składy z amunicją, bombami, moździerzami i innymi rodzajami amunicji rozlokowane były od Narwi do Bałtyku i od Wisły do Odry. Dlatego też w rejonach,

¹⁷⁰ P. Waniek, *Ogólna charakterystyka migracji*, Myśl Wojskowa nr 5, Warszawa 2005, s. 82.

¹⁷¹ Szerzej J. Falecki, B. Wiśniewski, *Zapobieganie zagrożeniom niemilitarnym...*, wyd. cyt. s. 28.

gdzie tempo działań bojowych nie pozwoliło wojskom w pełni wykorzystać, ewakuować czy też zniszczyć zgromadzonych zasobów amunicji, dotychczas są one odkrywane i nie można stwierdzić w sposób jednoznaczny kiedy zostaną zlikwidowane. Do miast gdzie znalezisk pochodzenia wojennego jest najwięcej należą: miasta Górnego Śląska, Wrocław, Łódź, Warszawa, Poznań, Bydgoszcz, Grudziądz, Szczecin, aglomeracja Trójmiasta.

Po 1956 roku wojska inżynieryjne zakończyły operację rozminowania terenu kraju i przystąpiły do akcji oczyszczania z min, niewypałów, niewybuchów i innych materiałów niebezpiecznych siłami minerskich patroli oczyszczania terenu. Po ponad pięćdziesięciu latach akcji rozminowania i oczyszczania kraju w dalszym ciągu corocznie znajduje się dziesiątki tysięcy niewypałów, niewybuchów i innych materiałów niebezpiecznych¹⁷².

W 2006 roku minerskie patrole usunęły ponad 700 000 sztuk min przeciwpiechotnych i przeciwpancernych, bomb lotniczych, torped, pocisków artyleryjskich i moździerzowych, granatów ręcznych oraz innej amunicji. Przeciętnie każdego dnia na terenie kraju jest 25 zgłoszeń wymagających interwencji patrolu saperskiego¹⁷³. Niebezpieczeństwo natknięcia się na pozostawioną dużą liczbę min zwiększa się na terenach nowych budów oraz podczas prac konserwatorskich i wyburzeniowych w starych dzielnicach miast¹⁷⁴.

Również na morzu odkrywane są ślady tych działań w postaci znalezisk, takich jak miny morskie, torpedy, wraki, samoloty. W okresie II wojny światowej na Morzu Bałtyckim postawiono dużą liczbę min morskich (polskich, rosyjskich, angielskich i niemieckich). Ponadto w Zatoce Puckiej prowadzono badania i próby niemieckich torped lotniczych. Ile tej broni zostało jeszcze na dnie morza dotychczas nie ustalono.

¹⁷² Por. „Plan udziału SZ RP w oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych” wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r. s. 6.

¹⁷³ Dane Szefostwa Wojsk Inżynieryjnych Sił Zbrojnych RP.

¹⁷⁴ Por. P. Tyrła, *Edukacja dla ochrony cywilnej. Organizacja i zarządzanie systemem*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999, s. 108.

*

*

*

W wyniku przeprowadzonych badań zidentyfikowano zbiór zagrożeń niemilitarnych, który jest zbiorem różnorodnym, zawierającym szeroką gamę zagrożeń, począwszy od powodowanych przez siły natury, poprzez wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i technologicznego a kończąc na zagrożeniach terrorystycznych, przestępczych i niekorzystnych zjawiskach społecznych. Dokonano podziału tego zbioru na trzy grupy zagrożeń, co ułatwi proces planowania, szkolenia oraz opracowania i stosowania procedur. W wyniku badań, obok istniejących w literaturze przedmiotu podziałów na grupy zagrożeń naturalnych, cywilizacyjnych czy o charakterze terrorystycznym, zidentyfikowano grupę zagrożeń wywoływanych przez niekorzystne zjawiska społeczne, działania przestępcze oraz niewybuchy i niewypały. Istotny jest także podział grupy zagrożeń terroryzmem ze względu na miejsce przeprowadzenia ataku, lub z którego miejsca atak jest wprowadzany, oraz ze względu na użyte środki ataku.

W zidentyfikowanym zbiorze nie uwzględniono takich rodzajów zagrożeń, w których zwalczaniu i usuwaniu skutków pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP, ze względu na aktualnie istniejący stan prawny, brak stosownego sprzętu i wyposażenia czy uwarunkowania historyczne, prawdopodobnie nie będą brać udziału. Do tych zagrożeń zaliczono: korupcję struktur władzy, ubóstwo, narkobiznes, handel żywym towarem, pranie brudnych pieniędzy, destabilizację systemu finansowego, demonstracje, blokady dróg, załamanie się systemu energetycznego czy informatycznego, degradację środowiska naturalnego czy atak na systemy informatyczne.

Dokonując analizy wyników badań zidentyfikowanych zagrożeń niemilitarnych, stwierdzono, że mogą one skutkować:

- stratami ludzkimi i wzrostem zachorowań obywateli oraz wywołaniem epidemii chorób,
- powstaniem znacznych strat materialnych w gospodarce narodowej, obiektach użyteczności publicznej, infrastrukturze drogowej i kolejowej oraz mieniu publicznym i prywatnym,

- paraliżem ekonomicznym kraju,
- pogorszeniem stosunków dyplomatycznych z krajami związanymi z zaistniałą sytuacją kryzysową (np. migracja),
- dezorganizacją funkcjonowania określonych organów władzy państwowej, administracji rządowej, gospodarki narodowej i służb zabezpieczających funkcjonowanie państwa,
- powstaniem paniki, chaosu oraz wzrostem przestępczości w rejonach zagrożeń,
- przepełnieniem szpitali oraz przychodni, brakiem środków opatrunkowych i farmakologicznych a więc konsekwentnie pogorszeniem się działania służb medycznych,
- wystąpieniem zakłóceń komunikacyjnych.

Analiza potencjału SZ RP pozwoliła na określenie następujących zadań zwalczania i usuwania skutków zidentyfikowanych zagrożeń niemilitarnych:

- udział w prowadzeniu rozpoznania i monitorowania sytuacji kryzysowej na terenie kraju w tym monitorowanie sytuacji skażeń radiacyjnych, chemicznych i biologicznych,
- monitorowanie sytuacji powietrznej na podejściach do granic i nad obszarem kraju oraz zwalczanie ataku terrorystycznego z powietrza typu RENEGADE w ramach dyżurów bojowych Air Policing,
- udział w bezpośrednich akcjach antyterrorystycznych oraz osłonie i izolacji rejonu działań antyterrorystycznych na lądzie,
- udział w realizacji zadań antyterrorystycznych na morzu zarówno w portach jak i na wodach terytorialnych,
- wspieranie działań psychologicznych wyspecjalizowanych pododdziałów i specjalistów Policji,
- udział w zwalczaniu i usuwaniu skutków klęsk żywiołowych związanych z pożarami przestrzennymi, powodziami i zatorami lodowymi, tąpnięciami i osunięciami ziemi oraz obfitymi opadami śniegu,
- udział w likwidacji skutków epidemii chorób i awarii technicznych,
- udział w ewakuacji ludności cywilnej i jej mienia z terenów zagrożonych oraz w ochronie pozostawionego mienia,

- tymczasowe zakwaterowanie ewakuowanej ludności z wykorzystaniem infrastruktury wojska oraz udział w organizacji czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach,
- wsparcie Policji i straży miejskiej w utrzymaniu porządku publicznego oraz udział we wzmocnieniu ochrony i obrony obiektów o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa,
- wsparcie pozostałych podmiotów uczestniczących w sytuacji kryzysowej w zakresie możliwości wykorzystania wojskowej infrastruktury logistycznej, udostępniania sprzętu wojskowego, środków dowodzenia, łączności i informatyki, środków do zabiegów specjalnych oraz wspierania w działaniach poszukiwawczych osób zaginionych,
- oczyszczanie terenu z materiałów wybuchowych i przedmiotów niebezpiecznych,
- przeciwdziałanie skutkom powstałych awarii (wypadków) z radioaktywnymi i toksycznymi środkami przemysłowymi oraz ataków terrorystycznych z wykorzystaniem środków biologicznych, radiologicznych i chemicznych,
- transport powietrzny jednostek antyterrorystycznych i specjalnych,
- udział w akcjach Systemu Poszukiwania i Ratownictwa SAR i ASAR,
- przeciwdziałanie zorganizowanej przestępczości w zakresie: przeciwdziałania zaborowi broni, środków bojowych i materiałów wybuchowych, akcji przeszukiwania terenu oraz akcji blokująco-izolujących,
- udział w działaniach przeciwepidemicznych i wsparcie służb medycznych,
- udział w odśnieżaniu szlaków komunikacyjnych i w doraźnej naprawie infrastruktury drogowej i kolejowej (mającej wpływ na funkcjonowanie państwa),
- wsparcie Straży Granicznej w zakresie przeciwdziałania masowej migracji,
- współudział w odtwarzaniu infrastruktury ekonomicznej państwa, kluczowej dla jego funkcjonowania,
- transport środków zaopatrzenia i pomocy humanitarnej do rejonów objętych sytuacją kryzysową.

Należy podkreślić, że znakomita większość przedstawionych powyżej zadań jest realizowana przez Siły Zbrojne RP. Do nowych zadań, które wynikają z zidentyfikowanych zagrożeń zaliczono: tymczasowe zakwaterowanie

ewakuowanej ludności z wykorzystaniem infrastruktury wojska, wsparcie pozostałych podmiotów uczestniczących w sytuacji kryzysowej w zakresie wykorzystania infrastruktury logistycznej wojska, wspieranie w działaniach poszukiwawczych osób zaginionych, transport powietrzny jednostek antyterrorystycznych, wsparcie Straży Granicznej w zakresie przeciwdziałanie masowej migracji oraz przeciwdziałania zorganizowanej przestępczości w zakresie: przeciwdziałania zaborowi broni, środków bojowych i materiałów wybuchowych, akcji przeszukiwania terenu oraz akcji blokująco-izolujących.

Uzyskane w tym rozdziale wyniki badań pozwoliły na określenie, w jakiego rodzaju współczesnych i potencjalnych zagrożeniach niemilitarnych, mających wpływ na bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej, Siły Zbrojne RP mogą wspierać resorty¹⁷⁵, administrację państwową i samorządową, służby, inspekcje oraz inne instytucje w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych. Ponadto ułatwiły opracowanie koncepcji udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych. Są pomocne w procesie planowania rozwoju oraz dyslokacji SZ RP w aspekcie przygotowania ich do udzielenia władzom cywilnym niezbędnej pomocy w wypadku wystąpienia zagrożeń niemilitarnych w najbliższej dekadzie. Jednocześnie mogą być użyteczne nie tylko w środowisku Sił Zbrojnych RP, ale również przez wszystkich zajmujących się zarządzaniem kryzysowym w Polsce.

¹⁷⁵ Resort to „dział administracji państwowej kierowany przez ministra”. Źródło: *Mały słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 781

3. ANALIZA KRAJOWEGO SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO I SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO RESORTU ON

Rozwój sprawnego, wydajnego, właściwie zorganizowanego systemu bezpieczeństwa państwa pozostaje podstawowym zadaniem polskiej polityki bezpieczeństwa. System bezpieczeństwa narodowego musi być zorganizowany i wyposażony w sposób gwarantujący jego szybkie i sprawne działanie w każdych warunkach oraz w reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy¹⁷⁶.

W opinii wielu ekspertów, pomimo trwających od kilku lat prac legislacyjnych oraz niewątpliwym postępie, jakim należy określić uchwalenie *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, nie udaje się w pełni uporządkować prawnych podstaw działania państwa w sytuacjach kryzysowych i utworzenia kompleksowego KSZK odpowiadającego na zagrożenia polityczno-militarne i niemilitarne, kompatybilnego z NATO i UE. Systemu, który byłby w stanie skutecznie koordynować i w pełni wykorzystywać potencjał Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych.

Przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom nie odpowiada dotychczasowej tzw. resortowej strukturze odpowiedzialności, której podstawowym mankamentem jest brak koordynacji działań. Próby "doskonalenia" aktualnie istniejącego systemu, poprzez nakładanie na stare struktury nowych zadań, nie są dziś wyjściem z sytuacji¹⁷⁷. Dlatego też bieżący etap badań oparto na poszukiwaniu rozwiązań następujących problemów badawczych:

- jakie zmiany w obowiązującym systemie prawnym poprawiłyby wykorzystanie potencjału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych?
- jakie zmiany należy wprowadzić w wybranych elementach Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego oraz Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON, aby udział Sił Zbrojnych RP we wsparciu władz cywilnych w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych realizowany był z wykorzystaniem posiadanego przez wojsko potencjału?
- jakie relacje współdziałania występują pomiędzy Siłami Zbrojnymi RP a wybranymi elementami podsystemu pozamilitarnego oraz organami

¹⁷⁶ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 21.

¹⁷⁷ J. Bahr, *Działania na papierze*, "Rzeczpospolita", 27.05.2005 r., nr 174.

administracji rządowej i samorządowej w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych?

Rozwiązanie powyższych problemów w ramach procesu badawczego pozwoliło określić, jakich zmian należy dokonać w wybranych elementach KSZK i SZK resortu ON, aby zadania związane z udziałem SZ RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych na terenie RP, w czasie pokoju, realizowane były z wykorzystaniem posiadanych możliwości, adekwatnie do potencjalnych zagrożeń.

W procesie badawczym dokonano analizy szeregu ustaw „tematycznych” i rozporządzeń wykonawczych do tych ustaw, określających funkcjonowanie administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności oraz w stanach nadzwyczajnych, w aspekcie funkcjonowania KSZK. Ponadto analizie poddano resortowe dokumenty normatywno-prawne dotyczące zarządzania kryzysowego. Następnie, stosując metodę syntezy, zestawiono wnioski niniejszego rozdziału dotyczące organizacji i funkcjonowania KSZK i SZK resortu ON, relacji współpracy Sił Zbrojnych RP z wybranymi elementami podsystemu pozamilitarnego oraz organami administracji rządowej i samorządowej w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych.

3.1. ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE KRAJOWEGO SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Najwyższymi organami w zakresie zarządzania kryzysowego na szczeblu państwa są Prezydent, Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydent na wniosek Rady Ministrów w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego Prezydent przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej¹⁷⁸. Sejm może je uchylić

¹⁷⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483), art. 230, ust.1, art. 231.

bezwzględną większością głosów w obecności, co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej, Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu¹⁷⁹.

Ponadto Rada Ministrów zapewniając wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo państwa, w tym reagując na zagrożenia niemilitarne kieruje do Sejmu projekty ustaw i uchwał, oraz wydaje rozporządzenia, wypracowuje stanowisko kraju, które prezentowane jest na forum Rady Północnoatlantyckiej i Rady Unii Europejskiej oraz podległych im Komitetów i Komisji oraz decyduje w sprawach zabezpieczenia finansowego działań antykryzysowych.

Rada Ministrów współpracuje z Prezydentem RP. Najwyższym forum tej współpracy w zakresie wzajemnego informowania, uzgodnień i konsultacji jest Rada Gabinetowa, która jednak nie posiada kompetencji decyzyjnych.

Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸⁰ za pomocą organów administracji publicznej, których strukturę organizacyjną i funkcjonowanie w tym zakresie określa *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*¹⁸¹. Jednocześnie należy podkreślić, że zadania i kompetencje elementów tzw. Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego (KSZK) są oparte na regulacjach prawnych określających kompetencje najwyższych organów państwa, resortów, administracji publicznej i innych instytucji oraz ustawach o stanach nadzwyczajnych (*rys. 3.1*).

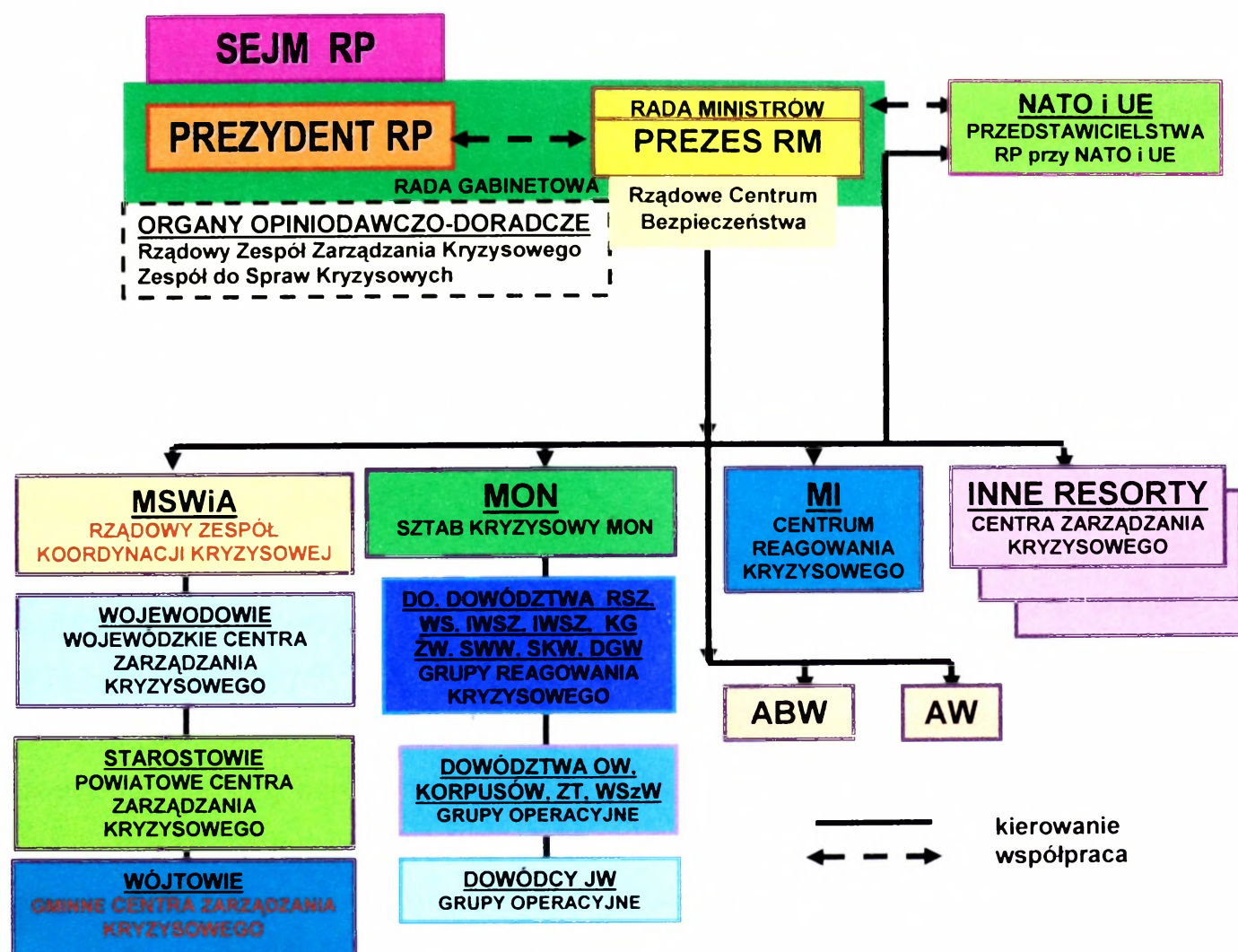
W przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje

¹⁷⁹ Tamże, art. 232.

¹⁸⁰ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. Nr 89, poz. 590), art.7, ust.1.

¹⁸¹ Zgodnie z ustawą ten „system” stworzony został na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej, wymagającej podjęcia szczególnych działań, które nie spełniają wymogów wprowadzenia stanu wyjątkowego lub klęski żywiołowej. W ustawie w sposób jednoznaczny określono organ decyzyjny odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe na każdym szczeblu systemu. Zgodnie z ustawą, gminne, powiatowe i wojewódzkie zespoły reagowania kryzysowego, utworzone na podstawie *Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, zostały przemianowane na odpowiednio gminne, powiatowe i wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego. Ponadto dookreślono ich funkcje i zadania, aby mogły realizować zadania szeroko pojętego zarządzania kryzysowego a nie tylko te wynikające z *Ustawy o stanie klęski żywiołowej*.

minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów¹⁸².



Rys. 3.1. Struktura Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego

Źródło: Opracowanie własne.

Organami opiniodawczo – doradczymi Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w zakresie zarządzania kryzysowego są Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (planowany do utworzenia na podstawie z *Ustawy o zarządzaniu kryzysowym*) i Zespół do Spraw Kryzysowych.

W skład **Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego** wchodzi: ministrowie kierujący działami administracji rządowej, które są odpowiedzialne za przeciwdziałanie występującym zagrożeniom, komendanci główni Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Granicznej szefowie służb specjalnych oraz innych

¹⁸²Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590), art.7, ust.2.

instytucji centralnych¹⁸³. Przewodniczącym Zespołu jest Prezes Rady Ministrów.

Do zasadniczych zadań Zespołu należy:

- przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych,
- doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych,
- opiniowanie i przedkładanie do zatwierdzenia Radzie Ministrów krajowego planu reagowania kryzysowego oraz wojewódzkich planów ochrony infrastruktury krytycznej,
- opiniowanie projektów decyzji Rady Ministrów dotyczących wprowadzania przedsięwzięć z wykazu przedsięwzięć Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK)¹⁸⁴.

Zespół do Spraw Kryzysowych jest organem pomocniczym Prezesa RM w sprawach kryzysowych. W skład Zespołu wchodzi: przewodniczący – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, sekretarze lub podsekretarze stanu w działach administracji rządowej, które są odpowiedzialne za przeciwdziałanie występującym zagrożeniom, komendanci główni Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Granicznej, Szef Sztabu Generalnego WP, Komendant Główny ŻW, szefowie służb specjalnych oraz innych instytucji centralnych.

Do zadań Zespołu m.in. należy analiza występujących i potencjalnych zagrożeń, opracowanie procedur postępowania w przypadku wystąpienia bezpośrednich zagrożeń (w tym aktów terroru), zapewnianie koordynacji działania i współpracy organów administracji rządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniom oraz reagowania i likwidacji ich skutków, oraz opiniowanie aktów prawnych dotyczących zarządzania kryzysowego¹⁸⁵.

Organem planistycznym Rady Ministrów, niestety bez kompetencji koordynujących, jest **Rządowe Centrum Bezpieczeństwa**, bezpośrednio podległe

¹⁸³ Niezrozumiałym jest, że w składzie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego zabrakło Szefa Sztabu Generalnego WP oraz Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, których podległe pododdziały i oddziały są ważnymi zasobami systemu zarządzania kryzysowego a jednym z ważniejszych zadań Zespołu jest przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych. Natomiast członkiem Zespołu jest Główny Geodeta Kraju, którego udział w zarządzaniu kryzysowym jest marginalny.

¹⁸⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590), art. 9.

¹⁸⁵ Zarządzenie nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2002 r. w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych, art. 3.

Prezesowi Rady Ministrów (planowane do utworzenia zgodnie z *Ustawą o zarządzaniu kryzysowym*). Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w sprawach zarządzania kryzysowego zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Ponadto monitoruje sytuację w kraju i na świecie pod kątem potencjalnych zagrożeń kryzysowych oraz zapewnia obieg informacji między elementami systemu zarządzania kryzysowego. Oprócz tego opracowuje plany reagowania kryzysowego i programy, mające na celu optymalne wykorzystanie dostępnych sił i środków w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny. Jest również odpowiedzialne za organizowanie i prowadzenie szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego¹⁸⁶.

Ministrowie kierujący określonym działem administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych, wykonują w systemie zarządzania kryzysowego zadania przy pomocy własnych urzędów, podległych jednostek organizacyjnych, służb, inspekcji i straży. Ponadto:

- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przy pomocy Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Centrum Zarządzania Kryzysowego,
- Minister Obrony Narodowej przy pomocy Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON, którego kluczowym elementem jest Sztab Kryzysowy MON¹⁸⁷,
- pozostali ministrowie przy pomocy zespołów i centrów zarządzania kryzysowego.

Wojewodowie, starostowie i wójtowie są organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie odpowiednio województwa, powiatu i gminy. Są odpowiedzialni za kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków potencjalnych zagrożeń oraz organizowanie i prowadzenie ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego. Do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego posiadają organ opiniodawczo – doradczy, jakim jest zespół zarządzania kryzysowego (stosownego

¹⁸⁶ Tamże, art. 11.

¹⁸⁷ Zgodnie z zapisami *Ustawy o zarządzaniu kryzysowym* organy centralne powinny posiadać ciała opiniodawczo – doradcze w postaci zespołów zarządzania kryzysowego oraz podmioty „sztabowe” (centra zarządzania kryzysowego), dlatego też należy liczyć się z sytuacją w wyniku, której nazewnictwo dla ww. podmiotów zostanie w przyszłości ujednoczone zgodnie z terminologią przyjętą w tej ustawie.

szczebla) w skład, którego wchodzi: szefowie służb, inspekcji, straży oraz osoby zatrudnione w zarządach gospodarki wodnej, melioracji i urządzeń wodnych i inne zaproszone osoby stosownie do szczebla zespołu¹⁸⁸. Natomiast zadania z zakresu zarządzania kryzysowego realizują przy pomocy własnych urzędów, szefów służb, inspekcji i straży oraz powołanych na mocy *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* centrów zarządzania kryzysowego. Do zadań centrów w ramach całodobowych dyżurów pełnionych w sytuacji kryzysowej należy w szczególności: zapewnienie obiegu informacji, współpraca z podmiotami realizującymi monitoring sytuacji kryzysowej, prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne oraz współdziałanie z innymi centrami zarządzania kryzysowego¹⁸⁹.

Funkcjonujące na podstawie *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* na wszystkich szczeblach KSZK organy opiniotawczo – doradcze, jakimi są zespoły zarządzania kryzysowego oraz organy koordynacyjno-wykonawcze, jakimi są centra zarządzania kryzysowego nie mają podstawy prawnej do realizacji swoich zadań w stanach nadzwyczajnych. Powyższe, wynika z analizy definicji „zarządzania kryzysowego” i „sytuacji kryzysowej” zawartych we wspomnianej ustawie¹⁹⁰. Ale jednocześnie ustawa ta zawiera zapisy nakazujące opracowanie na każdym szczeblu systemu zarządzania

¹⁸⁸Celowe wydaje się, aby skład Zespołów szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego, podobnie jak szczebel krajowy nie był stały, ale zmienny w zależności od rodzaju sytuacji kryzysowej. Pozytywnym jest, że przewodniczący Zespołu każdego szczebla posiada ustawowe uprawnienia zapraszania do udziału w pracach Zespołu, na prawach członka, inne osoby.

¹⁸⁹ Utworzenie centra zarządzania kryzysowego na poziomie gminy nie jest obligatoryjne a decyzja o jego utworzeniu leży w kompetencji wójta.

¹⁹⁰ Zgodnie z art. 2 *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* – **zarządzanie kryzysowe** „to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu **sytuacjom kryzysowym**, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru”. Natomiast art. 3 precyzuje, że **sytuacja kryzysowa** to „sytuacja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze **stanów nadzwyczajnych**, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Konsekwentnie więc zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej polegająca na zapobieganiu, przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków **sytuacji kryzysowych** bez wprowadzenia żadnego ze **stanów nadzwyczajnych**. Tak, więc **utworzone na podstawie Ustawy o zarządzaniu kryzysowym: Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, centra i zespoły zarządzania kryzysowego ministerstw oraz urzędów centralnych, wojewódzkie, powiatowe oraz gminne centra i zespoły zarządzania kryzysowego nie mają podstawy prawnej do funkcjonowania podczas stanów nadzwyczajnych.**

kryzysowego, planów reagowania kryzysowego zawierających informacje o możliwych do użycia siłach i środkach w sytuacjach kryzysowych i w czasie stanów nadzwyczajnych. Ponadto plany zawierają procedury reagowania kryzysowego określające zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych i w czasie stanów nadzwyczajnych. Powyższe, prowadzi do sytuacji, w której w czasie stanów nadzwyczajnych będą funkcjonowały plany reagowania kryzysowego przygotowane na sytuacje kryzysowe a elementy struktury systemu zarządzania kryzysowego, które powinny realizować te plany nie będą posiadały podstaw prawnych do działania.

W *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* określono układ planu reagowania kryzysowego oraz poziomy zarządzania kryzysowego, na których są opracowywane. Ustalono scentralizowany sposób planowania polegający na tym, że poziom nadrzędny wydaje wytyczne do przygotowania planów poziomowi niższemu a następnie je zatwierdza. Taki sposób planowania pozwoli na uniknięcie nieścisłości podczas opracowania planów, co jest niezwykle istotne podczas zarządzania kryzysowego.

Jednocześnie w ustawie określono zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, w których wykonywaniu mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych RP. Wśród wymienionych brak jest zadań związanych z działaniami antyterrorystycznymi ujętymi w *ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony* (z późniejszymi zmianami), natomiast są zadania ujęte w wymienionej ustawie a dotyczące usuwania i unieszkodliwiania materiałów niebezpiecznych oraz wykonywania zadań poszukiwawczo-ratowniczych. Ponadto nie ujęto zadań, jakie mogą realizować Siły Zbrojne RP w wypadku zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, jeżeli użycie Policji okaże się niewystarczające¹⁹¹. Uwzględnienie wspomnianych zadań wydaje się uzasadnione ze względu na zawartą w ustawie definicję „sytuacji

¹⁹¹ Zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego* oddziały Sił Zbrojnych RP wydzielone do pomocy Policji mogą być użyte w szczególności do: ochrony ważnych obiektów dla bezpieczeństwa państwa, osłony lub izolacji określonych obiektów, dróg, wydzielonych ulic lub części miast oraz wspierania działań oddziałów Policji przywracających bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym działań antyterrorystycznych.

kryzysowej”¹⁹², w której treści mieszczą się przedmiotowe zadania. Umieszczając część zadań zawartych w innych ustawach a części z nich nie uwzględniając nie zachowano zasady „jednolitości”.

Niezrozumiałym ograniczeniem użycia Sił Zbrojnych RP jest zapis art. 25 ust. 1 określający, że Minister Obrony Narodowej **na wniosek wojewody**, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Powyższe, praktycznie uniemożliwia staroście i wójtowi wprowadzenia wojska do działań sposobem alarmowym w nagłych sytuacjach kryzysowych¹⁹³. Ponadto ustawa nie stwarza możliwości wykorzystania w sytuacjach kryzysowych potencjału sił i środków organizacji pozarządowych i instytucji, które nie należą do organów administracji publicznej (OSP, PCK, GOPR, TOPR i innych). W sytuacji kryzysowej należy dążyć do podejmowania decyzji na jak najniższym szczeblu. W rzeczywistości nie będzie nigdy dwóch jednakowych sytuacji kryzysowych i reagowanie zawsze będzie odmienne a decydenci lokalnych szczeblach zarządzania kryzysowego (gmina, powiat) nie powinni być ograniczani w użyciu możliwych sił i środków, zwłaszcza w sytuacjach, gdy czas odgrywa ważną rolę.

Zgodnie z *Ustawą z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego. Działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej wykonuje w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa Prezes Rady Ministrów. Natomiast w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze jednego województwa lub części

¹⁹² Przedmiotową definicję „sytuacji kryzysowej” ujęto w podrozdziale 1.5. *Rozważania terminologiczne* niniejszej dysertacji.

¹⁹³ Wprowadzenie do akcji pododdziałów i oddziałów SZ RP sposobem alarmowym oraz nakazowym opisano w rozdziale IV niniejszej dysertacji, s. 136.

jego obszaru przedmiotowe zadania realizuje właściwy wojewoda¹⁹⁴. Zapisy niniejszej ustawy jednoznacznie zobowiązują Prezesa Rady Ministrów do podjęcia działań mających na celu przywrócenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej.

Natomiast w czasie stanu klęski żywiołowej zgodnie z **Ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej** działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują:

- minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister do którego kompetencji należy dany rodzaj klęski żywiołowej i jeżeli występuje ona na obszarze większym niż jednego województwa,
- wojewoda - jeżeli kryzys występuje na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa,
- starosta - jeżeli kryzys występuje na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,
- wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli kryzys występuje na obszarze gminy lub miasta¹⁹⁵.

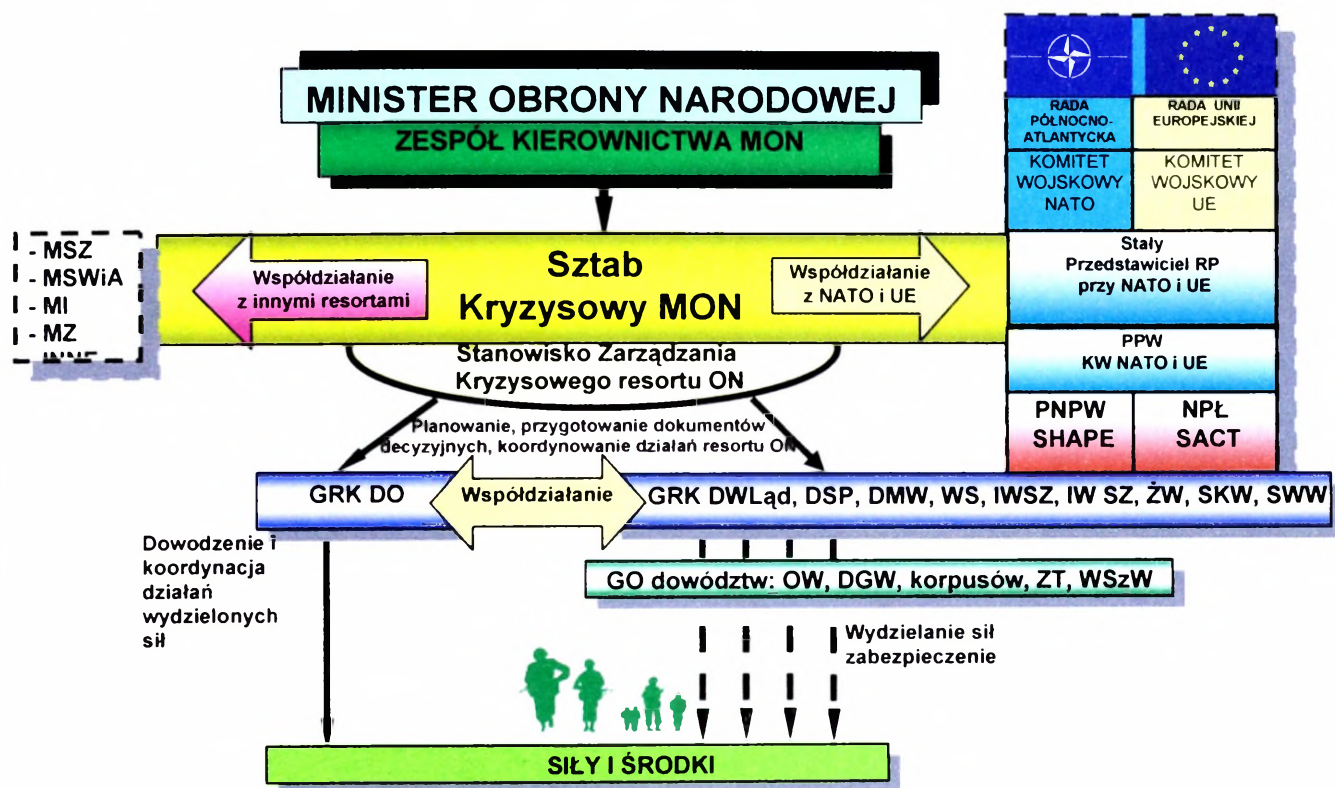
3.2. ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO RESORTU ON

W resorcie ON Minister kieruje w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych RP¹⁹⁶ a więc i Systemem Zarządzania Kryzysowego resortu ON (SZK resortu ON) - rys. 3.2. SZK resortu ON zapewnia sprawne i efektywne działanie Sił Zbrojnych RP zarówno podczas polityczno-militarnych jak i niemilitarnych sytuacji kryzysowych (również w ramach NATO i UE). Ponadto daje możliwość płynnego przejścia do kierowania przez Ministra Obrony Narodowej resortem w warunkach wojny.

¹⁹⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 113, poz. 985 z 20 lipca 2002 r.), art. 9.

¹⁹⁵ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 5581), art.8.

¹⁹⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z dnia 30 stycznia 1996 r.), art.3 ust. 1.



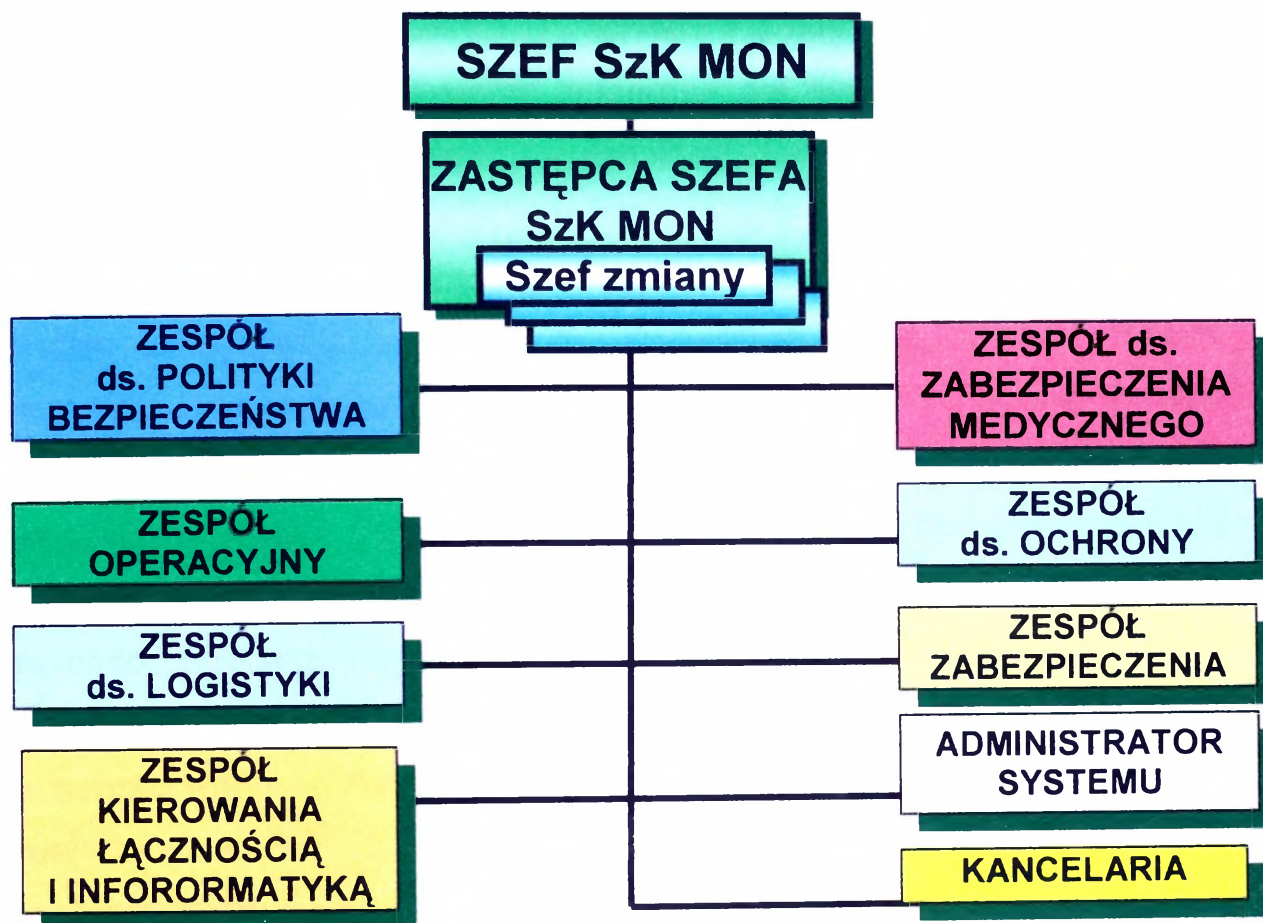
Rys. 3.2. System Zarządzania Kryzysowego Resortu ON.

Źródło: Opracowanie własne.

Organem opiniodawczo-doradczym w tym systemie jest Zespół Kierownictwa MON, który w razie potrzeby jest poszerzany odpowiednio o dowódców rodzajów sił zbrojnych, Dowódcę Wojsk Specjalnych, Dowódcę Dowództwa Operacyjnego, oraz dyrektorów (szefów, dowódców, komendantów, kierowników) komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej i jednostek organizacyjnych resortu ON¹⁹⁷.

Organem koordynacyjno-wykonawczym szczebla centralnego SZK resortu ON jest Sztab Kryzysowy MON (SzK MON), który jest powoływany do oceny zagrożeń, analiz zaistniałych sytuacji kryzysowych oraz przygotowania propozycji ich rozwiązań w ramach wsparcia procesu decyzyjnego Ministra Obrony Narodowej (rys. 3.3).

¹⁹⁷Por. Decyzja nr Z-1/ MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 lutego 2007 r. w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu Obrony Narodowej, pkt. 5.



Rys. 3.3. Struktura organizacyjna Sztabu Kryzysowego MON

Źródło: Opracowanie własne.

SzK MON podlegają Grupy Reagowania Kryzysowego (GRK) dowództw rodzajów sił zbrojnych, Dowództwa Operacyjnego (DO), Wojsk Specjalnych (WS), Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (IW SZ), Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia (IWSZ), KG Żandarmerii Wojskowej, Służby Kontrwywiadu Wojskowego (SKW), Służby Wywiadu Wojskowego (SWW) i Dowództwa Garnizonu Warszawa (DGW). Na niższych szczeblach dowodzenia, organami wykonawczymi SZK resortu ON są Grupy Operacyjne (GO) w dowództwach okręgów wojskowych, korpusach, związkach taktycznych, WSzW oraz jednostkach wojskowych¹⁹⁸. Natomiast w przypadku skierowania do działań kryzysowych sił i środków wydzielanych z co najmniej dwóch rodzajów sił zbrojnych, dowodzenie i koordynowanie ich działań realizuje DO po uprzednim przekazaniu tych sił w jego podporządkowanie.

Zgodnie z *Decyzją nr Z-1/ MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 lutego 2007 r. w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON na potrzeby*

¹⁹⁸ Por. Tamże, pkt. 2.

zabezpieczenia ponadresortowych funkcji Ministra Obrony Narodowej w zakresie kierowania zarządzaniem kryzysowym organizuje się Grupę Operacyjną MON działającą przy centralnym organie koordynującym zarządzanie kryzysowe na szczeblu kraju¹⁹⁹. SZK resortu ON stanowi integralną część KSZK oraz jest włączony w System Reagowania Kryzysowego NATO. Wspólnym ogniwem SZK resortu ON i Systemu Reagowania Kryzysowego NATO są: Polskie Przedstawicielstwo Wojskowe przy Komitecie Wojskowym NATO oraz Polskie Narodowe Przedstawicielstwa Wojskowe przy Sojuszniczym Dowództwie Transformacyjnym (Allied Command Transformation - ACT) i Sojuszniczym Dowództwie Operacyjnym (Allied Command Operations - ACO). W sytuacjach kryzysowych ich przedstawiciele biorą udział w procesie konsultacji sojuszniczych przekazując odpowiednie informacje i materiały do kraju oraz prezentując na forum Sojuszu wypracowane w Polsce stanowisko RP dotyczące rozwiązań sytuacji kryzysowej. Do zadań SZK resortu ON należy:

- rozpoznanie źródeł powstawania i kierunków rozwoju sytuacji kryzysowej oraz monitorowanie i ocena zagrożeń,
- zapewnienie stosownego do rodzaju oraz skali i charakteru kryzysu stopnia zaangażowania Sił Zbrojnych RP oraz koordynowanie ich udziału w reagowaniu na zaistniałą sytuację,
- określenie zakresu użycia sił i środków Ministerstwa Obrony Narodowej,
- przekazywanie zadań wykonawcom, nadzorowanie ich realizacji oraz koordynację działań wydzielonych sił,

¹⁹⁹ W polskim systemie prawnym nie określono precyzyjnie, jaki organ jest „centralnym organem koordynującym zarządzanie kryzysowe na szczeblu kraju”. Zgodnie z *Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, bezpośrednio podległe Prezesowi Rady Ministrów, zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Rządowego zespołu Zarządzania Kryzysowego. Konsekwentnie, więc powinno być „centralnym organem koordynującym zarządzanie kryzysowe na szczeblu kraju”, ale niestety nie posiada uprawnień koordynacyjnych. Natomiast *Ustawa o stanie klęski żywiołowej* precyzuje, że podczas stanu klęski żywiołowej wprowadzonej na obszarze większym niż jednego województwo działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania, którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub jej usuwanie, a w przypadku wątpliwości, co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów - minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. Konsekwentnie, więc organ kierującego tymi działaniami powinien być „centralnym organem koordynującym zarządzanie kryzysowe na szczeblu kraju”.

- przygotowanie i dystrybucję dokumentów wykonawczych (zarządzeń, decyzji, rozkazów, wytycznych itp.),
- utrzymanie gotowości elementów systemu kierowania SZ RP oraz ich zdolności do rozwinięcia w wojenne stanowiska kierowania,
- uruchamianie oraz koordynowanie realizacji przedsięwzięć Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego²⁰⁰ – realizowanych przez SZ RP.

SZK resortu ON posiada wielokanałową łączność telefoniczną, telefaksową i teleinformatyczną - jawną i utajnioną oraz oprogramowanie informatyczne wspomagające proces decyzyjny. Zasadnicza sieć informatyczna wykorzystywana przez SZK resortu ON przeznaczona jest do: wytwarzania, przetwarzania, wysyłania, przyjmowania i archiwizacji (w wersji elektronicznej) dokumentów niejawnych z informacjami do klauzuli TAJNE.

Na użytek SZK resortu ON opracowano „Plan użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych”, który zawiera informacje pozwalające na efektywne przygotowanie i utrzymanie w stałej gotowości do użycia wydzielone siły i środki w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych o charakterze niemilitarnym z zagrożeniami terrorystycznymi włącznie²⁰¹.

Dla zapewnienia realizacji zadań, w ramach zarządzania kryzysowego, zgodnie z „Wykazem przedsięwzięć i procedur uruchamiania Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego” ustalono dla SZK resortu ON następujące stany gotowości kryzysowej:

²⁰⁰ Narodowy System Pogotowia Kryzysowego (NSPK), uwzględnia wszystkie przedsięwzięcia i procedury zawarte w Systemie Reagowania Kryzysowego NATO - (NATO Crisis Response System - NCRS). W sierpniu 2001, Rada Północnoatlantycka zatwierdziła wytyczne polityki obronnej Sojuszu, które przewidują utworzenie jednolitego w pełni zintegrowanego NCRS. Zasadniczym celem NCRS jest zapewnienie Sojuszowi zbioru opcji i środków do sprawnego zarządzania i właściwej reakcji na polityczno-militarne zagrożenia kryzysowe. Ponadto system ma na celu poprawę zdolności kolektywnego reagowania Sojuszu w sytuacjach kryzysowych za pomocą szerokiego spektrum środków. Zawarte w nim środki oraz procedury ich wdrażania, umożliwiają reagowanie w odpowiednim czasie i w skoordynowany sposób stosownie do zaistniałej sytuacji kryzysowej lub zagrożenia. Przedsięwzięcia NSPK zostały zawarte w „Wykazie przedsięwzięć i procedur uruchamiania NSPK”, który został wdrożony „Dyrektywą w sprawie Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego” zatwierdzoną przez Prezesa Rady Ministrów w maju 2005 roku. NSPK stanowi integralną część Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁰¹ Plan użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP Rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r.

- Stała Gotowość Kryzysowa;
- Podwyższona Gotowość Kryzysowa;
- Gotowość Zagrożenia Kryzysowego;
- Pełna Gotowość Kryzysowa.

Stała Gotowość Kryzysowa oznacza stałą gotowość komórek organizacyjnych MON oraz wydzielonych struktur Sił Zbrojnych RP do rozwinięcia SZK resortu ON. Dyżurne służby operacyjne utrzymują gotowość do przekazywania sygnałów o podwyższeniu gotowości kryzysowej.

Podwyższona Gotowość Kryzysowa polega na zwiększeniu - w godzinach pozasłużbowych - dyspozycyjności obsady etatowej komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz wydzielonych struktur Sił Zbrojnych do rozwinięcia SZK resortu ON. Gotowość tą wprowadza się w przypadku wystąpienia zagrożeń mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej.

Natomiast Gotowość Zagrożenia Kryzysowego wprowadza się w przypadku wzrostu zagrożenia niewymagającego rozwinięcia pełnych obsad elementów Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON. Szczegółowe zadania dla elementów SZK resortu ON w tym stanie gotowości oraz stopień rozwinięcia ich obsady określają właściwi szefowie / dyrektorzy / dowódcy / komendanci, w stosunku do podległych im elementów, w zależności od charakteru zagrożenia.

Pełną Gotowość Kryzysową wprowadza się w razie nieuchronności wystąpienia kryzysu, wymagającego zaangażowania pełnych obsad elementów SZK resortu ON. Szczegółowe zadania w tym stanie gotowości określają właściwi decydenci, w stosunku do podległych im elementów systemu zarządzania kryzysowego - w zależności od charakteru zagrożenia²⁰².

Sygnały o wprowadzeniu stanów gotowości kryzysowej wprowadzane są na polecenie Ministra Obrony Narodowej, Szefa Sztabu Generalnego WP lub przez przełożonych stosownych szczebli dowodzenia w stosunku do podległych im elementów SZK resortu ON, poprzez system dyżurnych służb operacyjnych.

W sytuacji, gdy SZK resortu ON nie jest aktywowany, Dyżurna Służba Operacyjna Sił Zbrojnych RP (DSO SZ RP) w przypadku powstania sytuacji

²⁰² Decyzja nr Z-3/ MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 kwietnia 2006 r. w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu Obrony Narodowej, pkt. 15.

kryzysowej monitoruje ją oraz uruchamia do działania, stosownie do zaistniałej sytuacji kryzysowej właściwe siły i środki Sił Zbrojnych RP. Ponadto DSO SZ RP jest odpowiedzialna za aktywowanie SZK resortu ON oraz powiadamianie obsady Sztabu Kryzysowego MON (SzK MON) zgodnie z decyzjami Ministra Obrony Narodowej, Szefa Sztabu Generalnego WP lub Szefa SzK MON. Zadanie to realizowane jest poprzez dyżurne służby operacyjne (SZ RP, dowództw rodzajów sił zbrojnych, SWW, SKW, Komendy Głównej ŻW, DGW) oraz służby dyżurne komórek organizacyjnych MON wydzielających specjalistów do SzK MON. SzK MON jest głównym organem SZK resortu ON powoływanym do oceny zagrożeń, analiz zaistniałych sytuacji kryzysowych oraz przygotowania propozycji ich rozwiązań w ramach wsparcia procesu decyzyjnego Ministra Obrony Narodowej. Koordynuje on działania właściwych komórek organizacyjnych MON i dowództw Rodzajów Sił Zbrojnych w sytuacjach kryzysowych oraz przedstawia stanowisko wypracowane w tym zakresie.

GRK oraz GO zorganizowane i rozmieszczone są zgodnie z decyzjami dowódców rodzajów sił zbrojnych, okręgów wojskowych, Dowódcy Garnizonu Warszawa, dowódców korpusów, Komendanta Głównego ŻW, dowódców związków taktycznych i jednostek wojskowych oraz szefów WSzW.

Natomiast SzK MON pracuje na Stanowisku Zarządzania Kryzysowego resortu Obrony Narodowej zlokalizowanym w obiektach Sztabu Generalnego WP.

Do zadań Sztabu Kryzysowego MON należy w szczególności:

- monitorowanie i ocena zagrożeń,
- informowanie Ministra Obrony Narodowej o występujących zagrożeniach oraz przygotowywanie i przedstawianie propozycji rozwiązań sytuacji kryzysowych,
- opracowywanie i dystrybucja projektów dokumentów decyzyjnych Ministra Obrony Narodowej oraz rozkazodawczych Szefa Sztabu Generalnego WP,
- przygotowywanie danych do projektów aktów decyzyjnych naczelnych organów władzy państwowej,
- udział w procesie uruchamiania Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego w zakresie przedsięwzięć realizowanych przez SZ RP,

- koordynowanie działań wydzielonych komponentów Sił Zbrojnych RP do udziału w operacji kryzysowej do czasu podporządkowania ich Dowództwu Operacyjnemu,
- współudział w koordynowaniu realizacji zadań w ramach wsparcia państwa - gospodarza związanych z reagowaniem kryzysowym,
- utrzymywanie współpracy z krajowymi i międzynarodowymi organami (instytucjami) zaangażowanymi w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych²⁰³.

W skład SzK MON wchodzi: Kierownictwo, Zespół ds. Spraw Polityki Bezpieczeństwa, Zespół Operacyjny, Zespół ds. Logistyki, Zespół Kierowania Łącznością i Informatyką, Zespół ds. Ochrony oraz Zespół Zabezpieczenia²⁰⁴.

Zespół ds. Polityki Bezpieczeństwa przeznaczony jest do wsparcia procesu decyzyjnego Sztabu Kryzysowego MON poprzez wszechstronną ocenę sytuacji polityczno-militarnej oraz przygotowanie uzgodnionych pod względem prawnym i finansowym, propozycji rozwiązań sytuacji kryzysowej zgodnie z polityką obroną państwa. Natomiast Zespół Operacyjny planuje i koordynuje działania wydzielonych sił i środków Sił Zbrojnych RP zaangażowanych w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, zarówno w kraju jak i za granicą. Zespół ds. Logistyki wspiera proces decyzyjny Sztabu Kryzysowego MON - w uzgodnieniu z Szefem Generalnego Zarządu Logistyki - w zakresie dotyczącym użycia systemu logistycznego Sił Zbrojnych RP w działaniach kryzysowych. Za planowanie i organizowanie systemu łączności i informatyki na potrzeby Sztabu Kryzysowego MON i wydzielonych sił i środków odpowiada Zespół Kierowania Łącznością i Informatyką. Natomiast Zespół ds. Zabezpieczenia Medycznego jest przeznaczony do wsparcia procesu decyzyjnego Sztabu Kryzysowego MON, w uzgodnieniu z Szefem Zarządu Wojskowej Służby Zdrowia w zakresie dotyczącym zabezpieczenia medycznego Sił Zbrojnych RP w działaniach kryzysowych. Zespół ds. Spraw Ochrony odpowiada za zapewnienie kompleksowej ochrony Sztabu Kryzysowego MON, w tym przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych a Zespół Zabezpieczenia przeznaczony jest do zapewnienia

²⁰³ Por. Załącznik do *Decyzji nr Z-3/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 stycznia 2002 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Sztabu Kryzysowego MON*, pkt. 2.

²⁰⁴ Tamże, pkt. 3.

funkcjonowania Sztabu Kryzysowego MON (zapewnienie łączności, wyżywienia, obsługi urządzeń technicznych).

Zasadniczą metodą pracy Sztabu Kryzysowego MON jest rozwiązywanie problemów związanych z zaistniałą sytuacją kryzysową, przekazywanych przez Ministra Obrony Narodowej w formie zadań (poleceń, wytycznych itp.). Szef Sztabu Kryzysowego MON dokonuje analizy zadania (problemu) i precyzuje zadania szczegółowe dla poszczególnych Zespołów Sztabu. W Zespołach opracowuje się harmonogramy pracy określające rodzaj zadania, niezbędne czynności do wykonania, terminy oraz wykonawców (współwykonawców), a także inne dane niezbędne do osiągnięcia założonego celu²⁰⁵. W pracy Sztabu Kryzysowego MON wykorzystuje się plany reagowania kryzysowego, opracowane dla poszczególnych dziedzin.

Propozycje rozwiązania sytuacji kryzysowej oraz projekty odpowiednich dokumentów decyzyjnych w tej sprawie Szef Sztabu Kryzysowego MON przedstawia Ministrowi Obrony Narodowej.

W Sztabie Kryzysowym MON – na podstawie meldunków nadsyłanych przez podległe elementy Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym resortu ON - opracowuje się dwa razy na dobę meldunek sytuacyjny, który przesyła się do Krajowego Centrum Reagowania Kryzysowego, Ministra Obrony Narodowej oraz Szefa Sztabu Generalnego WP.

Ponadto w ramach swej działalności Sztab Kryzysowy opracowuje całe spektrum dokumentów decyzyjno-rozkazodawczych, informacyjnych i pomocniczych poczynając od postanowienia Prezydenta w sprawie udziału jednostek Sił Zbrojnych RP w operacji kryzysowej, Uchwały Rady Ministrów w sprawie przyznania środków finansowych pokrywających koszty udziału Sił Zbrojnych RP w operacji kryzysowej, poprzez decyzje Ministra Obrony Narodowej i rozkazy Szefa Sztabu Generalnego w sprawie udziału jednostek Sił Zbrojnych RP w operacji kryzysowej, memorandum o porozumieniu, zasady zaangażowania sił, tzw. ROE; plany przemieszczenia sił do rejonu operacji, dokumenty związane z przekazaniem dowodzenia, tzw. TOA, stanowiska MON w celu rozwiązania

²⁰⁵ Wypracowano stałe procedury rozwiązywania problemów związanych z sytuacjami kryzysowymi dzięki zaangażowaniu stałego personelu zajmującego się problematyką reagowania kryzysowego w działalności służbowej, systematycznym treningom, oraz aktywnemu uczestnictwu w przedsięwzięciach planistycznych NATO i krajowych w tym zakresie.

sytuacji kryzysowej, aż po różnego rodzaju mapy informacyjno-sytuacyjne i inne dokumenty wg wytycznych Szefa SzK MON lub szefa zmiany dyżurnej²⁰⁶.

W Sztabie Kryzysowym MON obowiązuje trzymianowa praca ciągła w systemie 12 godzinnych dyżurów. Jedną taką zmianę stanowi 62 specjalistów wydzielanych z komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej. W zależności od rodzaju kryzysu, jego natężenia oraz wielkości może być uruchomiona tylko Grupa Operacyjna Sztabu Kryzysowego MON składająca się z niezbędnych specjalistów, a nie cały Sztab²⁰⁷.

3.3. RELACJE WSPÓLDZIAŁANIA SIŁ ZBROJNYCH RP Z WYBRANYMI ELEMENTAMI PODSYSTEMU POZAMILITARNEGO ORAZ ORGANAMI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ W NIEMILITARNYCH SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom niemilitarnym wymaga zaangażowania wielu podmiotów, co powoduje, że współdziałanie²⁰⁸ pomiędzy nimi jest jednym z podstawowych warunków skutecznego i sprawnego zwalczania i likwidowania skutków zagrożeń niemilitarnych. Udział Sił Zbrojnych RP wymaga współdziałania głównie z Państwową Strażą Pożarną, Policją, Strażą Graniczną oraz organami administracji rządowej i samorządowej na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego, począwszy od krajowego poprzez wojewódzki a na lokalnym kończąc. Sprawność i efektywność realizacji zadań zarządzania kryzysowego w dużym stopniu jest uzależniona od jakości współpracy wszystkich podmiotów biorących w nim udział. Możliwości współdziałania Sił Zbrojnych RP z elementami podsystemu pozamilitarnego oraz podmiotami organów administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych precyzują ustawy: *o zarządzaniu kryzysowym, o powszechnym obowiązku obrony RP, o stanach nadzwyczajnych oraz o Policji* i wydane na ich podstawie rozporządzenia wykonawcze oraz zawarte dwustronne porozumienia o współpracy²⁰⁹.

²⁰⁶ Por. Tamże, załącznik nr 8 *Regulaminu SzK MON*.

²⁰⁷ Podczas dotychczasowego funkcjonowania SZK MON w poszczególnych ćwiczeniach i operacjach na zmianach pracowało od 8 osób-specjalistów do pełnej obsady (62 osoby).

²⁰⁸ Współdziałać to działać, funkcjonować wspólnie, pomagać w jakiejś działalności, źródło: Mały słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1990, s. 913.

²⁰⁹ Dotychczas podpisano szereg porozumień dotyczących współpracy w sytuacjach kryzysowych m.in. pomiędzy Szefem Sztabu Generalnego WP a Komendantem Głównym Policji, Komendantem

Współdziałanie Sił Zbrojnych RP z Państwową Strażą Pożarną jest możliwe na podstawie ustaw: z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej oraz aktów wykonawczych do tych ustaw.

W ramach współdziałania Sił Zbrojnych RP i Państwowej Straży Pożarnej, Dyżurna Służba Operacyjna Sił Zbrojnych RP (DSO SZ RP), utrzymuje stałą łączność z Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności w zakresie monitorowania zagrożeń, powiadamiania i alarmowania. Ponadto aktywuje stosownie do potrzeb, siły i środki SZ RP wydzielone do udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych, likwidacji skutków awarii technicznych z toksycznymi środkami przemysłowymi i wypadków radiacyjnych oraz zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych. Podobnie służby dyżurne jednostek wojskowych i straży pożarnej monitorują zagrożenia oraz prowadzą wymianę informacji w tym zakresie, a w razie potrzeby ostrzegają (alarmują) się wzajemnie.

Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa udziela pomocy Państwowej Straży Pożarnej w prowadzeniu akcji ratowniczych. Szefowie okręgowych WOP są odpowiedzialni za organizowanie współdziałania z komendantami powiatowymi (miejskimi) i wojewódzkimi Państwowej Straży Pożarnej w sprawach dotyczących aktualizowania analiz zagrożeń i analiz zabezpieczenia operacyjnego oraz planów ratowniczych, a także organizacji ćwiczeń i inspekcji gotowości operacyjnej²¹⁰. Należy podkreślić, że podczas organizacji akcji przeciwpożarowych na terenach należących do Sił Zbrojnych (poligonach) stosuje się te same procedury i zasady, które obowiązują Państwową Straż Pożarną²¹¹. Dotyczy to w szczególności

Głównym ŻW a Komendantem Głównym Policji, Dowódcą Marynarki Wojennej RP a Wojewodą Pomorskim i Zachodniopomorskim. Ponadto na szczeblu wojewódzkim pomiędzy częścią wojewodów a Szefami Wojewódzkich Sztabów Wojskowych. Również część dowódców jednostek podpisało porozumienia lub uzgodnienia z komendantami powiatowymi Policji, PSP, starostami lub wójtami. Jednakże, na wielu poziomach i pomiędzy niektórymi uczestnikami systemu zarządzania kryzysowego współpraca jest realizowana doraźnie i stosownie do potrzeb.

²¹⁰ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 1992 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez wojskową ochronę przeciwpożarową (Dz.U. 92.66.334), art. 1 ust. 2, art. 5 ust. 2/11.

²¹¹ W. Wiśniewski, *Wielkoobszarowe pożary lasów. Wybrane doświadczenia i problemy na terenach wojskowych*, materiały z konferencji „Ochrona przeciwpożarowa obszarów leśnych na terenach poligonowych”, Torzym-Wędrzyn 2005 r.

poziomów kierowania oraz uprawnień i odpowiedzialności kierujących działaniem ratowniczym, co jest kluczowym elementem prowadzenia wspólnych działań ratowniczych.

W Siłach Zbrojnych RP elementy Podsystemu Ratownictwa Chemicznego (PRChem) i Podsystemu Wczesnego Ostrzegania (PWO) współdziałają z Państwową Strażą Pożarną w ramach krajowego systemu ratowniczego w zakresie rozpoznania i likwidacji skutków awarii technicznych z toksycznymi środkami przemysłowymi, wypadków radiacyjnych i działań przeciwepidemicznych. Głównym zadaniem PRChem i PWO jest zapewnienie bezpieczeństwa jednostkom wojskowym w przypadku wystąpienia skażeń powstałych na wskutek awarii chemicznej (wypadku radiacyjnego) lub aktów terroru z użyciem tzw. brudnej bomby oraz wsparcia krajowego systemu ratowniczego, jeżeli użycie sił i środków ratownictwa cywilnego jest niemożliwe lub niewystarczające.

Elementy PWO współdziałają z podsystemem pozamilitarnym przede wszystkim w zakresie pozyskiwania informacji o zdarzeniach (zniszczeniu, awarii instalacji) w wyniku, których doszło do uwolnienia substancji chemicznych, biologicznych lub promieniotwórczych stanowiących zagrożenie dla funkcjonowania jednostek (instytucji) wojskowych. Współdziałanie to prowadzone jest pomiędzy jednostkami (instytucjami) wojskowymi, a właściwymi terytorialnie komendami Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkimi wydziałami zarządzania kryzysowego.

Podczas realizacji zadań likwidacji skutków awarii lub aktów terroru elementy PRChem organizują współdziałanie z powiatowymi (wojewódzkimi) jednostkami Państwowej Straży Pożarnej i Komendy Policji oraz Powiatowymi Stacjami Sanitarно-Epidemiologicznymi. W rejonie awarii dowódca elementu PRChem, w celu skoordynowania wspólnych działań w czasie likwidacji skutków awarii nawiązuje bezpośrednie współdziałanie z kierującym akcją dowódcą formacji ratownictwa PSP lub z właściwym przedstawicielem administracji terenowej kierującym działaniami ratowniczymi.

Natomiast podczas akcji przeciwpowodziowej wyznaczone jednostki wojskowe Sił Zbrojnych RP współdziałają ze strażą pożarną w zakresie: rozpoznania, oceny stopnia zagrożenia rejonów powodziowych i ich monitoringu,

organizacji łączności i alarmowania, podziału przyjętych obiektów do ochrony w rozbiciu na rodzaj obiektu (most, śluza, jaz, elektrownia wodna, rejon dogodny do powstawania zatorów lodowych) oraz planowania użycia sił i środków w działaniach ratowniczych i ewakuacyjnych, a także różnego rodzaju działaniach pomocniczych.

Jednocześnie we wszystkich jednostkach wojskowych prowadzi się działalność profilaktyczno-szkoleniową w zakresie przygotowania sił i środków do udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych oraz usuwania skutków pożarów przestrzennych. W ramach tej działalności na poziomie jednostki wojskowej organizuje się doraźne wspólne ćwiczenia żołnierzy (głównie WOP) i strażaków. Ponadto na poziomie wojewódzkim (szef WSzW i właściwy miejscowo wojewoda) prowadzi się wspólne planowanie dotyczące udziału wojska w akcjach ratowniczo-gaśniczych prowadzonych przez PSP, a także w zakresie ewakuacji ludności z terenów zagrożonych, transportu ekip medycznych oraz dostarczania poszkodowanym wody, żywności i innych niezbędnych materiałów.

Współdziałanie wojska i straży pożarnej odbywa się na bazie doraźnych ustaleń (na różnych poziomach), z uwagi na fakt, iż w obowiązujących aktach prawnych brak jest szczegółowych rozwiązań dotyczących tej współpracy²¹².

Istnieje pilna potrzeba sformalizowania obszarów współpracy wojska i straży pożarnej, do których należy zaliczyć:

- organizację monitorowania oraz informowania o zagrożeniach,
- planowanie użycia sił i środków Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych,
- zasady użycia sił i środków Sił Zbrojnych RP oraz koordynacji wspólnych działań ,
- prowadzenie wspólnych treningów sztabowych i ćwiczeń oraz zasady korzystania z bazy szkoleniowej obydwu stron,
- przygotowanie sił i środków do realizacji zadań w sytuacjach kryzysowych.

Ponadto celowe jest uregulowanie poziomów współdziałania w zakresie zarządzania kryzysowego na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym

²¹² W celu wypełnienia luki w systemie prawnym, dotyczącej współpracy Sił Zbrojnych RP i Państwowej Straży Pożarnej w Sztapie Generalnym WP w 2004 r. podjęto próbę podpisania dwustronnego porozumienia o współdziałaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, niestety przedmiotowa próba nie została sfinalizowana.

i gminnym oraz zasad rozliczania finansowego poniesionych nakładów. Powyższe, usprawni współdziałanie wojska i straży pożarnej podczas usuwania skutków klęsk żywiołowych, awarii technicznych z toksycznymi środkami przemysłowymi i wypadków radiacyjnych oraz pożarów przestrzennych.

W odniesieniu do **współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją** zasadniczymi aktami prawnymi umożliwiającymi wspólne działania są: *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP*, *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym*, *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, akty wykonawcze do tych ustaw oraz *Porozumienie z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym*. Dodatkowo Żandarmeria Wojskowa współpracuje z Policją na podstawie *Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych*.

W czasie stanu wyjątkowego działaniami oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP koordynuje dowódca rodzaju sił zbrojnych, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej w przypadku wydzielenia oddziałów i pododdziałów tylko z podległych im jednostek, natomiast Szef Sztabu Generalnego WP - w przypadku wydzielenia oddziałów z więcej niż jednego rodzaju sił zbrojnych. Koordynacja działań obejmuje również współdziałanie z wojewodą w przypadku użycia oddziałów i pododdziałów na obszarze jednego województwa a z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji - w przypadku ich użycia na obszarze większym niż jedno województwo²¹³.

Natomiast w przypadku użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP na podstawie *Ustawy o Policji* Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji określa skład oddziałów i pododdziałów SZ RP wyznaczonych do wsparcia policji, ich zadania, rejon i czas realizacji oraz ograniczenia dotyczące użycia posiadanego uzbrojenia i sprzętu²¹⁴.

²¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego, art. 4 ust. 1.

²¹⁴ Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów SZ RP w celu wsparcia działań Policji, (jeżeli użycie oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające) w wypadku niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach, odparcia zamachu na ważne obiekty państwowe oraz zagrożeń terrorystycznych. Natomiast Prezes RM na wniosek

Dowódca wojskowy uzgadnia sposób wykonania zadań określonych przez Ministra Obrony Narodowej oraz tryb współdziałania z dowódcą oddziału Policji lub z organem koordynacyjnym²¹⁵, którym jest komendant wojewódzki Policji - w przypadku działań podejmowanych przez Policję i SZ RP na obszarze jednego województwa, natomiast w przypadku działań podejmowanych przez Policję i SZ RP na obszarze większym niż jedno województwo Komendant Główny Policji.

Wspomniany organ koordynacyjny jest odpowiedzialny za uzgadnianie planów i harmonogramów realizacji zadań, ustalanie procedur działania, koordynację działań, realizację wsparcia logistycznego, oraz zapewnienie informacji zwłaszcza dotyczących zagrożeń niezbędnych do realizacji zadań wsparcia Policji przez SZ RP²¹⁶.

Wątpliwości budzą zapisy w *Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych RP w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego*. Zgodnie z § 5. 1. tego rozporządzenia, Minister Obrony Narodowej wydaje polecenia do wykonania postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o użyciu pododdziałów i oddziałów SZ RP, określając w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji m.in. „ich zadania”. Natomiast w § 9. 1. określono, że organ koordynacyjny (Komendant Główny Policji, właściwy miejscowo komendant wojewódzki Policji, lub inna upoważniona osoba) w celu realizacji zadań w ramach działań podejmowanych przez oddziały Policji i oddziały Sił Zbrojnych, zapewnia „właściwy podział zadań stosownie do możliwości wykonawczych tych oddziałów”. Powyższe, może prowadzić do sporów kompetencyjnych i chaosu a nawet do postawienia dowódcy wojskowemu sprzecznych zadań do wykonania.

Ocenia się, że niezwykle istotne dla poprawy efektywności współdziałania Sił Zbrojnych RP i Policji jest *Porozumienie z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie*

Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej może zarządzić użycie Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji w razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jeżeli siły Policji są niewystarczające dla wykonania zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

²¹⁵ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego* (Dz. U. z dnia 22 lipca 2005 r.), art. 5 ust. 1.

²¹⁶ Tamże, art. 9 ust. 1.

współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, które m.in. obliguje porozumienia strony do:

- natychmiastowej wymiany informacji o zagrożeniach (zwłaszcza o charakterze terrorystycznym), co skraca czas osiągnięcia gotowości do działania wydzielonych sił i środków,
- uzgadniania planów użycia sił i środków oraz procedur działania na poziomach decyzyjnych i wykonawczych,
- prowadzenia wspólnych treningów i ćwiczeń sztabowych,
- wymianę doświadczeń oraz umożliwianie korzystania z bazy szkoleniowej i świadczenie usług dydaktycznych na zasadach wzajemności,
- wzajemnego udzielanie pomocy medycznej we wspólnych działaniach²¹⁷.

Policja jest zobligowana do udzielania pomocy Siłom Zbrojnym RP w zakresie wsparcia Żandarmerii Wojskowej w zabezpieczeniu transportu i ruchu wojsk własnych i sojuszniczych, działań prewencyjnych w rejonie obiektów i na terenach wojskowych oraz prowadzenia działań policyjnych w obiektach i na terenach wojskowych, w tym w zakresie zwalczania ataków terrorystycznych²¹⁸. Natomiast w ramach porozumienia Siły Zbrojne RP są zobowiązane do wspierania Policji w zakresie transportu powietrznego i lądowego, możliwości wykorzystania wojskowej infrastruktury logistycznej, udostępniania sprzętu wojskowego, środków dowodzenia, łączności i informatyki i środków do zabiegów specjalnych oraz wspierania w działaniach poszukiwawczych osób zaginionych.

Ponadto szczegółowe zasady współdziałania oraz wsparcia działań Policji zawarto w porozumieniu o współpracy pomiędzy Komendantem Głównym Policji

²¹⁷ Porozumienia z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, art. 1.

²¹⁸ W zwalczaniu ataków terrorystycznych wiodącą rolę pełni Policja a Siły Zbrojne RP wspomagająca z wyjątkiem ataku terrorystycznego z powietrza typu RENEGADE podczas, którego Policja wspiera Siły Zbrojne RP w zakresie działalności na tzw. lotnisku interwencyjnym. Na to lotnisko dyżurna para myśliwców sprowadza statek powietrzny sklasyfikowany jako RENEGADE a Policja wspiera wojsko we współdziałaniu z Żandarmerią Wojskową, Strażą Graniczną i Państwową Strażą Pożarną w celu uwolnienia zakładników przetrzymywanych na pokładzie samolotu czy schwytania terrorystów. Należy podkreślić, że we wrześniu 2004 r., kwietniu 2005 r. oraz styczniu 2006 r Dowództwo Sił Powietrznych zrealizowało ćwiczenia taktyczne z wojskami z zakresu reagowania kryzysowego pk. „RENEGADE”, których celem było zgranie elementów systemu obrony powietrznej oraz sił podsystemu pozamilitarnego w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym z powietrza. Podczas ćwiczeń wypracowano tryb i procedury powiadamiania oraz ustalono zakres działań policyjnych podejmowanych na lotnisku interwencyjnym.

a Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej. Porozumienie to reguluje zasady i zakres wspólnych działań prewencyjnych, czynności operacyjno – rozpoznawczych, czynności dochodzeniowo – śledczych, wymiany informacji, wspólnego szkolenia, systemów łączności oraz wsparcia logistycznego²¹⁹. Porozumienie pozwala na organizowanie wspólnych patroli Policji i Żandarmerii Wojskowej, zwłaszcza przy okazji imprez masowych, co powoduje zwiększenie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W okresach wzmożonego ruchu na drogach patrole Policji drogowej mogą zostać wzmocnione funkcjonariuszami Żandarmerii Wojskowej, pomocą techniczną, pojazdami i środkami łączności.

Wyodrębnionym i specyficznym elementem współpracy, jest współdziałanie w zakresie rozpoznania operacyjnego zagrożeń terrorystycznych. Realizuje się ono poprzez stałe kontakty i wymianę informacji pomiędzy Centralnym Biurem Śledczym KGP a Służbą Kontrwywiadu Wojskowego i Komendą Główną Żandarmerii Wojskowej. W ramach prac powołanego *Zespołu zadaniowego* prowadzona jest bieżąca analiza wydarzeń noszących znamiona zamachu terrorystycznego oraz współpraca z przedstawicielami właściwych służb innych państw w zakresie wymiany informacji o zagrożeniach²²⁰.

Praktycznym przykładem współpracy Sił Zbrojnych RP i Policji były przedsięwzięcia realizowane przez wojsko na rzecz policji podczas zabezpieczenia Szczytu Europejskiego Forum Gospodarczego w Warszawie w kwietniu 2004, przygotowania i organizacji III Szczytu Rady Europy w maju 2005 r. w Warszawie czy podczas przygotowania i przebiegu wizyty Ojca Świętego Benedykta XVI w Rzeczypospolitej Polskiej w maju 2006 r.

Negatywnym elementem współpracy wojska i policji jest brak wspólnych ćwiczeń i szkolenia, zwłaszcza w zakresie walki z terroryzmem w ramach przygotowania do prowadzenia wspólnych akcji, pomimo stosownych zapisów w podpisanym porozumieniu. Usunięcie tego mankamentu należałoby rozpocząć od określenia zakresu wspólnych ćwiczeń i szkoleń, ujęciu ich w rocznych planach szkolenia i następnie konsekwentnym realizowaniu.

²¹⁹ Porozumienie Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendanta Głównego Policji z dnia 16 stycznia 2002 r. o współpracy Policji i Żandarmerii Wojskowej.

²²⁰ A. Kuchnik, Współpraca Policji z wojskiem w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, wystąpienie na seminarium pt. „W kierunku budowy euroatlantyckiego modelu bezpieczeństwa państwa”, Warszawa, 31 maj 2005 r.

Współdziałanie Sił Zbrojnych RP i Straży Granicznej jest możliwe na podstawie *Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*, *Rozporządzenia z dnia 29 grudnia 2004 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną Sił Zbrojnych RP w zakresie ochrony granicy państwowej*, *Porozumienia z dnia 16 marca 2004 r. Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad współdziałania Sił Zbrojnych RP i Straży Granicznej w zakresie ochrony granicy państwowej* oraz *Porozumienia z dnia 10 stycznia 2002 r. Komendanta Głównego ŻW i Komendanta Głównego Straży Granicznej o współdziałaniu ŻW i Straży Granicznej*. Współdziałanie Sił Powietrznych i Straży Granicznej organizuje i koordynuje dowódca Sił Powietrznych²²¹ w zakresie wykrycia statków powietrznych przelatujących przez granicę państwową na wysokości do 500 m, obserwacji awarii statków powietrznych oraz sygnałów wzywania pomocy, planowania lotów statków powietrznych na małych wysokościach w rejonie strefy nadgranicznej oraz udzielania pomocy statkom powietrznym znajdującym się w sytuacjach awaryjnych w strefie nadgranicznej²²².

Natomiast, Komendant Główny Straży Granicznej organizuje i koordynuje współdziałanie Marynarki Wojennej i Straży Granicznej w zakresie wykrycia nielegalnych przekroczeń granicy morskiej przez jednostki pływające, nierozpoznanych obiektów nawodnych oraz statków powietrznych w zasięgu obserwacji technicznej i wzrokowej, zaobserwowanych awarii jednostek pływających i statków powietrznych oraz sygnałów wzywania pomocy, zaobserwowanych zanieczyszczeń polskich obszarów morskich, naruszenia eksploatacji polskich obszarów morskich oraz planowanych ćwiczeń na morzu²²³.

²²¹ Współdziałanie organizuje i koordynuje Dowódca Sił Powietrznych na podstawie *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony granicy państwowej* (Dz. U. z dnia 12 stycznia 2005 r.), art. 1 ust. 1.

²²² *Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*, (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711-tekst jednolity), art. 19 ust. 2b.

²²³ *Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*, (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711-tekst jednolity), art. 19 ust. 2d.

Na podstawie *Porozumienia Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad współdziałania Sił Zbrojnych RP i Straży Granicznej w zakresie ochrony granicy państwowej* przedmiotowego w 2004 r. opracowano w Sztapie Generalnym WP, przy współudziale przedstawicieli Komendy Głównej Straży Granicznej *Plan współdziałania Straży Granicznej i Sił Zbrojnych RP*. W planie określono zasady wzajemnych świadczeń, organy odpowiedzialne za realizację przedmiotowego planu oraz sposób aktywacji sił i środków w sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowej. Wątpliwości budzi fakt, że realizacja postanowień tego planu w wypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej nie jest zaplanowana do realizacji w ramach Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON. Ponadto przedmiotowy plan nie jest załącznikiem do *Planu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*²²⁴. Powyższe, będzie skutkowało w wypadku powstania sytuacji kryzysowej brakiem zorganizowanego działania w ramach SZK resortu ON, improwizacją i chaosem, co negatywnie wpłynie na wsparcie SG, rozwiązanie sytuacji kryzysowej oraz efektywne wykorzystanie możliwości SZ RP.

Ponadto wschodnia granica Polski oraz północno-wschodnie wybrzeże morskie są granicą zewnętrzną Unii Europejskiej wymagającą, więc uszczelnienia i poprawy skuteczności Straży Granicznej. Jednocześnie doświadczenia ostatnich lat dotyczące przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz przemytu na wschodniej granicy RP wskazują na ograniczone możliwości SG a więc tym samym potrzebę wsparcia przez SZ RP²²⁵. Uwzględniając powyższe nie można wykluczyć powstania sytuacji, w której konieczne będzie wzmocnienie ochrony polskiej granicy i obszarów strefy nadgranicznej przez SZ RP. Dlatego też, celowe jest rozszerzenie planowanego zakresu wsparcia udzielanego przez SZ RP, określenie procedur współdziałania, prowadzenia wspólnych treningów i ćwiczeń oraz przyjęcie stosownych podstaw prawnych.

²²⁴ Załącznikami do tego planu są plany szczegółowe zawierające m.in. zestawienia sił i środków Sił Zbrojnych RP do udziału w obronie przed terroryzmem, w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych, w akcji odśnieżania, w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych, w rozpoznaniu i likwidacji skażeń spowodowanych awarią chemiczną (wypadkiem radiacyjnym) lub aktem terroru, w oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych, w działaniach przeciwepidemicznych oraz w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych.

²²⁵ K. Gąsiorek, W. Kitler, *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, AON, Warszawa 2005, s. 116.

Współdziałanie wojska z organami administracji rządowej i samorządowej jest organizowana głównie na podstawie *Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* i *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*.

Zgodnie z *Ustawą o stanie klęski żywiołowej* Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych RP, do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem²²⁶. Również bez wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, w sytuacji kryzysowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające Minister Obrony Narodowej na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego²²⁷ zgodnie z wojewódzkim planem reagowania kryzysowego. Przedmiotowy plan podlega uzgodnieniu z właściwymi organami wskazanymi przez Ministra Obrony Narodowej.

Koordinowanie udziału Sił Zbrojnych RP w realizacji zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem w zależności od obszaru występowania zagrożeń leży w kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji lub innego ministra (w zależności od rodzaju klęski żywiołowej), wojewody, starosty, wójta lub ich pełnomocnika²²⁸. Podobnie zgodnie z *Ustawą o zarządzaniu kryzysowym* za koordynowanie udziału Sił Zbrojnych RP podczas realizacji zadań zarządzania kryzysowego w zależności od obszaru sytuacji kryzysowej odpowiada wojewoda, starosta, wójt²²⁹.

Koordinowanie to obejmuje przedsięwzięcia mające na celu włączenie oddziałów Sił Zbrojnych do realizacji zadań, z uwzględnieniem czasu i miejsca ich użycia oraz sposobu współdziałania z innymi podmiotami²³⁰. Dowódcy okręgów wojskowych są odpowiedzialni za planowanie, organizowanie i koordynowanie

²²⁶ *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, art. 18 ust. 1.

²²⁷ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, art. 25, ust. 1.

²²⁸ *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, (Dz. U. Nr 62, poz. 5581), art. 5.

²²⁹ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, art. 25, ust. 6.

²³⁰ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 r. w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania*, art. 5, ust. 3.

współdziałania z organami administracji publicznej, formacjami obrony cywilnej i innymi wyspecjalizowanymi służbami ratowniczymi w zakresie udziału wojska w zwalczaniu i likwidowaniu skutków klęsk żywiołowych, akcjach poszukiwawczo-ratowniczych, a także w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwiania. Ponadto planują użycie jednostek wojskowych rozmieszczonych na obszarze okręgu, w akcjach ratunkowych na rzecz poszkodowanych wojsk i ludności.

Natomiast szefowie WSzW są odpowiedzialni za koordynowanie użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego. Zadanie to realizują poprzez współdziałanie z wojewodą w zakresie planowania i koordynacji udziału wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych RP w akcjach ratowniczych oraz przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych. Ponadto współdziałają z wojewodą w planowaniu przedsięwzięć z zakresu ochrony ludności województwa, w tym ewakuacji rodzin kadry zawodowej i pracowników²³¹. Jednocześnie szefowie WSzW lub ich przedstawiciele są członkami wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego. Wojskowi przedstawiciele w tych zespołach oprócz doradzania wojewodzie w zakresie użycia wojska w realizacji zadań zarządzania kryzysowego i rozwiązywania sytuacji kryzysowych realizują zadania współdziałania wojska z administracją rządową.

Ponieważ aktualnie obowiązujące regulacje prawne dotyczące współdziałania administracji rządowej i wojska, nie w pełni zabezpieczają potrzeby, zawierane są stosowne porozumienia o współdziałaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych²³². Idea podpisania porozumień pomiędzy dowódcami rodzajów sił zbrojnych a wojewodami jest słuszna i ma na celu zacieśnienie współpracy wojska i administracji rządowej (urzędy wojewódzkie) we wszystkich fazach reagowania kryzysowego. Podobne porozumienia zostały zawarte na

²³¹ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień (Dz. U. nr 66, poz.613), art. 4, ust. 3.

²³² Przykładem takim jest zawarcie Porozumienia z listopada 2004 r. pomiędzy Wojewodą Pomorskim a Dowódcą Marynarki Wojennej RP w sprawie współdziałania w zakresie przeciwdziałania i reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz Porozumienia z stycznia 2005 r. pomiędzy Dowódcą Marynarki Wojennej RP a Wojewodą Zachodniopomorskim w sprawie współdziałania w zakresie przeciwdziałania i reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

szczeblu wojewódzkim pomiędzy częścią wojewodów a Szefami WSzW oraz szczebla powiatowego i gminnego. Ocenia się, że porozumienia przyniosą efekty w postaci: współdziałania oraz wspólnej realizacji ćwiczeń, konferencji, praktyk wymiennych personelu, a także udostępnianiu posiadanych systemów.

*

*

*

Na podstawie przeprowadzonych badań, które polegały głównie na analizie aktów prawnych oraz resortowych dokumentów normatywno-prawnych, należy stwierdzić, iż funkcjonujący obecnie tzw. Krajowy System Zarządzania Kryzysowego (KSZK) oparty jest na regulacjach prawnych określających kompetencje najwyższych organów państwa, resortów, administracji publicznej i innych instytucji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności oraz w ustawach o stanach nadzwyczajnych. Zadania i kompetencje poszczególnych elementów tego systemu wynikają między innymi z ustawy o: Radzie Ministrów, działach administracji rządowej, zarządzaniu kryzysowym, powszechnym obowiązku obrony RP, samorządzie wojewódzkim, powiatowym i gminnym, administracji rządowej w województwie, ochronie przeciwpożarowej, chorobach zakaźnych i zakażeniach, ochronie roślin uprawnych oraz stanie wyjątkowym i stanie klęski żywiołowej, itp.

Z przeprowadzonych badań dotyczących funkcjonowania KSZK wynika, że wątpliwości budzą kwestie dotyczące koordynowania działań z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie państwa. Od szeregu lat, podczas różnego rodzaju ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego zadanie koordynowania, z upoważnienia prezesa Rady Ministrów, sprawował Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na przemian z Ministrem Obrony Narodowej, a nawet Minister Pracy. Najczęściej koordynowanie prac Rady Ministrów w zakresie zarządzania kryzysowego powierzano w imieniu Prezesa RM, wiceprezesowi RM ministrowi spraw wewnętrznych i administracji²³³. Obecnie, zgodnie z *Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej

²³³ Pismo Prezesa Rady Ministrów RP z dnia 31 sierpnia 2006 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Polskiej, a więc konsekwentnie koordynuje działalność w zakresie zarządzania kryzysowego na szczeblu centralnym. Natomiast w przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa RM.

Rada Ministrów jest organem kolegialnym, a zatem, jeśli weźmie się pod uwagę możliwą częstotliwość posiedzeń tego organu, nie zawsze może właściwie koordynować działanie wszystkich podmiotów biorących udział w sytuacji kryzysowej²³⁴. Warunki charakterystyczne dla sytuacji kryzysowej powodują, że zmniejsza się zdolność organu kierowniczego do formułowania precyzyjnych sądów a tym samym proces podejmowania właściwych decyzji jest ograniczony²³⁵. Dlatego też podejmowanie decyzji i koordynowanie działań przez organ kolegialny budzi zrozumiałe wątpliwości, tym bardziej że jest to w obszarze tak wrażliwym dla bezpieczeństwa, jak zarządzanie kryzysowe.

Ponadto tylko Prezes Rady Ministrów, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (szczególnie określonymi w art. 171 ust. 2 *Konstytucji RP*), posiada uprawnienia do wydawania wiążących poleceń organom administracji rządowej oraz organom samorządu terytorialnego. Natomiast minister kierujący określonym działem administracji rządowej takich uprawnień nie ma – z wyjątkiem zawartych w ustawie o stanie klęski żywiołowej²³⁶. Jednocześnie przypisywanie ministrowi spraw wewnętrznych i administracji zadania sprawowania zarządzania kryzysowego w przypadkach niecierpiących zwłoki jest niewłaściwe, ponieważ powinien być on traktowany na równi z innymi ministrami kierującymi określonym działem administracji rządowej a ponadto zarządzanie kryzysowe w ramach szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego powinno mieć charakter ponadresortowy. Obowiązujące przepisy określają również kompetencje innych ministrów oraz innych kierowników urzędów centralnych w zakresie zwalczania

²³⁴ Sytuacja takowa ma miejsce w obszarze zarządzania kryzysowego, gdzie zgodnie z wynikami badań rozdziału I, decyzje podejmowane są warunkach charakterystycznych dla sytuacji kryzysowej jak: zaskoczenie, presja czasu, niewystarczająca ilość oraz niepewność informacji, utrata kontroli nad sytuacją, pojawienie się paniki. Dlatego też w jednym z wniosków postuluje się podejmowanie decyzji z ograniczeniem ciał kolegialnych, które wydłużają wypracowanie decyzji.

²³⁵ R. Szymaniak, *Informacje w zarządzaniu kryzysowym*, „Myśl Wojskowa”, nr 1, Warszawa 2007, s.38.

²³⁶ Z. Andrzejczak, *Koncepcja doskonalenia Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego w aspekcie ustaw o stanach nadzwyczajnych*, „Myśl Wojskowa”, nr 1, Warszawa 2005 r., s. 55.

skutków klęsk żywiołowych, ale te kompetencje mają charakter wyjątkowy i nadzwyczajny. Ustawodawca w art. 13 ust. 1 *Ustawy o stanie klęski żywiołowej* przewidział uprawnienia dla ministra kierującego akcją ratowniczą w skali kraju, do wydawania wiążących poleceń organom administracji rządowej oraz organom samorządu terytorialnego. Ustawa wyklucza jednak możliwość wydawania takich poleceń Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów oraz wiceprezesom Rady Ministrów.

Spśród organów opiniodawczo - doradczych Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, należałoby znieść Zespół do Spraw Kryzysowych, którego zakres działania oraz skład jest zbieżny z zakresem działania i składem Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Działalność dwóch zespołów opiniodawczo - doradczych, w których kompetencjach leży zarządzanie kryzysowe powoduje chaos administracyjny i kompetencyjny oraz pozwala uniknąć odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Zaproponowana zmiana wpłynie na skrócenie procesu podejmowania decyzji, wyeliminuje dublowanie opinii i spowoduje wypracowanie jednego stanowiska w sprawie. Ponadto w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego należy włączyć Szefa Sztabu Generalnego WP i Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej.

Z przeprowadzonych badań wynika, że przewidywany na szczeblu rządowym, zgodnie z *Ustawą o zarządzaniu kryzysowym*, organ sztabowy, jakim jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, nie posiada uprawnień koordynacyjnych²³⁷. Organ ten, powinien w imieniu Prezesa Rady Ministrów koordynować działanie podsystemów zarządzania kryzysowego resortów i instytucji centralnych państwa oraz wszelkiego rodzaju służby, systemy ratownicze i inspekcje o charakterze ogólnokrajowym. Brak wspomnianych uprawnień prowadzi do sytuacji, w której Rządowe Centrum Bezpieczeństwa nie spełnia roli swoistego integratora KSZK. Prowadzi to do stworzenia luki, którą doraźnie starają się wypełnić poszczególne resorty czy też centra dowodzenia systemów ratowniczych (krajowy system ratowniczo - gaśniczy Państwowej Straży

²³⁷Zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a więc konsekwentnie koordynuje działalność KSZK na szczeblu centralnym. Uwzględniając możliwości i częstotliwość posiedzeń Rada Ministrów nie jest w stanie właściwie koordynować działania KSZK w sytuacji kryzysowej.

Pożarnej). Sytuacja taka stwarza niebezpieczeństwo przejęcia przez systemy ratownicze konstytucyjnych i ustawowych kompetencji Rady Ministrów.

W skład wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego, które są organami opiniotwórczo-doradczymi wojewodów, wchodzi szefowie WSzW lub ich przedstawiciele. Natomiast nie przewiduje się udziału przedstawiciela wojskowego w składzie powiatowego, gminnego (miejskiego) zespołu zarządzania kryzysowego. Wskazane byłoby poszerzenie składu zespołów reagowania kryzysowego na powiatowym i gminnym (miejskim) szczeblu zarządzania kryzysowego, o przedstawiciela wojska, co podniosłoby poziom sprawnego reagowania na zagrożenia, wymiany informacji o wzajemnych potrzebach i oczekiwaniach²³⁸. Proponowane zmiany usprawniłyby Krajowy System Zarządzania Kryzysowego, podniosłyby na wyższy poziom współdziałanie z administracją samorządową oraz przyczyniłyby się do efektywniejszego wykorzystanie Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych. Natomiast brak wojskowych przedstawicieli na poziomie powiatów i gmin / miast powoduje, że zadania współdziałania i koordynacji udziału wojska w sytuacjach kryzysowych na tym poziomie zarządzania kryzysowego nie są realizowane we właściwy sposób.

Oceniając obecny stan SZK resortu ON, należy podkreślić, że system gwarantuje sprawne i efektywne działanie Sił Zbrojnych RP w sytuacjach zagrożeń polityczno-militarnych i niemilitarnych oraz daje możliwość płynnego przejścia do kierowania przez Ministra Obrony Narodowej resortem w warunkach wojny. Zintegrowana i elastyczna struktura systemu umożliwia wielopłaszczyznowe podejście do problematyki w zakresie rozwiązania sytuacji kryzysowych począwszy od aspektów politycznych, poprzez strategię działania aż do rozwiązań operacyjno - taktycznych mających wpływ na przebieg operacji. Ponadto pozwala na reagowanie na zagrożenia kryzysowe w zależności od ich rodzaju.

Struktura SzK MON skupia w jednym miejscu przedstawicieli niezbędnych komórek organizacyjnych / instytucji MON oraz rodzajów sił zbrojnych, co pozytywnie wpływa na przyspieszenie i usprawnienie procesu planowania, a tym samym procesu decyzyjnego związanego z sytuacją kryzysową. Ponadto stała

²³⁸ Por. J. Gryz, W. Kittler, *System Reagowania Kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 212.

dostępność kierownictwa MON umożliwiła szybką akceptację wypracowanych rozwiązań dotyczących sytuacji kryzysowej.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w SZK resortu ON, z wyjątkiem szczebla centralnego brak jest organów opiniodawczo-doradczych. Z analizy dokumentów wynika również, że rolę organu opiniodawczo-doradczego na szczeblu centralnym pełni Zespół Kierownictwa MON. Jednakże organowi temu nie określono zakresu działania oraz trybu pracy²³⁹. W zasadzie Zespół Kierownictwa MON dotychczas nie realizował zadań organu opiniodawczo-doradczego Ministra ON w obszarze zarządzania kryzysowego. Minister Obrony Narodowej wszelkie decyzje podejmował na podstawie propozycji wypracowanych przez SzK MON²⁴⁰. Należy dokonać modyfikacji podstawy prawnej oraz roli organu opiniodawczo-doradczego Ministra Obrony Narodowej, natomiast w „Instrukcji Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON” należy doprecyzować zasady powołania i funkcjonowania organów opiniodawczo-doradczych pozostałych szczebli systemu.

Kolejnym mankamentem jest monitorowanie sytuacji kryzysowej w sytuacji i wsparcie procesu decyzyjnego Ministra Obrony Narodowej i Szefa Sztabu Generalnego WP w sytuacji, gdy nie aktywowano SzK MON. Dotychczas w Ministerstwie Obrony Narodowej jedynie DSO SZ RP, które nie jest elementem tego systemu, realizowała zadania monitorowania sytuacji kryzysowej²⁴¹. Ponadto zgodnie z zapisami art. 13 *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, należy stworzyć Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON, które byłoby organem koordynacyjno-wykonawczym Ministra Obrony Narodowej. Do jego zadań m.in. powinno należeć: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, nadzór

²³⁹ Dotychczas jedynie w *Decyzji nr Z-1/ MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 lutego 2007 r. w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu Obrony Narodowej* sprecyzowano, że zarządzanie kryzysowe w resorcie ON sprawuje minister obrony narodowej z pomocą Zespołu Kierownictwa MON poszerzonego w razie potrzeby o dowódców rodzajów sił zbrojnych, dowódcę Wojsk Specjalnych, dowódcę Dowództwa Operacyjnego, oraz dyrektorów (szefów, dowódców, komendantów, kierowników) komórek organizacyjnych MON i jednostek organizacyjnych resortu.

²⁴⁰ Podczas szeregu ćwiczeń z zakresu reagowania kryzysowego Zespół Kierownictwa MON nie był zwoływany a tylko niektórzy jego przedstawiciele, niekiedy towarzyszyli ministrowi obrony narodowej podczas codziennego tzw. "informowania operacyjnego" w czasie przekazywania obowiązków zmiany dyżurnej SzK MON.

²⁴¹ Zgodnie z *rozkazem nr Z-412/DOW/DSO SZ RP Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON*, pkt. 8.

nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska oraz realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Z analizy dokumentów normujących funkcjonowanie SZK resortu ON wynika, że pomimo kilkuletniego funkcjonowania systemu nie opracowano „Instrukcji²⁴² Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON”, która ujednoliciłaby zasady powołania i funkcjonowania organów opiniodawczo-doradczych, procedury aktywacji systemu, zasady współdziałania, planowania i reagowania w sytuacji kryzysowej oraz stany gotowości kryzysowej czy „Zestawienie zasadniczych przedsięwzięć w ramach podnoszenia gotowości kryzysowej” nie tylko dla elementów systemu, ale również dla wydzielanych sił i środków do użycia podczas sytuacji kryzysowej.

Obecnie, zgodnie z Decyzją nr Z-1/ MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 lutego 2007 r. w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu Obrony Narodowej obowiązują stany gotowości kryzysowej dla rozwinięcia elementów SZK resortu ON, natomiast wydzielone siły i środki pozostają w stanie gotowości do użycia zgodnie z *Planem użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*.

Stany gotowości kryzysowej dla rozwinięcia elementów SZK resortu ON nie zawierają czasów rozwinięcia systemu a jedynie ogólne zasady dotyczące rozwinięcia całego systemu lub jego wybranych elementów albo części obsad tych elementów. Siły i środki Wydzielone do udziału w sytuacji kryzysowej pozostają w różnych czasach gotowości od dyżurów ciągłych (elementy do zwalczania zagrożeń typu „RENEGADE”) poprzez 1-2 godzinną gotowość (elementy monitorujące skażenia) do kilku dni w zależności od rodzaju zagrożenia (powodzie). W systemie nie przewidziano stopni gotowości dla sił i środków wydzielonych do udziału w sytuacji kryzysowej. Podnoszenie gotowości odbywa

²⁴² Instrukcja jest aktem normatywnym. Jej rolą jest wyjaśnianie i uściślanie przepisów zawartych w aktach wyższego rzędu. W żadnym wypadku nie mogą być z nimi sprzeczne. Jej głównym celem jest usprawnienie i uściślenie działalności organów niższego szczebla i jednostek organizacyjnych. Źródło: *System i źródła prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, www.sciaga.pl/tekst/32485-33 z dnia 12.04 2006 r.

się za pomocą rozkazu szefa Sztabu Generalnego WP lub wytycznych zastępcy szefa Sztabu Generalnego WP²⁴³. Brak jest korelacji w zakresie wprowadzania gotowości SZK resortu ON oraz sił i środków wydzielonych do udziału w sytuacjach kryzysowych. Ponadto niedookreślone są czasy gotowości do działania elementów SZK resortu ON. Na podstawie stanów gotowości kryzysowej ustalonych w decyzji Ministra Obrony Narodowej, nie można określić czy SZK resortu ON jest w stanie rozpocząć działanie za 1, 6, 12 czy 24 godziny. Podczas sytuacji kryzysowej decydent i jego organ koordynacyjno-wykonawczy powinien mieć narzędzie pozwalające wpływać na podwyższanie gotowości sił i środków wydzielonych do udziału w sytuacjach kryzysowych. Jednocześnie funkcjonujące stany gotowości kryzysowej nie są powiązane z czterema stopniami alarmowymi wprowadzanymi w państwie a wynikającymi z *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. Stany gotowości kryzysowej przewidują stałą gotowość kryzysową natomiast stopnie alarmowe nie przewidują takowej. Stopnie gotowości alarmowej przewidują możliwość wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub klęski żywiołowej, natomiast stany gotowości kryzysowej przewidują gotowość obsad elementów SZK resortu ON do rozwinięcia systemu w bliżej nieokreślonym czasie. Z porównania tych stopni nie wynika np., jaki stopień gotowości kryzysowej należy wprowadzić w Ministerstwie Obrony Narodowej po wprowadzeniu „pierwszego stopnia alarmowego” w państwie.

Jednocześnie należy podkreślić, że dla doraźnych potrzeb w RSZ, ŻW, SWW, SKW i DG Warszawa na podstawie *Regulaminu Sztabu Kryzysowego MON* opracowano podobne regulaminy dla podległych elementów, jednakże nie zaspokajają one wszystkich potrzeb SZK resortu ON. W poszczególnych elementach SZK resortu ON funkcjonują różne procedury aktywacji systemu, zasady współdziałania, planowania i reagowania w sytuacji kryzysowej²⁴⁴.

²⁴³ Przykładem podnoszenia gotowości dla wydzielonych sił i środków do użycia są Wytyczne Zastępcy Szefa Sztabu Generalnego WP nr Z-371/04 z dnia 21 stycznia 2004r. dotyczące gotowości sił wydzielonych do obrony przed terroryzmem, Wytyczne I Zastępcy Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 8 kwietnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia dyżurów Zespołu Operacyjnego Sztabu Kryzysowego MON oraz wydzielonych sił do obrony przed terroryzmem, Rozkaz Szefa Sztabu Generalnego WP dnia z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie podniesienia gotowości wybranych elementów do oddziaływania na zagrożenia terrorystyczne, z 24-godzinnej do 4-godzinnej gotowości do działania.

²⁴⁴ Powyższe wynika z analizy protokołów z kontroli problemowej na temat „Realizacja postanowień z zakresu reagowania kryzysowego” przeprowadzonej przez SG WP w 2 BOT w dniach

Analiza obecnie obowiązujących unormowań prawnych pozwala na sformułowanie wniosku, że istnieją podstawy prawne do organizacji współdziałania Sił Zbrojnych RP z Państwową Strażą Pożarną, Policją Państwową, Strażą Graniczną oraz podmiotami organów administracji rządowej i samorządowej. Delegacje do organizacji tej współpracy w różnych aktach prawnych ujęto jednak wycinkowo, w różnym stopniu szczegółowości oraz niejednokrotnie bez czytelnego charakteru.

W związku z powyższym problematyka współpracy jest regulowana doraźnie poprzez podpisanie umów dwustronnych pomiędzy zainteresowanymi instytucjami na różnych poziomach zarządzania kryzysowego. Zakres porozumień obejmuje obszary realizacji wspólnych zadań, zasady wymiany informacji między współpracującymi podmiotami oraz wsparcie działań podsystemu pozamilitarnego i organów administracji rządowej i samorządowej przez Siły Zbrojne RP i nie wykracza poza obowiązujące prawo. Podpisanie umów dwustronnych wydaje się słusznym działaniem, jednakże jest rozwiązaniem tymczasowym, niesystemowym i w niektórych przypadkach niemającym przełożenia na całe Siły Zbrojne RP. Ponadto tylko częściowo zaspokajają potrzeby podmiotów biorących udział w zarządzaniu kryzysowym i generalnie pozwala na rozwijanie współdziałania na poziomach wykonawczych. Poważnym mankamentem tej inicjatywy jest to, że ma ona ograniczony zasięg, dotyczy tylko stron porozumienia a jednocześnie w ramach Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego wiele podmiotów na różnych szczeblach zarządzania kryzysowego nie zawarło przedmiotowych porozumień. Przyjęte w porozumieniach zasady współdziałania są rozproszone i nie stanowią jednolitych uregulowań prawnych.

28 -29.05.2003 r, 3 batalionie ratownictwa inżynierskiego w dniach 29-30.09.2004 r., 22 Karpackiej Brygadzie Piechoty Górskiej OT w dniach 23-24.03.2005 r. oraz w 5 batalionie ratownictwa inżynierskiego w Dęblinie w dniach 6-7.09. 2005 r.

4. UDZIAŁ SIŁ ZBROJNYCH RP ORAZ WYBRANYCH PAŃSTW NATO W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH

Siły Zbrojne RP uczestniczą w narodowym systemie zarządzania kryzysowego, stale rozwijając swą zdolność do udzielania pomocy odpowiednim organom administracji publicznej oraz społeczeństwu w wypadku klęsk żywiołowych, katastrof spowodowanych przez człowieka i zagrożeń terrorystycznych²⁴⁵.

Sprawna realizacja tych zadań wymaga nie tylko podstaw prawnych adekwatnych do aktualnych zagrożeń, ale również wcześniej określonych zadań współdziałania z układem pozamilitarnym, organami administracji rządowej i samorządowej oraz stosownych procedur użycia wydzielonych sił i środków Sił Zbrojnych RP. Istotne jest również wydzielenie wszystkich możliwych do użycia sił i środków zgodnie z potencjałem, jaki posiadają Siły Zbrojne RP, ich szkolenie, utrzymanie w odpowiedniej gotowości do użycia oraz doposażenie specjalistycznym sprzętem uwzględniającym potrzeby zwalczania i usuwania skutków zagrożeń niemilitarnych.

Celem badań, których wyniki przedstawiono w niniejszym rozdziale było dokonanie analizy zakresu wsparcia podsystemu pozamilitarnego przez SZ RP, procedur ich użycia oraz udziału sił zbrojnych wybranych państw NATO w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych. W wyniku analizy skupiono się na odpowiedziach m.in. na następujące pytania badawcze:

- jakie zmiany należy wprowadzić w zakresie udziału Sił Zbrojnych RP we wsparciu władz cywilnych w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych, aby ten udział był adekwatny do zagrożeń oraz potencjału wojska ?
- jakie rozwiązania w zakresie użycia i uruchamiania oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP wpływają na wykorzystanie potencjału wojska we wsparciu władz cywilnych?
- jakie uniwersalne elementy zakresu oraz sposobów wsparcia władz cywilnych przez siły zbrojne wybranych państw NATO w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych, należy wykorzystać w Siłach Zbrojnych RP?

²⁴⁵ Por. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 25.

Odpowiedzi na powyższe pytania miały w procesie badawczym istotny wpływ na wypracowanie propozycji zmian, jakich należy dokonać w zakresie udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych na terenie RP, adekwatnie do zagrożeń oraz odpowiednio do posiadanego przez wojsko potencjału. W propozycji zmian uwzględniono również wnioski z wsparcia władz cywilnych przez siły zbrojne USA, RFN i Wielką Brytanię w zakresie procedur podejmowania decyzji o użyciu sił zbrojnych, planowania i koordynacji udziału sił zbrojnych w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych na poziomie centralnego organu administracyjnego oraz umieszczenia w strukturach dowodzenia sił zbrojnych komórki zajmującej się wsparciem władz cywilnych w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych.

4.1. ANALIZA UDZIAŁU SIŁ ZBROJNYCH RP W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH

W celu wsparcia władz cywilnych w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych w Siłach Zbrojnych RP utrzymywane są wyznaczone specjalistyczne siły i środki w gotowości do użycia, zgodnie z „*Planem użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*”²⁴⁶. Plan ten zawiera w formie załączników informacje pozwalające na przygotowanie i utrzymywanie w stałej gotowości do użycia wydzielone siły i środki w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych o charakterze niemilitarnym oraz zestawienia tych sił i środków Sił Zbrojnych RP w następujących planach szczegółowych:

- 1) „Plan udziału Sił Zbrojnych RP w działaniach antyterrorystycznych”,
- 2) „Plan udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych”,
- 3) „Plan udziału Sił Zbrojnych RP w akcji odśnieżania”,
- 4) „Plan udziału Sił Zbrojnych RP w rozpoznaniu i likwidacji skażeń spowodowanych awarią chemiczną (wypadkiem radiacyjnym) lub aktem terroru”,

²⁴⁶ *Plan użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych* wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r.

- 5) „Plan udziału Sił Zbrojnych RP w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych”,
- 6) „Plan udziału Sił Zbrojnych RP w oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych”,
- 7) „Plan udziału Sił Zbrojnych RP w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych”,
- 8) „Plan działań przeciwepidemicznych”.

Ponadto oprócz sił i środków uwzględnionych w planie zakłada się możliwość użycia specjalistycznych, militarnych sił i środków z innych państw w ramach wzajemnej pomocy udzielanej przez te państwa podczas katastrof i klęsk żywiołowych. Jednocześnie Siły Zbrojne RP zachowują zdolność do mobilizacyjnego rozwinięcia dodatkowych sił w zależności od przebiegu sytuacji kryzysowej i potrzeb władz cywilnych²⁴⁷.

4.1.1. Udział w działaniach antyterrorystycznych

Siły Zbrojne RP w zwalczaniu ataku terrorystycznego z powietrza typu RENEGADE²⁴⁸ pełnią rolę wiodącą, natomiast podczas zwalczania i usuwania skutków ataku terrorystycznego na morzu i lądzie pełnią rolę pomocniczą i wspierającą struktury cywilne.

W zwalczaniu zagrożeń typu „RENEGADE” kluczową rolę odgrywają dyżurne siły i środki Sił Powietrznych RP pełniące dyżur bojowy w ramach Zintegrowanego Systemu Obrony Powietrznej NATO. W skład tych sił i środków wchodzi:

- Dyżurny Dowódca Obrony Powietrznej, Centrum Operacji Powietrznych, 6 x Ośrodek Dowodzenia i Naprowadzania,
- 12 x posterunek radiolokacyjny obserwacji przestrzeni powietrznej²⁴⁹,
- 2 x para Mig-29 (1 para w 20 min. gotowości, 1 para w 4 h gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej)

²⁴⁷ Tamże, s. 6.

²⁴⁸ Terminem RENEGADE określa się cywilny statek powietrzny, który może być użyty jako środek ataku terrorystycznego z powietrza. W zależności spełniania określonych kryteriów, cywilne statki powietrzne dzieli się na trzy kategorie: PODEJRZANY (Suspected RENEGADE), PRAWDOPODOBNY (Probable RENEGADE) i POTWIERDZONY (Confirmed RENEGADE).

²⁴⁹ Istnieje możliwość obniżenia wysokości strefy rozpoznania radiolokacyjnego do H-300 m w czasie 36 godz. w promieniu 100 km od lotniska Okęcie;

- 2 samoloty Jak-40, 4 śmigłowce Mi-8²⁵⁰.

W wypadku ataku typu „RENEGADE” Dyżurny Dowódca Obrony Powietrznej²⁵¹ po przeprowadzonej analizie kwalifikuje statek powietrzny do kategorii POTWIERDZONY na podstawie informacji, które może otrzymać od: państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym, cywilnych i wojskowych lotniskowych organów służby ruchu lotniczego, organów ruchu lotniczego innych państw stanowiska dowodzenia systemu NATO lub dowódcy statku przechwytyjącego²⁵².

Po zaklasyfikowaniu statku powietrznego do kategorii POTWIERDZONY procedura podjęcia decyzji o jego zniszczeniu jest następująca:

- Dyżurny Dowódca Obrony Powietrznej składa meldunek Ministrowi Obrony Narodowej o zaistniałej sytuacji z uzasadnieniem zakwalifikowania do kategorii POTWIERDZONY oraz wnioskiem o podjęcie decyzji zniszczenia,
- Minister Obrony Narodowej podejmuje decyzję o zniszczeniu lub nie zniszczeniu statku powietrznego²⁵³,
- Dyżurny Dowódca Obrony Powietrznej przekazuje decyzję do sił realizujących zadanie bojowe (rys. 4.1.)²⁵⁴.

Z analizy czasu trwania procesu decyzyjnego wynika, że od otrzymania informacji o zagrożeniu do przechwycenia statku powietrznego typu „RENEGADE”, potrzeba ok. 25 min²⁵⁵. Przyjmując, że „RENEGADE” wykonuje lot z prędkością

²⁵⁰ Plan udziału Sił Zbrojnych RP w działaniach antyterrorystycznych wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r., Załącznik 1.

²⁵¹ Funkcję Dyżurnego Dowódcy Obrony Powietrznej utworzono i przypisano zadania Decyzją nr 71/MON Ministra ON z dnia 25.05.2003 r. w sprawie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym z powietrza w Siłach Zbrojnych RP.

²⁵² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie postępowania przy stosowaniu środków obrony powietrznej w stosunku do obcych statków powietrznych niestosujących się do wezwania państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym (Dz. U. nr 279, poz. 2757), art. 4.

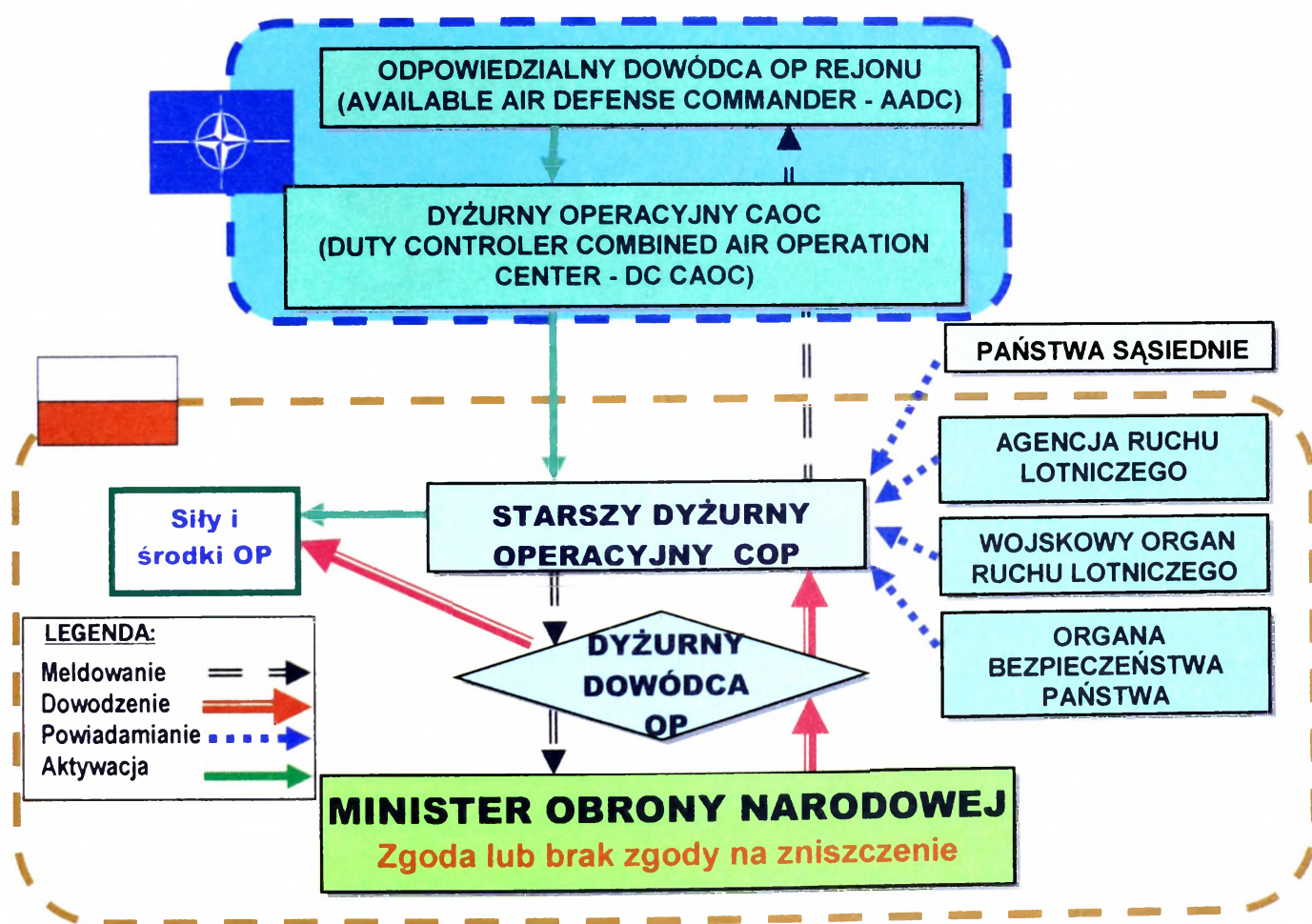
²⁵³ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. Nr 78, poz. 461, z późn. zm.), art. 18b.

²⁵⁴ Tamże, art. 6,7.

²⁵⁵ Proces decyzyjny obejmuje:

- przyjęcie informacji o zagrożeniu w COP – ok. 1 min,
- złożenie meldunku do CAOC z propozycją startu pary dyżurnej i równoległe do Dowódcy Sił Powietrznych – ok. 1 min,,
- przyjęcie decyzji z CAOC o starcie pary dyżurnej i przekazanie rozkazu o starcie – ok. 1 min,
- przygotowanie i start pary dyżurnych myśliwców oraz ew. rozpoczęcie równoległej procedury kwalifikowania kategorii „RENEGADE” i uzyskania decyzji o zniszczeniu - ok. 15 min,
- przechwycenie wskazanego „RENEGADE” - ok. 4min,
- procedury wykonywane przez pilotów - ok. 3 min.

800 km/h to odległość, którą pokona do chwili przechwycenia wyniesie ok. 290 km. Biorąc pod uwagę powyższe oraz przyjmując Warszawę jako potencjalny cel ataku można stwierdzić, że statki powietrzne typu „RENEGADE”, mogą stanowić zagrożenie z kierunków wschodniego i północno-wschodniego. Z pozostałych kierunków samoloty dyżurnej pary myśliwskiej są w stanie przechwycić statki powietrzne typu „RENEGADE” przed przewidywanym obiektem (rys. 4.2.)

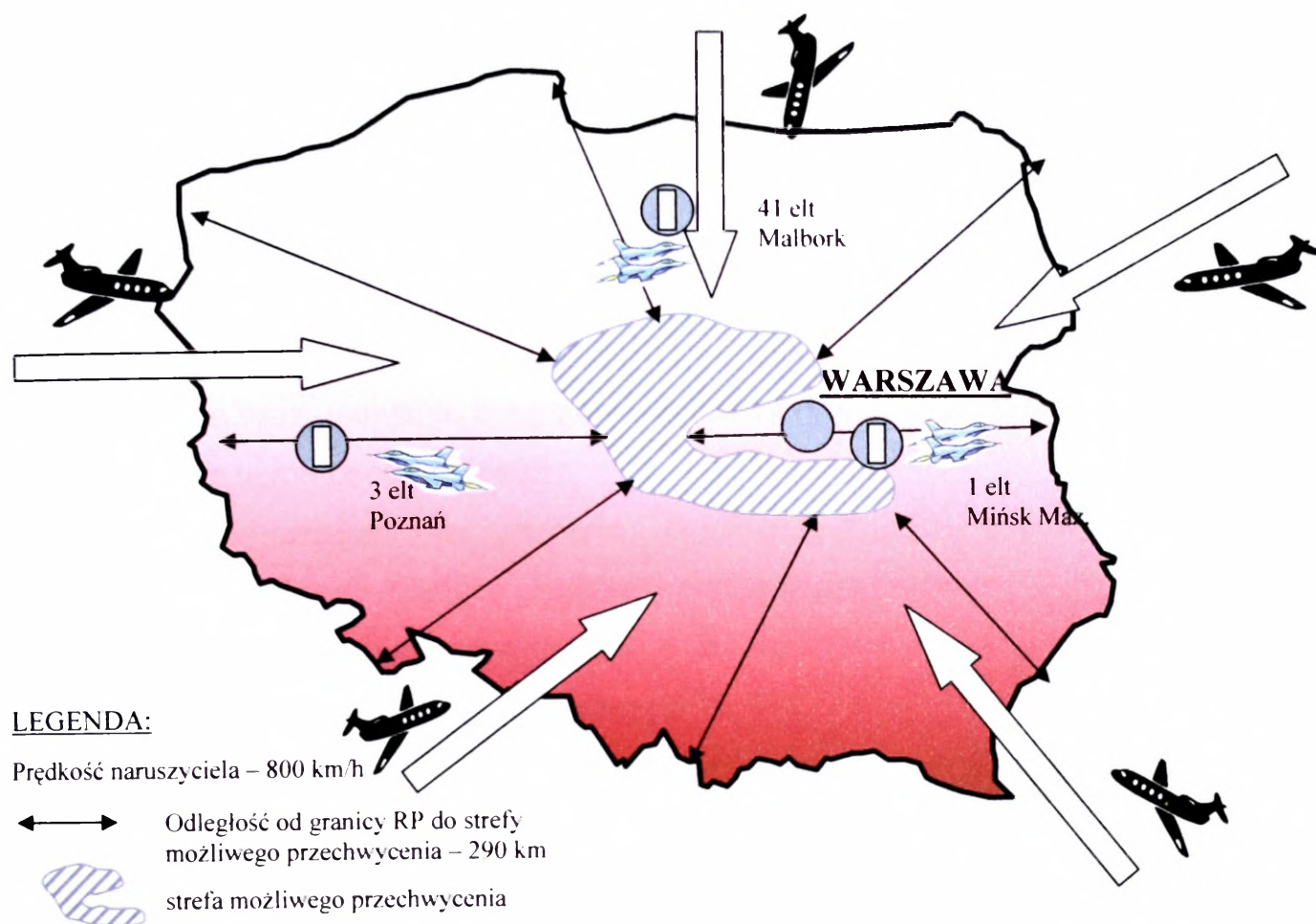


Rys. 4.1. Proces decyzyjny użycia sił powietrznych do zwalczania „RENEGADE”

Źródło: Opracowanie własne.

Natomiast, gdy statek powietrzny będący potencjalnym zagrożeniem wystartuje z lotniska na terytorium Polski czas na jego przechwycenie zdecydowanie się skraca, co w konsekwencji zmniejsza możliwość jego zniszczenia.

Należy podkreślić, że rola SZK resortu ON w zakresie zwalczania ataku terrorystycznego z powietrza ogranicza się jedynie do udziału w usuwaniu skutków ew. ataku, natomiast kluczową rolę odgrywa Centrum Operacji Powietrznych w podległości, którego znajdują się siły i środki Zintegrowanego Systemu Obrony Powietrznej NATO.



Rys. 4.2. Strefa możliwego przechwycenia „RENEGADE”.

Źródło: Opracowanie własne.

Zasadniczymi siłami wydzielanymi do przeciwdziałania atakom terrorystycznym na morzu są siły MW:

- 2 okręty dyżurne, 1 samolot M-28 BRYZA, 4 śmigłowce,
- Sekcja Działań Specjalnych 3FO, 4 gr. pływonurków-minerów,
- 14 Post. Obs. Wzrokowo - Tech. i Łącz.,
- 4 x Chemiczne i Radiacyjne Zespoły Awaryjne (ChRZA)²⁵⁶.

Wydzielone siły mogą realizować zadania antyterrorystyczne na wodach terytorialnych i w portach morskich w odniesieniu do wszystkich statków, a na wodach międzynarodowych tylko w odniesieniu do statków pod polską banderą.

W przypadku ataku terrorystycznego na lądzie Siły Zbrojne RP mogą uczestniczyć w realizacji następujących zadań:

²⁵⁶ Por. „Plan udziału Sił Zbrojnych RP w działaniach antyterrorystycznych” wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r.

- monitorowanie zagrożeń oraz prowadzenie rozpoznania obiektów,
- transportu powietrznego pododdziałów antyterrorystycznych,
- likwidacji grup i organizacji terrorystycznych oraz niszczenia terrorystycznej infrastruktury²⁵⁷,
- uwalnianie zakładników i odzyskiwanie niebezpiecznych materiałów oraz sprzętu bojowego od terrorystów,
- wykrywanie oraz usuwanie ładunków wybuchowych;
- ochrony ważnych osób i obiektów,
- wykonywanie zadań w zakresie psychologicznego oddziaływania na zachowania ludzi, sprzyjające osiągnięciu pożądanych celów,
- osłonę i izolację określonych obiektów, dróg, wydzielonych ulic lub miast,
- likwidacji skutków ataku terrorystycznego²⁵⁸.

W celu realizacji powyższych zadań w Siłach Zbrojnych RP utrzymuje się następujące siły i środki w odpowiednich czasach gotowości do podjęcia działań:

- cztery sekcje JW 2305, kompanię specjalną z 1 pspec (WLąd) Lubliniec, kkpow (25 BKPow), ksz (6 BDSz), 8 x pl Obrony Terytorialnej,
- cztery śmigłowce Mi-8 z 25 BKPow (WLąd) Tomaszów Mazowiecki, dwa śmigłowce Mi-8 i samolot Jak-40 z 36 splt (SP) Warszawa,
- Grupę Działań Psychologicznych,
- 13 automatycznych urządzeń do pomiaru mocy dawki promieniowania gamma,
- siły i środki do likwidowania skutków ataków terrorystycznych wydzielane z 1 batalionu ratownictwa inżynieryjnego (bratinż) Krosno Odrzańskie, 2 bratinż Brzeg, 3 bratinż Nisko, 4 bratinż Głogów, 5 bratinż Dęblin,
- Centralny Ośrodek Analizy Skazań (COAS), Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii (WIHiE) w Puławach oraz 7 Zespołów Rozpoznania Biologicznego (ZRB),
- cztery ChRZA (po jednym z POW i SOW oraz 8 i 9 FOW)²⁵⁹.

²⁵⁷ Przedmiotowe zadanie wynika z zmiany *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, która umożliwia użycie pododdziałów SZ RP w działaniach antyterrorystycznych z użyciem broni palnej na zasadach określonych dla policjantów bez wprowadzenia stanu wyjątkowego.*

²⁵⁸ W wyniku ataków terrorystycznych mogą wystąpić zjawiska wyczerpujące znamiona klęsk żywiołowych takie jak powódzie, pożary, masowe występowanie chorób zakaźnych lub skażenia radiacyjne, chemiczne i biologiczne czy katastrofy budowlane. W dalszej części rozdziału dokonano analizy udziału Sił Zbrojnych RP usuwaniu skutków tych zjawisk.

Mankamentem udziału Sił Zbrojnych RP w obronie przed terroryzmem jest brak wydzielonych zdolności do przerzutu wojskowych sił specjalnych i policyjnych jednostek antyterrorystycznych w dowolny rejon kraju, gdzie może zaistnieć potrzeba ich użycia. Celowe jest ujęcie w *Planie udziału SZ RP w działaniach antyterrorystycznych* sił i środków oddziałów specjalnych Żandarmerii Wojskowej, które zostały stworzone m.in. w celu reagowania na zagrożenia terroryzmem na terenie kraju²⁶⁰.

4.1.2. Zwalczanie powodzi i zjawisk lodowych

Udział pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych ma na celu bezpośrednią ochronę obiektów, ludzi i mienia zagrożonych skutkami przepływu wysokich wód i spływu lodów a w szczególności:

- rozpoznanie i ustalanie stopnia zagrożenia rejonów powodziowych,
- ochronę mostów i budowli hydrotechnicznych poprzez kruszenie lodu, rozbijanie zatorów lodowych, obciążanie mostów itp.,
- ochronę wałów przeciwpowodziowych poprzez ich doraźne umacnianie,
- usuwanie przeszkód powodujących piętrzenie wód,
- doraźną naprawę dróg i mostów,
- ewakuację ludności i jej mienia z terenów szczególnie zagrożonych i zalanych oraz ochronę pozostawionego mienia,
- dowóz żywności, środków medycznych, wody pitnej i paszy do rejonów objętych powodzią²⁶¹.

Do realizacji tych zadań zgodnie z „Planem udziału SZ RP w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych”, przewidziano ok. 12 tys. żołnierzy (głównie z pięciu batalionów ratownictwa inżynieryjnego i innych jednostek Wojsk Lądowych), ok. 1,5 tys. pojazdów samochodowych, ponad 120 transporterów pływających, 40 śmigłowców, 100 łodzi z silnikami zaburtowymi, 1 samolot transportowy oraz ok. 50 ton materiału wybuchowego.

²⁵⁹ Por. *Plan udziału Sił Zbrojnych RP w działaniach antyterrorystycznych* wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r.

²⁶⁰ Por. W. Gutt, *Specjalna twarz żandarma*, Polska Zbrojna, nr 46/2005, s. 3.

²⁶¹ J. Falecki, *Udział specjalistycznych sił i środków Wojska Polskiego w działaniach ratowniczych*, II Konferencja Naukowa „Zarządzanie Kryzysowe”, Szczecin 2004, s. 41.

Wnioski z powodzi w 1997 r., gdzie w szczytowym okresie użytych było ok. 45 tys. żołnierzy²⁶² wskazują na dużo większe potrzeby niż obecnie wydzielane w „Planie udziału SZ RP w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych” - 12 562 żołnierzy.

4.1.3. Udział w akcji odśnieżania

Zgodnie z *Ustawą o stanie klęski żywiołowej* pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP mogą być użyte do akcji odśnieżania szlaków komunikacyjnych oraz obiektów infrastruktury o istotnym znaczeniu dla sprawnego funkcjonowania państwa w przypadkach gwałtownych lub długotrwałych opadów śniegu, przybierających znamiona klęski żywiołowej. Pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP mogą być użyte tylko wówczas, kiedy siły i środki resortu infrastruktury zostały w całości wykorzystane do odśnieżania a pomoc wojska zapewni możliwość prawidłowego funkcjonowania państwa. Do głównych zadań realizowanych przez wojsko w akcji odśnieżania zaliczono:

- udział w odśnieżaniu i utrzymaniu przejezdności dróg i węzłów komunikacyjnych o istotnym znaczeniu dla sprawnego działania transportu,
- ewakuację pasażerów z uwięzionych w zaspach pociągów, samochodów lub innych środków komunikacji,
- odśnieżanie ważnych obiektów gospodarki uspołecznionej,
- zapewnienie dostaw niezbędnych środków i materiałów do rejonów nieprzejezdnych i odciętych.

Zgodnie z „Planem udziału SZ RP w akcji odśnieżania” Siły Zbrojne RP wydzielają ponad 5,5 tys. żołnierzy, ok. 270 jednostek sprzętu inżynierskiego, 460 samochodów ciężarowo-osobowych i osobowych oraz 5 śmigłowców²⁶³.

²⁶² Por., W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania...*, wyd. cyt., s. 66.

²⁶³ Por. *Plan udziału Sił Zbrojnych RP w akcji odśnieżania* wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r., s. 4.

4.1.4. Udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych

Wydzielone siły i środki SZ RP w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych realizują m.in. następujące zadania:

- rozpoznanie zagrożonych rejonów,
- udzielanie pomocy w akcjach ratowniczo-gaśniczych i wzmocnienie działań przeciwpożarowych prowadzonych przez jednostki straży pożarnej (PSP, OSP),
- izolowanie terenów objętych pożarami przestrzennymi i organizowanie objazdów rejonów zagrożonych,
- ewakuacja osób z rejonów objętych pożarami lub z zagrożonych rejonów,
- prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu będącego na wyposażeniu SZ RP,
- zapewnienie dostaw niezbędnych środków i materiałów (środki medyczne, żywność, woda i inne) do rejonów odciętych i zagrożonych pożarami.

Zgodnie z „Planem udziału Sił Zbrojnych RP w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych” utrzymuje się w różnych reżimach gotowości do działania ponad 6500 żołnierzy oraz 515 jednostek specjalistycznego sprzętu, takiego jak: koparki, spycharki, spycharko-ładowarki, instalacje rozlewcze itp. W ramach tych sił, w 4-godzinnej gotowości utrzymywanych jest ok. 640 żołnierzy i 46 jednostek sprzętu (w tym 2 śmigłowce), w 12-godzinnej gotowości - ok. 1190 żołnierzy i 146 jednostek sprzętu. Pozostałe 4670 żołnierzy i 320 jednostek sprzętu pozostaje w 24-godzinnej gotowości do podjęcia działań.

Zgodnie z powyższym planem Siły Zbrojne RP nie wydzielają środków lotniczych przeznaczonych do gaszenia pożarów z powietrza. Zasadniczą przyczyną takiego stanu jest brak specjalistycznego sprzętu (podwieszane zbiorniki na wodę). Ponadto personel latający i naziemny nie posiada przygotowania specjalistycznego do wykonywania tego typu zadań.

4.1.5. Likwidacja skutków awarii technicznych z toksycznymi środkami przemysłowymi i wypadków radiacyjnych

W celu likwidowania skutków awarii technicznych z Toksycznymi Środkami Przemysłowymi i wypadkami radiacyjnymi w zakładach przemysłowych oraz na szlakach komunikacyjnych na terytorium kraju w Sił Zbrojnych RP utrzymuje się Podsystem Wczesnego Ostrzegania (PWO) oraz Chemiczno-Radiacyjne Zespoły Awaryjne (ChRZA).

Zadaniem Podsystemu Wczesnego Ostrzegania jest rozpoznanie i monitorowanie sytuacji skażeń. W skład Podsystemu Wczesnego Ostrzegania wchodzi:

- Centralny Ośrodek Analizy Skażeń (COAS) - na jego bazie zorganizowany jest Punkt Kierowania Systemem Wykrywania Skażeń stanowiący zasadnicze ogniwo zbierania, przetwarzania i przesyłania informacji o skażeniach,
- trzy Ośrodki Analizy Skażeń (WLąd., WLOP i MW),
- cztery Ośrodki Analizy Skażeń (POW, ŚOW oraz 1 i 2 KZ),
- sieć stacjonarnych punktów monitoringu działająca w oparciu o służby dyżurne jednostek i instytucji wojskowych (19 posterunków obserwacji wzrokowej, technicznej i łączności, 12 drużyn rozpoznania skażeń oraz 48 posterunków obserwacji skażeń),
- sieć stacji do automatycznej rejestracji mocy dawki promieniowania gamma (13 automatycznych stacji pomiarowych SAPOS-90MS)²⁶⁴.

Natomiast CHRZA przeznaczone są do rozpoznawania i usuwania skutków awarii chemicznych oraz wypadków radiacyjnych. CHRZA są tworzone doraźnie z uprzednio wyznaczonych i odpowiednio przygotowanych komórek kierowania i pododdziałów wojsk chemicznych, wojsk inżynieryjnych, wojskowej służby zdrowia, pododdziałów dowodzenia i zabezpieczenia oraz lotnictwa transportowego wojsk lądowych.

Do zasadniczych zadań CHRZA należy:

- prognozowanie skażeń powstałych w wyniku awarii,
- rozpoznanie skażeń i określenie rzeczywistych stref skażeń,

²⁶⁴ Por. Plan udziału SZ RP w likwidacji skutków awarii technicznych z TŚP i wypadków radiacyjnych, wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r.

- usuwanie przyczyn i skutków awarii,
- dekontaminacja sprzętu, budynków, urządzeń oraz terenu w rejonie awarii,
- zbieranie, transport oraz zabezpieczanie (składowanie) skażonych substancji (skażonej gleby, elementów konstrukcji itp.),
- prowadzenie prac ziemnych (obwałowań, wykopów oraz rowów),
- prowadzenie zabiegów sanitarnych,
- ewakuacja porażonych ludzi, udzielanie pierwszej pomocy medycznej i lekarskiej oraz kierowanie do leczenia szpitalnego,
- dostarczanie wody oraz sporządzanie i dystrybucja roztworów neutralizujących.

W celu skutecznego reagowania na zagrożenia ze strony niebezpiecznych substancji, terytorium kraju podzielono na następujące strefy odpowiedzialności:

- ChRZA POW - warmińsko-mazurskie, podlaskie, mazowieckie, pomorskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie i kujawsko-pomorskie,
- ChRZA ŚOW - lubuskie, dolnośląskie, opolskie, śląskie, łódzkie, małopolskie, świętokrzyskie, podkarpackie i lubelskie,
- ChRZA MW RP - rejon wybrzeża Morza Bałtyckiego.

4.1.6. Oczyszczanie terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych

Organy administracji państwowej lub jednostka policji, przyjmują zgłoszenia o znalezieniu przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych od ludności, instytucji, jednostek gospodarki państwowej i uspołecznionej, sprawdzają, czy zgłoszony przedmiot jest wybuchowy i niebezpieczny, zabezpieczają to miejsce, oceniają stopień zagrożenia bezpośredniego otoczenia i powiadamiają właściwą jednostkę wojskową. Czas realizacji zgłoszenia, na który składa się zabezpieczenie znaleziska oraz unieszkodliwienie i niszczenie znalezionych materiałów wybuchowych i innych przedmiotów niebezpiecznych nie przekracza 3 dni od daty zawiadomienia i dotyczy wyłącznie znalezisk wojskowego pochodzenia²⁶⁵. Pilne zgłoszenia tzn. takie, które donoszą o wykryciu przedmiotów wybuchowych lub niebezpiecznych wszędzie tam, gdzie stwarzają one szczególne niebezpieczeństwo dla ludzi, powodują wstrzymanie pracy, nauki (tereny szkół,

²⁶⁵ Niszczenie znalezisk niebezpiecznych, nienoszących znamion pochodzenia wojskowego nie leży w kompetencjach wojska.

zakładów pracy, ulice miast oraz tereny prowadzenia prac budowlanych, melioracyjnych i drogowych) są realizowane natychmiast.

Zgodnie *Planem udziału Sił Zbrojnych RP w oczyszczaniu terenu*²⁶⁶ z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych w gotowości do działania utrzymuje się 37 minerskich patroli oczyszczania i dwie grupy minersko - morskie, w rejonach odpowiedzialności. Rejony odpowiedzialności wydzielonych patroli pokrywają obszar całego kraju oraz plaże i wody przybrzeżne Morza Bałtyckiego²⁶⁷. Ponadto Siły Zbrojne RP są w stanie udzielić wsparcia pododdziałom antyterrorystycznym policji, BOR, ABW w zakresie oczyszczania terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych oraz improwizowanych urządzeń wybuchowych stosowanymi przez terrorystów.

4.1.7. Udział w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych

W Siłach Zbrojnych RP funkcjonuje System Poszukiwania i Ratownictwa definiowany jako użycie statków powietrznych, okrętów, jednostek transportu naziemnego oraz grup naziemnego poszukiwania w celu poszukiwania i ratowania rannych i rozbitków w sytuacjach zagrożenia ich życia i zdrowia na lądzie i na morzu.

Do głównych zadań systemu należy:

- przyjmowanie i analiza informacji o zagrożeniu bezpieczeństwa załóg i pasażerów statków powietrznych oraz określanie stopnia zagrożenia,
- powiadamianie zainteresowanych instytucji o zaistniałym zagrożeniu,
- alarmowanie i kierowanie działaniem sił i środków "systemu", a także organizowanie współdziałania tych sił podczas akcji ratowniczej,
- szybkie odnalezienie miejsca i ofiar katastrof lotniczych i morskich,
- udzielanie pomocy osobom, które zostały poszkodowane w wyniku wypadku lotniczego lub morskiego,

²⁶⁶ Przez „oczyszczenie terenów” rozumie się zabezpieczanie, unieszkodliwianie i niszczenie, znalezionych przedmiotów wybuchowych i innych przedmiotów na lądzie, w wodach śródlądowych oraz w obszarze wód morskich. Źródło: Norma Obronna NO-02 - A 043, Rozpoznanie, rozminowanie, i oczyszczanie terenów z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych, 2” MON 2001.

²⁶⁷ *Plan udziału Sił Zbrojnych RP w oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych*”, wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r., s 9.

- ewakuacja poszkodowanych z miejsca wypadku,
- ratowanie mienia zagrożonego na skutek awarii lotniczej lub morskiej²⁶⁸.

Struktura organizacyjna System Poszukiwania i Ratownictwa obejmuje:

- Centrum Operacji Powietrznych (COP),
- Ośrodek Koordynacji Poszukiwań i Ratownictwa Lotniczego (Warszawa),
- Podośrodki Koordynacji Poszukiwań i Ratownictwa Lotniczego (Bydgoszcz, Wrocław, Gdynia, Warszawa),
- Podośrodek Koordynacji Poszukiwań i Ratownictwa Morskiego (Gdynia),
- dyżurne służby operacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej,
- organy radiotechniczne (radiolokacyjne),
- organy ruchu lotniczego oraz dyżurne statki powietrzne i okręty ratownicze,
- 124 Grupy Naziemnego Poszukiwania (GNP),
- jednostki ochrony przeciwpożarowej i jednostki transportu naziemnego²⁶⁹.

4.1.8. Działania przeciwepidemiczne

W Siłach Zbrojnych RP do przeciwdziałania w wypadku wystąpienia epidemii chorób zakaźnych, bioterroryzmu lub pojawienia się zagrożenia epidemicznego wydziela się siły i środki Wojskowych Ośrodków Medycyny Prewencyjnej (WOMP), Szpitali Wojskowych, Wojskowego Instytutu Higieny i Epidemiologii (WIHiE) i Centrum Reagowania Epidemiologicznego SZ RP (rys. 4.3.).

WOMP wykonują swoje zadania w stosunku do wszystkich jednostek organizacyjnych podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej oraz przez niego nadzorowanych, znajdujących się w rejonach odpowiedzialności ośrodków, które są określone w oparciu o podział administracyjny kraju na województwa (rys. 4.3.). W skład każdego WOMP wchodzi: Zespół Rozpoznania Biologicznego (ZRB), Zespół Zdrowia Środowiskowego (ZZŚ) i Medyczny Zespół Toksykologiczny (MZT).

²⁶⁸ J. Falecki, *Udział specjalistycznych sił i środków Wojska Polskiego w działaniach ratowniczych*, II Konferencja Naukowa „Zarządzanie Kryzysowe”, Szczecin 2004, s. 46.

²⁶⁹ Por. *Plan udziału SZ RP w obronie przed terroryzmem wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r.*, s. 8.

ZRB są przygotowane do reagowania na każdy scenariusz bioataku. Ich zadaniem jest w szczególności: przeprowadzenie rozpoznania biologicznego, pobranie próbek, przeprowadzenie wstępnej identyfikacji czynników biologicznych, zabezpieczenie przed rozprzestrzenianiem się choroby, przesłanie próbek do badań potwierdzających w Centrum Diagnostycznym oraz współdziałanie z innymi służbami przy likwidacji skutków ataku²⁷⁰.



Rys. 4.3. Obszar odpowiedzialności wojskowych ośrodków medycyny prewencyjnej.

Źródło: Opracowanie własne.

Oprócz 5 ZRB funkcjonujących w ramach WOMP, 2 kolejne funkcjonują w WIHiE w Warszawie i Puławach. Jeden z ZRB przeznaczony jest także do misji poza terytorium kraju.

²⁷⁰ M. Bartoszcze, *Gotowość na atak bioterrorystyczny. Polskie doświadczenia*, Materiały z Międzynarodowej Konferencji nt. "Bioterroryzm - Międzynarodowe Zwalczenie i Współpraca", Warszawa 2002, s. 9.

ZZŚ to kolejne mobilne (wyposażone w pojazd specjalny) etatowe moduły WOMP. Ich podstawowym zadaniem jest określanie prawdopodobieństwa wystąpienia oraz ocena podatności wojska i środowiska cywilnego na naturalne czynniki zagrożeń epidemicznych i atak biologiczny poprzez zbieranie i przetwarzanie informacji m.in. o: sytuacji epidemiologicznej i stanie bezpieczeństwa epidemiologicznego w rejonie odpowiedzialności, stanie szczepień ochronnych w siłach zbrojnych i populacji cywilnej, dostępności indywidualnych i zbiorowych środków ochrony oraz możliwości detekcji i identyfikacji użytego czynnika.

Kolejnym elementem strukturalnym WOMP są mobilne MZT. Stanowią one fachowe zabezpieczenie na wypadek masowych zatruc - stosownie do rejonów odpowiedzialności. Członkowie Zespołu będą zapewniać, konsultacje w zakresie wykonywania pełnego zestawu badań diagnostycznych oraz pełne zabezpieczenie terapeutyczne, posługując się komputerową bazą wspomagającą diagnostykę i leczenie ostrych zatruc²⁷¹.

Aktualnie w pięciu szpitalach wojskowych liczba wszystkich łóżek wynosi ok. 2400, natomiast funkcjonujące oddziały obserwacyjno-zakaźne w sumie dysponują 132 łózkami²⁷².

WIHiE w chwili obecnej funkcjonuje jako samodzielna jednostka badawczo-rozwojowa nadzorowana przez Ministra Obrony Narodowej.

Do jego podstawowych zadań należy:

- uczestnictwo w dochodzeniach epidemiologicznych oraz w likwidowaniu zachorowań masowych lub chorób o przebiegu nietypowym, stanowiącym zagrożenie dla środowiska,
- doskonalenie systemów i metod wykrywania szkodliwych dla człowieka skażeń i zakażeń, zanieczyszczeń środowiskowych czynnikami biotycznymi i abiotycznymi oraz skutków ataku terrorystycznego,

²⁷¹ Por. *Plan udziału SZ RP w działaniach przeciwepidemicznych* wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r., s. 18.

²⁷² Tak drastyczne mała liczba łóżek oddziałów obserwacyjno-zakaźnych, jest konsekwencją zmian związanych z reformą ubezpieczeń zdrowotnych i szeroko pojętej służby zdrowia. Obecnie Wojskowy Instytut Medyczny w Warszawie posiada 40 łóżek, 1 SzWzP w Lublinie 20, 5 WSzKzP w Krakowie 20, 105 SzWzP w Żarach 27 a 107 SzWzP w Wałczu 25 łóżek.

- udział w zwalczaniu nadzwyczajnych zagrożeń środowiskowych, w tym również w ramach międzynarodowych systemów bezpieczeństwa,
- pełnienie zadań ośrodka referencyjnego i jednostki wiodącej w skali SZ RP w ochronie przed bronią biologiczną oraz określonych działach ochrony radiologicznej i toksykologii.

Zespół Epidemiologiczny ds. Chorób Infekcyjnych w SZ RP jest elementem funkcjonalnym WIHiE, realizującym zadania Wojskowej Inspekcji Sanitarnej. Zespół ten, prowadzi stały monitoring i analizę sytuacji epidemiologicznej w skali całych SZ RP. Ośrodek Diagnostyki i Zwalczania Zagrożeń Biologicznych w Puławach jest integralną częścią WIHiE i współuczestniczy w funkcjonującym w SZ RP systemie wykrywania skażeń a także doskonali systemy i metody wykrywania oraz przeciwdziałania skutkom zakażeń i skażeń biologicznych. Posiada specjalistyczne laboratorium 3 klasy bezpieczeństwa biologicznego (BSL-3), które jest zdolne do prowadzenia pełnej detekcji i identyfikacji czynników zagrożeń biologicznych, zgodnie z wymogami i procedurami NATO. Oprócz BSL-3 posiada 5 laboratoriów i stanowisk 2 klasy bezpieczeństwa biologicznego (BSL-2). Takie same znajdują się też w Zakładzie Mikrobiologii i Epidemiologii WIHiE w Warszawie. Laboratoria o tej klasie bezpieczeństwa biologicznego (BSL-2) docelowo zorganizowane będą również w WOMP.²⁷³

Centrum Reagowania Epidemiologicznego SZ RP jest samodzielną, mobilną jednostką wojskowej służby zdrowia, której przeznaczeniem m.in. jest wspieranie wojskowych ośrodków medycyny prewencyjnej w wykonywaniu zadań, realizowanych przez te ośrodki. W skład Centrum wchodzi m.in. ruchome laboratorium biologiczne, które działa podobnie jak zespoły rozpoznania biologicznego WOMP²⁷⁴.

Należy podkreślić, że Siły Zbrojne RP dysponują wyposażeniem umożliwiającym prowadzenie działań ze środków mobilnych, co umożliwia im przegrupowanie sił i środków w każde miejsce wystąpienia sytuacji kryzysowej na terenie Polski w stosunkowo krótkim czasie.

²⁷³ Por. *Plan udziału SZ RP w działaniach przeciwepidemicznych* wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r., s. 20.

²⁷⁴ Z. Piątek, *Zasady użycia sił zbrojnych podczas zagrożeń niemilitarnych*, Problemy Ochrony Granic, Biuletyn nr 33, s.20.

4.2. MOŻLIWOŚCI ORAZ PROCEDURY UŻYCIA SIŁ I ŚRODKÓW SIŁ ZBROJNYCH RP W NIEMILITARNYCH SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Możliwości i procedury użycia Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych precyzują ustawy o stanach nadzwyczajnych, *Ustawa o Policji* i *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP*, oraz wydane na ich podstawie rozporządzenia wykonawcze a także porozumienia dwustronne podpisane na różnych szczeblach. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym SZ RP spełniają rolę pomocniczą i wspierającą podsystem pozamilitarny w sytuacjach, gdy możliwości innych sił i środków zostały wyczerpane lub są niewystarczające. Wyjątkiem jest sytuacja dotycząca zagrożeń terrorystycznych atakiem z powietrza typu RENEGADE, w której Siły Zbrojne RP pełnią rolę wiodącą, a podsystem pozamilitarny rolę pomocniczą. Oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP wydzielone do zwalczania i likwidowania skutków zagrożeń niemilitarnych wykonują zadania stawiane przez upoważnionych przedstawicieli administracji państwowej lub kierujących akcją, pozostając pod dowództwem swoich przełożonych.

W czasie stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Oddziały i pododdziały SZ RP pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania wyznaczone w drodze decyzji przez Ministra Obrony Narodowej w uzgodnieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁷⁵.

W decyzji Minister Obrony Narodowej określa: siły wydzielone do użycia, ich zadania oraz czas ich wykonywania, rejon działania, ograniczenia dotyczące użycia uzbrojenia i sprzętu wojskowego system dowodzenia oraz organy

²⁷⁵ *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* (Dz. U. Nr 113, poz. 985 z 20 lipca 2002 r.), art. 11.

administracji rządowej i samorządu terytorialnego, z którymi dowódcy będą współdziałali podczas realizacji zadań²⁷⁶.

Działania oddziałów SZ RP koordynuje dowódca Rodzaju Sił Zbrojnych albo Komendant Główny ŻW w przypadku wydzielenia oddziałów tylko z podległych im jednostek wojskowych oraz Szef Sztabu Generalnego WP w przypadku wydzielenia oddziałów SZ RP z więcej niż jednego Rodzaju Sił Zbrojnych. Koordynacja działań obejmuje współdziałanie w realizacji zadań z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji w przypadku użycia oddziałów SZ RP na obszarze większym niż jedno województwo oraz z wojewodą w przypadku użycia oddziałów SZ RP na obszarze jednego województwa²⁷⁷. Wątpliwości budzi sytuacja, kto będzie koordynował działania, gdy do realizacji wspólnych zadań zostaną wydzielone oddziały Żandarmerii Wojskowej i SZ RP.

W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały SZ RP wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem²⁷⁸.

Koordynowanie udziału oddziałów SZ RP w działaniach ratowniczych w zależności od obszaru występowania zagrożeń, zapewniają: wójt, starosta, wojewoda lub wyznaczony pełnomocnik oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji lub inny minister w zakresie działania, którego jest zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej. Obejmuje ono przedsięwzięcia mające na celu sprawne włączenie oddziałów SZ RP do realizacji zadań, z uwzględnieniem czasu i miejsca ich użycia oraz sposobu współdziałania z innymi podmiotami. Zadania dla oddziałów SZ RP koordynujący przekazują wyłącznie ich dowódcom, którzy wydają podwładnym rozkazy określające sposób wykonania tych zadań²⁷⁹.

²⁷⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego, (Dz. U. Nr 89, poz. 821, 2003), art. 3.

²⁷⁷ Tamże, art. 2, 4.

²⁷⁸ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 5581), art. 18.

²⁷⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz. U. z dnia 10 marca 2003 r.), art. 5.

Istnieje również możliwość użycia SZ RP bez wprowadzenia stanów wyjątkowych. Na podstawie *Ustawy o Policji*, w sytuacji:

- niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli,
- zagrożenia mienia, ważnych obiektów i urzędzeń państwowych,
- zagrożenia atakiem terrorystycznym, jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające²⁸⁰.

Siły Zbrojne RP mogą przeciwdziałać ww. zagrożeniom samodzielnie tylko wówczas, gdy Policja nie posiada możliwościami skutecznego im przeciwdziałania. Podstawą użycia SZ RP jest Decyzja Prezydenta RP wydana na wniosek Prezesa RM. W przypadkach niecierpiących zwłoki decyzję o udzieleniu pomocy podejmuje Minister Obrony Narodowej, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zawiadamiając o niej niezwłocznie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów. Następnie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wydaje postanowienie o zatwierdzeniu lub uchyleniu decyzji Ministra Obrony Narodowej. Powyższe, skraca proces decyzyjny dotyczący użycia SZ RP w przypadkach niecierpiących zwłoki, co jest niezwykle istotne dla użycia sił specjalnych w przypadku zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym.

W razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, gdy siły Policji są niewystarczające, Prezes Rady Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej, może zarządzić użycie Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji²⁸¹. Podobnie jak w stanie wyjątkowym żołnierzom Sił Zbrojnych RP oraz Żandarmerii Wojskowej kierowanym do pomocy Policji przysługują uprawnienia policjantów określone w *Ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*.

Zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów policji oraz Sił Zbrojnych RP w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego podczas wspólnych działań policji i wojska* organem koordynacyjnym jest komendant wojewódzki Policji, w przypadku działań podejmowanych przez Policję i Siły Zbrojne na obszarze jednego województwa

²⁸⁰ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, (Dz. U. Nr 277, poz. 2742 z 2004 r.), art. 18.

²⁸¹ Tamże art. 18 a.

oraz Komendant Główny Policji, w przypadku działań podejmowanych przez Policję i Siły Zbrojne na obszarze większym niż jedno województwo.

Organ koordynujący w celu realizacji zadań w ramach działań podejmowanych przez oddziały Policji i oddziały wojska zapewnia:

- podział zadań stosownie do możliwości wykonawczych tych oddziałów,
- uzgadnianie planów i harmonogramów niezbędnych do wykonywania zadań,
- warunki do ustalania procedur niezbędnych do wykonywania zadań,
- informacje niezbędne do realizacji zadań,
- warunki niezbędne do realizacji koordynacji,
- uzgodnienie sposobu zabezpieczenia przemieszczania,
- realizację wsparcia logistycznego działań Policji prowadzonych z pomocą oddziałów Sił Zbrojnych RP oraz określa zakres tego wsparcia.

Wymianę informacji podczas działań oddziałów Policji prowadzonych z pomocą oddziałów Sił Zbrojnych RP organizują dowódcy tych oddziałów. Organ koordynacyjny określa techniczne środki przeznaczone do wymiany informacji oraz metody ochrony poufności przekazu informacji. Może też wyznaczyć policjanta lub zespół policjantów do wykonywania funkcji łącznikowej pomiędzy oddziałami Policji i wojska²⁸².

Zgodnie z *Ustawą z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidowaniu ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego, a także w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu. Terenowymi organami Ministra Obrony Narodowej w zakresie koordynacji użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidowaniu ich skutków oraz akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego są dowódcy okręgów wojskowych i szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych. Ponadto dowódcy okręgów wojskowych mają obowiązek koordynować użycie oddziałów i pododdziałów SZ RP w zakresie oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwiania.

²⁸² Tamże, art. 10.

Natomiast, zgodnie z *Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego²⁸³.

Oddziały Sił Zbrojnych mogą być przekazane do dyspozycji wojewody w składzie etatowym albo jako tworzone doraźnie zgrupowania zadaniowe. Koordynowanie udziału oddziałów Sił Zbrojnych w realizacji zadań zarządzania kryzysowego zapewnia odpowiednio wojewoda, starosta, wójt lub burmistrz. Koordynowanie obejmuje przedsięwzięcia mające na celu sprawne włączenie oddziałów Sił Zbrojnych do realizacji zadań, z uwzględnieniem czasu i miejsca ich użycia oraz sposobu współdziałania z innymi podmiotami²⁸⁴.

Ważnym elementem procedury użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych są **sposoby uruchamiania, wprowadzenia pododdziałów wojska w stanie klęski żywiołowej** (sytuacji kryzysowej). Uruchamianie i wprowadzanie do działań jednostek wojskowych w sytuacji kryzysowej może odbywać się trzema sposobami: podstawowym, alarmowym oraz nakazowym.

W sposobie podstawowym - przedstawiciel określonego szczebla administracji samorządowej, gdzie nastąpiło zagrożenie, powiadamia ogniwa nadrzędne (do wojewody włącznie), a ten poprzez WSzW powiadamia właściwe dowództwo Okręgu Wojskowego, korpusu, flotylli, które zarządza przystąpienie do akcji określonych jednostek wojskowych. Powiadomienie powinno być poparte pisemnym wnioskiem wojewody. Sposób ten stosuje się w sytuacji narastającego kryzysu i stopniowego wprowadzania sił i środków do akcji.

²⁸³ Do zadań zarządzania kryzysowego zaliczono: współudział w monitorowaniu zagrożeń oraz ocenę zagrożeń, zadania poszukiwawczo-ratownicze, ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia, przygotowanie czasowego zakwaterowania ewakuowanej ludności, współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze zagrożeń, izolowanie rejonów zagrożeń, wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach, usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, likwidowanie skażeń chemicznych biologicznych i promieniotwórczych, naprawę i odbudowę infrastruktury technicznej, współudział w zapewnieniu przejeźdności szlaków komunikacyjnych, udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań przeciwepidemicznych oraz wykonywanie innych zadań ujętych w wojewódzkim planie reagowania kryzysowego.

²⁸⁴ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. Nr 89, poz. 590), art. 25 ust. 5, 6.

W sposobie alarmowym - dowódca jednostki wojskowej znajdującej się na obszarze lub w sąsiedztwie, na którym wystąpiła klęska żywiołowa (sytuacja kryzysowa) lub mogą wystąpić jej skutki, samodzielnie lub w przypadkach szczególnych na zapotrzebowanie terenowych władz samorządowych wprowadza do akcji wyznaczone (wydzielone) siły i środki i składa meldunek o powyższym swoim przełożonym. Przedmiotowy sposób stosuje się zwłaszcza w nagłych sytuacjach kryzysowych gdzie czas jest kluczowym determinantem.

W sposobie nakazowym – uruchomienie jednostek wojskowych następuje na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej lub na rozkaz Szefa Sztabu Generalnego WP, dowódcy: rodzaju sił zbrojnych, okręgu wojskowego, korpusu, flotylli, jednostki wojskowej. Sposób ten stosuje się w ramach współdziałania a zwłaszcza pomiędzy Sztabem Kryzysowym MON i Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności²⁸⁵.

Powyższe sposoby wprowadzania jednostek wojskowych nie są dostatecznie precyzyjne. Sposób podstawowy jest praktycznie kopią procedury użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP z *Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* oraz *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. Z procedury wynika, że wniosek wojewody dochodzi do dowódcy okręgu wojskowego, korpusu, flotylli, którzy nie mają uprawnień do podjęcia decyzji o użyciu podległych mu pododdziałów i oddziałów. Nie jest jasne czy ww. dowódcy o wniosku powiadamiają drogą służbową Ministra Obrony Narodowej i realizują jego decyzję.

Natomiast w sposobie alarmowym, który jest niezwykle użyteczny w sytuacjach kryzysowych nie jest sprecyzowane czy dowódca wyższego szczebla po uzyskaniu informacji od podwładnego o wprowadzeniu do akcji wydzielonych sił i środków ma obowiązek informowania drogą służbową kolejnych przełożonych aż do Ministra Obrony Narodowej włącznie, który podejmuje decyzję o udziale SZ RP. Zgodnie z tą procedurą nadano dowódcom jednostek wojskowych uprawnienia wprowadzenia do akcji podległe siły i środki, natomiast pominięto element decyzyjny o użyciu sił i środków, do którego w zależności od sytuacji kryzysowej

²⁸⁵Por. *Plan użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych* wprowadzony do użytku w Siłach Zbrojnych RP rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r., s. 17.

upoważniony jest Minister Obrony Narodowej, Prezes Rady Ministrów lub Prezydent RP²⁸⁶.

Z przeprowadzonej analizy jednoznacznie wynika, że sposób podstawowy oraz alarmowy są niezgodne z obowiązującym prawem²⁸⁷. Ponadto w przedmiotowej procedurze nie odwołano się do żadnych aktów prawnych. Jednocześnie sposoby uruchamiania jednostek wojskowych w sytuacji kryzysowej zostały wprowadzone do realizacji w Siłach Zbrojnych RP rozkazem Szefa Sztabu Generalnego WP. Natomiast Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji otrzymało informacje o ich funkcjonowaniu za pomocą pisma Ministra Obrony Narodowej do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Powyższy sposób wprowadzenia istotnych procedur użycia sił i środków SZ RP oraz ich precyzyjność jest istotnym ograniczeniem w zakresie efektywnego, zgodnego z obowiązującym prawem użycia SZ RP w sytuacjach kryzysowych. Z ćwiczeń reagowania kryzysowego oraz z kontroli problemowych przeprowadzonych przez SG WP wynika, że znajomość procedur na poziomach wykonawczych a zwłaszcza w elementach podsystemu pozamilitarnego i administracji samorządowej budzi poważne zastrzeżenia²⁸⁸.

²⁸⁶ Zgodnie z opinią prawną radcy prawnego w Zarządzie Operacyjnym-P3 SG WP z 21 czerwca 2007 r., płk dr A. Strychalskiego, na podstawie obecnie funkcjonującego prawa Minister Obrony Narodowej, Prezes RM, Prezydent RP w zależności od rodzaju sytuacji kryzysowej muszą postanawiać o każdorazowym użyciu Sił Zbrojnych RP. Poprzez każdorazowe użycie sił zbrojnych należy rozumieć czas trwania sytuacji kryzysowej i usuwania jej skutków. Powyższe procedury mogły mieć uzasadnienie do funkcjonowania przed wejściem w życie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, której art. 3 precyzuje, że Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidowaniu ich skutków. Natomiast definicja „sytuacji kryzysowej” ujęta w Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym oraz zapis art. 25 dający Ministrowi Obrony Narodowej uprawnienia do podejmowania decyzji o użyciu Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych nie pozostawiają wątpliwości o niezgodności przedmiotowych procedur z obowiązującym prawem.

²⁸⁷ Uprawnienia do podjęcia postanowienia, decyzji o użyciu SZ RP w zależności od rodzaju sytuacji kryzysowej nadano Prezydentowi, Prezesowi RM i Ministrowi Obrony Narodowej w: art. 11 Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, w art. 18 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, art. 18 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, oraz w art. 25 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

²⁸⁸ Powyższe wynika z wniosków dotyczących działania SZK resortu ON podczas ćwiczenia „Woda 2002” i Regionalnej Gry Obronnej „Mazury 2003”. Podobne wnioski wynikają z analizy protokołów z kontroli problemowej na temat „Realizacja postanowień z zakresu reagowania kryzysowego” przeprowadzonej przez SG WP w 2 BOT w dniach 28-29.05.2003 r., 3 batalionie ratownictwa inżynierskiego w dniach 29-30.09.2004 r., 22 Karpackiej Brygadzie Piechoty Górskiej OT w dniach 23-24.03.2005 r. oraz w 5 batalionie ratownictwa inżynierskiego w Dęblinie w dniach 6-7.09. 2005 r.

4.3. WSPARCIE WŁADZ CYWILNYCH PRZEZ SIŁY ZBROJNE WYBRANYCH PAŃSTW NATO

Badaniom poddano rozwiązania, doświadczenia oraz tendencje rozwoju w zakresie wsparcia władz cywilnych przez siły zbrojne w kilku wybranych państwach NATO. Analizie poddano systemy zarządzania w ramach, których siły zbrojne tych państw wspierają władze cywilne, sposoby reagowania kryzysowego, zagadnienia dotyczące podstaw prawnych z zakresu reagowania kryzysowego, struktury instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe oraz możliwości użycia sił zbrojnych i zadania, jakie realizują. W badaniach uwzględniono oczywiste różnice wynikające z tradycji historycznych, położenia geograficznego czy różnic kulturowych oraz możliwości finansowych.

Zmiany w środowisku bezpieczeństwa wymuszają na poszczególnych państwach NATO podjęcie działań mających na celu: dostosowanie aktów prawnych do aktualnych potrzeb, dostosowanie bądź utworzenie odpowiednich struktur, przygotowanie sił i środków (włącznie z siłami zbrojnymi) do realizacji zadań reagowania państwa na sytuacje kryzysowe, w tym związane z terroryzmem.

Do przeprowadzenia badań wybrano USA, RFN oraz Wielką Brytanię. USA wybrano ze względu na to, że w opinii wielu ekspertów posiada nowoczesny i sprawny system zarządzania kryzysowego. Republikę Federalną Niemiec ze względu na położenie w tej samej strefie klimatycznej, co Polska oraz doświadczenia w budowie systemu zarządzania kryzysowego również ocenianego przez ekspertów jako niezwykle efektywny. Natomiast Wielka Brytania została wybrana, ponieważ znajduje się w czołówce państw walczących z terroryzmem.

W **Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej**, zgodnie z *Konstytucją Stanów Zjednoczonych Ameryki* oraz *Ustawą o Bezpieczeństwie Państwa z 1947 r.* za bezpieczeństwo państwa odpowiedzialny jest Prezydent, który jednocześnie jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Organem doradczym Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Prezydent posiada prawo do użycia sił zbrojnych w przypadku bezpośredniego

zagrożenia bezpieczeństwa państwa²⁸⁹. Prezydent tworzy politykę państwa w zakresie zwalczania i likwidowania skutków wszelkiego rodzaju zagrożeń występujących na terenie kraju. Organem odpowiedzialnym za realizację tej polityki na poziomie federalnym jest Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego (Federal Emergency Management Agency - FEMA), wchodząca w skład Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. FEMA odpowiada za koordynację działań wszystkich sił biorących udział w reagowaniu kryzysowym, planowanie, oraz przygotowanie i prowadzenie szkoleń i ćwiczeń na poziomie federalnym.

Podstawą reagowania kryzysowego jest Narodowy Plan Reagowania (National Response Plan – NRP), który zawiera m.in. zasoby i zdolności²⁹⁰ departamentów (włącznie z Departamentem Obrony) i federalnych agencji oraz procedury ich uruchamiania. Fundamentalną zasadą jest, że departament o największych kompetencjach, zasobach i możliwościach w zakresie danego zadania wsparcia jest departamentem wiodącym, pozostałe departamenty (agencje) są pomocniczymi. Departament wiodący koordynuje udzielanie pomocy federalnej w zakresie danego zadania wsparcia.

Na poziomie stanu gubernator kieruje działaniami mającymi na celu zwalczanie i likwidowanie skutków zagrożeń. Posiada on uprawnienia do wprowadzenia stanu wyjątkowego (stanu klęski żywiołowej), uruchomienia Stanowego Planu Ratowniczego oraz wezwania Gwardii Narodowej. Posiada agencję do planowania kryzysowego, prowadzenia szkoleń i ćwiczeń. Agencja koordynuje w imieniu gubernatora działania w razie zaistnienia katastrofy, klęski żywiołowej lub innego kryzysu.

Natomiast na poziomie lokalnym burmistrz odpowiada za rozwijanie planów operacyjnych i zdolności do reagowania w razie zagrożeń. W systemie zarządzania istnieje jeszcze pierwszy poziom reagowania i dotyczy pojedynczego obywatela, który powinien potrafić pomóc sobie, swojej rodzinie, sąsiadom w sytuacji kryzysowej a zwłaszcza w jej początkowym etapie.

²⁸⁹ War Powers Resolution of 1973, Public Law 93-148, 93rd Congress, H. J. Res. 542, November 7, 1973, paragraf 2, pkt c.

²⁹⁰ W planie ujęto następujące zadania wsparcia: informacja i planowanie, łączność, transport, żywność, zaopatrzenie, zwalczanie pożarów, prace publiczne i inżynieryjne, opieka społeczna, ochrona zdrowia i służby medyczne, poszukiwania w mieście i ratownictwo, materiały niebezpieczne oraz energia.

Zasadą jest, że szczebel nadrzędny (federalny, stanowy) przejmuje odpowiedzialność za sytuacje kryzysowe, jeżeli zostaną wyczerpane możliwości szczebla niższego. Władze stanowe i lokalne w razie potrzeby mogą zwracać się o pomoc do sektora prywatnego, władz sąsiednich stanów lub gmin a także władz wyższego szczebla²⁹¹.

Amerykańskie prawo precyzyjnie określa stany i sytuacje, w których siły zbrojne mogą udzielać władzom cywilnym wsparcia. Dotyczy to zarówno pomocy w wypadku klęsk żywiołowych, katastrof jak i wsparcia działań władz cywilnych zmierzających do siłowego utrzymania przestrzegania lub przywrócenia naruszonego prawa oraz działań antyterrorystycznych. Ponadto określa zadania, jakie mogą realizować siły zbrojne w ramach wsparcia władz cywilnych.

W strukturze dowodzenia amerykańskich sił zbrojnych odpowiedzialne za reagowanie kryzysowe na terenie USA jest Dowództwo Północne. Jego zadaniem jest przeciwdziałanie, zwalczanie agresji przeciwko terytorium USA, kierowanie obroną terytorialną kraju oraz wsparcie władz cywilnych w szerokim spektrum zagrożeń niemilitarnych²⁹².

W ramach wsparcia władz cywilnych amerykańskie siły zbrojne wykonują zadania w zakresie: przeciwdziałania i usuwania skutków katastrof i klęsk żywiołowych, działań mających na celu przywrócenie porządku publicznego, pomocy w zakresie ochrony granicy państwowej, pomocy społecznej, ochrony środowiska naturalnego, zabezpieczenia funkcjonowania organów władzy i ważnych instytucji publicznych, wsparcia działań służb specjalnych, zabezpieczenia szczególnych wydarzeń, zapewnienia funkcjonowania służb użyteczności publicznej, działań antyterrorystycznych.

W ramach przeciwdziałania i usuwania skutków katastrof i klęsk żywiołowych działania sił zbrojnych są związane z ochroną ludności, odtwarzaniem infrastruktury kraju oraz pomocą humanitarną. Główne zadania realizowane przez siły zbrojne dotyczą: prowadzenia akcji ratowniczo-poszukiwawczych, ewakuacji ludności z zagrożonych terenów, logistycznego zabezpieczenia osób poszkodowanych, dystrybucji żywności, udzielania pomocy medycznej, transportu

²⁹¹ Por., *Zarządzanie Kryzysowe w innych krajach, USA*, www.obronacywilna.pl z dnia 12.04.2006 r.

²⁹² Por. T. Leszczyński, *Kierowaniem reagowaniem kryzysowym w państwie*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2005, s. 105.

powietrznego i lądowego, zabezpieczenia awaryjnych źródeł zasilania w energię elektryczną czy organizacji łączności w rejonie katastrofy i klęski żywiołowej.

Szczególny wymiar nadano działaniom mającym na celu przywrócenie porządku publicznego. Obowiązujące prawo ściśle określa przypadki, w których można użyć sił zbrojnych. Do tych przypadków zaliczono: pomoc podczas niepokojów społecznych, operacje specjalne zapewniające bezpieczeństwo oraz związane z bezpośrednim zagrożeniem życia ludzkiego i mienia. Rozkaz użycia sił zbrojnych w takich przypadkach wydaje osobiście Prezydent. Prokurator generalny USA określa zakres i charakter działań realizowanych przez siły zbrojne oraz nadzoruje ich realizację. Wydzielone siły podlegają sekretarzowi obrony USA i kończą swój udział w tego typu operacjach bezpośrednio po ustaniu przyczyn z powodu, których zostały poproszone o wsparcie²⁹³.

Pomoc sił zbrojnych w zakresie ochrony granicy państwowej obejmuje wsparcie w zakresie ochrony lądowej i morskiej oraz ochronie i obronie przestrzeni powietrznej USA. Wsparcie w zakresie ochrony granicy lądowej polega na udzieleniu pomocy służbom granicznym, FBI, oraz lokalnej policji. Siły zbrojne udzielają pomocy służbom cywilnym i agencjom w walce z przemytem broni, narkotyków, materiałów niebezpiecznych, oraz nielegalnym przekraczaniem granicy. Jednostki specjalne biorą udział w operacjach zaplanowanych i prowadzonych przez FBI oraz prowadzą cykliczne szkolenia sił policyjnych. W ramach pomocy w ochronie granicy morskiej jednostki marynarki wojennej USA wspierają Straż Wybrzeża Stanów Zjednoczonych (United States Coast Guard – USCG) w przechwytywaniu i zatrzymywaniu nielegalnych imigrantów, narkotyków, broni i materiałów wybuchowych oraz pływających obiektów, które podejrzewa się o potencjalne wykorzystanie w ewentualnych atakach terrorystycznych.

Natomiast ochrona i obrona przestrzeni powietrznej USA leży w kompetencji sił powietrznych USA. W tym zakresie siły powietrzne współpracują z Federalną Agencją Lotnictwa w monitoringu i kontroli ruchu powietrznego.

Siły zbrojne wspierają również cywilne służby specjalne poprzez wymianę informacji, współpracę wywiadu wojskowego z cywilnymi agencjami wywiadowczymi. Siły zbrojne są przygotowane do wsparcia władz cywilnych w

²⁹³ Por. K. Gąsiorek, W. Kitler, *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2005, s.127.

działaniach antyterrorystycznych, które obejmują przedsięwzięcia prewencyjne, wykrywanie i fizyczne eliminowanie grup terrorystycznych.

Ponadto są przygotowane do usuwania skutków ewentualnych ataków terrorystycznych. Działania antyterrorystyczne wojsko realizuje na prośbę Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego²⁹⁴ (Homeland Security Department) i są one koordynowane przez asystenta sekretarza obrony do spraw operacji specjalnych konfliktów małej intensywności.

W **Republice Federalnej Niemiec** najwyższym organem kierowniczym w sprawach obronnych włącznie z niemilitarnymi sytuacjami kryzysowymi jest Kanclerz Federalny, który pełni funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych oraz zwierzchnika sił paramilitarnych i obrony cywilnej. Organami wykonawczymi kanclerza są: Urząd Kanclerski, Federalna Rada Bezpieczeństwa oraz Federalny Sztab Kryzysowy będący międzyresortowym organem doraźnym powoływanym w okresie napięć, kryzysów i klęsk żywiołowych²⁹⁵. Federalny Sztab Kryzysowy jest odpowiedzialny za koordynację wszelkich działań w zakresie zwalczania i usuwania skutków sytuacji kryzysowych w tym współdziałania z siłami zbrojnymi. W jego skład wchodzi ministrowie właściwi: ds. wewnętrznych, obrony, spraw zagranicznych, łączności, komunikacji i inni ministrowie oraz kierownicy urzędów federalnych w zależności od potrzeb.

W świetle zagrożeń terrorystycznych oraz po doświadczeniach związanych z ostatnimi powodziami, rząd federalny i rządy krajów związkowych przyjęły nową ramową koncepcję w zakresie zwalczania i usuwania skutków sytuacji kryzysowych. Główne założenie tej koncepcji to poprawa koordynacji, wykorzystania sił i środków oraz współpracy z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Ponadto utworzono wspólny system informacyjny, ostrzegania i kierowania. Jednym z elementów koncepcji było utworzenie w 2004 roku Federalnego Urzędu ds. Ochrony Ludności i Udzielania Pomocy w Przypadku Katastrof (BBK), który stał się centralnym organem zarządzania kryzysowego

²⁹⁴ Departament Bezpieczeństwa Krajowego jest agencją bezpieczeństwa wewnętrznego Stanów Zjednoczonych utworzoną po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 roku na World Trade Center i Pentagon. W Polsce odpowiednikiem tego departamentu jest MSWiA, źródło: http://pl.wikipedia.org/wiki/Departament_Bezpieczeństwa_Krajowego_USA

²⁹⁵ J. Kulik, *Obrona Cywilna w innych krajach, Niemcy*, www.obronacywilna.pl z dnia 12.04.2007 r.

w zakresie ochrony przed atakami terrorystycznymi i klęskami żywiołowymi²⁹⁶. Kluczową komórką BBK jest Wspólne Centrum Informacyjno – Sytuacyjne Federacji i Krajów Związkowych, odpowiedzialne za przedsięwzięcia z zakresu ostrzegania i przeciwdziałania, jak również współpracy dotyczącej zwalczania skutków katastrof (w tym również ochrony przed skutkami BMR). Do jego zadań należy ciągła ocena sytuacji zagrożenia, w tym gromadzenie, analiza oraz udostępnianie niezbędnych informacji.

Również na poziomie krajów związkowych (landów) tworzy się sztaby kryzysowe o podobnych zadaniach i strukturze organizacyjnej. Zgodnie z *Ustawą Zasadniczą RFN*²⁹⁷ reagowanie na zagrożenie niemilitarne jest zdecentralizowane i podlega kompetencjom landów. W przypadku, gdy możliwości landu zostaną wyczerpane w celu utrzymania, przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz w przypadkach o szczególnym znaczeniu kraj związkowy może żądać sił i środków Federalnej Straży Granicznej. Ponadto w przypadku klęski żywiołowej lub podczas nadzwyczajnych zagrożeń wewnętrznych land może zażądać pomocy sił policyjnych, sił i środków administracyjnych innych landów oraz sił zbrojnych²⁹⁸. Jeżeli klęska żywiołowa lub inne zagrożenie wewnętrzne zagrażają obszarowi większemu niż obszar jednego landu, Rząd Federalny może wydać zarządzenia innym landom oddania do dyspozycji landów zagrożonych siły policyjne jak również użyć jednostek Federalnej Straży Granicznej i sił zbrojnych.

Na szczeblu landu ustanawia się prawo w zakresie przeciwdziałania klęskom żywiołowym, katastrofom oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto wypracowuje się system reagowania, adekwatnie do specyfiki kraju związkowego (jego położenia, stanu rozwoju i zagrożeń), ale zgodnie z federalnymi dokumentami normatywnymi. W zależności od rozmiarów katastrofy lub klęski żywiołowej odpowiedzialnym za kierowanie działaniami związanymi z przeciwdziałaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków tych zagrożeń jest szef miejscowej administracji – landu, okręgu, powiatu lub miasta. Szefa administracji wspiera sztab – komponowany stosownie do potrzeb, sytuacji,

²⁹⁶ Informacja WSI nr Z-1793/05 z dnia 27.07.2005 r. o procedurach reagowania kryzysowego oraz roli sił zbrojnych w przypadku powstania sytuacji kryzysowej w państwach sojuszniczych, s.4.

²⁹⁷ Ustawa Zasadnicza RFN jest odpowiednikiem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁹⁸ Ustawa Zasadnicza Niemieckiej Republiki Federalnej (niem. Grundgesetz) z 24 maja 1949 r., art. 35 ust. 2,3.

z urzędników jego administracji, przedstawicieli innych władz i służb, jak również innych organizacji włączonych w zarządzanie katastrofą lub klęską żywiołową²⁹⁹.

Zgodnie z niemieckim prawodawstwem Bundeswehra może wspierać władze cywilne w wypadku klęsk żywiołowych i katastrof oraz w razie stanu wyższej konieczności³⁰⁰, gdy naruszane jest bezpieczeństwo i porządek publiczny, podczas siłowych prób usunięcia organów konstytucyjnych lub władzy państwowej oraz gdy naruszany jest porządek konstytucyjny lub prawny³⁰¹.

Do zasadniczych zadań, jakie mogą realizować siły zbrojne zaliczono: ochronę obiektów cywilnych, regulację ruchu, wspieranie akcji policyjnych, wspieranie akcji Federalnej Służby Granicznej, zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych oraz ratownictwo i ochronę ludności³⁰².

W wypadku klęski żywiołowej lub katastrofy decyzję o udzieleniu wsparcia władzom cywilnym podejmuje właściwy dowódca terytorialny lub dowódca jednostki na prośbę tych władz. W prośbie władze cywilne określają cel oraz oczekiwane rezultaty wojskowego wsparcia. Za planowanie, organizowanie wsparcia i współpracy z cywilnymi podmiotami ratowniczymi i władzami odpowiadają dowództwa terytorialne. Natomiast w razie stanu wyższej konieczności rząd federalny może użyć sił zbrojnych jako środka ostatecznego do wsparcia działań policji i policji granicznej³⁰³.

Natomiast zgodnie z *ustawą o bezpieczeństwie w przestrzeni powietrznej*, niemieckie siły powietrzne (Luftwaffe) są odpowiedzialne za zapobieganie atakowi terrorystycznemu z powietrza. Zgodnie z tą ustawą minister obrony otrzymał prawo wydania rozkazu do zestrzelenia porwanego statku powietrznego, jeśli istnieje zagrożenie, że zostanie on użyty do przeprowadzenia ataku terrorystycznego.

Utworzono Narodowe Centrum Sytuacyjne i Kierowania ds. bezpieczeństwa Przestrzeni Powietrznej, które spełnia rolę głównego organu zbierającego

²⁹⁹ Szerzej J. Gryz, W. Kitler, *System Reagowania Kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 118.

³⁰⁰ Stan wyższej konieczności to odpowiednik polskiego stanu wyjątkowego.

³⁰¹ K. Gąsiorek, W. Kitler, *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2005, s. 136.

³⁰² W. Kitler, *Współczesne pojęcie, doświadczenia i wyzwania w zakresie wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa*, Materiały z seminarium zorganizowanego przez Katedrę Obrony Terytorialnej i Cywilnej w AON w dniu 09.04.2003 r. na temat: „Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa (WWWCiSp)”, s. 25.

³⁰³ Szerzej K. Gąsiorek, W. Kitler, *Wojskowe wsparcie...*, wyd. cyt., s. 137.

i analizującego informacje o sytuacji w niemieckiej przestrzeni powietrznej z sieci informatycznych, systemów kierowania ministerstw: obrony, spraw wewnętrznych i komunikacji oraz otrzymanych z NATO. Centrum otrzymuje na bieżąco z natowskiego Połączonego Centrum Kierowania Działaniami Powietrznymi (Combined Air Operation Centre), jak też z cywilnych służb kierowania ruchem lotniczym, zobrazowanie sytuacji powietrznej nad terytorium Niemiec i państw sąsiadujących. Ponadto ma bezpośredni dostęp do danych meteorologicznych, banków danych cywilnych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ruchu lotniczego, informacji o odbywających się na terytorium RFN masowych imprezach, zabezpieczeniu ważnych obiektów oraz szczegółowe dane o wolnych miejscach w szpitalach. W razie potrzeby może nawiązać kontakt z służbami kontroli ruchu powietrznego oraz dyżurnymi służbami obrony powietrznej w państwach sąsiadujących. Centrum opracowuje ocenę sytuacji bezpieczeństwa w niemieckiej przestrzeni powietrznej i stosowne informacje przekazuje do ministerstw: obrony, spraw wewnętrznych oraz komunikacji. W przypadku powstania zagrożenia jest odpowiedzialne za alarmowanie Centrum Sytuacyjnego ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego przy MSW, Centrum ds. Bezpieczeństwa Ruchu Powietrznego, jak też niemieckich sił powietrznych (Luftwaffe)³⁰⁴.

W **Wielkiej Brytanii** zgodnie z obowiązującym prawodawstwem głową państwa i jednocześnie naczelnym dowódcą sił zbrojnych jest królowa (król). Jednakże faktycznie całokształtem polityki obronnej w tym zarządzaniem kryzysowym kieruje premier.

Odpowiedzialność za bezpieczeństwo i ochronę ludności w sytuacjach kryzysowych³⁰⁵ w tym zwalczanie terroryzmu na terytorium kraju należy do zadań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Home Office). W ramach ministerstwa m. in. funkcjonuje Departament Planowania na Wypadek Zagrożeń (The Emergency Planning Division) odpowiedzialny za finansowanie władz lokalnych w zakresie

³⁰⁴ Informacja WSI nr Z-1793/05 z dnia 27.07.2005 r. o procedurach..., mat. cyt. s. 7.

³⁰⁵ W Wielkiej Brytanii za sytuację kryzysową uznaje się każde nieszczęśliwe wydarzenie (zagrożające i powstałe), które prowadzić może do dużej liczby ofiar (zmarłych i rannych), zniszczenia własności (nieruchomości), jak również środowiska, przy czym skala tego wydarzenia jest tak duża, że nie może być opanowane przez miejscowe służby ratownicze w ramach ich codziennej działalności. Źródło: T. Leszczyński, *Kierowaniem reagowaniem...*, wyd. cyt. s.111.

zarządzania kryzysowego oraz opracowanie Zintegrowanego Planu Reagowania kryzysowego oraz koordynację działań. Podstawą opracowania planu są szeroko prowadzone konsultacje i uzgodnienia z wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w sytuacji kryzysowej mające na celu skoordynowanie działania wszystkich podmiotów biorących udział w sytuacji kryzysowej z siłami zbrojnymi włącznie.

Ponadto w kompetencjach ministerstwa leży całokształt kształtowania polityki antyterrorystycznej i monitorowanie związanego z nią procesu legislacyjnego oraz sprawowanie nadzoru nad działaniami policji, jak również nad działalnością kontrwywiadowczą Agencji Bezpieczeństwa (*Security Service* – MI5).

Kierowanie reagowaniem kryzysowym realizowane jest na trzech szczeblach:

- operacyjnym - na miejscu sytuacji kryzysowej,
- taktycznym - w sytuacji wymagającej alokacji środków i uruchomienia zasobów dodatkowych,
- strategicznym, który stanowi punkt kontaktowy do łączności z centralnymi władzami i zajmuje się pozyskiwaniem pomocy od sąsiednich jednostek samorządowych oraz organizacją kontaktów z mediami.

W sytuacji kryzysowej zwoływane jest posiedzenie Gabinetu, w celu określenia potrzeb w zakresie reagowania państwa oraz wskazania ministra odpowiedzialnego za daną sytuację kryzysową³⁰⁶.

Podstawową rolę w kierowaniu zarządzaniem kryzysowym odgrywa władza lokalna. Natomiast, gdy ona nie jest w stanie sprostać sytuacji kryzysowej, rolę wiodącą przejmują władze centralne. Jeżeli szczebel strategiczny nie zgłasza

³⁰⁶ Do następujących sytuacji kryzysowych przypisane są przewodzące ministerstwa: **powódź** - Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności, **zanieczyszczenia na morzach i wybrzeżu** - Departament Środowiska, Transportu i Regionów, **skażenia radiacyjne** - Departament Handlu i Przemysłu oraz Departament Środowiska, Transportu i Regionów, **wypadki instalacji na morzach** - Departament Środowiska, Transportu i Regionów, **katastrofy w rejonach zamorskich** - Biuro Spraw Zagranicznych Zjednoczonego Królestwa, **poszukiwanie i ratownictwo** - Departament Środowiska, Transportu i Regionów **katastrofy budowlane** - Departament Środowiska, Transportu i Regionów, **sztormy** - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, wypadki **komunikacyjne** - Departament Środowisk, Transportu i Regionów, **wielkie eksplozje, podpalenia urządzeń gazowych, trzęsienia ziemi** - Departament Środowiska, Transportu i Regionów, Źródło: A. CHAJA OC i ZK w innych krajach, *Obrona Cywilna Wielkiej Brytanii*, <http://www.obronacywilna.pl/index> z dnia 12.05.2007 r.

zapotrzebowania na wsparcie, rola rządu ogranicza się do desygnowania swoich doradców oraz informowania mediów z punktu widzenia władzy centralnej³⁰⁷.

Zadania związane z zapewnieniem ochrony oraz usuwaniem skutków ataków terrorystycznych powierzono policji, która koordynuje działaniami wszystkich służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa, w tym również wydzielonych przez departament obrony jednostek brytyjskiej armii. Regularne oddziały brytyjskiej armii są wykorzystywane w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego w bardzo ograniczonym zakresie. Służą jedynie do wsparcia policji i władz cywilnych w wypadku powstania sytuacji kryzysowych (w tym ataku terrorystycznego i klęsk żywiołowych)³⁰⁸.

W grudniu 2003 roku gotowość operacyjną osiągnęły siły reagowania kryzysowego (Civil Contingencies Reaction Force - CCRF). Składają się one z żołnierzy ochotniczej rezerwy sił zbrojnych. W skład sił wchodzi 14 batalionów po 500 żołnierzy każdy. Każdy batalion składa się z sztabu, trzech kompanii zdolnych do przemieszczania oraz kompanii zabezpieczenia zajmującej się sprawami administracyjnymi oraz posiadającej specjalistów ds. szerokiego spektrum zagrożeń. Żołnierze CCRF mogą być mobilizowani w ciągu 24 godzin. CCRF są przeznaczone do udziału w przeciwdziałaniu i likwidowaniu skutków klęsk żywiołowych oraz likwidowaniu skutków ataków terrorystycznych. Nie są przewidywani do udziału w bezpośrednich akcjach antyterrorystycznych. Natomiast mogą być użyty do realizacji zadań pomocniczych jak izolowanie terenu czy organizowanie objazdów. CCRF mogą być użyte do wsparcia władz cywilnych w sytuacjach kryzysowych, kiedy siły cywilnych zgrupowań ratowniczych i lokalnych jednostek wojskowych okażą się niewystarczające. Niekiedy siły CCRF mogą być użyte przed użyciem lokalnych jednostek wojskowych³⁰⁹.

W działalność antyterrorystyczną włączone są ogólnokrajowe i lokalne siły policyjne, wspomagane w niezbędnych przypadkach przez specjalistyczne oddziały wojskowe (*Military Aid to the Civil Power* – MACP). MACP realizują między innymi przedsięwzięcia obejmujące wyspecjalizowane operacje antyterrorystyczne. W praktyce oznacza to głównie usuwanie materiałów

³⁰⁷ T. Leszczyński, *Kierowaniem reagowaniem...*, wyd. cyt. s. 113.

³⁰⁸ Informacja WSI nr Z-1793/05 z dnia 27.07.2005 r. o procedurach..., mat. cyt. s. 8.

³⁰⁹ *A volunteers guide to the Civil Contingencies Reaction Force*, www.army.mod.uk/15brigade/civil_contingency_reaction_force.htm z dnia 12.05.2007 r.

wybuchowych, ochronę przed BMR oraz udzielanie pomocy ofiarom ataków czy operacje uwalniania zakładników³¹⁰. MACP może być również użyty do utrzymania obowiązującego prawa, bezpieczeństwa i porządku i jest podporządkowany policji. O użyciu MACP zawsze decyduje Minister Obrony na wniosek policji.

*

*

*

Z przeprowadzonych badań wynika, iż zakres udziału Sił Zbrojnych RP we wsparciu władz cywilnych w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych jest znaczny a obszary tego wsparcia w większości pokrywają specyfikację zagrożeń niemilitarnych, przyjętą w rozdziale drugim niniejszej dysertacji. Niemniej przeprowadzona analiza zakresu tego wsparcia prowadzi do konkluzji, że istnieją możliwości jego zwiększenia i wykorzystania potencjału posiadanego przez wojsko.

W celu przerzutu w dowolny rejon kraju zarówno wojskowych sił specjalnych jak i policyjnych jednostek antyterrorystycznych celowe jest stworzenie w ramach 36 sptl eskadry lotniczej wyposażonej w śmigłowce dla realizacji tego zadania lub nałożenie dodatkowych zadań zabezpieczenia transportu powietrznego na eskadry lotnicze posiadające takie możliwości. Jednakże wiązałoby się to z wydłużeniem czasu realizacji zadania przerzutu. W ramach nowo utworzonej jednostki lub wydzielonych śmigłowców powinny również znaleźć się śmigłowce przeznaczone do realizacji zadań rozpoznawczych czy takich, jak desant antyterrorystów na dachy budynków oraz statki. Wskazane jest doposażenie śmigłowców Mi-8 i W-3W w podwieszane zbiorniki (koszt 1 zbiornika ok. 60 tys. PLN³¹¹) do gaszenia pożarów, co zaspokoiłoby potrzeby strzelań poligonowych oraz zwiększyłoby możliwości wsparcia PSP.

Z analizy „Planu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych” wynika, że w zależności od

³¹⁰ K. Balcerowska-Kwaterska, *Polityka Wielkiej Brytanii w sprawie zwalczania terroryzmu międzynarodowego*, Biuletyn, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, nr 16, 23.04.2004r, s.1105.

³¹¹ Istnieje możliwość całkowitego lub przynajmniej częściowego pokrycia kosztów zakupu ze środków MSWiA w zamian za gotowość do wsparcia PSP.

rodzaju sytuacji kryzysowej, do udziału w akcji wydziela się od kilkuset specjalistów np. w działaniach przeciwepidemicznych do ok. 12.5 tys. żołnierzy w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych. Należy zwiększyć stany osobowe i sprzęt niezbędny do udziału w poszczególnych rodzajach sytuacji kryzysowych. Niezbędne jest ujęcie w „Planie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych” zasobów, zwłaszcza osobowych będących w dyspozycji ośrodków szkolenia i centrów szkolenia na tzw. etacie zmiennym. Jednocześnie należy przewidzieć powołanie żołnierzy rezerwy w trybie natychmiastowego stawiennictwa do udziału w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych z regionów Polski gdzie te zagrożenia nie występują³¹².

W *Planie udziału Sił Zbrojnych RP w działaniach antyterrorystycznych* należy ująć siły i środki oddziałów specjalnych Żandarmerii Wojskowej w Warszawie, Mińsku Mazowieckim i Gliwicach, które liczą ok. 1500 żołnierzy zawodowych. Oddziały te są wyposażone w standardowe i specjalne wyposażenie policyjne, nowoczesne pojazdy interwencyjne i opancerzone wozy patrolowe oraz środki łączności kompatybilne z pododdziałami antyterrorystycznymi policji. Oddziały specjalne są przygotowane do wsparcia działań policyjnych w zakresie: działalności operacyjno-rozpoznawczej, przeszukania terenu, fizycznego zwalczania terroryzmu, ochrony VIP-ów oraz w prewencyjnym i dochodzeniowo-śledczym zabezpieczeniu miejsca objętego aktem terroru (izolowanie terenu, organizowanie objazdów, itp.)³¹³. Istotne jest również rozmieszczenie oddziałów specjalnych ŻW (rejon Warszawy i aglomeracja śląska), co ma szczególne znaczenie w przypadku wystąpienia ataków terrorystycznych w kilku miejscach jednocześnie na obszarze państwa.

Problemem pozostaje zgranie sił specjalnych wojska z pododdziałami antyterrorystycznymi policji, długi czas podjęcia decyzji o użyciu sił specjalnych oraz brak procedur wymiany informacji, współdziałania, kierowania i wzajemnych relacji między uczestnikami operacji przeciwterrorystycznej.

³¹² Zgodnie z art. 60 ust.8 *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* oraz rozporządzeniami wykonawczymi do tej ustawy, można powołać żołnierzy rezerwy w trybie natychmiastowego stawiennictwa w celu udziału jednostek wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i usuwaniu ich skutków. Żołnierzy rezerwy powołuje się spoza obszaru klęski żywiołowej.

³¹³ Por. *Oddziały Specjalne ŻW*, <http://www.zw.wp.mil.pl> z dnia 11. 08.2006 r.

W Planie udziału Sił Zbrojnych RP w działaniach antyterrorystycznych należy ująć 4 zdalnie sterowane pojazdy rozminowania „inspektor”, pozostające w wyposażeniu 1 i 2 BZ, które mogą być użyte do oczyszczania terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych oraz improwizowanych urządzeń wybuchowych stosowanych przez terrorystów oraz 6 zespołów przewodników z psem - do wykrywania materiałów wybuchowych i broni³¹⁴.

Należy dążyć do zwiększenia efektywności funkcjonowania Systemu Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego poprzez zastępowanie śmigłowców Mi-2 (z powodu ich małego zasięgu działania, udźwigu i ubogiego wyposażenia) śmigłowcami W-3. Ponadto należy zwiększyć liczbę Grup Naziemnego Poszukiwania, wydzielanych przez Siły Zbrojne RP oraz ich skład osobowy z aktualnie wynoszącego 5-8 żołnierzy do 12-15 żołnierzy. Grupy Naziemnego Poszukiwania mogłyby być również wykorzystane do akcji poszukiwań osób zaginionych prowadzonych przez Policję.

Ponadto wątpliwości budzi brak podziału wydzielanych sił i środków Sił Zbrojnych RP, zgodnie z podziałem terytorialnym kraju na województwa, co w konsekwencji prowadzi do sytuacji, że w wielu wojewódzkich planach reagowania kryzysowego nie uwzględniono sił i środków wojska³¹⁵. Natomiast tylko w niewielu powiatowych i gminnych planach reagowania kryzysowego uwzględniono siły i środki SZ RP i to tylko tych jednostek, które stacjonują na terenie powiatu, gminy. Brak przedmiotowych danych w planach reagowania kryzysowego prowadzi do sytuacji, w której podczas ćwiczeń i szkolenia nie uwzględnia się zasobów wojska a więc w sytuacji kryzysowej będą to zasoby nieznane a zadania reagowania kryzysowego trudniejsze do realizacji.

Utrudnienie w realizacji wspólnych zadań podczas akcji ratowniczych stanowi brak kompatybilności w zakresie wykorzystywanych przez wojsko i służby cywilne systemów łączności. Wskazane byłoby wyposażenie oddziałów i pododdziałów wojska, wydzielanych do wspólnych działań z elementami układu pozamilitarnego, w odpowiedni sprzęt łączności, lub zorganizowanie krajowego systemu łączności

³¹⁴ Z informacji uzyskanych z Szefostwa Inżynierii Wojskowej SG WP do 2009 r. SZ RP będą posiadały 11 zespołów przewodnik z psem do wykrywania materiałów wybuchowych i broni.

³¹⁵ Powyższe wynika z wniosków z ćwiczeń reagowania kryzysowego, które zostały potwierdzone przez wyniki ankietowania przeprowadzone m.in. z szefami WSzW i dyrektorami wydziałów zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich.

ratowniczej. Ponadto należy dążyć do doposażenia wybranych pododdziałów Sił Zbrojnych RP w sprzęt kompatybilny z wyposażeniem sił Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz dążyć do zastąpienia przestarzałego sprzętu wojskowego jego nowoczesnymi odpowiednikami, niezbędnymi szczególnie podczas prowadzenia akcji ratowniczych. Krokiem w dobrym kierunku jest wyposażenie nowo utworzonych oddziałów specjalnych Żandarmerii Wojskowej w środki łączności kompatybilne z pododdziałami antyterrorystycznymi policji oraz wdrożenie niejawnej poczty internetowej PEM-HEART do przesyłania informacji niejawnych w ramach KSZK.

Analiza istniejących unormowań prawnych upoważnia do wniosku, że aktualny stan prawny pozwala użyć wojsko w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, jednakże z ograniczeniami mającymi wpływ na terminowość i efektywność tego udziału. Istotnym ograniczeniem w zakresie użycia Sił Zbrojnych RP do wsparcia władz cywilnych w sytuacjach kryzysowych, jest sposób podejmowania decyzji o użyciu sił i środków SZ RP, co odbywa się na wysokich szczeblach władzy, przez co wydłuża się czas wprowadzenia jednostek wojskowych do akcji. Jest to szczególnie istotne podczas realizacji zadań antyterrorystycznych, gdzie czynniki zaskoczenia i czasu odgrywają szczególną rolę i mogą mieć wpływ na wielkość strat i zniszczeń. Skrócenie procesu decyzyjnego, dotyczącego użycia SZ RP w przypadkach niecierpiących zwłoki, do poziomu Ministra Obrony Narodowej³¹⁶ jest krokiem we właściwym kierunku jednakże niewystarczającym.

Analiza obecnego stanu prawnego dotyczącego zarządzania kryzysowego pozwala na stwierdzenie, że istnieje możliwość skrócenia czasu reakcji na zaistniałe zagrożenia poprzez eliminowanie ogniów pośrednich³¹⁷ w procedurze dotyczącej przesyłania wniosku o użycie wojska od wnioskodawcy do decydenta oraz poprawę organizacji współdziałania, co pozwoliłoby na szybsze osiągnięcie gotowości do działania wydzielonych sił i środków wojska.

³¹⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, (Dz. U. Nr 277, poz. 2742 z 2004 r. z późn. zm.), art. 18 pkt. 2.

³¹⁷ Należy podkreślić, że ogniwa pośrednie spełniają jedynie rolę opiniującego oraz przesyłającego do decydenta, która niewiele wnosi do podjęcia decyzji, natomiast w sposób zasadniczy wydłuża proces decyzyjny.

Z przedstawionej analizy rozwiązań, doświadczeń oraz tendencji rozwoju w zakresie wsparcia władz cywilnych przez siły zbrojne USA, RFN i UK wynika, że rodzaj tego wsparcia, jego zakres, procedury podejmowania decyzji o użyciu sił zbrojnych są dostosowane do rodzajów zagrożeń występujących w tych państwach, możliwości reagowania władz cywilnych oraz potrzeb. W badanych systemach zarządzania kryzysowego, wybranych państw NATO siły zbrojne odgrywają rolę pomocniczą i wspierającą systemy cywilne w niezbędnym zakresie i tylko wtedy, gdy one nie posiadają wystarczających własnych sił i środków. Siły zbrojne udzielają pomoc na prośbę władz cywilnych i kończą udzielanie pomocy natychmiast po ustaniu przyczyn, dla których zostały poproszone o wsparcie.

W wybranych państwach zarządzanie kryzysowe opiera się na zawczasu opracowanych centralnych planach reagowania kryzysowego, w których ujęte są zasoby sił zbrojnych (USA - Narodowy Plan Reagowania, Wielka Brytania - Zintegrowany Plan Reagowania Kryzysowego). Na niższych szczeblach również funkcjonują stosowne plany reagowania kryzysowego.

Zgodnie z prawem obowiązującym w tych państwach decyzja o użyciu sił zbrojnych w wsparciu władz cywilnych w sytuacji klęsk żywiołowych i katastrof jest podejmowana na niższych szczeblach dowodzenia. Natomiast decyzje o użyciu wojska do realizacji zadań związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, są podejmowane na wysokim poziomie rządowym (USA – Prezydent, RFN – rząd federalny, Wielka Brytania - Minister Obrony).

We wszystkich państwach udział sił zbrojnych w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych jest planowany oraz koordynowany na poziomie centralnego organu administracyjnego odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe (USA - Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego, RFN - Federalny Urzędu ds. Ochrony Ludności i Udzielania Pomocy w Przypadku Katastrof, Wielka Brytania - Departament Planowania na Wypadek Zagrożeń). Zasadą jest podejmowanie działań w zakresie zwalczania i usuwania skutków niemilitarnej sytuacji kryzysowej na możliwie najniższych szczeblach administracji. Szczeble te posiadają uprawnienia do zwracania się o wsparcie wojska, co pozwala na szybkie reagowanie na zagrożenia i racjonalne wykorzystanie zasobów. W strukturach sił zbrojnych tych państw są sztaby zajmujące się wsparciem władz cywilnych

w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych, które są zazwyczaj usytuowane wysoko w strukturze dowodzenia, co ułatwia przygotowanie a w sytuacji kryzysowej - koordynowanie działań sił zbrojnych (USA - Dowództwo Północne, RFN - dowództwa terytorialne).

5. UDZIAŁ SIŁ ZBROJNYCH RP W ĆWICZENIACH REAGOWANIA KRYZYSOWEGO ORAZ W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH

System bezpieczeństwa narodowego powinien być zorganizowany i wyposażony w sposób gwarantujący jego szybkie i sprawne działanie w każdych warunkach oraz w reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy. Zdolność ta powinna być także weryfikowana, w szczególności przez regularne ćwiczenia, prowadzone w ramach całego systemu bezpieczeństwa narodowego lub określonych jego części³¹⁸. Należy podkreślić, że ćwiczenia reagowania kryzysowego są kluczową częścią ćwiczeń prowadzonych w ramach całego systemu bezpieczeństwa narodowego. Ćwiczenia te są najwyższą formą praktycznego szkolenia i kontroli systemu zarządzania kryzysowego. Ćwiczenia reagowania kryzysowego zapewniają najwyższym organom w zakresie zarządzania kryzysowego rzetelną ocenę: gotowości podmiotów zarządzania kryzysowego, działalności elementów systemu zarządzania kryzysowego, weryfikację przyjętych planów, procedur i rozwiązań, możliwości zasobów systemu zarządzania kryzysowego, organizacji działań i podejmowania decyzji. Ponadto wzbogacają teorię zarządzania kryzysowego oraz zapewniają doskonalenie rozwiązywania problemów z zakresu zarządzania kryzysowego. Jednocześnie zapewniają zgranie i przygotowanie do działania elementów systemu zarządzania kryzysowego w celu osiągnięcia i utrzymywania zdolności do podjęcia działań na wszelkiego rodzaju zagrożenia niemilitarne.

Natomiast sytuacje kryzysowe weryfikują: aktualny stan funkcjonowania i zasobów KSZK oraz SZK resortu ON, stan prawny w zakresie zarządzania kryzysowego oraz stan przygotowania i stosowania procedur. Ponadto weryfikują przyjęty system ćwiczeń, szkolenia i stan realizacji zadań współdziałania.

Analizę funkcjonowania KSZK oraz SZK resortu ON dokonano na podstawie przeprowadzonych ćwiczeń reagowania kryzysowego i udziału SZ RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych podczas realnych sytuacji kryzysowych. Analiza dotyczyła: procedur uruchamiania i użycia sił i środków Sił Zbrojnych RP, koordynacji działań oraz możliwości użycia

³¹⁸ Por. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 21.

informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne decyzyjne i planistyczne. Ponadto istotnym obszarem badań był zakres wsparcia władz cywilnych przez Siły Zbrojne RP.

Na potrzeby prowadzonych badań w zakresie funkcjonowania KSZK oraz SZK resortu ON wybrano: ćwiczenia reagowania kryzysowego „Woda 2002”, Regionalną Gra Obronną „Mazury 2003” oraz operacje reagowania kryzysowego powódź w 2001 r., „III Szczyt Rady Europy w 2005 r.” i likwidację skutków katastrofy budowlanej w Katowicach – Bytkowie w 2006 r. W trakcie badań poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania:

- jak funkcjonował KSZK i SZK resortu ON podczas ćwiczeń reagowania kryzysowego oraz zwalczania i likwidowania skutków zagrożeń niemilitarnych?
- w jaki sposób podczas ćwiczeń oraz realnych sytuacji kryzysowych stosowano obowiązujące rozwiązania i procedury?
- jaki był zakres wsparcia władz cywilnych przez Siły Zbrojne RP podczas ćwiczeń reagowania kryzysowego oraz zwalczania i likwidowania skutków zagrożeń niemilitarnych?

Wyniki badań przedstawione w niniejszym rozdziale nasunęły szereg istotnych wniosków i były kluczowym wkładem do wypracowania w procesie badawczym koncepcji udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych. Do istotniejszych zaliczono wnioski dotyczące: koordynacji działań na najwyższym szczeblu systemu zarządzania kryzysowego, struktur KSZK i SZK resortu ON szczebla centralnego, systemu ćwiczeń reagowania kryzysowego, informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne, decyzyjne i planistyczne oraz zakresu wsparcia władz cywilnych przez Siły Zbrojne RP.

5.1. UDZIAŁ SIŁ ZBROJNYCH RP W ĆWICZENIACH REAGOWANIA KRYZYSOWEGO

W dniach 21-22 października 2002 r, przeprowadzone zostało krajowe ćwiczenie reagowania kryzysowego organów i struktur administracji oraz służb w czasie powodzi „**WODA 2002**” na temat: „ Działanie organów i struktur władzy oraz służb w sytuacji katastrofalnej powodzi”³¹⁹. Istotą ćwiczenia było przeprowadzenie symulacji powodzi na terenie województw: dolnośląskiego, śląskiego, opolskiego oraz małopolskiego w celu dokonania analizy i oceny funkcjonowania administracji i służb w warunkach klęski powodzi, w ramach obowiązujących przepisów i procedur działania. W ćwiczeniu zaangażowane były organy decyzyjne, natomiast zaangażowanie sił i środków miało charakter aplikacyjny.

Uczestnikami ćwiczenia na poziomie centralnym byli: Rada Ministrów, wybrane elementy systemów zarządzania kryzysowego resortów: Spraw Wewnętrznych i Administracji (Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej) Środowiska, Obrony Narodowej, Zdrowia, Spraw Zagranicznych, Finansów. Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (KCKRiOL) w KG PSP podczas ćwiczenia wystąpiło w podwójnej roli, realizując swoje zadania jako centrum operacyjnego Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz dodatkowo (wspólnie z doraźnie utworzoną Międzyresortową Grupą Prognoz i Analiz) pełniąc funkcję centrum koordynacji kryzysowej szczebla centralnego. Jako centrum operacyjne monitorowało działania ratownicze, dysponowało siłami i środkami Centralnego Odvodu Operacyjnego i specjalistycznego sprzętu ratowniczego oraz koordynowało ich przemieszczanie. Natomiast jako centrum koordynacji kryzysowej szczebla centralnego KCKRiOL sporządzało raporty sytuacyjne dla doraźnie powołanej Międzyresortowej Grupy Prognoz i Analiz oraz propozycje decyzji o użyciu międzynarodowej pomocy. Natomiast na poziomie wojewódzkim i lokalnym w ćwiczeniu udział wzięły elementy struktur zarządzania kryzysowego, według decyzji wojewodów (starostów, prezydentów, wójtów, burmistrzów) ćwiczących województw.

³¹⁹ Ćwiczenie zostało przeprowadzone na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów - protokół ustaleń z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 20 sierpnia 2002 r., nr 34/2002, pkt. 16.

W Ministerstwie Obrony Narodowej uczestnikami ćwiczenia były: Grupa Operacyjna Sztabu Kryzysowego MON, Grupy Reagowania Kryzysowego RSZ, KG ŻW oraz Grupy Operacyjne OW, korpusów, WSzW i jednostek wojskowych wg decyzji dowódców stosownych szczebli. Podczas narastania fali powodziowej, kiedy jeszcze nie aktywowano Grupy Operacyjnej Sztabu Kryzysowego MON udział brała Dyżurna służba Operacyjna Sił Zbrojnych RP. Aplikacyjnie dla potrzeb ćwiczenia planowano użycie sił i środków Sił Zbrojnych RP, zgodnie z ich rzeczywistymi możliwościami na podstawie *Planu użycia wojsk w akcji przeciwpowodziowej na rok 2002*.

Krajowymi celami ćwiczenia było:

- doskonalenie procesu wymiany informacji, konsultacji i podejmowania decyzji w wypadku wystąpienia klęski żywiołowej,
- sprawdzenie funkcjonowania rozwiązań wynikających z *Ustawy o stanie klęski żywiołowej* oraz z projektów rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy³²⁰ analiza i ocena funkcjonowania służb w warunkach klęski powodzi, sprawdzenie stanu przygotowań organizacyjnych i prawnych na szczeblu centralnym, wojewódzkim i lokalnym do działań w warunkach katastrofalnej powodzi (w tym procedur uwzględniających włączanie pododdziałów Sił Zbrojnych RP do zapobiegania i usuwania skutków powodzi),
- przećwiczenie procesu wypracowywania decyzji przez organy władzy publicznej (wójtów, burmistrzów, starostów, prezydentów, wojewodów, ministrów) i organizacji działań służb pod jednolitym kierownictwem w sytuacji klęski żywiołowej,
- doskonalenie koordynacji działań w warunkach klęski żywiołowej na wszystkich szczeblach administracji publicznej,
- uzyskanie doświadczeń i wypracowanie wniosków odnoszących się do szczebla lokalnego i centralnego, dotyczących doskonalenia rozwiązań w zakresie działań w warunkach klęski żywiołowej.

³²⁰ Podczas ćwiczenia testowano rozwiązania przyjęte w projekcie *Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gminnego, powiatowego, wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej* a także w projekcie *Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad udziału Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej*.

- sprawdzenie i ocena procedur oraz możliwości uruchamiania wsparcia odwodów, a także zabezpieczenia działań sił ratowniczych³²¹.

Natomiast dodatkowymi celami w ramach Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON było doskonalenie realizacji przedsięwzięć w zakresie koordynowania działań wydzielanych sił i środków Sił Zbrojnych RP do udziału w likwidowaniu skutków klęski żywiołowej oraz sprawdzenie umiejętności rozwiązywania przez obsadę Sztabu Kryzysowego MON problemów związanych z użyciem wydzielonych sił i środków do udziału w likwidowaniu skutków klęski żywiołowej³²².

Scenariusz ćwiczenia zawierał sekwencję wydarzeń, której wynikiem była katastrofalna powódź w dorzeczu górnej Odry i Wisły. Skala zagrożenia wyczerpała znamiona przewidziane dla wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Zaistniała potrzeba uruchomienia wszystkich dostępnych sił i środków na szczeblu krajowym oraz wykorzystanie oferowanej pomocy międzynarodowej³²³.

Zgodnie z scenariuszem ćwiczenia narastanie sytuacji powodziowej następowało od 16 października 2002 r. i skutkowało uruchomieniem struktur ćwiczących w województwach, wnioskami wojewodów o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej oraz wypracowaniem decyzji o zwrócenie się o pomoc do Sił Zbrojnych RP. Zapytania i prośby z zagrożonych powodzią województw były konsultowane z WSzW w zakresie ich odpowiedzialności. Treść niektórych wniosków świadczyła o braku znajomości możliwości wsparcia władz cywilnych przez Siły Zbrojne RP podczas powodzi.

W działaniach na poziomie centralnym aktywną fazę ćwiczenia poprzedziły dwa spotkania Zespołu ds. Kryzysowych, który wypracował decyzje i określił zadania dla ćwiczących w fazie aktywnej. Aktywna faza ćwiczenia, – kiedy ćwiczyły wszystkie podmioty na szczeblu centralnym i terenowym – rozpoczęła się w dniu 21 października i nałożona została na kulminację narastania katastrofalnej powodzi. Ćwiczenie zakończyło się w dniu 22 października, gdy zagrożenie

³²¹ Założenia do ćwiczenia „WODA 2002” zatwierdzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 25 września 2002 r., s.3.

³²² Koncepcja „Udziału Sił Zbrojnych RP w krajowym ćwiczeniu pk. „Woda 2002” zaakceptowana przez I Zastępcę Szefa sztabu Generalnego WP w dniu 8 października 2002 r., s.2.

³²³ Założenia do ćwiczenia „WODA 2002” zatwierdzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 25 września 2002 r., s.1.

powodziowe przestało narastać, a użyte siły i środki przeszły do działań związanych z likwidowaniem skutków powodzi.

Łączność podczas ćwiczenia odbywała się za pośrednictwem łączny telefonicznych, telefaksowych, telefonii komórkowej, poczty elektronicznej i działała poprawnie. W toku ćwiczenia trudności w wymianie informacji powodował brak oraz niekompatybilność stosowanych przez różne instytucje systemów przesyłania danych, w tym formatów danych dotyczących zobrazowania sytuacji w powiązaniu z mapami cyfrowymi³²⁴.

Na podstawie przebiegu ćwiczenia „WODA 2002” oceniono, iż przygotowanie administracji, służb i instytucji do działania na wypadek powodzi poprawiło się w stosunku do sytuacji z okresu powodzi 1997 roku. Na podstawie analiz i ocen przedstawionych przez uczestników ćwiczenia sformułowano wnioski, że istnieje potrzeba utworzenia zintegrowanego krajowego systemu zarządzania kryzysowego zdolnego do działania w całym spektrum możliwych kryzysów³²⁵.

Oceniając działalność KCKRiOL oraz doraźnie powołanej na czas ćwiczeń Międzyresortowej Grupy Prognoz i Analiz wskazano na potrzebę utworzenia na szczeblu centralnym komórki koordynującej reagowanie podmiotów w sytuacji zagrożeń z niemilitarnymi włącznie. Przeprowadzone ćwiczenie wskazało na celowość przyjęcia przez główne podmioty uczestniczące w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej jednolitych warunków brzegowych dla map cyfrowych i oprogramowania GIS tak, aby możliwe było: swobodne przekazywanie informacji (w tym także map sytuacyjnych z uwzględnieniem przekazu drogą elektroniczną), stosowanie jednolitego podkładu mapowego jako podstawowego dla wszystkich, bezkolizyjne importowanie/eksportowanie do oprogramowania użytkowanego przez podmioty zajmujące się reagowaniem kryzysowym oraz dołączanie „nakładek” (oprogramowania) służącego prognozowaniu sytuacji.

³²⁴ System Zarządzania Kryzysowego resortu ON nie posiadał systemu wspomagającego proces decyzyjny w zakresie reagowania kryzysowego, ponieważ „Zautomatyzowany System Reagowania Kryzysowego ALASKA” po testach podczas ćwiczeń „Pomerania 2002” w dniach 13-15 maja 2002 r. był w fazie usuwania usterek i rozbudowy.

³²⁵ Raport po ćwiczeniu „WODA 2002” zatwierdzony przez Krajowego Koordynatora Ćwiczenia - Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 09.12.2002 r., s. 9.

W Ministerstwie Obrony Narodowej na początku fazy aktywnej ćwiczenia, po aktywacji Grupy Operacyjnej Sztabu Kryzysowego MON dało się odczuć brak ciągłości realizacji zadań.

Współdziałanie Dyżurnej Służby Operacyjnej Sił Zbrojnych RP, a w fazie aktywnej Grupy Operacyjnej Sztabu Kryzysowego MON z KCKRiOL w zakresie użycia sił i środków Sił Zbrojnych RP było poprawne i nie budziło zastrzeżeń. Podobnie na poziomie wojewódzkim pomiędzy Grupami Operacyjnymi WSzW a wojewódzkimi elementami struktur zarządzania kryzysowego. Natomiast w komórkach reagowania kryzysowego szczebla powiatowego nie uwzględniono przedstawicieli WKU, którzy pełniliby funkcje łącznikowe pomiędzy wojskowymi zgrupowaniami ratowniczymi a elementami Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON, co negatywnie wpłynęło na obieg informacji w SZK resortu ON oraz na sposób i zakres użycia sił i środków Sił Zbrojnych RP na poziomie lokalnym.

Ćwiczące podmioty SZK resortu ON wykorzystywały procedury dotyczące procesu podejmowania decyzji, obiegu informacji, uruchamiania sił i środków, współpracy i koordynacji działań. Sprawdzone procedury postępowania dotyczące uruchamiania sił i środków Sił Zbrojnych RP w przypadku zjawisk o charakterze klęsk żywiołowych (w sposobie podstawowym, alarmowym i nakazowym). Istniejące procedury w opinii uczestników były bardzo pomocne jednakże wymagające dalszego doskonalenia. Dotyczyło to w szczególności koordynacji działań między różnymi (w sensie podległości) podmiotami.

Należy podkreślić, iż w fazie narastania sytuacji powodziowej (16-20 października 2002) nie korzystano z procedury alarmowej uruchamiania sił i środków Sił Zbrojnych RP zgodnie, z którą dowódca jednostki wojskowej znajdującej się na obszarze lub w sąsiedztwie, na którym wystąpiła klęska żywiołowa na zapotrzebowanie terenowych władz administracyjnych, wprowadza do akcji wyznaczone (wydzielone) siły i środki. Natomiast w fazie aktywnej ćwiczenia korzystano jedynie z procedury podstawowej polegającej na zapotrzebowaniu przez wojewodę sił i środków poprzez WSzW ćwiczących województw. Z przeprowadzonego ćwiczenia wynika wniosek, że na poziomach wykonawczych nie znano w pełni możliwości Sił Zbrojnych RP i procedur

uruchamiania ich sił i środków. Przyczyną powyższego było nie uwzględnienie zasobów wojska w wojewódzkich planach reagowania kryzysowego³²⁶.

Utrudnieniem na wszystkich szczeblach SZK resortu ON we współdziałaniu z pozostałymi podmiotami był brak kompatybilnego informatycznego systemu wspomagającego procesy reagowania kryzysowego, co wydłużało czas reakcji. We wnioskach z ćwiczenia podkreślano potrzebę wdrożenia informatycznego systemu wspomagającego procesy planistyczne i decyzyjne realizowane na wszystkich szczeblach SZK resortu ON z możliwością symulacji zachowania się fali powodziowej. Ponadto wątpliwości budzi fakt, że w ramach ćwiczenia nie przeprowadzono symulacji potrzeb sił i środków oraz możliwości systemu zarządzania kryzysowego.

W dniach 4-5 listopada 2003 r. przeprowadzono pod kierownictwem Prezesa Rady Ministrów **Regionalną Grę Obronną „MAZURY 2003”**, nt. „Funkcjonowanie organów administracji rządowej w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa”. Celem gry było sprawdzenie współdziałania wybranych organów administracji rządowej w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa atakami terrorystycznymi oraz weryfikacja procedur wprowadzenia stanu wyjątkowego na określonym obszarze kraju. Ponadto celem gry było zbadanie zasadności rozwiązań przyjętych w projekcie rozporządzenia wykonawczego w sprawie stanów gotowości obronnej państwa³²⁷ oraz celowości powołania stałej, etatowej struktury systemu zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym³²⁸.

Realizacja Regionalnej Gry Obronnej opierała się na ówczynie obowiązującym stanie prawnym i funkcjonującym systemie zarządzania kryzysowego, uzupełnionym powołaną doraźnie komórką reagowania kryzysowego podległą bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów – Rządowym Centrum Kryzysowym (RCK). RCK jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów odpowiedzialne było za monitorowanie sytuacji kryzysowej,

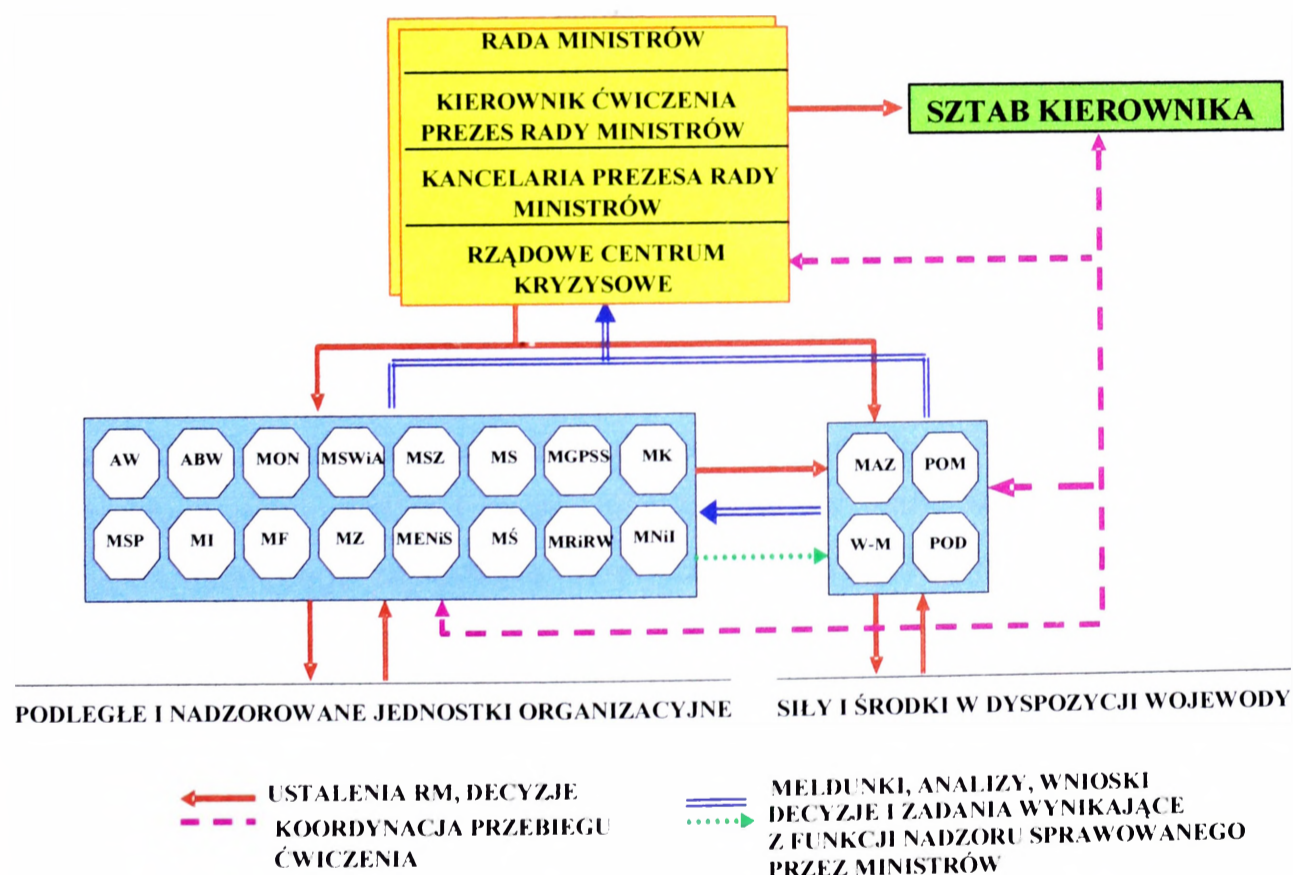
³²⁶ Zgodnie ze sprawozdaniami przesłanymi do Sztabu Generalnego WP przez ćwiczące WSzW po ćwiczeniu „Woda 2002”.

³²⁷ Projekt *Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa*, stanowił wykonanie delegacji zawartej w art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej

³²⁸ Plan przeprowadzenia Regionalnej Gry Obronnej „MAZURY 2003”, s.2.

przygotowanie propozycji użycia sił i środków oraz kierowania ich działaniami w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych.

Ponadto w grze obronnej udział wzięły elementy systemów zarządzania kryzysowego resortów: Obrony Narodowej, Spraw Zagranicznych, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Finansów, Infrastruktury, Zdrowia, Środowiska, Gospodarki, Pracy i Spraw Socjalnych, Skarbu Państwa, Edukacji Narodowej i Sportu, Kultury, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Sprawiedliwości oraz komórki reagowania kryzysowego i spraw obronnych urzędów wojewódzkich: Mazowieckiego, Warmińsko – Mazurskiego, Podlaskiego i Pomorskiego (schemat obiegu informacji ćwiczących elementów - rys.5.1.)



Rys. 5.1. Schemat obiegu informacji RGO „Mazury 2003”.

Źródło: Opracowanie własne.

W Ministerstwie Obrony Narodowej na potrzeby gry obronnej aktywowano wybrane elementy SZK resortu ON, w tym: Grupę Operacyjną Sztabu Kryzysowego MON (GO Szk MON), Grupę Reagowania Kryzysowego Dowództwa Wojsk Lądowych, Grupę Operacyjną Pomorskiego Okręgu Wojskowego oraz Grupy Operacyjne WSzW województw: mazowieckiego, warmińsko – mazurskiego, podlaskiego i pomorskiego. Praca SZK resortu ON wspomagana

była przez Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii w Warszawie i Centralny Ośrodek Analizy Skażeń.

Scenariusz przyjęty na potrzeby gry obronnej obejmował pojawienie się różnorodnych zagrożeń z atakami terrorystycznymi włącznie, destabilizującym funkcjonowanie organów administracji państwa oraz życie publiczne w obszarze płn. – wsch. Polski. Główny nacisk położony był na przeciwdziałanie nagle pojawiającym się zagrożeniom wynikającym z działalności organizacji terrorystycznych sponsorowanych przez autorytarny reżim sztucznie utworzonego na potrzeby ćwiczenia państwa, leżącego w bezpośredniej bliskości z Polską. Konstrukcja wydarzeń zawierała stopniowy wzrost zagrożenia³²⁹ (przez okres około 3 miesięcy), który w swoim założeniu sugerował konieczność wprowadzenia stanu gotowości obronnej czasu kryzysu, zgodnie z zaproponowanym projektem *Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa*. Scenariusz stwarzał także potrzebę działań administracji państwowej, podejmowanych w celu likwidowania skutków serii poważnych zamachów terrorystycznych.

Pierwszy etap aktywnej fazy gry obronnej prowadzony w dniu 4 listopada 2003 r. obejmował opracowanie meldunków sytuacyjnych oraz przygotowanie niezbędnych dokumentów i analiz na posiedzenie Rady Ministrów, poświęconej ocenie narastającego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wypracowaniu decyzji mających na celu przywrócenie bezpieczeństwa i stabilności w zagrożonym regionie. Powyższy etap ćwiczenia zakończony został posiedzeniem Rady Ministrów w ramach, którego RCK przeprowadziło informowanie operacyjne dla Rady Ministrów w zakresie oceny powstałej sytuacji kryzysowej oraz propozycji działań w celu jej rozwiązania.

³²⁹Wydarzeniami prowadzącymi do powstania i rozwoju sytuacji kryzysowej, poprzedzającej aktywną fazę ćwiczenia m.in. były:

- nieprzestrzeganie przez BELANDIĘ postanowień rezolucji ONZ nakazującej zniszczenie zapasów broni biologicznej i chemicznej;
- odnotowanie w północno-wschodniej Polsce niespotykanej do tej pory liczby awarii technicznych w obiektach produkujących toksyczne związki chemiczne oraz środki biologiczne, prawdopodobnie spowodowanych celowymi działaniami grup terrorystycznych;
- wykrycie serii zamachów na sieci informatyczne urzędów w Polsce;
- potwierdzenie przez agencje wywiadowcze informacji o próbach skonstruowania tzw. "brudnej bomby" przez organizacje terrorystyczne wspierane przez władze ZELANDII;
- znaczny wzrost nielegalnej migracji i przemytu materiałów radioaktywnych przez wschodnią granicę Polski.

Drugi etap w dniu 5 listopada 2003 r. realizowany był z przesunięciem czasu operacyjnego o 6 dni, na dzień 11.11. 2003 r. Charakteryzował się gwałtownym zaostreniem się sytuacji polityczno-militarnej w rejonie kryzysu i obejmował kolejny cykl decyzyjny RCK, związany z rozważeniem możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego w województwach objętych kryzysem. Wpływ na to miała seria ataków terrorystycznych w pñ.-wsch. Polsce oraz masowe zachorowania o charakterze zakaźnym wśród ludności, które doprowadziły do stanu epidemii w województwach pomorskim i mazowieckim. Wydarzeniami mającymi wpływ na przyszłe decyzje były ataki bombowe na dworce kolejowe w Białymstoku, Warszawie i Suwałkach, ambasadę amerykańską w Warszawie, most na rz. Wisła w m. Kieżmark oraz Międzynarodowy Port Lotniczy Warszawa – Okęcie w wyniku, których śmierć poniosło ok. 100 osób i ok. 200 zostało rannych.

Efektem końcowym Regionalnej Gry Obronnej „MAZURY 2003” było zwołanie posiedzenia aplikacyjnej Rady Ministrów, podczas którego RCK zaproponowało wprowadzenie na obszarze dotkniętym kryzysem stanu wyjątkowego. Propozycja została zaakceptowana i w konsekwencji, czego przedyskutowano procedury wprowadzenia tego stanu włącznie z przygotowaniem wniosku do Prezydenta RP w sprawie jego wprowadzenia³³⁰.

W ramach gry obronnej działanie RCK zdominowane było wypracowywaniem propozycji rozwiązań zaistniałych sytuacji kryzysowych oraz koordynowaniem działań elementów krajowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. Ćwiczące podmioty oprócz standardowych zadań realizowały zadania związane z przeciwdziałaniem i likwidowaniem skutków ataków terrorystycznych.

W Ministerstwie Obrony Narodowej przebieg ćwiczenia realizowano w dwóch płaszczyznach. Pierwsza dotyczyła działalności SKRK resortu ON jako integralnego elementu systemu krajowego, natomiast druga odnosiła się do doskonalenia współdziałania w ramach wewnętrznego systemu resortowego pomiędzy GO SzK MON a elementami podległymi – Grupą Reagowania Kryzysowego Dowództwa Wojsk Lądowych i Grupami Operacyjnymi: POW oraz

³³⁰ J. Falecki, R. Morchal, *Doświadczenia i wnioski z przygotowania i przebiegu Regionalnej Gry Obronnej „Mazury 2003”*, *Myśl Wojskowa-niejawna* nr 2, 2004 r., s. 43.

WSzW zaangażowanymi w ćwiczenie. W każdym przypadku centralną rolę odgrywała GO SzK MON, która jako organ wykonawczy Ministra Obrony Narodowej koordynowała działania w zakresie utrzymywania wydzielonych sił wojska w gotowości do podjęcia działań w ramach wsparcia władz cywilnych w zakresie zwalczania i likwidowania skutków spowodowanych sytuacją kryzysową. Ponadto w ramach zabezpieczenia udziału Ministra Obrony Narodowej w posiedzeniach Rady Ministrów dotyczących zaistniałej sytuacji kryzysowej, GO SzK MON przygotowała materiały informacyjne dotyczące w szczególności oceny możliwości użycia sił i środków Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych. Podkreślenia wymaga fakt prowadzenia przez GO SzK MON szeroko zakrojonej współpracy z innymi resortowymi centrami reagowania kryzysowego równorzędnego szczebla, co miało znaczący wpływ na sprawność obiegu informacji i szybkość reakcji w zakresie rozwiązywania problemów.

Przyjęte na potrzeby Regionalnej Gry Obronnej rozwiązanie prawne w postaci *projektu rozporządzenia w sprawie gotowości obronnej państwa*, oceniono jako zasadne i po dopracowaniu i uzupełnieniu jego treści, rozporządzenie zostało wydane przez Radę Ministrów w dniu 21 września 2004 r. (Dz. U. z dnia 8 października 2004 r.). Natomiast projekt powołania **Rządowego Centrum Kryzysowego** jako etatowego organu opiniodawczo-koordynacyjnego usytuowanego przy Prezesie Rady Ministrów, oceniono jako właściwe rozwiązanie i krok w dobrym kierunku w zakresie budowy zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego. Przyjęto, iż RCK umożliwiłoby stabilne i efektywne działanie Rady Ministrów w obliczu różnych zagrożeń zarówno militarnych, jak i niemilitarnych, wewnętrznych i międzynarodowych, poprzez:

- 1) usprawnienie wypracowania decyzji podejmowanych przez Radę Ministrów;
- 2) koordynację przedsięwzięć realizowanych przez wszystkie organy administracji publicznej w ramach posiadanych kompetencji w zakresie reagowania kryzysowego;
- 3) współpracę i współdziałanie w ramach sojuszniczych i międzynarodowych przedsięwzięć reagowania kryzysowego;
- 4) ułatwiony kontakt z organami administracji publicznej³³¹.

³³¹ Por. Tamże, s 17.

Rada Ministrów potwierdziła potrzebę budowy krajowego systemu zarządzania kryzysowego oraz uznała zasadność utworzenia centrum kryzysowego, jako jego integralnego elementu³³² oraz zobowiązała Ministra Obrony Narodowej do powołania, w porozumieniu z ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, międzyresortowego zespołu do opracowania koncepcji zorganizowania krajowego systemu zarządzania kryzysowego³³³.

Głównym mankamentem rzutującym na przebieg ćwiczenia był brak jednolitego systemu łączności pomiędzy Kierownictwem Ćwiczenia, Rządowym Centrum Kryzysowym i resortowymi, wojewódzkimi komórkami zarządzania kryzysowego³³⁴. W podsumowaniu ćwiczenia oceniono, że w celu sprawnego zarządzania kryzysowego niezbędne jest stworzenie krajowego systemu łączności zapewniającego możliwość przesyłania informacji i danych niejawnych drogą telefoniczną, faksową oraz elektroniczną do ministerstw, instytucji centralnych i wojewodów³³⁵.

Regionalna Gra Obronna „Mazury 2003” była pierwszym krajowym przedsięwzięciem mającym na celu sprawdzenie współdziałania wybranych organów administracji rządowej w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa atakami terrorystycznymi, w której udział wzięli przedstawiciele najwyższych organów administracji rządowej odpowiedzialni za zarządzanie kryzysowe. Niestety w ramach gry skupiono się na weryfikacji procedur wprowadzenia stanu

³³² Informacja w sprawie wniosków i doświadczeń z Regionalnej Gry Obronnej "MAZURY 2003" oraz wspólnego ćwiczenia Unii Europejskiej i NATO - CME/CMX 2003, Komunikat po Radzie ministrów – 12.01.2004 r., www.kprm.gov.pl z dnia 11.08.2006 r.

³³³ W wyniku prac Zespołu powstał projekt rządowej *Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2005 r.* – druk sejmowy nr 3973, ale prace nad nim zostały wstrzymane w związku zakończeniem kadencji Sejmu.

³³⁴ Wnioski z RGO „Mazury 2003” i ćwiczenia „Bakteria 2003”, Departament Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA, s. 4.

³³⁵ M.in. na podstawie wniosków z tego ćwiczenia po ok. 1,5 roku konsultacji i ustaleń Rada Ministrów zdecydowała o zakupie oprogramowań PEM-HEART dla systemu zarządzania kryzysowego. Istotą systemu PEM-HEART jest przesyłanie informacji niejawnych o klauzuli ZASTRZEŻONE z wykorzystaniem Internetu. Zgodnie z pkt 18, ppkt. 3 *Protokołu ustaleń Rady Ministrów Nr 17/2005, z dnia 26.04.2005 r.* zakupiono i rozdysponowano oprogramowanie PEM-HEART dla 215 stanowisk abonenckich. Przesyłanie informacji niejawnych w ramach systemu PEM-HEART obejmuje podmioty administracji rządowej odpowiedzialne za reagowanie kryzysowe państwa: centralne (ministerstwa i urzędy centralne) i szczebla wojewódzkiego (Wydziały Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych Urzędów Wojewódzkich, Komendy Wojewódzkie Policji, Komendy Wojewódzkie PSP oraz Oddziały Straży Granicznej). Ministerstwo Obrony Narodowej zakupiło 65 oprogramowań, które w pełni zabezpieczą potrzeby SZK resortu ON. Zakupione oprogramowania zostały zainstalowane w SzK MON, DSO SZ, GRK RSZ, ŻW, DGW, GO korpusów, dywizji i WSzW.

³³⁵ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* (Dz. U. Nr 277, poz. 2742 z 2004 r. z późn. zm.).

wyjatkowego, sprawdzeniu współdziałania wybranych organów administracji rządowej w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz zbadaniu zasadności rozwiązań przyjętych w projekcie *rozporządzenia wykonawczego w sprawie stanów gotowości obronnej państwa i celowości powołania stałej, etatowej struktury krajowego systemu zarządzania kryzysowego*.

Natomiast mniej uwagi poświęcono na podstawy prawne, procedury aktywacji i użycia sił i środków Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Sił Zbrojnych RP przeznaczonych do przeciwdziałania atakom terrorystycznym i likwidowaniu ich skutków. Nie zwrócono uwagi na procedury współdziałania wydzielonych elementów Sił Zbrojnych RP z elementami Policji i Państwowej Straży Pożarnej i innymi pomiędzy podmiotami biorącymi udział w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej. Pominięto planowanie i organizowanie udziału sił i środków SZ RP przeznaczonych do wsparcia Policji w realizacji zadań obrony przed terroryzmem.

W Ministerstwie Obrony Narodowej oceniono, że aktywowane w ramach gry obronnej elementy SZK resortu ON w sposób właściwy realizowały swoje zadania osiągając założone cele oraz sprawdziła się organizacja GO SzK MON w ograniczonym składzie, dostosowanym do potrzeb ćwiczenia.

GO SzK MON zgodnie z wytycznymi RCK dokonywała analizy swoich możliwości w zakresie przeciwdziałania sytuacji kryzysowej oraz przygotowała propozycję udziału SZ RP w tym zakresie. Przedmiotowe propozycje były uwzględniane przez RCK podczas wypracowania propozycji rozwiązań zaistniałej sytuacji kryzysowej. W procesie rozwiązywania zaistniałej sytuacji kryzysowej nie zwracano się do wojska o wsparcie na poziomie wojewódzkim.

Za główny mankament rzutujący na przebieg ćwiczenia uznano brak jednolitego systemu łączności pomiędzy podmiotami ćwiczącymi. System jawnej i niejawnej łączności telefaksowej oraz teleinformatycznej zorganizowany na potrzeby ćwiczących podmiotów w resorcie ON, zapewnił stałą wymianę informacji z innymi podmiotami. Jednakże, system przekazywania niejawnych danych do podmiotów ćwiczących poza resort ON, zorganizowany w oparciu o gońców (kurierów), był niewydolny i nie w pełni zabezpieczył wymianę informacji niejawnych, znacznie wydłużając czas jej obiegu.

5.2. UDZIAŁ SIŁ ZBROJNYCH RP W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH

W lipcu i sierpniu 2001 roku Siły Zbrojne RP brały udział w dwóch etapach **akcji przeciwpowodziowej**. W pierwszym etapie, który dotyczył okresu od 9.07 do 23.07 2001 r. wojsko wspierało działania sił cywilnych na terenie województwa Pomorskiego. Działania wojska w drugim etapie akcji przeciwpowodziowej (dotyczącym okresu od 15.07 do 07. 08. 2001 r.), odbywały się na terenie Polski Południowej i Środkowej w województwie podkarpackim, małopolskim, lubelskim, świętokrzyskim i mazowieckim.

W dniu 9 lipca 2001 roku w godzinach popołudniowych w wyniku potężnej ulewy, jaka przeszła nad północną częścią województwa pomorskiego doszło do zalania obiektów infrastruktury komunalnej, komunikacyjnej oraz nisko położonych budynków w szczególności w rejonie Gdańska, Słupska, Pruszcza Gdańskiego, oraz Kartuz. W niektórych budynkach woda sięgała pierwszego piętra. Podtopione zostały drogi a niektóre z nich się zapadły. Przedłużające się opady spowodowały przekroczenie stanów alarmowych wód na rzekach Radunia, Słupia i Strzyża, które wystąpiły z koryt, a w niektórych miejscach przerwały wały przeciwpowodziowe. Woda zalała Trakt Świętego Wojciecha, czyli ulicę, która łączy Gdańsk z drogą krajową A-1 Gdańsk - Łódź. W tym miejscu miasto zostało całkowicie zatopione. Woda dotarła nawet do dworca kolejowego Gdańsk Główny, zalewając przejście podziemne i wagony Szybkiej Kolei Miejskiej. Zalany został Gdańsk-Wrzeszcz, gdzie wylała rzeka Strzyża, która nie mogła pomieścić spływającej do niej wody deszczowej. Płynąca ulicami woda zalewała jadące samochody. W nocy zawaliły się dwie podmyte przez wodę kamienice. Zalana została też część Słupska oraz nieprzejezdna była trasa nr 6 z Gdańska do Szczecina³³⁶.

Po kilku godzinach od początku ulewy Wojewoda Pomorski powołał Wojewódzki Sztab Kryzysowy, który przystąpił do działań ratowniczych. W początkowym okresie do miejsc zagrożenia skierowano jednostki ratownicze Państwowej Straży Pożarnej, Sił Zbrojnych RP, służb komunalnych oraz Straży Granicznej. Już ok. godz. 19.30 w dniu 9 lipca 2001 r. na podstawie wniosku Wojewody Pomorskiego do Dowódcy POW Szef WSzW Gdańsk skierował 67

³³⁶ M. Skibińska, *Uderzenie wody*, Polska Zbrojna nr 30 (237) z dnia 18.07.2001 r.

żołnierzy i 5 pojazdów z 1 BOT do m. Gdańsk - Orunia, 42 żołnierzy i 2 pojazdy z 49 pśb (ok. godz. 21.40) do m. Pruszcz Gdański oraz 28 żołnierzy 2 wozy strażackie i 1 pojazd do m. Słupsk. Zgodnie z decyzją Dowódcy POW aktywowano Grupę Operacyjną POW i WSzW Gdańsk oraz wydzielono oficera z WSzW Gdańsk do Sztabu Kryzysowego Wojewody Pomorskiego.

Wydzielone siły i środki Sił Zbrojnych RP brały udział w różnych etapach akcji przeciwpowodziowej w dniach od 9 do 23 lipca 2001 r. W poszczególnych dniach zaangażowanych było od kilkudziesięciu do 400 żołnierzy oraz 25 jednostek sprzętu. Głównie były to samochody ciężarowo-terenowe, transportery pływające PTS i samochody specjalne. Ponadto w 4-godzinnej gotowości do działania utrzymywano odwody liczące od 600 do 2600 żołnierzy. W trakcie akcji przeciwpowodziowej oraz likwidowaniu skutków powodzi w województwie pomorskim wojsko realizowało następujące zadania:

- kontrolowanie, uszczelnianie i naprawianie wałów przeciwpowodziowych,
- wypompowywanie wody z zalanych obszarów, domów i obiektów użyteczności publicznej,
- udrażnianie ciągów komunikacyjnych;
- przywracanie użyteczności obiektów i mieszkań,
- oczyszczanie obiektów z naniesionych zanieczyszczeń,
- pomoc przy ewakuacji ludności,
- przygotowanie i wydawanie posiłków regeneracyjnych³³⁷.

Ponadto przygotowano rejon zakwaterowania dla 125 powodzian (80 miejsc w Wojskowym Liceum Muzycznym oraz 45 w 1 BOT).

Drugi etap powodzi na terenie Polski Południowej i Środkowej spowodowany był trzema okresami opadów burzowych. Pierwszy okres opadów w dniach od 1 do 3 lipca spowodował nasycenie gruntowych oraz wzrost stanów wód w rzekach regionu do strefy stanów średnich i wysokich. Drugi okres w dniach od 8 do 11 lipca spowodował przekroczenia stanów alarmowych i lokalne podtopienia. Natomiast trzeci okres opadów burzowych w dniach od 15 lipca i z małymi przerwami do 27 lipca spowodował wystąpienie z koryt wielu rzek i potoków,

³³⁷ Raport nt. „Udziału jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w działaniach ratowniczych związanych z zagrożeniem powodziowym w dniach 23.07 - 06.08.2001 r.”, opracowany w Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP.

zalenie budynków mieszkalnych, gospodarczych oraz obiektów infrastruktury miast i wsi. Zniszczonych i uszkodzonych zostało wiele mostów, kładek i przepustów oraz km dróg.

Siły i środki Sił Zbrojnych RP w tym etapie akcji przeciwpowodziowej po raz pierwszy użyte zostały na wniosek Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 25 lipca 2001 r. Stopniowo w związku z pogarszającą się sytuacją, na wniosek wojewody podkarpackiego, małopolskiego, lubelskiego, mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego angażowano kolejne siły i środki. W kulminacyjnym dniu akcji tj. 31.07.2001 r. w działaniach przeciwpowodziowych wzięło udział 3026 żołnierzy, 256 samochodów ciężarowo-terenowych, 16 transporterów pływających PTS oraz 30 samochodów specjalnych. Dodatkowo wydzielono i używano w działaniach przeciwpowodziowych sprzęt specjalistyczny taki jak: przyczepy niskopodwoziowe, instalacje rozlewcze, koparki, spycharki, motopompy itp.

Główne zadania realizowane w tym etapie akcji przeciwpowodziowej to:

- kontrolowanie i naprawianie wałów przeciwpowodziowych,
- ewakuacje ludności i jej dobytku,
- udrażnianie ciągów komunikacyjnych,
- przywracanie użyteczności obiektów i mieszkań,
- wysadzanie wałów przeciwpowodziowych,
- dostarczanie ludności poszkodowanej środków niezbędnych do przeżycia.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym podczas powodzi w lipcu i sierpniu 2001 r. systemem reagowania kryzysowego państwa kierował Komitet Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych³³⁸. Poszerzone posiedzenia Komitetu, na które byli zapraszani przedstawiciele Sztabu Generalnego WP odbywały się codziennie. Organem sztabowym Komitetu był Krajowy Sztab Kryzysowy rozmieszczony w Centrum Koordynacji Ratownictwa i

³³⁸ Zgodnie z Zarządzeniem nr 27 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych przewodniczącym Komitetu był Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Pracy i Polityki Społecznej a I wiceprzewodniczącym był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, natomiast Minister Obrony Narodowej i Minister Spraw Zagranicznych oraz Szef Kancelarii Prezesa RM byli wiceprzewodniczącymi. Członkami Komitetu byli Minister Finansów, Minister Transportu i Gospodarki Wodnej, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Środowiska, Minister Zdrowia oraz Minister Łączności. Do zakresu działań Komitetu w czasie akcji przeciwpowodziowej była m.in. koordynacja działań organów rządowych oraz działań ratowniczych i zapewniających pomoc ludności dotkniętej powodzią.

Ochrony Ludności, które jest komórką organizacyjną Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej. Działalnością Krajowego Sztabu Kryzysowego kierował Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej – Szef Obrony Cywilnej Kraju. Krajowy Sztab Kryzysowy koordynował działania Państwowej i Ochotniczej Straży Pożarnej, Policji, wydzielonych oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP, Służb Medycznych, Straży Granicznej oraz wyspecjalizowanych służb i sił innych resortów.

Na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym działaniami przeciwpowodziowymi kierowali odpowiednio: wojewoda, starosta i wójt wspierani przez całodobowo pełniące dyżury sztaby kryzysowe. Należy podkreślić, że elementy systemu reagowania kryzysowego państwa rozwijane były terminowo a wiodącą rolę powierzono straży pożarnej, co stanowiło optymalne rozwiązanie.

W Ministerstwie Obrony Narodowej w początkowej fazie akcji przeciwpowodziowej sytuacja była monitorowana przez DSO SZRP. Od 20 lipca uruchomiono 12-godzinne dyżury w Oddziale Operacji Kryzysowych a z dniem 25 lipca dyżury całodobowe. Podobnie działały grupy monitorujące w dowództwach rodzajów sił zbrojnych. Dopiero z dniem 27 lipca rozwinięto następujące elementy Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON: Zespół Operacyjny Sztabu Kryzysowego MON, Grupy Reagowania Kryzysowego rodzajów sił zbrojnych i Żandarmerii Wojskowej oraz Grupy Operacyjne w Okręgach Wojskowych i Wojewódzkich Sztabach Wojskowych w rejonach zagrożenia³³⁹. Aktywowane elementy Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON w składach kilkusobowych generalnie rozmieszczone zostały w pomieszczeniach dyżurnych służb operacyjnych i korzystały z ich wsparcia. Planowanie udziału Sił Zbrojnych RP w akcji przeciwpowodziowej odbywało się na podstawie *Planu udziału wojsk Sił Zbrojnych RP w akcji przeciwpowodziowej w 2001 r.*³⁴⁰

Włączanie do akcji wyznaczonych sił i środków SZ RP następowało w Wojskach Lądowych na rozkaz dowódców okręgów wojskowych, natomiast

³³⁹ Rozkaz Szefa Sztabu Generalnego z dnia 25 lipca 2001 r. w sprawie koordynacji działań elementów Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym w związku z powodzią w kraju, pkt. 1.

³⁴⁰ W planie przyjęto pod ochronę 106 obiektów i rejonów oraz wydzielono dla potrzeb akcji przeciwpowodziowej 6295 żołnierzy, 754 pojazdy samochodowe, 117 pływających transporterów gąsienicowych, 34 śmigłowce, 150 łodzi desantowych oraz 122.7 ton materiału wybuchowego.

w pozostałych rodzajach sił zbrojnych na rozkaz ich dowódców. Zapotrzebowania na wojskowe siły i środki z gminnych i powiatowych komitetów przeciwpowodziowych poprzez wojewodę składane było do szefa WSzW, który przekazywał je do stosownych dowódców okręgów wojskowych lub rodzajów sił zbrojnych. Wprowadzanie jednostek wojskowych do akcji przeciwpowodziowej odbywało się sposobem podstawowym lub alarmowym.

Działania jednostek wydzielonych do udziału w akcji przeciwpowodziowej koordynowane były przez szefów WSZW na terenie, których trwała akcja. Organizowali oni współdziałanie jednostek wojskowych z jednostkami straży pożarnych, policją, formacjami samoobrony i ochotniczymi drużynami ratowniczymi.

Współdziałanie elementów SZK resortu ON z ich odpowiednikami cywilnymi układało się dobrze z przejściowymi zakłóceniami zwłaszcza w początkowej fazie akcji przeciwpowodziowej³⁴¹. Ponadto trudności powodowało ustalenie punktów kontaktowych elementów systemu reagowania kryzysowego państwa.

Przebieg akcji przeciwpowodziowej pozwala na sformułowanie stwierdzenia, że aktywacja Krajowego Sztabu Kryzysowego na bazie MSWiA oraz wojewódzkich, powiatowych i gminnych sztabów kryzysowych pod kierownictwem wojewodów, starostów i burmistrzów i wójtów stanowiła nową jakość w systemie zarządzania reagowaniem kryzysowym państwa i sprawdziła się. Rozmieszczenie Krajowego Sztabu Kryzysowego w Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności umożliwiło sprawną działalność Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych oraz pozwoliło na bezpośredni kontakt osób podejmujących decyzje na szczeblu politycznym z osobami koordynującymi akcję przeciwpowodziową. Skierowanie do pracy w wojewódzkich sztabach kryzysowych oficerów WSzW usprawniło współdziałanie cywilnych i wojskowych systemów zarządzania kryzysowego. Bardzo dobra organizacja akcji

³⁴¹ W nocy z 10/11 lipca skierowano pododdział marynarzy do napełnienia piaskiem 20 tys. worków, podczas gdy tych worków było tylko 130. Były też przypadki, że pododdziały jeździły w różne zalane rejony, zanim przydzielono im zadanie. Komenda Wojewódzka PSP w Gdańsku zwróciła się do Dowódcy MW o skierowanie grupy minerskiej do Gdańska Oruni w celu wykonania wyrwy w wale ochronnym sposobem wybuchowym, jednakże zlecenie wykonania zadania nie zostało potwierdzone przez Wojewodę, niezgodnie z obowiązującą procedurą. Wynikały również trudności organizacyjne będące skutkiem braku wiedzy o posiadanych możliwościach SZ RP (zasobach przyczep niskopodwoziowych do transportu PTS oraz lin nośnych do transportu płyt betonowych przez śmigłowce – woj. lubelskie).

przeciwpowodziowej i współpracy cywilno-wojskowej w województwie świętokrzyskim była wynikiem wcześniejszych ćwiczeń elementów cywilnego i wojskowego systemu zarządzania kryzysowego na poziomie regionalnym.

Natomiast w Ministerstwie Obrony Narodowej rozmieszczenie Zespołu Operacyjnego Sztabu Kryzysowego MON, Grup Operacyjnych rodzajów sił zbrojnych, KG Żandarmerii Wojskowej, Dowództwa Garnizonu Warszawa, okręgów wojskowych i WSZW w pomieszczeniach dyżurnych służb operacyjnych pozwoliło na efektywne koordynowanie działań elementów SZK resortu ON oraz wydzielonych oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP. Ponadto pozwoliło na uproszczenie systemu obiegu informacji, uniknięcie dublowania wysiłków oraz przyspieszyło proces decyzyjny.

Do niedostatków w zakresie udziału wojska w akcji przeciwpowodziowej zaliczono: brak w Marynarce Wojennej i niedostatek w Wojskach Lądowych przyczep niskopodwoziowych do transportu pływających transporterów gąsienicowych PTS, przestarzałe łodzie saperskie i silniki napędowe do nich, niedostateczna ilość łodzi pneumatycznych, słabe wyszkolenie pododdziałów do udziału w akcji przeciwpowodziowej oraz zawodność środków łączności³⁴².

Analiza *Planu udziału wojsk SZ RP w akcji przeciwpowodziowej w 2001 r.* oraz wnioski z udziału Sił Zbrojnych RP w powodzi w lipcu i sierpniu 2001 roku pozwalają na sformułowanie stwierdzenia, że dotyczył on głównie ochrony wskazanych obiektów i rejonów, natomiast w znikomym stopniu odnosił się do udziału wojska w akcji ratowniczej. Nie przewidywał powodzi o charakterze klęski żywiołowej, wymagającej masowego wykorzystania sił i środków SZ RP w akcji ratowniczej. Nie przewidywał współdziałania z innymi podmiotami kierowanymi przez Krajowy Sztab Kryzysowy³⁴³.

³⁴² Notatka Szefa Generalnego Zarządu Operacyjnego do Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 18 września 2001 r. w sprawie udziału Sił Zbrojnych RP w akcji przeciwpowodziowej w lipcu i sierpniu 2001 r.

³⁴³ Dopiero *Rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia do użytku w Siłach Zbrojnych RP „Planu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych”* wprowadzono do użytku *Plan udziału SZ RP w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych*, który zawiera procedury współdziałania z administracją rządową, samorządową i układem pozamilitarnym podczas akcji przeciwpowodziowej oraz główne zadania (w tym ratownicze) realizowane przez pododdziały Sił Zbrojnych w czasie akcji przeciwpowodziowej.

Uruchomienie wybranych elementów SZK resortu ON dopiero w dniu 23 lipca 2001 r. i pozostawienie koordynowania udziału wydzielonych oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do akcji przeciwpowodziowej w gestii szefów WSzW świadczy o niewłaściwej ocenie i prognozie sytuacji powodziowej oraz niewłaściwej współpracy z Krajowym Sztabem Kryzysowym.

Podczas powodzi w 2001 r. trudno mówić o planowaniu i koordynacji działań przeciwpowodziowych w SZ RP na szczeblu centralnym skoro elementy SZK resortu ON zostały uruchomione zbyt późno i tym samym nie wprowadzono do akcji żadnych jednostek sposobem nakazowym. Ponadto dopiero w dniu 25 lipca podczas posiedzenia Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych ustalono, że odbędzie się spotkanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z Ministrem Obrony Narodowej, na którym zostaną ustalone zasady udziału jednostek wojskowych w akcjach przeciwpowodziowych³⁴⁴. Powyższe świadczy, że przez ponad 2 tygodnie wojsko brało udział w akcji przeciwpowodziowej bez żadnych zasad, planowania i koordynacji ich udziału a jedynie na podstawie improwizacji na szczeblach lokalnych.

Podczas akcji przeciwpowodziowej najwyższy poziom udziału SZ RP zanotowano w dniach od 29 lipca do 4 sierpnia osiągający ok. 3000 żołnierzy dziennie (rys 5.2.). W tym czasie funkcjonowały już elementy SZK resortu ON szczebli centralnych i regionalnych w rejonach akcji przeciwpowodziowej. Jednakże zgodnie z komunikatami IMIGW sytuacja powodziowa w tym okresie zaczęła się stabilizować i stan wód w rzekach i potokach zaczął opadać. Świadczy to o tym, iż niewłaściwie oceniono zagrożenie powodziowe w Ministerstwie Obrony Narodowej a inicjatywę koordynacji działań pozostawiono na szczeblu WSzW, który podczas większego zagrożenia nie jest w stanie koordynować działania wydzielonych sił wojska w sposób właściwy. Dopiero w drugiej połowie prowadzonej akcji przeciwpowodziowej zdecydowano się na aktywowanie elementów SZK resortu ON i na planowanie oraz koordynowanie udziału wojska w akcji na szczeblu centralnym.

³⁴⁴ Protokół ustaleń nr KRMdSZwSK/343/2001 z posiedzenia Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych w dniu 25 lipca 2001 r.



Rys. 5.2. Udział Sił Zbrojnych RP w akcji przeciwpowodziowej od 9 lipca do 7 sierpnia 2001 r.

Źródło: Opracowanie własne.

W dniach 16 i 17 maja 2005 r. w Warszawie odbył się „III Szczyt Rady Europy”, w którym udział wzięło 21 prezydentów, 18 premierów z członkami delegacji, personelem technicznym i dziennikarzami razem ok. 2000 osób z całej Europy. Była to wielka operacja policyjna mająca na celu zapewnić bezpieczeństwo uczestnikom szczytu oraz duża operacja logistyczna. Istniało ryzyko, że alterglobaliści i anarchiści mogą zakłócić obrady. Jednocześnie spodziewano się protestów, pikiet i manifestacji takich organizacji i stowarzyszeń jak „Inicjatywa Stop Wojnie”, Grupy „Anty G-8 2005”, „Polskiego Stowarzyszenia Przyjaciół Tybetu” czy „Komitetu Wolny Kaukaz”. Ponadto jak w każdej imprezie masowej rozpatrywano możliwość ataku terrorystycznego. W zabezpieczeniu „III Szczytu Rady Europy” udział wzięło ok. 9 tysięcy policjantów, prawie 700 funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu i ok. 600 strażników miejskich³⁴⁵. Działania policji i Straży Miejskiej wspierały również wydzielone siły i środki Ministerstwa Obrony Narodowej.

³⁴⁵ Korki, zamieszki i promocja stolicy, Rzeczypospolita z dnia 17.05. 2005r.

Resortem wiodącym, odpowiedzialnym za przygotowanie i organizację „III Szczytu Rady Europy” było Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a personalnie Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. przygotowania i organizacji „III Szczytu Rady Europy”. Prace związane z przygotowaniem szczytu rozpoczęto w II połowie 2004 r. W MSZ powołano zespół ds. przygotowania i organizacji „III Szczytu Rady Europy” w skład, którego weszli m.in. przedstawiciele Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Prezesa RM, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Obrony Narodowej, Policji i Biura Ochrony Rządu. Podobne zespoły powołano w resortach Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Obrony Narodowej. W Ministerstwie Obrony Narodowej koordynatorem przygotowania i udziału resortu Obrony Narodowej w zabezpieczeniu Szczytu RE w Warszawie został Sekretarz Stanu - I Zastępca Ministra Obrony Narodowej³⁴⁶.

W ramach przygotowań do Ministerstwa Obrony Narodowej wpłynęły zapotrzebowania Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. przygotowania i organizacji „III Szczytu Rady Europy” oraz przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i Prezydenta m. st. Warszawy, które dotyczyły zadań operacyjnych, logistycznych i reprezentacyjnych.

W zakresie zadań operacyjnych poproszono o wydzielenie i utrzymanie w gotowości sił i środków rozpoznania skażeń i rozminowania terenu, wydzielenie do dyspozycji Komendy Głównej Policji wozów dowodzenia i rozgłośni elektroakustycznych z obsługami, wydzielenie zabezpieczenia medycznego, zwiększenie bezpieczeństwa przestrzeni powietrznej, w tym ograniczenia stref lotów statków powietrznych w obszarze powietrznym Warszawy i okolic. Ponadto poproszono o wsparcie Policji przez Żandarmerię Wojskową w zakresie wzmocnienia ochrony terenu lotniska Warszawa – Okęcie, samolotów specjalnych rozmieszczonych na wojskowej płycie postojowej lotniska Warszawa – Okęcie oraz regulacji ruchu i patrolowania rejonu placu Zamkowego.

W zakresie logistycznym poproszono o zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia dla ok. 1300 funkcjonariuszy Policji, wydzielenie lotniska wojskowego

³⁴⁶ Decyzja Nr 139/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 maja 2005 r. w sprawie udziału resortu Obrony Narodowej w przygotowaniu i organizacji III Szczytu Rady Europy w Warszawie, pkt. 1.

Warszawa Okęcie oraz lotnisk zapasowych jako lotnisk parkingowych samolotów specjalnych zaproszonych gości.

W celu realizacji ww. zadań z wojsk lądowych wydzielono (na okres trwania szczytu) do dyspozycji Komendy Głównej Policji 6 wozów dowodzenia ZWD-3 wraz z obsługami w celu organizacji alternatywnego systemu łączności oraz z Centralnej Grupy Działań Psychologicznych 3 rozgłośnie elektroakustyczne „PERKUN” wraz z obsługami. Ponadto 4 pchem w Brodnicy wydzielono i przemieszczono w rejon Warszawy Wojskową Grupę Ratownictwa Chemicznego do prowadzenia rozpoznania i likwidowania skutków skażeń, Sekcję Analizy i Pobierania Prób Radiologicznych oraz Chemicznych (COAS). Dodatkowo wydzielono dwa minerskie patrole oczyszczania terenu z Modlina, Ośrodek Diagnostyki i Zwalczania Zagrożeń Biologicznych z WIHiE w Puławach, Zespół Rozpoznania Biologicznego z Wojskowego Ośrodka Medycyny Prewencyjnej w Modlinie³⁴⁷.

W Siłach Powietrznych w dniach 16 -17.05r. utrzymywano dodatkową parę samolotów MiG-29 z 1 elt Mińsk Mazowiecki oraz dwa śmigłowce Mi-8 z 36 splt do egzekwowania zakazu wykonywania lotów w promieniu 20-80 km od lotniska Warszawa – Okęcie oraz rozwinięto wysunięty posterunek radiolokacyjny w składzie: NUR-31, NUR-41 i DP-10 z 5 brt Zgierz, w celu utworzenia strefy informacji radiolokacyjnej od wysokości 300 m i w promieniu 80 km od lotniska Warszawa - Okęcie. Jednocześnie utrzymywano 4 lotniska zapasowe (Poznań, Katowice, Gdańsk, Kraków) w gotowości do przyjęcia samolotów³⁴⁸.

Ponadto uruchomiono 2 stanowiska odbiorcze UKF (jedno całodobowo, drugie w godz. 07.00 - 22.00) oraz w jednostkach wojskowych Sił Powietrznych wprowadzono gotowość nr - 3 (50 min.) dla Grup Naziemnego Poszukiwania i statków powietrznych LGPR Bydgoszcz. Dla zabezpieczenia przylotów wydzielono cztery lotniska zapasowe: Gdańsk Rębiechowo, Poznań Ławica, Katowice i Kraków.

Natomiast Żandarmeria Wojskowa wystawiła patrole do wzmocnienia ochrony portu lotniczego Warszawa-Okęcie (część wojskowa) oraz obiektów

³⁴⁷ Rozkaz nr 352/Oper./P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 5 maja 2005 r. w sprawie przygotowania i udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zabezpieczeniu III Szczytu Rady Europy, pkt. 7.

³⁴⁸ Tamże.

Ministerstwa Obrony Narodowej i Sztabu Generalnego WP oraz wspierała policję w prowadzeniu regulacji ruchu na trasach przejazdu VIP'ów oraz w rejonie Placu Zamkowego. Ponadto utrzymywała odwód w sile 30 żandarmów w siedzibie Mazowieckiego Oddziału ŻW oraz 10 żandarmów na terenie portu lotniczego Okęcie.

Głównym decydem w zakresie reagowania kryzysowego podczas „III Szczytu Rady Europy” był wojewoda mazowiecki wraz z Wojewódzkim Zespołem Zarządzania Kryzysowego. Dowódcą operacji policyjnej pk. „Europa 2005” został Komendant Stołeczny Policji, którego wspierał Sztab Operacji rozmieszczony w Komendzie Stołecznej Policji. W Sztabie Operacji rozmieszczono oficerów łącznikowych m.in. z Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej i Sztabu Generalnego WP.

W Ministerstwie Obrony Narodowej w związku z przedstawioną przez Biuro Ochrony Rządu oceną zagrożeń, związanych z organizacją Szczytu, określającą zagrożenia atakiem terrorystycznym jako niskie, oraz brakiem zapotrzebowania ze strony służb cywilnych, na wydzielenie sił i środków wojska do obrony przed terroryzmem podjęto decyzję, aby nie rozwijać Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON oraz nie podwyższono gotowości dla sił przewidzianych do obrony przed terroryzmem.

Zadanie monitorowania udziału jednostek wojskowych w zabezpieczeniu Szczytu realizowała Dyżurna Służba Operacyjna SZ RP, która utrzymywała stały kontakt ze sztabem kryzysowym Policji poprzez skierowanego tam oficera łącznikowego.

Zdecydowano utrzymywać elementy Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON w podwyższonej gotowości do działania. Grupę Operacyjną Sztabu Kryzysowego MON w dniach 15-18.05 utrzymywano w 2 godzinnej gotowości do działania³⁴⁹, natomiast grupy reagowania kryzysowego Dowództwa Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych i KG ŻW w 3 godzinnej gotowości do działania.

Oceniono, że właściwe współdziałanie resortów zaangażowanych w przygotowanie „III Szczytu Rady Europy”, intensywny i rzetelny okres

³⁴⁹ Wytyczne Zastępcy Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 9 maja 2005 r. w sprawie przygotowania i utrzymania w 2 - godzinnej gotowości do działania Grupy Operacyjnej Sztabu Kryzysowego MON.

przygotowań sił i środków do zabezpieczenia, profesjonalne koordynowanie działań, pozwoliły na sprawną, stojącą na dobrym poziomie realizację tak dużego przedsięwzięcia. Należy podkreślić, że etap przygotowawczy Szczytu odbywał się poza KSZK, chociaż w jego realizacji w znakomitej większości brali udział przedstawiciele elementów tego systemu zwłaszcza z MSWiA oraz MON. Natomiast w trakcie trwania operacji działanie oparto na KSZK a zwłaszcza na jego elementach kierowania, zasobach i procedurach. Pozytywnym zjawiskiem było elastyczne zastosowanie elementów SZK resortu ON oraz jego zasobów, stosownie do zagrożeń i potrzeb zgłaszanych przez władze cywilne.

W związku z zaistniałą w dniu 28 stycznia 2006 r. **katastrofą budowlaną w Katowicach – Bytkowie**, do pomocy w usuwaniu jej skutków w ramach wsparcia służb ratowniczych MSWiA skierowane zostały pododdziały Sił Zbrojnych RP. W akcji ratowniczej udział wzięło 357 żołnierzy oraz 59 jednostek sprzętu, wydzielonych ze składu Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych oraz Żandarmerii Wojskowej. Ponadto utrzymywano w gotowości do usuwania zniszczeń ok. 200 żołnierzy wraz ze sprzętem inżynieryjnym i zabezpieczeniem logistycznym (spycharko-ładowarki, koparki, zestawy niskopodwoziowe, agregaty prądotwórcze, kuchnie polowe).

Zakres udzielonej pomocy obejmował:

- odśnieżanie i odgruzowywanie zawalonej hali w celu uzyskania dostępu do poszkodowanych,
- segregacja ofiar katastrofy (zespół ratowniczy),
- zabezpieczenie elektrowni oświetleniowej oraz urządzeń grzewczych na miejscu katastrofy,
- zbieranie i zabezpieczenie pozostawionego mienia we wskazanym rejonie,
- zabezpieczenie terenu wokół zawalonej hali,
- zabezpieczenie grup ratowniczych w ciepłe napoje i posiłki.

Ponadto do składu zespołu psychologów przy Komendancie Wojewódzkim Policji w Katowicach skierowano 10 psychologów z terenowych jednostek

organizacyjnych ŻW, którzy realizowali zadania w zakresie pomocy psychologicznej osobom poszkodowanym oraz rodzinom ofiar katastrofy.

Proces uruchomienia niezbędnych sił i środków wojska³⁵⁰ do udzielania pomocy cywilnym służbom ratowniczym następował na wniosek Wojewody Śląskiego, który poprzez szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Katowicach przekazany został do Dowódcy Śląskiego Okręgu Wojskowego oraz Dowódcy 1 BR OP. Na tej podstawie ww. dowódcy podjęli decyzje o użyciu sił i środków zgodnie z zapotrzebowaniem, meldując o powyższym fakcie swoim przełożonym (sposób podstawowy).

Skierowanie i udział żołnierzy Żandarmerii Wojskowej w akcji ratowniczej wynikał z decyzji Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, która uprzednio zatwierdzona została przez Ministra Obrony Narodowej (sposób nakazowy). Jednocześnie decyzją Dowódcy Wojsk Lądowych rozwinięto podległe mu elementy Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON³⁵¹. Z uwagi na znikomą rolę zaangażowania sił 1 BR OP w Siłach Powietrznych nie rozwijano elementów przedmiotowego systemu.

Ze względu na zaangażowanie w akcję ratowniczą żołnierzy z dwóch rodzajów sił zbrojnych oraz z Żandarmerii Wojskowej, dowodzenie wydzielonymi siłami organizowane było przez każdy z wydzielających podmiotów. Siłami Wojsk Lądowych ze składu Śląskiego Okręgu Wojskowego (ŚOW), bezpośrednio na miejscu zdarzenia dowodził Dowódca ŚOW, siłami 1 BR OP dowódca brygady poprzez dyżurna służbę operacyjną brygady, natomiast siłami Żandarmerii Wojskowej - Zastępca Komendanta Głównego ŻW.

Koordinację działań pododdziałów dwóch rodzajów sił zbrojnych oraz Żandarmerii Wojskowej z cywilnymi służbami ratowniczymi w rejonie katastrofy realizował szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego (WSzW) w Katowicach. Współdziałanie WSzW w Katowicach z Centrum Zarządzania Kryzysowego

³⁵⁰ W procesie uruchomienia sił i środków zastosowano procedury zawarte w *Planie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*, który wprowadzono do użytku Rozkazem nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r. Sposoby uruchamiania jednostek wojskowych w sytuacji kryzysowej przedstawiono na str. 146 niniejszej dysertacji.

³⁵¹ Grupę Operacyjną WSzW Katowice uruchomiono o godz. 19.40 w dniu 28.01. 2006 r. Natomiast o godz. 20.00 przekazano sygnał o rozwinięciu Zespołu Operacyjnego Grupy Reagowania Kryzysowego Dowództwa Wojsk Lądowych, który rozpoczął działalność od godz. 23.00.

Wojewody Śląskiego (organ kierujący akcją ratowniczą) pozwoliło na sprawne i terminowe włączenie się wojska w krajowy system ratownictwa oraz właściwą koordynację ich działań w rejonie katastrofy. Ponadto potwierdziło ważną rolę tych elementów SZK resortu ON w zakresie koordynacji działań pododdziałów Sił Zbrojnych RP z podsystemem pozamilitarnym oraz współpracy z Centrami Zarządzania Kryzysowego szczebla wojewódzkiego. Dlatego też celowe jest dążenie do doposażenia tych organów w niezbędne środki łączności, umożliwiające pracę w systemie SZK resortu ON oraz w sieci wojewody.

Podstawowym mankamentem utrudniającym akcję ratowniczą był brak kompatybilności systemów łączności podmiotów zaangażowanych w akcję ratowniczą.

W Sztapie Generalnym WP oceniono, że zorganizowany na potrzeby akcji ratowniczej w Katowicach system dowodzenia i koordynowania działań okazał się skuteczny. Przyjęto jednak, że w przypadku zwiększenia intensywności działań i użycia większej liczby różnorodnych jednostek wojskowych, przyjęte rozwiązania mogłyby nie zapewnić właściwej koordynacji wysiłków i niezbędne byłoby wyznaczenie organu odpowiedzialnego za dowodzenie i koordynowanie działań wojska w rejonie kryzysu. Uznano, że zgodnie z zakresem przypisanych zadań, rolę taką powinno sprawować Dowództwo Operacyjne, po uprzednim podporządkowaniu rozkazem Szefa Sztabu Generalnego WP wydzielonych do działań sił i środków³⁵². Następnie na podstawie tego wniosku w ramach cyklicznej, prowadzonej w 2006 r. aktualizacji *Planu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*, uwzględniono rolę DO jako organu odpowiedzialnego za dowodzenie i koordynację działań sił wojska w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych. W ramach aktualizacji *Regulaminu Sztabu Kryzysowego MON* skreślono zadanie Sztabu Kryzysowego MON (SzK MON) dotyczące „koordynowania działań wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych RP zaangażowanych w rozwiązywanie sytuacji

³⁵² Notatka Szefa Generalnego Zarządu Operacyjnego - P3 do Zastępcy Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 3 marca 2006 r. w sprawie procedur użycia sił i środków Sił Zbrojnych RP do likwidacji skutków katastrofy budowlanej w Katowicach – Bytkowie.

kryzysowych”³⁵³ i jednocześnie to zadanie przydzielono Dowódcy Dowództwa Operacyjnego³⁵⁴.

Przyjęte rozwiązanie budzi wątpliwości, ponieważ wydłuża czas reagowania o dodatkowe ogniwo koordynacyjne (DO) w SZK resortu ON. DO nie posiada uprawnień wyznaczania jednostek do udziału w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych i przejęło zadania koordynacyjne od Sztabu Kryzysowego MON. Skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom niemilitarnym wymaga od systemu zarządzania kryzysowego, posiadania dostatecznej ilości pewnych informacji w jednym miejscu, jak najkrótszego obiegu informacji od źródła do decydenta, nie rozmywania odpowiedzialności a zwłaszcza możliwości podejmowania szybkich decyzji. Grupa Reagowania Kryzysowego DO nie posiada bezpośredniego dostępu do decydenta mającego na najwyższym poziomie systemu uprawnienia do wyznaczania jednostek do udziału w sytuacji kryzysowych, jakim jest Minister Obrony Narodowej. Ten dostęp posiada SzK MON. Z dotychczasowych ćwiczeń reagowania kryzysowego i sytuacji kryzysowych nigdy nie wynikły wnioski, aby SzK MON nie posiadał zdolności do koordynacji jednostek zaangażowanych w rozwiązywanie sytuacji kryzysowej. W strukturze organizacyjnej SzK MON funkcjonuje Zespół Operacyjny, (składa się z Sekcji Planowania i Koordynacji, Sekcji Informacyjno-Sytuacyjnej oraz Obsługi Terminala PL_NOAN), który liczy 21 oficerów na każdej zmianie w tym 5 oficerów łącznikowych z rodzajami sił zbrojnych i Żandarmerii Wojskowej, co w sposób znaczny poprawia obieg informacji.

Jeżeli w trakcie koordynowania podległych jednostek GRK DO otrzyma wniosek (lub taki wniosek wypracuje w trakcie oceny sytuacji) o wydzielenie sił, dokona jego analizy i prześle go do SzK MON, gdzie będzie kolejny raz oceniany i dopiero przedstawiany decydentowi do akceptacji może minąć ok. 2 godzin, co w dynamice działań, przy presji czasu i podczas częstych zmian sytuacji kryzysowych będzie opóźniało wprowadzanie sił i środków SZ RP do akcji a nawet może powodować chaos poprzez komplikowanie procedury decyzyjnej. Ponadto ograniczy rolę SzK MON do przekaźnika a nawet utrudni realizację zadań dotyczących monitorowania i

³⁵³ Decyzja nr Z-3/MON Ministra Obrony Narodowej w sprawie wprowadzenia Regulaminu Sztabu Kryzysowego MON z dnia 25 stycznia 2002 r. oraz pkt. 2. załącznika do decyzji nr Z-3/MON z dnia 25 stycznia 2002 r.

³⁵⁴ Rozkaz Szefa Sztabu Generalnego WP z w sprawie funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu Obrony Narodowej, pkt. 5. 2.

oceny zagrożeń, przygotowywania materiałów informacyjnych na potrzeby Kierownictwa MON, informowania Ministra Obrony Narodowej o występujących zagrożeniach oraz przygotowywania i przedstawiania propozycji rozwiązań sytuacji kryzysowych, ponieważ wydłuży drogę otrzymywania informacji bezpośrednio z rejonu sytuacji kryzysowej.

Istotny jest również czas trwania niemilitarnej sytuacji kryzysowej, od kilkudziesięciu godzin jak w przypadku katastrofy budowlanej do kilku tygodni jak w przypadku powodzi w 2001 r., który pozwala w pełni realizować zadanie nieetatowemu organowi, jakim jest SzK MON. Ponadto SzK MON posiada specjalistów takich jak chemicy, saperzy, lekarze, oficerowie zabezpieczenia logistycznego, prawnicy, finansisci, którzy są niezbędni do realizacji zadań przy tak szerokim spektrum zagrożeń niemilitarnych. W sytuacjach szczególnych może być wspierany przez zarządy SG WP i departamenty MON.

Dodatkowo przekazanie zadań koordynacyjnych DO wymusza konieczność wyposażenia DO w odpowiednie systemy dowodzenia i łączności oraz możliwość płynnego przejścia do systemu pracy ciągłej w celu efektywnego koordynowania podporządkowanymi siłami.

*

*

*

W analizowanych ćwiczeniach reagowania kryzysowego odczuwalna była mała efektywność koordynacji przedsięwzięć resortów w zakresie rozwiązywania sytuacji kryzysowych, powodowana powierzaniem tej roli doraźnie powoływanemu organowi (Międzyresortowemu Zespołowi Koordynacyjnemu, Rządowemu Centrum Kryzysowemu) nie w pełni przygotowanemu do realizacji tego zadania.

Przyjęte w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* rozwiązania dotyczące Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w zakresie: planowania cywilnego, monitorowania potencjalnych zagrożeń, przygotowania i uruchamiania, w przypadku zaistnienia zagrożeń, procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym oraz realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i likwidowania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym³⁵⁵,

³⁵⁵ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. Nr 89, poz. 590), art.11.

powinny usprawnić funkcjonowanie Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego. Jednak niezbędne jest poszerzenie zakresu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa o dodatkowe zadanie dotyczące koordynacji przedsięwzięć realizowanych przez wszystkie podmioty biorące udział w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej. Istotne jest, aby przy planowanej tak minimalnej stałej obsadzie etatowej (około 40 etatów)³⁵⁶, w sytuacjach kryzysowych Centrum posiadało możliwości wzmocnienia w zależności od rodzaju kryzysu przez ekspertów z resortów czy naukowców, np. z AON, w zależności od potrzeb.

Jednocześnie podczas ćwiczeń reagowania kryzysowego dostrzegalny był brak „krajowego planu reagowania na zagrożenia niemilitarne”, kompatybilnego z resortowymi planami i pozwalającego na planowanie oraz koordynację użycia sił i środków na szczeblu centralnym, zwłaszcza w zakresie wzmocnienia zasobami spoza rejonów sytuacji kryzysowej, w tym zasobami wojska³⁵⁷. Problem ten został rozwiązany w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* zgodnie, z którą na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym tworzy się plany reagowania kryzysowego. Jednakże wątpliwości budzi fakt, że te plany nie będą zawierały zasad koordynacji działań oraz zabezpieczenia logistycznego. Ponadto nie przewiduje się, aby zawierały wykazy punktów kontaktowych podmiotów biorących udział w zarządzaniu kryzysowym, o czym mówią wnioski z powodzi w 2001 r. Jednocześnie niejasne jest, czy krajowy plan reagowania kryzysowego będzie zawierał charakterystykę sił i środków wydzielanych przez Siły Zbrojne RP w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych³⁵⁸.

³⁵⁶Zgodnie z projektem z dnia 27 czerwca 2006 r. *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa* jedna z komórek organizacyjnych Centrum – Biuro Monitorowania Zagrożeń ma zapewnić całodobowe dyżury. Przy szczupłości obsady etatowej Centrum realizacja przedmiotowego zadania wydaje się wątpliwa, ponieważ czas trwania niektórych sytuacji kryzysowych np. powodzi może trwać kilka tygodni.

³⁵⁷Zgodnie z wynikami badań dotyczącymi wsparcia władz cywilnych przez siły zbrojne wybranych państw NATO w tych państwach jest opracowywany na poziomie krajowym plan reagowania kryzysowego, w którym zawarte są zasoby wszystkich podmiotów uczestniczących w sytuacji kryzysowej z siłami zbrojnymi włącznie.

³⁵⁸Zgodnie z art. 11 *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* jednym z zadań Centrum jest planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych RP w sytuacji kryzysowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, natomiast art. 5 nie precyzuje jednoznacznie, jakie siły i środki SZ RP winien zawierać przedmiotowy plan, podczas gdy w stosunku do wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego art., 25. pkt. 2 precyzyjnie wyjaśnia, że w realizacji zadań mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych RP, zgodnie z wojewódzkim planem reagowania kryzysowego, który jest uzgadniany z organami wskazanymi przez

Analiza przeprowadzonych ćwiczeń wskazuje, że doskonalenie podstaw prawnych systemu zarządzania kryzysowego, weryfikacja procedur oraz doskonalenie współdziałania w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych jest procesem ciągłym. Natomiast wnioski i propozycje uczestników ćwiczeń służą doskonaleniu tego obszaru. Ponadto organizowanie ćwiczeń krajowych, resortowych oraz lokalnych, uwzględniających różne rodzaje zagrożeń, przynosi wymierne efekty w doskonaleniu Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego na jego wszystkich szczeblach. Niestety mankamentem jest niedostateczna liczba ćwiczeń oraz ich tematyka. W badanym okresie przeprowadzono tylko dwa ćwiczenia ogólnokrajowe (Woda 2002, Regionalna Gra Obronna Mazury 2003) oraz Międzynarodowe Warsztaty Planowania Cywilno-Wojskowego „Pomerania 2002”³⁵⁹. Ich tematyka dotyczyła zagrożeń powodziowych, współdziałania wybranych organów administracji rządowej w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa atakami terrorystycznymi i weryfikacji procedur wprowadzenia stanu wyjątkowego oraz międzynarodowej współpracy i współdziałania w rejonie Morza Bałtyckiego, w sytuacji wielkiej katastrofy technologicznej.

Pomimo zagrożeń atakami terrorystycznymi nie przeprowadzono ćwiczeń na szczeblu krajowym, których celem byłoby sprawdzenie działania podmiotów KSZK, doskonalenie obiegu informacji i systemów dowodzenia oraz sił specjalnych podczas prowadzenia połączonej³⁶⁰ operacji antyterrorystycznej czy usuwania skutków ataku terrorystycznego z użyciem tzw. brudnej bomby włącznie³⁶¹. Podobnie nie odbyły się ćwiczenia związane z zagrożeniami wielkimi

Ministra Obrony Narodowej oraz zatwierdzany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ponadto aby plany były spójne, plan niższego szczebla powinien być pewnego rodzaju „wyciągiem” z planu wyższego szczebla w zakresie jego dotyczącym z stosownym stopniem uszczegółowienia oraz poszerzonym o dodatkowe dane niezbędne dla danego szczebla zarządzania kryzysowego.

³⁵⁹ W ramach Regionalnej Gry Obronnej „Mazury 2003” przeprowadzono ćwiczenie sprawdzające i doskonalące krajowy system reagowania kryzysowego w warunkach użycia broni biologicznej pk. „BAKTERIA 2003”. Niestety tak ważne ćwiczenie potraktowano w sposób marginalny, o czym świadczy fakt, że podczas całego ćwiczenia nie zaangażowano żadnych sił i środków Sił Zbrojnych RP.

³⁶⁰ Połączonej tzn. takiej, w której wzięłyby udział siły i środki MSWiA i MON.

³⁶¹ Należy podkreślić, że pododdziały antyterrorystyczne policji uczestniczą systematycznie w ćwiczeniach z serii „RENEGADE”, uczestniczyły w ćwiczeniu „ANAKONDA 2006” w realizacji zadań: pościgowo-blokadowych, szturmie na budynek zajęty przez terrorystów czy uwalnianiu zakładników. Ponadto w krajowym epizodzie ćwiczeń CMX 04 na stacji metra Dworzec Gdański, w zakładnikach. Ponadto w krajowym epizodzie ćwiczeń CMX 04 na stacji metra Dworzec Gdański, w którym uczestniczyło prawie 200 policyjnych antyterrorystów, strażaków, pirotechników i specjalistów od materiałów radioaktywnych, ekspertem był doradca Biura Bezpieczeństwa i

pożarami przestrzennymi czy awariami technicznymi lub epidemiami chorób³⁶². Celowe byłoby również przeprowadzenie ćwiczeń związanych z zagrożeniami wywoływanymi przez niekorzystne zjawiska społeczne i działania przestępcze oraz mającymi za zadanie wsparcie Straży Granicznej w wypadku masowej migracji ludności. Brak wspólnych ćwiczeń, nie pozwala na zgranie wszystkich elementów biorących udział w akcji a więc uniemożliwia wspólne, efektywne działania podczas realnych sytuacji kryzysowych.

Jedną z kluczowych barier w organizowaniu ćwiczeń są ograniczenia finansowe. Dlatego też bardzo ważna jest racjonalizacja ćwiczeń, którą można prowadzić w ramach tzw. systemu ćwiczeń zarządzania kryzysowego. Za stworzenie i takiego systemu powinno być odpowiedzialne Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które zgodnie *Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* jest odpowiedzialne za organizowanie i prowadzenie szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych. Powyższe powinno być usankcjonowane stosownym aktem prawnym.

Niezbędne jest również powołanie forum na kształt corocznej odprawy kluczowych osób funkcyjnych z elementów KSZK oraz ludzi nauki z obszaru zarządzania kryzysowego. Forum pozwalałoby na określanie kierunków rozwoju zarządzania kryzysowego, wymianę doświadczeń czy kształtowanie kierunków

Zarządzania Kryzysowego Urzędu m. st. Warszawy były dowódca jednostki GROM. Odbywają wspólne epizodyczne szkolenia z pododdziałami 1 pspec czy Gromu. Jednakże, ww. przedsięwzięcia nie pozwalają na zgranie policyjnych i wojskowych antyterrorystów i przygotowanie do wspólnych działań.

- ³⁶² O niewłaściwym rozumieniu ważności i istoty wspólnych ćwiczeń i szkoleń świadczą fakty:
1. W 2005 r. opracowano w MSWiA oraz SG WP krajowe ćwiczenie pod kryptonimem „KRAKÓW 2005”, niestety do jego realizacji nigdy nie doszło. Tematem tego niezwykle istotnego w świetle aktualnych zagrożeń ćwiczenia było „Zwalczanie skutków działań terrorystycznych na terenie aglomeracji miejskiej”. Uczestnikami ćwiczenia planowani byli: wojewoda małopolski oraz aglomeracji miejskiej”. Uczestnikami ćwiczenia planowani byli: wojewoda małopolski oraz służby jemu podległe, siły i środki Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej i wydzielone jednostki Wojska Polskiego. Celami ćwiczenia było: sprawdzenie organizacji zarządzania w sytuacji kryzysowej, zgranie działania podmiotów wojewódzkiego systemu reagowania kryzysowego w trakcie operacji połączonej usuwania skutków ataku terrorystycznego, doskonalenie umiejętności uczestników operacji połączonej we właściwych im obszarach kompetencyjnych, zbadanie mechanizmów funkcjonowania, obiegu informacji i systemów dowodzenia podczas prowadzenia operacji połączonej.
 2. Natomiast we wrześniu 2005 r. w Sztabie Generalnym WP odbyła się gra operacyjna pk. JUTRZNIA, której celem m.in. była ocena możliwości współdziałania SZ RP w działaniach mających na celu zapobieganie aktom terroru oraz likwidowanie ich skutków, jednakże brak udziału przedstawicieli Policji w grze operacyjnej utrudnił określenie oczekiwanego przez Policję poziomu zaangażowania SZ RP.

szkolenia z zakresu zarządzania w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych. Naturalnym organizatorem przedmiotowego forum wydaje się Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

Należy podkreślić, iż użycie oddziałów i pododdziałów SZ RP w akcji w Katowicach mogło nastąpić na podstawie przepisów art. 3. ust. 2 *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP*, zgodnie z którymi „Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidowaniu ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, akcjach poszukiwawczych oraz **ratowania życia ludzkiego**, a także w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu”. Powyższy zapis określa możliwość użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w akcjach ratowniczych (takich, jaka miała miejsce w Katowicach) w przypadku, gdy nie wprowadzono żadnego ze stanów nadzwyczajnych. Stwierdza się natomiast brak odpowiednich przepisów wykonawczych do ustawy, które regulowałyby procedury uruchamiania i kierowania, zakres realizowanych zadań oraz zasady współdziałania jednostek wojskowych ze służbami cywilnymi w tego typu sytuacjach.

Mimo, że struktura SZK resortu ON jest właściwa, niemniej jednak Dowództwo Operacyjne (DO) powinno zostać wyłączone z tej struktury w zakresie reagowania na niemilitarne sytuacje kryzysowe. Rola DO w reagowaniu na kryzysy polityczno-militarne jest istotna, natomiast jego miejsce i rola w reagowaniu na kryzysy niemilitarne jest nieuzasadniona³⁶³. DO jest dodatkowym ogniwem w systemie zarządzania kryzysowego spawalniającym dowodzenie pododdziałami wydzielonymi do udziału w niemilitarnej sytuacji kryzysowej.

Wnioski z powodzi 2001 roku, dotyczące *Planu udziału wojsk SZ RP w akcji przeciwpowodziowej w 2001 r.*, późne aktywowanie SZK resortu ON świadczą, że nie wyciągnięto wniosków z powodzi w 1997 r. Celowe byłoby stworzenie w ramach Rządowego Centrum Bezpieczeństwa komórki, która byłaby

³⁶³ Zgodnie z „Zakresem działania Dowództwa Operacyjnego” wprowadzonym do użytku na podstawie *Rozkazu nr Z-526/org/P1 szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 16 września 2004 r.*, DO m.in. jest „elementem strategicznego organu dowodzenia siłami zbrojnymi przeznaczonym do planowania, dowodzenia i koordynacji połączonych operacji, misji stabilizacyjnych, pokojowych, operacji ratowniczych, humanitarnych, oraz zapobiegania aktom terroru i ich skutkom”. Dlatego też celowe jest, aby DO uczestniczyło w procesie decyzyjnym Ministra Obrony Narodowej podczas rozwiązywania polityczno-militarnej sytuacji kryzysowej.

odpowiedzialna za prowadzenia analiz, opracowywanie wniosków i doświadczeń z ćwiczeń zarządzania kryzysowego i realnych operacji kryzysowych nie tylko krajowych, ale i zagranicznych³⁶⁴.

System Zarządzania Kryzysowego resortu ON, wdrożony *Decyzją Ministra ON nr Z-7/MON z dnia 16.10.2000r. w sprawie Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON*³⁶⁵ pełną gotowość do działania osiągnął 31 grudnia 2002 r. Tak więc w czasie powodzi w 2001 r. był jeszcze w fazie zgrywania jego elementów a jak wskazują wnioski z powodzi dotyczące jego funkcjonowania, jest to proces długotrwały. Natomiast reakcja elementów tego systemu podczas katastrofy w Katowicach – Bytkowie w 2006 r. świadczy, że przyjęte rozwiązania oraz system szkoleń w Ministerstwie Obrony Narodowej sprawdziły się.

Doświadczenia z ćwiczeń reagowania kryzysowego i udziału w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych wskazują, że elementy SZK resortu ON powinny być wyposażone w techniczne środki nagrywania rozmów. Powyższe usprawniłoby proces podejmowania decyzji, zwiększyłoby szybkość reakcji na zaistniałe sytuacje kryzysowe a pisemne zapotrzebowania na siły i środki SZ RP czy np. prośby o wysadzenie odcinka wałów przeciwpowodziowych, byłyby jedynie potwierdzeniem podjętych już decyzji i działań. Ponadto celowe jest wyposażenie stanowisk kierowania zarządzaniem kryzysowym w zapasowe agregaty prądotwórcze zapewniające niezawodne działanie systemów kierowania akcją w czasie sytuacji kryzysowych.

Z przeprowadzonych ćwiczeń reagowania kryzysowego i udziału w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń wynika brak spójnych rozwiązań w zakresie kompatybilnego w ramach KSZK informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne planistyczne i decyzyjne. Obecnie poszczególne resorty, województwa oraz służby kupują, opracowują i wdrażają własne systemy informatyczne na potrzeby resortu, służby czy województwa.

³⁶⁴ Niestety w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* brak jest precyzyjnego zadania dotyczącego realizacji tego typu przedsięwzięć. Istnieje możliwość realizacji przedmiotowych przedsięwzięć w ramach wewnętrznych ustaleń i zakresu działania jednej z komórek Centrum na podstawie zadania Centrum zawartego w art. 11 ust.1 pkt e, który brzmi „wypracowywanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom”.

³⁶⁵ Obowiązująca do dnia 10 kwietnia 2006 r. nazwa „System Zarządzania Kryzysowego resortu ON” była modyfikowana. Poprzednia nazwy brzmiały: System Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON oraz System Kierowania Reagowaniem Kryzysowym resortu ON.

Sytuacja ta powoduje, że w różnych województwach, resortach i służbach działać będą różne systemy. Ma to negatywny wpływ na współdziałanie, ponieważ te systemy nie są kompatybilne. W Ministerstwie Obrony Narodowej został opracowany i jest w fazie wdrażania „Zautomatyzowany System Reagowania Kryzysowego ALASKA”³⁶⁶. Celowe jest jego wdrożenie, ponieważ mógłby wspomagać proces decyzyjny w zakresie reagowania kryzysowego na wszystkich szczeblach KSZK. Ocenia się, iż wdrożenie tego systemu, którego wersje testowe były udostępniane w ramach KSZK i wykorzystywane podczas ćwiczeń reagowania kryzysowego³⁶⁷, ułatwiłoby reagowanie na sytuacje kryzysowe. Jednocześnie prowadzone restrukturyzacje jednostek, tworzenie nowych struktur dowodzenia oraz udział w misjach poza granicami kraju powoduje, że obecny system aktualizacji i weryfikacji sił i środków ujętych w *Planie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych* nie nadąża za tempem wprowadzanych zmian etatowych, ukończenia i organizacyjnych. Wprowadzenie elektronicznego aktualizowania baz danych wydzielanych sił i środków w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych usprawniłoby procesy organizacyjne planistyczne i decyzyjne.

Dla zachowania ciągłości monitorowanie sytuacji kryzysowej oraz koordynowanie udziału SZ RP w jej rozwiązywaniu powinno być realizowane przez tę samą komórkę organizacyjną. Element tej komórki powinien pełnić całodobowy dyżur i posiadać możliwości wsparcia procesu decyzyjnego Ministra Obrony Narodowej w zakresie wydzielenia i uruchomienia oddziałów SZ RP do rozwiązania sytuacji kryzysowej. Optymalnym rozwiązaniem jest utworzenie Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON na bazie DSO SZ RP i SzK MON, które byłoby jednostką organizacyjną podległą ministrowi Obrony Narodowej oraz bezpośrednio podporządkowaną Szefowi Sztabu Generalnego WP. Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON, wykonując zadania na rzecz Ministerstwa Obrony Narodowej pełniłoby rolę centralnego ośrodka alarmowania i powiadamiania w SZ RP oraz współpracy i wymiany informacji z podsystemami

³⁶⁶ *Plan rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2007 – 2012*, s. 43.

³⁶⁷ Zautomatyzowanego Systemu Reagowania Kryzysowego ALASKA” był testowany podczas Międzynarodowych Warsztatów Planowania Cywilno-Wojskowego „Pomerania 2002”, „CME 04” oraz szkolenia Sztabu Kryzysowego MON. Jego wersje były udostępniane m.in. wydziałowi zarządzania kryzysowego województwa wielkopolskiego.

pozamilitarnymi. Ponadto zapewniałoby utrzymanie w ciągłej gotowości do rozwinięcia i działania SZK resortu ON. Jednocześnie w ramach systemu służb dyżurnych posiadałoby stałą łączność z elementami systemu monitorowania SZ RP. Centrum powinno posiadać strukturę organizacyjną czasu „P” oraz „K”. Ukompletowanie Centrum czasu „K”, zasady działania oraz system rozwinięcia powinien być podobny do aktualnie funkcjonującego SzK MON. Po wprowadzeniu proponowanych zmian Centrum w pełni realizowałoby zadania centralnego sztabu kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej.

Ewentualne tworzenie Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON na bazie Dowództwa Operacyjnego nie jest celowe, ponieważ Centrum powinno być załączkiem obsady Stanowiska Kierowania Ministra Obrony Narodowej. Ponadto, zgodnie z wymogiem art. 13 *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Centrum ma być utworzone w urzędzie zapewniającym obsługę Ministrowi Obrony Narodowej.

W ćwiczeniu „Woda 2002” wykorzystywano procedury uruchamiania sił i środków Sił Zbrojnych RP w przypadku zjawisk o charakterze klęsk żywiołowych (sposób podstawowy i nakazowy). Podczas „RGO Mazury” planowano użycie sił wojska na podstawie sposobu nakazowego. Natomiast podczas powodzi w 2001 r. siły wojska uruchamiane były na podstawie wniosków określonego wojewody. Podczas przygotowania „III Szczytu Rady Europy” zaplanowano użycie sił wojska na podstawie sposobem nakazowym. Natomiast podczas katastrofy budowlanej w Katowicach – Bytkowie uruchomienia sił wojska odbyło się sposobem podstawowym oraz nakazowym. Podczas analizowanych ćwiczeń i realnych sytuacji kryzysowych uruchamianie sił i środków wojska następowało najczęściej sposobem podstawowym. Sposób nakazowy wykorzystywano podczas przygotowania „III Szczytu Rady Europy” gdzie okres przygotowania wynosił kilka miesięcy a wszystkie decyzje były podejmowane na szczeblu centralnym. Natomiast nie stosowano sposobu alarmowego, który byłby niezwykle użyteczny podczas powodzi w 2001 r. i katastrofy budowlanej w Katowicach – Bytkowie. W kontekście badań przeprowadzonych w podrozdziale 4.2. *Możliwości oraz procedury użycia sił i środków Sił Zbrojnych RP w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych*, z których wynika, że sposób podstawowy oraz alarmowy są

niezgodne z obowiązującym prawem należy wypracować nowy, zgodny z obowiązującym prawem sposób uruchamiania sił i środków SZ RP w sytuacjach kryzysowych. Niezwykle istotna jest możliwość wnioskowania o użycie wojska na najniższych szczeblach zarządzania kryzysowego. Ponadto kluczowa jest możliwość szybkiego użycia sił wojska w sytuacjach niecierpiących zwłoki, co można osiągnąć poprzez ograniczenie ilości ogniw pośrednich w procesie podejmowania decyzji o użyciu sił i środków wojska w sytuacjach kryzysowych.

Należy podkreślić, że w celach ćwiczeń „Woda 2002” oraz „RGO Mazury” nie uwzględniono weryfikacji zakresu wsparcia władz cywilnych przez Siły Zbrojne RP.

Natomiast z analizy powodzi w 2001 r. wynika wniosek, że celowe jest zwiększenie zakresu udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych. O powyższym świadczy fakt, że w dniach od 29 lipca do 4 sierpnia, kiedy sytuacja powodziowa zaczęła się stabilizować i stan wód w rzekach i potokach zaczął opadać, zaangażowanych w akcję przeciwpowodziową było ok. 3000 żołnierzy dziennie, co stanowiło 50% żołnierzy ujętych w *Planie udziału wojsk SZ RP w akcji przeciwpowodziowej w 2001 r.* Należy wnioskować, że zapotrzebowanie ma wsparcie wojska podczas początkowej i kulminacyjnej fazy powodzi było znacznie wyższe. Niestety, nie przeprowadzono analiz w tym względzie. Ponadto powódź w 2001 r. nie była powodzią o charakterze klęski żywiołowej, wymagającej masowego wykorzystania sił i środków SZ RP w akcji ratowniczej. W obecnie funkcjonującym *Planie udziału SZ RP w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych*, wyznaczono do udziału w akcji przeciwpowodziowej 12562 żołnierzy, co w porównaniu z powodzią w 1997 r., gdzie było zaangażowanych było ok. 45 tys. żołnierzy nie jest wystarczające. Istnieją możliwości poprawy tego stanu poprzez zwiększenie wydzielenia stanów osobowych i sprzętu przez jednostki już ujęte w planach reagowania kryzysowego, uwzględnienie zasobów będących w dyspozycji ośrodków szkolenia i centrów szkolenia na tzw. etacie zmiennym oraz uwzględnienie zasobów możliwych do zmobilizowania z uwzględnieniem stosownego sprzętu na tzw. „zapasie nienaruszalnym”.

6. KONCEPCJA UDZIAŁU SIŁ ZBROJNYCH RP W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH

Pojawienie się nowych form zagrożeń, a w szczególności zagrożeń asymetrycznych oraz związanych z rozwojem cywilizacyjnym, napięciami politycznymi i społecznymi, wymusza poszukiwanie nowych rozwiązań celem sprawniejszej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Budowa systemu zarządzania kryzysowego wymaga współpracy administracji publicznej wszystkich szczebli oraz podmiotów spoza tego obszaru, w tym Sił Zbrojnych RP³⁶⁸.

Natomiast skuteczność realizacji zadań zarządzania kryzysowego zależy od sprawnie działającego systemu zarządzania kryzysowego, posiadania zasobów adekwatnych do potrzeb wynikających z zagrożeń oraz harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych, organów władzy i administracji państwowej (z Siłami Zbrojnymi RP włącznie) zgodnie z uprawnieniami i zadaniami przypisanymi im przez Konstytucję RP, ustawy i rozporządzenia. Przed wszystkimi podmiotami biorącymi udział w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych stoi zadanie odpowiedniego dostosowania ich metod działania do nowych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa. Ponadto należy podkreślić fakt, że zmieniający się charakter współczesnych zagrożeń, zacieranie się granic pomiędzy kryzysami o charakterze polityczno-militarnym i niemilitarnym powoduje, że w coraz większym stopniu przenikają się zadania sił zbrojnych i elementów podsystemu pozamilitarnego.

Dlatego też, niezwykle istotne jest, aby jedna z kluczowych misji Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju, jaką jest udzielenie władzom cywilnym niezbędnej pomocy, głównie w wypadku zagrożeń niemilitarnych realizowana była z wykorzystaniem potencjału wojska. Należy podkreślić, że Siły Zbrojne RP spełniają rolę pomocniczą i wspierającą struktury cywilne w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych, gdy możliwości innych sił i środków zostały wyczerpane lub są niewystarczające. Wyjątkiem jest jedynie sytuacja dotycząca zagrożeń terrorystycznych typu RENEGADE, w której Siły Zbrojne RP pełnią rolę wiodącą, a struktury cywilne - rolę pomocniczą.

³⁶⁸ Por. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 29.

Podczas opracowywania koncepcji³⁶⁹ udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych wykorzystano wnioski z dotychczasowych badań a zwłaszcza z analizy aktualnego funkcjonowania Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego (KSZK) i Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON (SZK resortu ON), analizy procedur użycia sił i środków Sił Zbrojnych RP oraz współpracy z wybranymi elementami podsystemu pozamilitarnego. Niezwykle pomocne były wnioski z analizy użycia Sił Zbrojnych RP oraz ich współdziałania z wybranymi elementami podsystemu pozamilitarnego i organami administracji rządowej oraz samorządowej podczas ćwiczeń i sytuacji kryzysowych. Ponadto pomocne były wnioski z analizy wsparcia władz cywilnych przez siły zbrojne wybranych państw NATO, uporządkowana terminologia obszaru oraz wnioski wynikające z badań dotyczących potencjalnych zagrożeń niemilitarnych w perspektywie planistycznej najbliższej dekady, w których zwalczaniu i usuwaniu skutków powinny brać udział Siły Zbrojne RP.

Jednocześnie przyjęto zasadę łączenia rozwiązań wynikających z przeprowadzonych badań z dotychczas funkcjonującymi w ramach KSZK i SZK resortu ON. Nowe propozycje dotyczą zmian w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (ustawach i rozporządzeniach) oraz normatywnych dokumentach resortowych (rozporządzeniach i decyzjach Ministra Obrony Narodowej oraz rozkazach szefa Sztabu Generalnego WP). Przedmiotowe propozycje powinny również skutkować zmianami w strukturach KSZK i SZK resortu ON, procedurach oraz planach reagowania kryzysowego.

³⁶⁹ Koncepcja – ogólne ujęcie, obmyślony plan działania, rozwiązanie czegoś, pomysł, projekt, źródło: *Mały Słownik Języka Polskiego*, PWN, Warszawa 1990, s. 233.

6.1. ZAŁOŻENIA DO KONCEPCJI UDZIAŁU SIŁ ZBROJNYCH RP W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH

Z przeprowadzonych badań wynika, że wykorzystanie potencjału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych wymaga spełnienia szeregu wymogów w zakresie organizacji i funkcjonowania KSZK, struktur i funkcjonowania SZK resortu ON oraz wypracowania optymalnego zakresu udziału Sił Zbrojnych RP. Ponadto Siły Zbrojne RP posiadają potencjał nie ujęty w „Planie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych”, który może być użyty do wsparcia władz cywilnych w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych.

KSZK powinien zapewnić ciągłość kierowania zarządzaniem kryzysowym w ramach szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego³⁷⁰ w czasie wszystkich stanów funkcjonowania państwa. Ponieważ zarządzanie kryzysowe ma charakter ponadresortowy kierować KSZK na szczeblu państwa powinien Premier. Jednoosobowe kierownictwo KSZK zapewni sprawną koordynację działań działów administracji rządowej, instytucji, straży, służb i inspekcji podczas sytuacji kryzysowych. Ponadto zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP jedynie Premier posiada uprawnienia do wydawania poleceń organom administracji rządowej i samorządowej. Do zadań prezesa Rady Ministrów w zakresie zarządzania kryzysowego powinno należeć:

- kształtowanie kierunków polityki rządu, w zakresie zarządzania kryzysowego,
- koordynowanie prac ministrów oraz centralnych organów administracji rządowej służących podwyższaniu zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych,
- organizowanie i koordynowanie współpracy międzynarodowej w ramach umów międzynarodowych oraz zobowiązań sojuszniczych związanych z zarządzaniem kryzysowym,

³⁷⁰ Bezpieczeństwo narodowe – stan uzyskany w wyniku odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi określany stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń. Źródło: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002, s. 16.

- kształtowanie kierunków polityki informacyjnej rządu dotyczącej obszaru zarządzania kryzysowego³⁷¹.

Przeprowadzone badania wykazały, że w dziedzinie kierowania zarządzaniem kryzysowym Premiera powinien wspierać jeden organ opiniodawczo-doradczy oraz jeden koordynacyjno-wykonawczy³⁷².

Organ opiniodawczo-doradczy powinien rozpatrywać, uzgadniać i proponować Premierowi propozycje rozwiązań wymagające jego decyzji. Organ ten w okresie „P” powinien zbierać się okresowo – np. raz w kwartale, natomiast w czasie „K” stosownie do potrzeb. W jego skład powinny wchodzić osoby, których podległe działy administracji rządowej, instytucje, służby i inspekcje uczestniczą w zarządzaniu kryzysowym.

Podobne organy opiniodawczo-doradcze powinny funkcjonować w każdym elemencie KSZK i na każdym jego szczeblu z włączeniem SZK resortu ON. Ich skład, sposób działania powinien zapewnić analizę i ocenę sytuacji kryzysowej oraz przygotowanie decydentowi każdego elementu propozycji rozwiązania tej sytuacji.

Organ koordynacyjno-wykonawczy centralnego szczebla zarządzania kryzysowego powinien zapewnić:

- stabilne działanie Prezesa RM i Rady Ministrów w każdego rodzaju sytuacji kryzysowej,
- właściwe przygotowanie planów reagowania kryzysowego,
- utrzymywanie KSZK w gotowości do realizacji zadań,
- koordynację zadań realizowanych przez wszystkie podmioty biorące udział w rozwiązaniu sytuacji kryzysowej oraz wsparcie niższych szczebli KSZK,
- organizację współpracy i współdziałania z systemami zarządzania kryzysowego NATO i Unii Europejskiej.

Struktura organizacyjna i poziom ukończenia organów koordynacyjno-wykonawczych powinny być dostosowane do realizowanych zadań w zależności od szczebla zarządzania kryzysowego. Organy koordynacyjno-wykonawcze KSZK

³⁷¹ Por. Z. Andrzejczak, *Koncepcja doskonalenia Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego w aspekcie ustaw o stanach nadzwyczajnych*, Myśl Wojskowa nr 1, 2005 r., s. 51.

³⁷² Por. St. Koziej, J. Pawłowski, *Tworzenie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, synteza wyników badań prowadzonych w latach 1998–2000*, AON, Warszawa 2000, s. 40-41.

na poziomie centralnym³⁷³ powinny posiadać komórki pełniące całodobowe dyżury o stanie etatowym umożliwiającym współdziałanie z instytucjami monitorującymi środowisko, analizę i ocenę sytuacji kryzysowej, opracowanie wstępnych propozycji rozwiązań, aktywację elementów systemu zarządzania kryzysowego oraz niezbędnych sił i środków. Należy przewidzieć możliwość wzmocnienia tych organów ekspertami ze stosownych instytucji i komórek organizacyjnych w zależności od rodzaju sytuacji kryzysowej z zachowaniem zasady, aby etatowy personel stanowił kluczowy element w każdej komórce organu. Wzmocnienie ekspertami i specjalistami należy realizować w niezbędnym zakresie i tylko na okres trwania sytuacji kryzysowej. Powyższe pozwoli na zmniejszenie kosztów utrzymania systemu przy zachowaniu jego gotowości, zdolności reagowania, profesjonalizmu. W organach koordynacyjno-wykonawczych, które nie posiadają komórek pełniących całodobowe dyżury powinny istnieć systemy aktywacji tego organu lub jego części w wypadku powstania sytuacji kryzysowej.

Zasadniczą cechą KSZK powinna być jednolitość, tzn. powinien on zapobiegać wszelkiego rodzaju zagrożeniom i usuwać ich skutki, na wszystkich szczeblach systemu, podczas każdego stanu w państwie³⁷⁴. System powinien zapewnić interoperacyjność, jednolitość i spójność działań zarówno w gminie, powiecie, województwie, jak i na obszarze całego państwa³⁷⁵. Na każdy rodzaj zagrożeń powinien być przygotowany scenariusz reagowania, wydzielone siły i środki stosowne do tego rodzaju zagrożenia oraz procedury działania. System powinien być zintegrowany tzn. zdolny do przeciwdziałania kryzysom polityczno-militarnym oraz niemilitarnym.

Zwalczanie oraz likwidowanie skutków zagrożeń niemilitarnych wymaga łączenia zdolności różnych podmiotów - policji, straży pożarnej, wojska, straży granicznej, pogotowia ratunkowego, organów administracji rządowej i samorządowej, służb komunalnych i innych³⁷⁶. Powyższe, należy osiągać poprzez

³⁷³ Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, centra zarządzania kryzysowego określonych działów administracji rządowej (w tym MON), urzędów centralnych, służb, inspekcji oraz wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego.

³⁷⁴ *Struktura systemu zarządzania i dokumenty normatywne*, www.bbn.gov.pl z dnia 11. 08.2006 r.

³⁷⁵ Por. K. Marczuk, *System gotowości i reagowania kryzysowego. Rozważania na temat nowej koncepcji zarządzania kryzysowego*, Zeszyty Naukowe AON, nr 2 (59)/2005, s. 202.

³⁷⁶ Por. K. Gąsiorek, W. Kitler, *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2005, s. 161.

koordynację³⁷⁷ działań i organizację współdziałania wszystkich podmiotów biorących udział w reagowaniu kryzysowym. W oparciu o wyniki badań dotyczące koordynacji udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych oraz współdziałania z pozostałymi uczestnikami niemilitarnej sytuacji kryzysowej należy stwierdzić, iż przedmiotowa koordynacja oraz współdziałanie powinny być realizowane poprzez właściwe rozwiązania strukturalne, powiązania organizacyjne oraz uprawnienia kompetencyjne. Koordynacja działań powinna odbywać się na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego i być uwzględniana we wszystkich jego fazach oraz powinna obejmować wszystkie podmioty biorące udział w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej. Celem koordynacji powinno być połączenie działania wszystkich podmiotów biorących udział w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej w zakresie realizacji wspólnego celu.

Natomiast celem współdziałania³⁷⁸ powinno być pełne wykorzystanie sił i środków wszystkich podmiotów biorących udział w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej, dla zwielokrotnienia ich możliwości w działaniach w celu eliminacji wystąpienia sytuacji kryzysowej lub minimalizacji jej skutków. Współdziałanie powinno polegać na uzgodnieniu sposobu, czasu i miejsca użycia sił i środków w celu jak najlepszego wykonania określonego zadania. Istotą współdziałania jest wspólne, skoordynowane działanie podmiotów w realizacji zadań. Główne obszary zadaniowe współdziałania SZ RP z pozostałymi uczestnikami sytuacji kryzysowej to organizacja rozpoznania i monitoringu zagrożeń, łączności i powiadamiania, uzgadnianie sposobów użycia sił i środków w działaniach ratowniczych i antyterrorystycznych, organizacja zabezpieczenia medycznego i logistycznego w rejonie działań oraz organizacja łączności współdziałania.

³⁷⁷ Termin „koordynacja” związany jest z zorganizowanym działaniem i jest definiowany w różny sposób w zależności od rodzaju obszaru wiedzy oraz i jej przeznaczenia. Zgodnie z *Słownikiem języka polskiego* „koordynacja” to uzgodnienie wzajemnego działania; zharmonizowanie, ujednoczenie. Z tym terminem związane jest „koordynowanie”, które przez wielu specjalistów jest definiowane jako łączenie działania odrębnych elementów systemu w celu osiągnięcia jego celów.

³⁷⁸ Współdziałanie - stosunek społeczny polegający na wspólnym działaniu i pomocy wzajemnej w osiągnięciu danego celu, Źródło: *Nowy leksykon PWN*, PWN, Warszawa 1998, str. 1950. Z analizy definicji „koordynacji” i „współdziałania” wynika, że koordynacja jest głównie związana z etapem organizowania, natomiast współdziałanie jest związane z etapem realizacji zadań, jednakże proces ten winien być zainicjowany już w okresie planowania.

Należy podkreślić, że na wyższych szczeblach zarządzania kryzysowego ilość zadań koordynacyjnych powinna być znacznie większa w stosunku do zadań organizacji współdziałania. Natomiast domeną niższych szczebli odpowiadających za realizację zadań powinno być organizowanie współdziałania.

Rozwijanie elementów KSZK powinno zaczynać się od najniższego szczebla (jednostki wojskowej) do szczebla centralnego w zależności od rozmiaru sytuacji kryzysowej. Rozwinięcie elementów stopnia wyższego powinno nastąpić w sytuacji, gdy istnieje konieczność użycia sił i środków będących w dyspozycji wyższego szczebla lub, gdy istnieje konieczność koordynacji działań kilku elementów niższego szczebla. Stopień rozwinięcia elementów systemu powinien być dostosowany do potrzeb wynikających z sytuacji kryzysowej.

Jedną z głównych zasad systemu zarządzania kryzysowego powinno być podejmowanie działań na możliwie najniższym szczeblu administracji, zdolnym poradzić sobie z zagrożeniem, bądź przenoszeniem reagowania na wyższy poziom w sytuacji nie radzenia sobie z tym zagrożeniem³⁷⁹. W przypadku zidentyfikowania sytuacji kryzysowej powinna istnieć prawna i organizacyjna możliwość uruchomienia zasobów zarówno ludzkich, jak i materiałowych niezbędnych do przeciwdziałania tej sytuacji lub likwidowanie jej skutków. W przypadku, gdy zakres i intensywność sytuacji kryzysowej przekracza możliwości danego szczebla powinna istnieć możliwość wsparcia przez wyższy szczebel z zachowaniem samodzielności niższego³⁸⁰.

Jak wynika z analizy wsparcia władz cywilnych przez siły zbrojne wybranych państw NATO zasadą jest, że możliwie najniższe szczeble administracji posiadają uprawnienia zwracania się o wsparcie wojska bezpośrednio do dowódców jednostek co pozwala na szybkie reagowanie na zagrożenia i racjonalne wykorzystanie zasobów. Dlatego też, powinna istnieć możliwość wnioskowania bezpośrednio do WKU o wsparcie siłami wojska już na poziomie administracji samorządowej. Decyzję o uruchomieniu sił wojskowych do wsparcia organów administracji państwowej i samorządowej lub służb cywilnych w sytuacji, gdy nie wprowadzono stanów nadzwyczajnych, zwłaszcza w sytuacjach niecierpiących

³⁷⁹ *Struktura systemu zarządzania i dokumenty normatywne*, www.bbn.gov.pl z dnia 11. 08.2006 r.

³⁸⁰ Por. J. Gryz, W. Kitler, *System Reagowania Kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 203.

zwłoki powinien podejmować dowódca wojskowy na wniosek organów cywilnych. Natomiast akceptacja tej decyzji, czyli w praktyce decyzja o użyciu wojska w wsparciu władz cywilnych powinna być podejmowana przez szczebel do tego uprawniony w możliwie jak najkrótszym czasie. Należy skrócić drogę pomiędzy podejmującym decyzję o uruchomieniu sił a podejmującym decyzję o wsparciu władz cywilnych. Należy dokonać szczegółowych uregulowań w zakresie sposobu uruchamiania sił wojskowych podczas udzielania wsparcia w sytuacjach kryzysowych i w czasie stanów nadzwyczajnych.

Działania elementów KSZK powinna cechować integracja wysiłków poszczególnych jego elementów, służb w celu eliminacji wystąpienia sytuacji kryzysowej lub minimalizacji jej skutków przy zastosowaniu sił i środków stosownie do skali zagrożenia. Zgodnie z wynikami badań dotyczącymi udziału Sił Zbrojnych RP w krajowych ćwiczeniach reagowania kryzysowego, powyższe należy osiągać m.in. poprzez zorganizowanie w ramach KSZK odpowiedniego systemu ćwiczeń i szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego. System szkolenia winien zapewnić realizację ćwiczeń i szkolenia na wszystkich poziomach KSZK i we wszystkich jego elementach. Pozwoliłoby to, również na zgranie elementów SZK resortu ON z pozostałymi podmiotami biorącymi udział w rozwiązaniu sytuacji kryzysowej. Jest to szczególnie istotnie w obszarze zasobów walki z terroryzmem, gdzie zgranie wszystkich elementów biorących udział w akcji umożliwia efektywne działanie podczas sytuacji kryzysowych. Ponadto prowadzenie wspólnych ćwiczeń i szkolenia pozwoli na wypracowanie wspólnych procedur oraz taktyki działania podczas zwalczania i likwidowania skutków zagrożeń niemilitarnych.

Infrastruktura techniczna KSZK powinna być jednorodna, co umożliwi kompatybilność jego elementów. Każdy element systemu powinien być wyposażony w jednorodny informatyczny system wspomaganie procesów organizacyjnych, planistycznych i decyzyjnych. Zwiększy to efektywność kierowania systemem monitorowania sytuacji kryzysowej oraz podejmowania w sytuacjach kryzysowych optymalnych decyzji dotyczących użycia zasobów systemu. Decyzje dotyczące wyboru systemu informatycznego spośród już funkcjonujących lub opracowania nowego powinny być podjęte na szczeblu centralnym i wdrożone we wszystkich jego elementach.

Decydenci wszystkich szczebli KSZK powinni mieć dostęp do wszystkich możliwych zasobów państwa możliwych do użycia podczas sytuacji kryzysowej. To oni mają kompetencje do podejmowania decyzji o użyciu zasobów będących w ich dyspozycji lub zgodnie z obowiązującymi procedurami prosić o udostępnienie zasobów będących w dyspozycji wyższego szczebla, czy innego działu administracji rządowej lub służby. Dlatego też, w planach reagowania kryzysowego powinny znaleźć się wszystkie zasoby, jakie mogą być użyteczne podczas każdego rodzaju sytuacji kryzysowej. W rozdziale czwartym niniejszej dysertacji dokonano analizy zakresu wsparcia władz cywilnych przez Siły Zbrojne RP i zidentyfikowano potencjał przydatny w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych, który nie jest uwzględniony w planie reagowania kryzysowego MON a więc konsekwentnie nie jest wydzielony i znany decydującym poszczególnych szczebli systemu zarządzania kryzysowego. Należy, więc uwzględnić ten potencjał w planach reagowania kryzysowego, doprecyzować procedury jego użycia, uwzględnić w ramach systemu ćwiczeń i szkolenia a decyzje dotyczące jego użycia pozostawić kompetentnym decydującym.

Z przeprowadzonych badań dotyczących SZK resortu ON wynika, że należy dokonać reorganizacji organu opiniotawczo-doradczego i koordynacyjno-wykonawczego centralnego szczebla systemu. Organ opiniotawczo-doradczy, jakim jest Zespół Kierownictwa MON powinien mieć określone zadania, skład umożliwiające wsparcie ministra w każdej sytuacji kryzysowej oraz tryb pracy³⁸¹. Nieetatowy organ koordynacyjno-wykonawczy, jakim jest SZK MON powinien posiadać stałe elementy etatowe, które w codziennej działalności byłyby odpowiedzialne za monitorowanie sytuacji kryzysowej, aktywację wybranych elementów lub całości SZK resortu ON, współpracę i wymianę informacji z innymi resortami i elementami KSZK i NATO oraz utrzymanie gotowości do działania, doskonalenie struktur, procedur i zasad funkcjonowania SZK resortu ON³⁸².

³⁸¹ Ponadto zgodnie z *Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (art.12. ust. 1 Zespół Kierownictwa MON jest zobligowany zmienić nazwę na Zespół Zarządzania Kryzysowego.

³⁸² Powyższe, wynika również z wymogów *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, art. 13 ust.1, 2.

6.2. KONCEPCJA UDZIAŁU SIŁ ZBROJNYCH RP W ZWALCZANIU I LIKWIDOWANIU SKUTKÓW ZAGROŻEŃ NIEMILITARNYCH

Charakter współczesnych zagrożeń powoduje, że niezbędne jest opracowanie takiej koncepcji udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych, która będzie adekwatna do współczesnych i potencjalnych zagrożeń. Obecnie coraz bardziej rysuje się konieczność zwiększenia zakresu udziału SZ RP w celu zabezpieczenia szeroko pojętego bezpieczeństwa obywateli oraz państwa. To wymaga dostosowania prawa, doskonalenia procedur użycia SZ RP, zwiększania zakresu udziału we wsparciu wybranych elementów podsystemu pozamilitarnego oraz organów administracji rządowej i samorządowej. Zaprezentowane w poprzednich rozdziałach wyniki badań pokazują, że wykorzystanie potencjału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych może być realizowane po wprowadzeniu stosownych zmian w:

- wybranych elementach Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego,
- wybranych elementach Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON,
- oraz w zakresie udziału sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych.

Dlatego też, w proponowanej koncepcji ujęto: kierunki doskonalenia organizacji i funkcjonowania elementów Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego umożliwiające wykorzystanie potencjału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych, doskonalenie struktur i funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON oraz zwiększenie o nowe zadania zakresu udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych.

Zarządzanie kryzysowe w Polsce leży w kompetencjach organów państwowych i samorządowych oraz wielu instytucji tworzących tzw. **Krajowy System Zarządzania Kryzysowego**³⁸³ (KSZK), którego celem jest uniknięcie lub ograniczenie strat ludzkich oraz materialnych, powstanie sytuacji powodującej destabilizację rozwoju i funkcjonowania państwa powodowanych przez

³⁸³ Celowe jest, aby w polskim systemie prawnym zawarto definicję Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego uwzględniając wszystkie podmioty biorące udział w zarządzaniu kryzysowym, cel systemu, zadania, strukturę organizacyjną oraz procedury i zasoby systemu.

współczesne zagrożenia. Zgodnie z zasadą jednolitości system ten powinien funkcjonować podczas każdego stanu w państwie³⁸⁴.

Najwyższymi organami w systemie zarządzania kryzysowego na szczeblu państwa są: Prezydent RP, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów.

Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego³⁸⁵.

Natomiast na poziomie województwa, powiatu i gminy (miasta) organami systemu właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego są odpowiednio: wojewodowie, starostowie i wójtowie / burmistrzowie / prezydenci miast. Organy te sprawują jednoosobowe kierownictwo (z wyjątkiem szczebla centralnego gdzie kierownictwo sprawuje Rada Ministrów) w zakresie zarządzania kryzysowego oraz koordynują działania wszystkich służb, inspekcji, straży i innych podległych i nadzorowanych instytucji, we współdziałaniu z organami i instytucjami pozarządowymi, uczestniczącymi w reagowaniu na zagrożenia i sytuacje kryzysowe. Do realizacji zadań zarządzania kryzysowego oraz sprawowania funkcji koordynacyjnej organy zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli posiadają struktury pomocnicze o charakterze opiniodawczo-doradczym w postaci zespołów zarządzania kryzysowego oraz koordynacyjno-wykonawczym w postaci centrów zarządzania kryzysowego.

Na szczeblu państwa odpowiedzialnym za koordynację w obszarze zarządzania kryzysowego powinien być **osobiście Prezes Rady Ministrów**, który zgodnie z Konstytucją RP jest odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, porządek publiczny oraz koordynację i kontrolę pracy organów administracji rządowej³⁸⁶. Pozwoliłoby to na sprawną koordynację realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego i zapewnienia bezpieczeństwa obywateli w państwie. Szczególnie dotyczy to koordynacji działań resortów, wielu centralnych instytucji, służb, straży i inspekcji podczas realizacji

³⁸⁴ Należy doprecyzować zapisy *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* dające podstawę prawną do funkcjonowania w stanach nadzwyczajnych zespołom zarządzania kryzysowego oraz centrom zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach systemu zarządzania.

³⁸⁵ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. Nr 89, poz. 590), art. 12, ust. 1.

³⁸⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 146, ust. 4.

przedsięwzięć zapobiegających zagrożeniom kryzysowym, jak i realizacji działań w celu usunięcia ich skutków.

Prezes Rady Ministrów powinien wykonywać zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a także ministrów, podległych mu urzędów, organów i jednostek organizacyjnych. Koordynować powinien działania: ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych i wojewodów, jeżeli sytuacje kryzysowe występują na obszarze więcej niż jednego województwa lub mają charakter międzynarodowy oraz w przypadku, gdy do opanowania danej sytuacji kryzysowej właściwych jest kilku ministrów lub, gdy zaistniała sytuacja kryzysowa przekroczy możliwości reagowania na szczeblu działu administracji rządowej i wojewódzkim³⁸⁷. Ponadto Prezes Rady Ministrów wykonując swoje zadania współpracuje z Prezydentem RP oraz organami i strukturami NATO i Unii Europejskiej.

W skład organu opiniodawczo - doradczego Rady Ministrów, jakim jest Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego należy bezwzględnie włączyć Szefa Sztabu Generalnego WP i Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej. Uczestnictwo tych osób w składzie Zespołu w sposób zasadniczy usprawni przygotowywanie propozycji użycia sił i środków wojska niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych, co jest podstawowym zadaniem tego Zespołu.

Podległy bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów organ koordynacyjno-wykonawczy, jakim jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa powinien posiadać uprawnienia koordynacyjne. Organ ten, w imieniu Prezesa Rady Ministrów powinien koordynować działania podsystemów zarządzania kryzysowego: działów administracji rządowej, instytucji centralnych państwa, służb, systemów ratowniczych, inspekcji o charakterze ogólnokrajowym terenowych struktur kierowania zarządzaniem kryzysowym, oraz sił i środków przewidzianych do użycia w sytuacjach kryzysowych³⁸⁸. Brak wspomnianych uprawnień prowadzi do

³⁸⁷ Por. Z. Andrzejczak, *Koncepcja doskonalenia Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego w aspekcie ustaw o stanach nadzwyczajnych*, Myśl Wojskowa nr 1, 2005 r., s. 55.

³⁸⁸ Zgodnie z *Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Centrum zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w sprawach zarządzania kryzysowego, natomiast wśród zadań Centrum ustawodawca nie przewidział zadań koordynacyjnych.

sytuacji, że Rządowe Centrum Bezpieczeństwa nie spełnia roli swego integratora KSZK.

W ramach **koordynacji działań** należy zidentyfikować rodzaje zagrożeń niemilitarnych w aspekcie możliwości użycia SZ RP. Następnie celowe jest określenie zakresu udziału wojska w realizacji zadań oraz ustalenie kolejności i sposobów ich realizacji. Ponadto należy opracować procedury działania w poszczególnych rodzajach zagrożeń dla wszystkich podmiotów biorących udział w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych oraz harmonogram osiągania gotowości do realizacji zadań. Ze szczególną uwagą należy koordynować użycie tych zasobów, których ilość jest niewystarczająca. Jednocześnie niezwykle istotne jest skoordynowanie działania systemów wykrywania zagrożeń i sposobów powiadamiania o zagrożeniu. Niezbędne jest opracowanie wykazu kluczowych osób funkcyjnych, punktów kontaktowych i ich usytuowania oraz elementów dyżurnych w sytuacji kryzysowej z wykazami telefonów kontaktowych włącznie.

Natomiast **współdziałanie** Sił Zbrojnych RP z pozostałymi uczestnikami sytuacji kryzysowej należy prowadzić w obszarze: organizacji rozpoznania i monitoringu zagrożeń, łączności i powiadamiania, uzgadniania sposobów użycia sił i środków w działaniach ratowniczych i antyterrorystycznych, uzgodnienia sposobów ewakuacji ludności i mienia z rejonów zagrożonych, organizacji zabezpieczenia medycznego i logistycznego w rejonie działań oraz organizacji łączności współdziałania. Poprawę organizacji współdziałania i koordynacji działań oraz realizację zadań zarządzania kryzysowego podczas zwalczania i usuwania skutków zagrożeń niemilitarnych należy osiągać m.in. poprzez realizację wspólnych ćwiczeń i kompleksowe szkolenia elementów KSZK oraz wydzielanych zasobów Sił Zbrojnych RP i podsystemu pozamilitarnego. Celem ćwiczeń i szkolenia powinno być przygotowanie elementów strukturalnych KSZK, jego sił i środków do osiągnięcia i utrzymania wymaganych zdolności niezbędnych do realizacji zadań podczas realnych sytuacji kryzysowych. Jest to niezwykle istotne, ponieważ znakomita większość elementów struktury KSZK nie jest strukturami etatowymi a jedynie powoływanymi doraźnie na czas trwania sytuacji kryzysowej. Dlatego też ich szkolenie i zgrywanie powinno być procesem ciągłym.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa powinno być odpowiedzialne za

stworzenie w ramach KSZK **systemu ćwiczeń i szkoleń** z zakresu zarządzania kryzysowego. Taki system pozwoli na skoordynowanie ćwiczeń w ramach resortów i na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego. Ponadto zapewni racjonalizację wydatków na szkolenie oraz skanalizuje wysiłki poszczególnych resortów i elementów systemu. Powyższe, pozwoli na zgranie wszystkich elementów KSZK a więc konsekwentnie umożliwi wspólne, efektywne działanie podczas realnych sytuacji kryzysowych.

W ramach systemu szkolenia należałoby opracować program szkolenia, który m.in. zawierałby: podział kompetencji w zakresie przygotowania i prowadzenia ćwiczeń i szkolenia na poszczególnych szczeblach zarządzania kryzysowego, cykliczność prowadzenia ćwiczeń na poziomie kraju, województwa, powiatu i gminy, ich zakres i tematykę wynikającą z aktualnych zagrożeń oraz zasady organizacji i prowadzenia ćwiczenia.

Szczególną rangę należy nadać wspólnemu szkoleniu i ćwiczeniom zasobów wojska, policji i Straży Granicznej wydzielonych dla walki z terroryzmem. Szkolenie to powinno poprzedzić przyjęcie wspólnych procedur dotyczących wymiany informacji, współdziałania, kierowania i wzajemnych relacji między uczestnikami podczas operacji przeciwterrorystycznej.

W ramach Rządowego Centrum Bezpieczeństwa należy stworzyć komórkę, która byłaby odpowiedzialna za gromadzenie, prowadzenie analiz, opracowywanie i upowszechnianie wniosków i doświadczeń z ćwiczeń zarządzania kryzysowego i realnych operacji kryzysowych, krajowych i zagranicznych. Przedmiotowa komórka mogłaby analizować światowe eksperymenty oraz prowadzone prace badawcze z obszaru zarządzania kryzysowego a także kierunki jego rozwoju. Ponadto mogłaby utrzymywać bazę danych zawierającą wnioski i doświadczenia wykorzystywane w procesie transformacji KSZK. Powyższe, pozwoliłoby na wypracowanie wniosków, co do metod i sposobów przyszłego prowadzenia szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego, pozyskiwania nowych zdolności oraz doskonalenia KSZK.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest kluczowym elementem KSZK, posiada szeroki zakres działania, natomiast planowana wielkość jego obsady etatowej ok. 70 etatów uniemożliwia realizację zadań podczas sytuacji

kryzysowych. Przy różnorodności sytuacji kryzysowych oraz na tym poziomie szczebla zarządzania kryzysowego potrzeba dużej ilości ekspertów z różnych dziedzin. Z doświadczeń SZK MON oraz przeprowadzonych ćwiczeń wynika, że w czasie długotrwałej sytuacji kryzysowej optymalna jest trzymianowa praca ciągła w systemie 12 godzinnych dyżurów. Zakładając, że część obsady RCB musi zapewnić funkcjonowanie instytucji i realizację zadań niezwiązanych z aktualnie trwającą sytuacją kryzysową oraz w zależności od zasięgu, natężenia i rodzaju sytuacji kryzysowej jedna zmiana powinna liczyć od 20 do 30 ekspertów³⁸⁹ nie wliczając osób realizujących wyłącznie funkcje łącznikowe z poszczególnymi działami administracji rządowej i instytucjami oraz elementami KSZK. Uwzględniając ilość potencjalnych rodzajów sytuacji kryzysowych w dyspozycji RCB powinno być do ok. 200 ekspertów. Należy podkreślić, że część tych ekspertów może być użyta podczas kilku rodzajów kryzysów.

Podczas sytuacji kryzysowej **RCB należy wzmocnić ekspertami** z działów administracji rządowej, służb, systemów ratowniczych i inspekcji posiadających wiedzę z zakresu możliwości udziału reprezentowanego działu administracji rządowej, służby, systemu ratowniczego i inspekcji w danej sytuacji kryzysowej oraz naukowców posiadających wiedzę z obszaru danego rodzaju sytuacji kryzysowej. Eksperti i naukowcy powinni być uprzednio wyznaczeni do składu RCB na okres sytuacji kryzysowej i zwalniani z obowiązków w swoim dziale administracji rządowej, instytucji na ten okres. Ich ilość nie powinna wpływać na jakość zarządzania kryzysowego w macierzystych działach administracji rządowej, instytucjach i służbach. Część z nich w zależności od realizowanych zadań mogłaby spełniać również funkcje łącznikowe. Etatowa obsada RCB oraz delegowani eksperci i naukowcy powinni tworzyć na okres sytuacji kryzysowej nieetatowy Sztab Kryzysowy RCB ze swoją strukturą i regulaminem, działający całodobowo w systemie zmianowym. Obsada sztabu powinna odbywać okresowe szkolenia i treningi oraz brać udział we wszystkich krajowych ćwiczeniach. Powyższe, umożliwi właściwą analizę, ocenę zagrożeń i kierunków ich rozwoju oraz wypracowywanie stosownych wniosków. Ponadto pozwoli na przygotowanie optymalnej propozycji użycia sił i środków reagowania oraz sposobów

³⁸⁹ Szacunki dotyczące 20 - 30 ekspertów na jednej zmianie wynikają z badań dotyczących ćwiczeń reagowania kryzysowego oraz wniosków z funkcjonowania SzK MON.

przeciwdziałania i likwidowania skutków zaistniałej sytuacji kryzysowej.

Istnieje potrzeba opracowania i wdrożenia w ramach KSZK, **informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne planistyczne i decyzyjne** realizowane na wszystkich szczeblach systemu oraz w sztabach Policji, PSP, SG, SZ RP i innych podmiotów zaangażowanych w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych. Celem tego systemu powinno być ułatwienie efektywnego kierowania zarządzaniem kryzysowym w ramach KSZK na całe spektrum zagrożeń oraz tworzenie warunków sprzyjających normalizacji sytuacji bezpieczeństwa RP. Ze względu na strukturę organizacyjną, realizowane zadania i charakter działań KSZK, informatyczny system wspomagający procesy organizacyjne, planistyczne i decyzyjne powinien być system wieloszczeblowym i wielostanowiskowym obejmującym całą strukturę i zasoby KSZK.

System powinien być narzędziem pomocnym podczas monitorowania sytuacji kryzysowej, planowania działań i podejmowania decyzji w zakresie: lokalizacji i oceny zagrożeń, prognozowania skażeń chemicznych i radiacyjnych oraz sytuacji hydro-meteorologicznej, oceny potencjału niezbędnego do zwalczania zagrożeń, oceny stanu i gotowości sił i środków przewidywanych do użycia, sporządzania kalkulacji użycia sił i środków, opracowywania zadań dla wykonawców, meldunków sytuacyjnych (graficznych i opisowych)³⁹⁰. Ponadto powinien zapewniać: możliwość gromadzenia i uaktualniania informacji o stanie zasobów, analizę danych i przebiegu kryzysu oraz opracowywanie danych do projektów aktów decyzyjnych naczelnych organów władzy państwowej i organów decyzyjnych KSZK. Jednocześnie system powinien być użyteczny dla opracowywania ćwiczeń i prowadzenia szkoleń z obsadą KSZK (centrów i grup) zarządzania kryzysowego.

Funkcje systemu powinny być realizowane przez moduły i elementy oprogramowania umożliwiające:

- prowadzenie baz danych dotyczących wydzielonych sił i środków KSZK oraz informacji sytuacyjnych, planistycznych i kalkulacyjnych z możliwością ich edycji,

³⁹⁰ Por. P. Zaskórski, *Koncepcja systemu reagowania kryzysowego*, AON, Warszawa 2002, s.21.

- planowanie użycia sił i środków w ramach planów reagowania kryzysowego, w tym wykonywanie kalkulacji możliwości użycia sił i środków bazując na różnych kryteriach np.: czas gotowości, możliwości działania, odległości,
- pełne graficzne zobrazowanie sytuacji kryzysowej na mapie cyfrowej (miejsca zdarzeń kryzysowych, rejony objęte zagrożeniem, położenie wydzielonych sił i środków reagowania kryzysowego, położenie centrów zarządzania kryzysowego, sztabów i grup operacyjnych, itd.) z możliwością przesyłania pocztą elektroniczną i drukowania,
- planowanie przemieszczenia sił i środków KSZK,
- symulację obrazującą zachowanie się fali powodziowej (zaistniałej w przypadku np. nagłego przyboru wody w rzece, uszkodzenia zapory lub obwałowania zbiornika wodnego),
- ocenę sytuacji skażeń,
- realizację szeregu funkcji kartometrycznych np. obliczanie odległości, powierzchni i obwodu, azymutów, wyliczanie widoczności wzrokowej, przekrojów terenu, stref zalewowych, itp.,
- pobieranie danych meteorologicznych z IMIG i prezentowanie ich w postaci tabelarycznej i graficznej,
- tworzenie dokumentów decyzyjnych, informacyjno-sprawozdawczych oraz pomocniczych (zarówno sformalizowanych jak i niesformalizowanych) – i przesyłanie ich w systemie obiegu dokumentów wykorzystywanych w procesach zarządzania i planowania działań antykryzysowych,
- wyszukiwanie dokumentów, śledzenie ich przepływu oraz archiwizację wszystkich operacji wykonywanych w ramach systemu.

Wdrożenie informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne planistyczne i decyzyjne poprawiłoby efektywność, sprawność, przejrzystość i jakość zarządzania kryzysowego. Pozwoliłoby również na zbudowanie wspólnej bazy danych o siłach wojska i podsystemu pozamilitarnego, wydzielanych do działań antykryzysowych, oraz punktów kontaktowych wszystkich elementów KSZK. Przyczyniłoby się również do podniesienia poziomu szkolenia zasobów osobowych systemu. Ponadto wdrożenie jednolitego systemu informatycznego wspomagania decyzyjnego we wszystkich elementach KSZK

zwiększy kompatybilność jego elementów oraz obniży koszty. Celowe jest przyjęcie w Krajowym Systemie Zarządzania Kryzysowego wspólnego informatycznego systemu, którym po ewentualnej modernizacji mógłby być „Zautomatyzowany System Reagowania Kryzysowego ALASKA”.

Uzyskane wyniki badań w rozdziale drugim niniejszej dysertacji pozwalają na identyfikację zagrożeń, w których Siły Zbrojne RP mogą wspierać podsystem pozamilitarny, administrację państwową i samorządową oraz inne instytucje odpowiedzialne za przeciwdziałanie, zwalczanie i likwidację skutków zagrożeń niemilitarnych. Informacje te powinny znaleźć swoje miejsce w planach reagowania kryzysowego, a dokładnie w formie tzw. „siatki bezpieczeństwa”³⁹¹, która jest ujmowana w formie tabeli i zawiera rodzaje zagrożeń, podmioty biorące udział w przeciwdziałaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń, instytucje koordynujące działanie podmiotów wiodących i wspomagających. Dokument ten jednoznacznie wskazuje koordynatora działań oraz podmioty wiodące w każdego rodzaju sytuacji kryzysowej. Dane zawarte w dokumencie pozwalają na szybkie podejmowanie decyzji dotyczące użycia sił w zależności od rodzaju zagrożenia. Jednakże, celowe byłoby, aby do siatki dodać dane precyzujące czas osiągnięcia gotowości do użycia, co pozwoli decydentom na precyzyjne określenie momentu wejścia do akcji określonych sił.

System Zarządzania Kryzysowego resortu ON gwarantuje działanie Sił Zbrojnych RP w sytuacjach zwalczania zagrożeń kryzysowych. Dotychczasowe funkcjonowanie systemu dostarczyło wiele wniosków i doświadczeń, które mają swoje odzwierciedlenie w aktualnej strukturze SZK resortu ON. Umieszczenie organów decyzyjnych systemu przy Ministrze Obrony Narodowej umożliwia szybkie podejmowanie decyzji oraz sprawne koordynowanie użycia niezbędnych sił wojska w sytuacjach kryzysowych. Siły Zbrojne RP są najważniejszym ogniwem SZK resortu ON, gdyż na nich spoczywa obowiązek przygotowania, wydzielenia i skierowania do użycia stosownych sił i środków adekwatnych w danej sytuacji kryzysowej. Należy utrzymać dotychczasowy cykl planowania i wydzielania sił i środków do udziału w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Ponadto

³⁹¹ Szerzej, E. Nowak, W. Kitler, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji kląski żywiołowej*, Zeszyt Problemowy nr 1 (45)/2006, TWO, Warszawa 2006, s. 158.

wskazane jest uczestnictwo przedstawicieli systemu w różnego rodzaju przedsięwzięciach szkoleniowych (ćwiczeniach, treningach, grach decyzyjnych, kursach) z zakresu reagowania kryzysowego, organizowanych w ramach NATO i UE oraz w ćwiczeniach krajowych i resortowych.

Należy dokonać zmian w strukturze systemu dotyczących organów opiniotawczo-doradczych systemu i organu koordynacyjno-wykonawczego szczebla centralnego, uczestnictwa Dowództwa Operacyjnego w rozwiązywaniu niemilitarnych sytuacji kryzysowych, gotowości kryzysowej zarówno dla elementów SZK resortu ON oraz wydzielanych sił i środków SZ RP oraz przyjęciu rozwiązań czyniących system bardziej efektywny.

Zmiany w organie opiniotawczo-doradczym Ministra ON, powinny dotyczyć rozszerzenia jego składu osobowego, określenia zakresu i trybu działania oraz nazwy, która zgodnie z zapisami *ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* winna brzmieć: **Zespół Zarządzania Kryzysowego MON.**

W skład Zespołu powinni wejść:

- przewodniczący – I Zastępca Ministra Obrony Narodowej,
- wiceprzewodniczący – Szef Sztabu Generalnego WP,
- sekretarz – Dyrektor Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON,
- członkowie:
 - podsekretarze stanu,
 - Dyrektor Generalny,
 - dowódcy rodzajów sił zbrojnych,
 - Dowódca Wojsk Specjalnych,
 - Dowódca Dowództwa Operacyjnego,
 - Komendant Główny ŻW,

Ponadto w pracach Zespołu powinni brać udział wg potrzeb, na podstawie decyzji Przewodniczącego Zespołu dyrektorzy (szefowie, dowódcy, komendanci oraz kierownicy) komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej i jednostek organizacyjnych resortu.

Posiedzenia Zespołu powinny być zwoływane przez przewodniczącego lub jego zastępcę w zależności od potrzeb. Miejscem pracy powinno być stanowisko SzK MON, zlokalizowane w obiektach Sztabu Generalnego WP przy ul.

Rakowieckiej 4a. Zespół powinien wyrażać swoje stanowisko w formie ocen, opinii i wniosków, a w wypadkach szczególnych wynikających z ograniczeń czasowych w formie przygotowania, uzgadniania projektów dokumentów decyzyjnych Ministra Obrony Narodowej czy projektu stanowiska Ministerstwa Obrony Narodowej.

Do zasadniczych zadań Zespołu należałoby zaliczyć:

- analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń i kierunków ich rozwoju,
- ocenę możliwości udziału SZ RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych,
- opiniowanie lub przygotowywanie propozycji użycia sił i środków SZ RP do wsparcia władz cywilnych w sytuacjach kryzysowych;
- wypracowywanie wniosków i propozycji dotyczących funkcjonowania KSZK i SZK resortu ON,
- wyrażanie ocen i propozycji na temat współdziałania pododdziałów SZ RP z elementami podsystemu pozamilitarnego i organami administracji rządowej, samorządowej oraz formułowanie wniosków wynikających z tych ocen,
- wyrażanie ocen i formułowanie wniosków na temat koordynacji działania pododdziałów SZ RP w sytuacjach kryzysowych,
- ocena realizacji przedsięwzięć Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego realizowanych przez SZ RP.

Zgodnie z *ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* organ ten należy powołać zarządzeniem Ministra Obrony Narodowej.

Natomiast zmiany dotyczące organu koordynacyjno-wykonawczego powinny polegać na utworzeniu na bazie DSO SZ RP oraz SZK MON **Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON**, bezpośrednio podległe Ministrowi Obrony Narodowej z jednoczesnym podporządkowaniem Szefowi Sztabu Generalnego WP. Centrum powinno być jednocześnie organem koordynacyjno-wykonawczym Ministra Obrony Narodowej w zakresie zarządzania kryzysowego oraz pomocniczym organem dowodzenia Szefa Sztabu Generalnego WP.

Centrum powinno być kluczowym elementem SZK resortu ON, zapewniającym sprawne i efektywne działanie Sił Zbrojnych RP w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych i polityczno-militarnych. Ponadto powinno być włączone w

system reagowania kryzysowego NATO i UE poprzez Polskie Przedstawicielstwo Wojskowe przy Komitecie Wojskowym NATO oraz Polskie Narodowe Przedstawicielstwa Wojskowe przy Dowództwach Strategicznych Sojuszu. Centrum powinno posiadać strukturę etatową czasu „P”, która na czas „K” powinna być wzmocniana niezbędnymi specjalistami z komórek organizacyjnych MON, w zakresie umożliwiającym wsparcie procesu decyzyjnego Ministra Obrony Narodowej w sytuacjach kryzysowych niemilitarnych oraz polityczno-militarnych.

Ponadto struktura organizacyjna czasu „K” powinna zapewnić płynne przejście do kierowania przez Ministra Obrony Narodowej ministerstwem w warunkach wojny. Centrum na czas „K” powinno być załączkiem obsady Stanowiska Kierowania Ministra Obrony Narodowej³⁹². Centrum powinno być rozmieszczone w obiekcie Sztabu Generalnego WP przy ul. Rakowieckiej 4a.

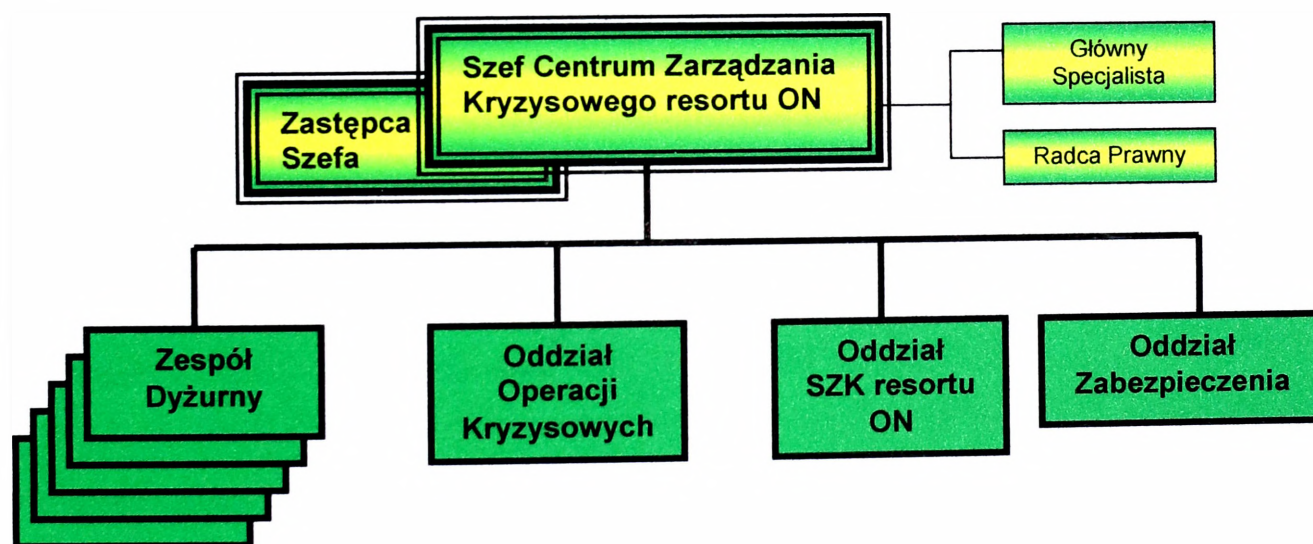
Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON czasu „P” powinno pełnić funkcję:

- centralnego ośrodka współpracującego z podmiotami realizującymi monitorowanie środowiska,
- ośrodka zbierania, analizowania i oceny informacji w zakresie aktualnych zagrożeń niemilitarnych i polityczno-militarnych oraz sytuacji operacyjnej, szkoleniowej i bieżącej w SZ RP w kraju i poza jego granicami,
- ośrodka alarmowania i powiadamiania oraz aktywowania SZK resortu ON,
- centralnego ośrodka współpracy i wymiany informacji z innymi resortami i elementami KSZK, NATO oraz UE,
- centralnego ośrodka odpowiedzialnego za doskonalenie struktur, procedur i zasad funkcjonowania SZK resortu ON oraz uczestnictwa w pracach nad doskonaleniem KSZK,
- ośrodka zapewniającego utrzymanie w ciągłej gotowości do rozwinięcia i działania w sytuacjach kryzysowych SZK resortu ON,

³⁹² W czasie wojny Stanowisko Kierowania Ministra Obrony Narodowej będzie stanowić organ analityczno-planistyczny i koordynacyjny, ukierunkowany na rozwiązywanie problematyki zabezpieczenia działań SZ RP oraz przygotowania ocen, analiz, wniosków i propozycji Naczelnym Organem Władzy Publicznej w zakresie funkcjonowania państwa, zwłaszcza w realizacji zadań przez pion pozamilitarny (inne resorty i władze samorządowe). Obszar zadaniowy, który spoczywa na Ministrze ON w czasie „W” wskazuje jednoznacznie, że do jego realizacji niezbędni będą przedstawiciele z niektórych komórek funkcjonalnych SG WP. Dlatego też, w celu zapewnienia ciągłości, celowe jest do struktury Centrum czasu „K” wydzielić przedstawicieli komórek organizacyjnych MON przewidywanych do obsady Stanowiska Kierowania Ministra ON.

- ośrodka wsparcia procesu decyzyjnego Ministra ON i Szefa Sztabu Generalnego WP w zakresie oceny zagrożeń niemilitarnych i polityczno-militarnych i przygotowania propozycji ich rozwiązań oraz koordynacji działań wydzielonych pododdziałów i oddziałów SZ RP w sytuacji gdy Centrum nie jest rozwinięte do struktury czasu „K”.

Struktura organizacyjna Centrum czasu „P” (rys. 6.1.) powinna umożliwić pełnienie całodobowego dyżuru w celu zabezpieczenia potrzeb zarządzania kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej i pomocniczego organu dowodzenia Szefa Sztabu Generalnego WP. Ponadto powinna umożliwić zabezpieczenie utrzymania Stanowiska Kierowania Zarządzaniem Kryzysowym Ministra Obrony Narodowej oraz utrzymanie i doskonalenie SZK resortu ON.



Rys. 6.1. Struktura Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON czasu „P”

Źródło: Opracowanie własne

Całodobowe dyżury powinny być zabezpieczone przez **5 Zespołów Dyżurnych** pełniących służbę w systemie 24-godzinnych dyżurów. W skład Zespołu Dyżurnego powinni wchodzić specjaliści: rozpoznania, BMR, łączności, logistyki, polityki obronnej, sił powietrznych, marynarki wojennej. Zespół Dyżurny powinien być odpowiedzialny za monitorowanie i ocenę stanu zagrożeń państwa kryzysami o charakterze polityczno-militarnym i niemilitarnym oraz monitorowania aktualnej sytuacji operacyjnej, szkoleniowej i bieżącej w SZ RP. Na podstawie oceny zagrożeń powinien być w gotowości do przygotowania propozycji rozwiązań sytuacji kryzysowej i wsparcia procesu decyzyjnego Ministra Obrony Narodowej

i Szefa Sztabu Generalnego WP oraz koordynacji działań wydzielonych pododdziałów i oddziałów SZ RP w sytuacji, gdy Centrum czasu „K” nie zostało jeszcze rozwinięte. Powinien gromadzić wszelkie informacje dotyczące sytuacji kryzysowej do czasu aktywacji Centrum czasu „K” oraz spełniać funkcje punktu kontaktowego dla innych działów administracji rządowej i elementów KSZK oraz NATO w sprawach dotyczących zagrożeń niemilitarnych i polityczno-militarnych. Powinien być odpowiedzialny za współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego innych działów administracji rządowej, instytucjami monitorującymi środowisko oraz wybranymi elementami podsystemu pozamilitarnego³⁹³. Ponadto powinien monitorować funkcjonowanie systemów łączności i dowodzenia oraz utrzymywać ciągłą gotowość do uruchamiania procesu mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia SZ RP. Jednocześnie powinien być odpowiedzialny za utrzymywanie tzw. „gorącej linii” z Ministrem Obrony Narodowej i Szefem Sztabu Generalnego WP oraz z osobami funkcyjnymi Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Utrzymanie i doskonalenie SZK resortu ON powinno być realizowane przez wewnętrzne komórki merytoryczne Centrum: Oddział Operacji Kryzysowych, Oddział Operacyjny oraz Oddział Zabezpieczenia.

Oddział Operacji Kryzysowych powinien być przeznaczony do doskonalenia elementów, procedur współdziałania i zasad funkcjonowania SZK resortu ON. Powinien być odpowiedzialny za prowadzenie analiz, gromadzenie, opracowywanie i upowszechnianie wniosków i doświadczeń z ćwiczeń zarządzania kryzysowego i operacji kryzysowych, krajowych i zagranicznych oraz trendów rozwoju zarządzania kryzysowego.

Oddział Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON powinien być odpowiedzialny za dostosowanie do aktualnych wymagań i aktualizowanie „*Planu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*” oraz uzgodnienie krajowego i wojewódzkich planów reagowania kryzysowego w zakresie użycia pododdziałów i oddziałów SZ RP w sytuacjach kryzysowych. Powinien być odpowiedzialny za planowanie,

³⁹³ Do zasadniczych instytucji, z którymi powinien współdziałać w sprawach bieżących należy zaliczyć: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (KCKRiOL), KG Policji i KG Straży Granicznej, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad.

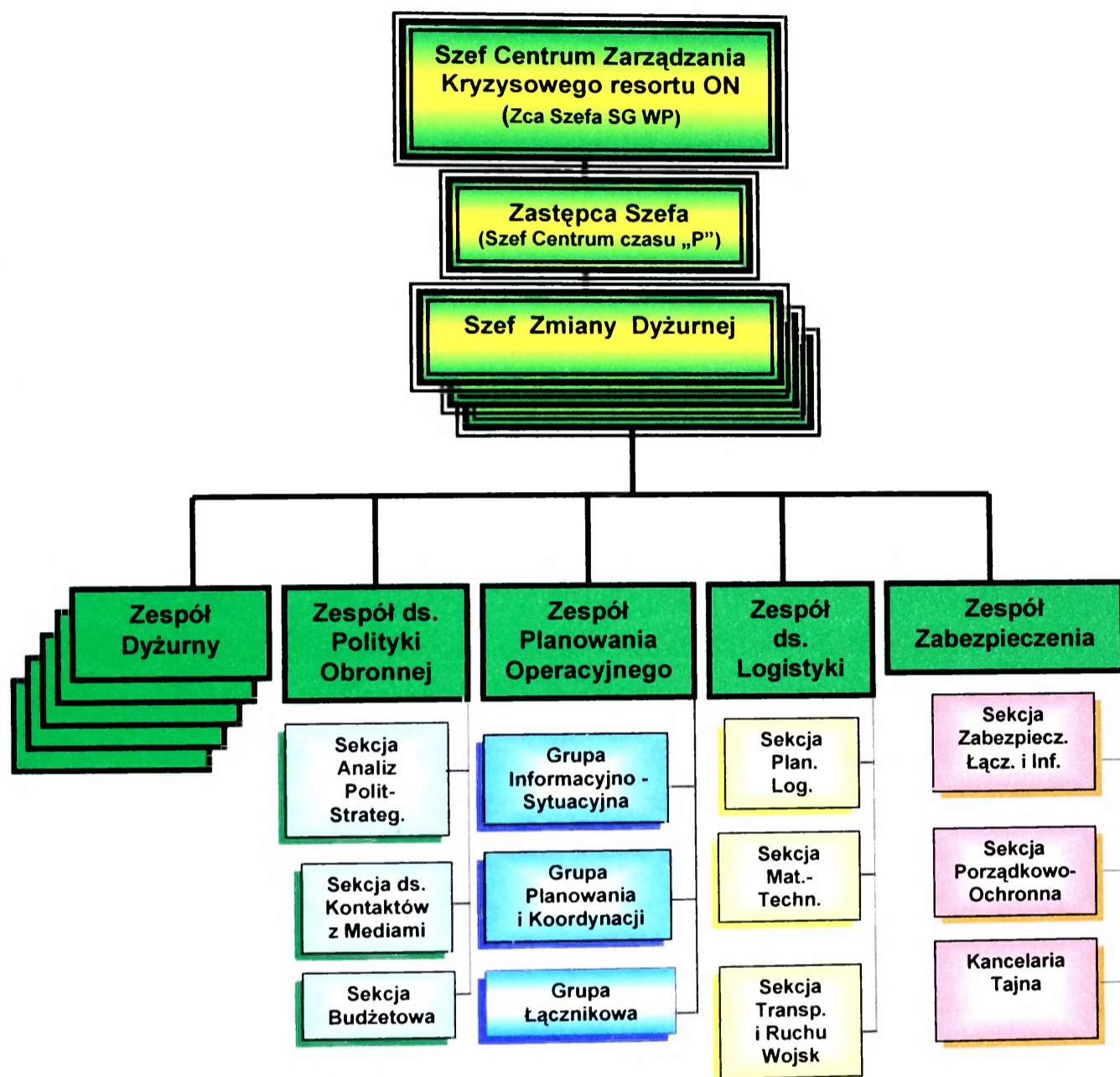
opracowanie i organizacje resortowych ćwiczeń zarządzania kryzysowego oraz udział w przygotowywaniu ćwiczeń krajowych i międzynarodowych, w tym koordynowanie udziału SZ RP w tych ćwiczeniach.

Oddział Zabezpieczenia powinien odpowiadać za zabezpieczenie funkcjonowania Centrum oraz rozwinięcie Stanowiska Kierowania Zarządzaniem Kryzysowym Ministra Obrony Narodowej. Ponadto powinien być odpowiedzialny za utrzymanie informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne, planistyczne i decyzyjne Centrum.

Natomiast podczas sytuacji kryzysowej zarówno polityczno-militarnej jak i niemilitarnej Centrum należy w zależności od rodzaju, zakresu i intensywności sytuacji kryzysowej rozwijać **Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON** do etatu **czasu „K”**. Centrum czasu „K” powinno być rozwijane na Stanowisku Kierowania Zarządzaniem Kryzysowym Ministra ON i pełnić funkcję:

- ośrodka monitorująco-analizującego przebieg sytuacji kryzysowej i wypracowującego propozycje udziału SZ RP w jej rozwiązaniu,
- ośrodka wsparcia procesu decyzyjnego Ministra Obrony Narodowej i Szefa Sztabu Generalnego WP oraz koordynacji działań wydzielonych pododdziałów i oddziałów SZ RP w sytuacji kryzysowej,
- ośrodka współdziałającego na poziomie centralnym z wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w rozwiązywanie sytuacji kryzysowej.

Rozwinięcie Centrum czasu „K” powinno odbywać się na bazie oddziałów: Operacji Kryzysowych, Operacyjnego oraz Zabezpieczenia. Dlatego też wszyscy oficerowie z tych oddziałów powinni zajmować kluczowe stanowiska w strukturach Centrum czasu „K” oraz posiadać dodatkowe zadania mające na celu przygotowanie miejsc pracy i dokumentacji dla specjalistów z komórek organizacyjnych MON wzmacniających Centrum w czasie „K”. Szefem Centrum czasu „K” powinien być Zastępca Szefa Sztabu Generalnego WP a jego zastępcą Szef Centrum czasu „P”. Struktura organizacyjna czasu „K” powinna składać się z 3 Zmian Operacyjnych oraz 5 wspomnianych Zespołów Dyżurnych.



Rys. 6.2. Struktura Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON czasu „K”

Źródło: Opracowanie własne

Każda Zmiana Dyżurna powinna składać się z 4 zespołów funkcjonalnych:

- 1) Zespół ds. Spraw Polityki Obronnej – tworzony w oparciu o komórki organizacyjne przyporządkowane Podsekretarzowi Stanu ds. Polityki Obronnej oraz Departamentu Budżetowego, Prawnego, Prasowo-Informacyjnego,
- 2) Zespół Planowania Operacyjnego - tworzony w oparciu o komórki organizacyjne Sztabu Generalnego WP, Dowództwa Wojsk Specjalnych, dowództw rodzajów Sił Zbrojnych, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej, Centrum

czasu „P”, Inspektoratu Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, Szefostwa Inżynierii Wojskowej, Centralnego Ośrodka Analizy Skażeń.

- 3) Zespół ds. Logistyki - tworzony w oparciu o Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych, Inspektorat Wojskowej Służby Zdrowia oraz Zarząd Logistyki SG WP.
- 4) Zespół Zabezpieczenia - tworzony w oparciu o Departament Informatyki i Telekomunikacji, Departament Ochrony Informacji Niejawnych, Dowództwo Garnizonu Warszawa.

Zespół ds. Spraw Polityki Obronnej powinien być odpowiedzialny za wszechstronną ocenę sytuacji polityczno-militarnych i prognozowanie ich rozwoju oraz uczestniczyć w przygotowaniu propozycji rozwiązań tych sytuacji zgodnie z polityką obronną państwa. Jednocześnie powinien uczestniczyć w opracowywaniu propozycji projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych w zakresie użycia sił i środków w operacjach kryzysowych oraz w zakresie współpracy z organizacjami międzynarodowymi lub organami innych państw, działającymi w rejonie kryzysu. Powinien odpowiadać za uzgadnianie pod względem prawnym i finansowym projektów decyzji Ministra ON i rozkazów Szefa Sztabu Generalnego WP wynikającymi z sytuacji kryzysowej. Ponadto powinien być odpowiedzialny za utrzymanie kontaktów z mediami i prowadzenie polityki informacyjnej w zakresie udziału SZ RP w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej.

Zespół Planowania Operacyjnego powinien być odpowiedzialny za monitorowanie i ocenę sytuacji kryzysowej oraz uaktualnianie planów i opracowywanie propozycji użycia sił i środków SZ RP w celu przeciwdziałania zagrożeniom niemilitarnym i polityczno-militarnym oraz przygotowywanie projektów dokumentów decyzyjnych Ministra Obrony Narodowej i wykonawczych Szefa Sztabu Generalnego WP. Ponadto na poziomie centralnym za nadzorowanie i koordynowanie realizacji zadań przez podległe elementy SZK resortu ON oraz siły i środki zaangażowane w rozwiązywanie niemilitarnych sytuacji kryzysowych³⁹⁴. Powinien być odpowiedzialny za zapewnienie współdziałania z centrami zarządzania kryzysowego innych resortów i podmiotów biorących udział w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej oraz centrami innych państw i organizacjami międzynarodowymi.

³⁹⁴ Natomiast koordynacja sił zaangażowanych w rozwiązywanie polityczno-militarnym sytuacjom kryzysowym winna być w gestii Dowództwa Operacyjnego.

Zespół ds. Logistyki powinien być przeznaczony do wsparcia procesu decyzyjnego w zakresie zabezpieczenia logistycznego sił i środków wydzielonych do udziału w sytuacjach kryzysowych. Powinien planować, realizować i koordynować transport i ruch sił i środków SZ RP wydzielonych do rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Ponadto powinien gromadzić, analizować informacje dotyczące sytuacji materiałowej, technicznej, medycznej oraz transportu i ruchu sił i środków SZ RP użytych do rozwiązywania sytuacji kryzysowych oraz opracowywać propozycje ich rozwiązań i koordynować ich realizację.

Zespół Zabezpieczenia powinien być przeznaczony do zapewnienia funkcjonowania Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON. Powinien odpowiadać za zabezpieczenie systemu łączności jawnej i niejawnej oraz za utrzymanie informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne, planistyczne i decyzyjne Centrum. Powinien zabezpieczać ewidencję, doręczanie lub wysyłanie dokumentów do adresatów oraz kompletowanie i archiwizowanie dokumentów. Ponadto powinien zapewnić fizyczną ochronę Stanowiska Kierowania Zarządzaniem Kryzysowym Ministra ON oraz zabezpieczyć transport dla potrzeb Centrum.

W Centrum powinna obowiązywać trzymianowa praca ciągła w systemie 12 godzinnych dyżurów. W zależności od rodzaju kryzysu jego natężenia oraz wielkości należy uruchamiać jedynie część Centrum w skład, której wchodziłoby eksperci i specjaliści niezbędni dla rozwiązywania danej sytuacji kryzysowej³⁹⁵. Ze względu na szczupłość obsady Centrum, niekiedy niepełnej bazy informacyjnej oraz ograniczonych możliwości w zależności od potrzeb Centrum powinno być wspierane niezbędnymi danymi, kalkulacjami, analizami, ocenami czy nawet propozycjami rozwiązań przez stosowne komórki MON³⁹⁶. Powyższe, byłoby ułatwione ze względu na fakt, że w obsadzie Centrum czasu „K” realizują zadania przedstawiciele wszystkich komórek organizacyjnych MON, niezbędnych do

³⁹⁵ Podczas rozwiązywania niemilitarnej sytuacji kryzysowej np. powodzi, nie potrzebni są specjaliści ds. polityki obronnej czy funkcjonariusze Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Służby Wywiadu Wojskowego.

³⁹⁶ Przykładem potrzeby szerszego wsparcia Centrum, m.in. może być Szefostwo Transportu i Ruchu Wojsk - Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk, które w zakresie planowania i realizacji wsparcia transportowego i ruchu sił i środków planowanych do rozwiązywania sytuacji kryzysowych, posiada System Planowanie Sojuszniczego ADAMS oraz System Planowania Transportu Kolejowego Logis-Col, które wspierają proces planowania i ruchu wojsk.

rozwiązywania kryzysów niemilitarnych i polityczno-militarnych. Powinni oni w zależności od potrzeb, pełnić również funkcje łącznikowe w stosunku do swych macierzystych komórek organizacyjnych.

Proponowana struktura Centrum, zadania oraz zasady funkcjonowania powodują, że wszystkie kluczowe elementy centralnego organu sztabowo-koordynującego znajdują się w jednym miejscu, pod jednym dowództwem od początku zaistnienia sytuacji kryzysowej do zakończenia usuwania jej skutków. Zmienia się jedynie w zależności od potrzeb ilość zaangażowanych ekspertów. Pozwala to na utrzymanie wysokiego stopnia gotowości kluczowego elementu SZK resortu ON, jakim byłoby Centrum, monitorowanie sytuacji kryzysowej, terminowe podejmowanie decyzji dotyczących użycia sił i środków Sił Zbrojnych RP, stawianie zadań wykonawcom oraz koordynowanie działania oddziałów i pododdziałów użytych do rozwiązania niemilitarnej sytuacji kryzysowej. Centrum powinno realizować zadania Dowództwa Operacyjnego z zakresu udziału w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych³⁹⁷.

Powyższe rozwiązanie pozwala na rezygnację podczas niemilitarnych sytuacji kryzysowych z pośredniego szczebla kierowania w ramach SZK resortu ON, jakim jest Grupa Reagowania Kryzysowego Dowództwa Operacyjnego. Spowoduje to skrócenie „ścieżki dowodzenia” pomiędzy decydentem a zasobami systemu. Konsekwentnie, więc czyni to system sprawniejszy a udział Sił Zbrojnych RP we wsparciu władz cywilnych efektywniejszym. Ponadto pozwala na minimalizowanie nakładów finansowych bez uszczerbku dla jakości zarządzania w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych.

³⁹⁷ Do zadań Dowództwa Operacyjnego w obszarze zagrożeń niemilitarnych zgodnie z Zakresem działania Dowództwa Operacyjnego wprowadzonym do użytku *Rozkazem Szefa SG WP nr Z-729/Org./P1 z 30 sierpnia 2005 r. w sprawie nadania zakresu działania DO* oraz *Rozkazem nr 520/Org./P1 z 21 czerwca 2005 r. zmieniającym rozkaz Z-729* należy: **dowodzenie siłami** wydzielonymi z RSZ do wsparcia działań MSWiA w operacjach antyterrorystycznych oraz w zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych i katastrof, **koordynacja przemieszczania /** **przebazowania sił do / z obszaru występowania klęsk żywiołowych i katastrof, monitorowanie gotowości** oddziałów i pododdziałów SZ RP wyznaczonych do udziału w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, **koordynowanie działań** jednostek RSZ realizujących zadania zgodnie z „Planem użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP...” oraz określanie potrzeb zabezpieczenia logistycznego i medycznego sił wydzielonych do usuwania skutków katastrof i klęsk żywiołowych oraz **współdziałanie z ośrodkami wojskowymi i pozamilitarnymi** w monitorowaniu oraz ocenie potencjalnych zagrożeń katastrofami i klęskami żywiołowymi, a także prognozowanie rozwoju sytuacji w rejonach ich występowania we współpracy z organami kierującymi działaniami w obszarze ich występowania.

Należy opracować „Instrukcję Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON”, która ujedynoliciłaby zadania i strukturę organizacyjną organów koordynacyjno-wykonawczych poszczególnych elementów SZK resortu ON, ich rozmieszczenie w dowództwach, sztabach i jednostkach wojskowych, wyposażenie oraz tryb działania. Powinna sprecyzować zasady powołania i funkcjonowania organów opiniotawczo-doradczych każdego szczebla SZK resortu ON. Ponadto powinna ujedynolicić zasady monitorowania sytuacji kryzysowej, współdziałania, planowania i reagowania w sytuacji kryzysowej. Jednocześnie przedmiotowa instrukcja powinna wprowadzić zestawienie zasadniczych przedsięwzięć w ramach podnoszenia gotowości kryzysowej zarówno dla elementów SZK resortu ON oraz wydzielanych sił i środków SZ RP, analogicznie jak w problematyce dotyczącej gotowości bojowej. Zakres poszczególnych stanów gotowości kryzysowej zarówno już funkcjonujących i dotyczących elementów SZK resortu ON oraz proponowanych w stosunku do wydzielanych sił i środków SZ RP należy skoordynować ze stopniami alarmowymi wprowadzonymi zgodnie z *ustawą o zarządzaniu kryzysowym*. Instrukcja powinna ujedynolicić system meldunkowy, który powinien zapewniać pełny obieg informacji, włącznie do szczebla WSzW i WKU odpowiedzialnych za rejon sytuacji kryzysowej. Dowódcy jednostek wojskowych rodzajów sił zbrojnych powinni być zobligowani do informowania Grup Operacyjnych WSzW i WKU o ilości sił i środków użytych do akcji ratowniczych.

Niezwykle istotne dla udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych jest **skrócenie czasu reakcji na nagłe zagrożenia** tj. skrócenie czasu od powstania sytuacji kryzysowej do przystąpienia sił wojska do zwalczania lub usuwania skutków tej sytuacji³⁹⁸. Do skrócenia tego czasu należy dążyć poprzez: ograniczenie ilości ogniw pośrednich w procesie decyzyjnym o użyciu zasobów wojska w sytuacji kryzysowej, uruchamianie

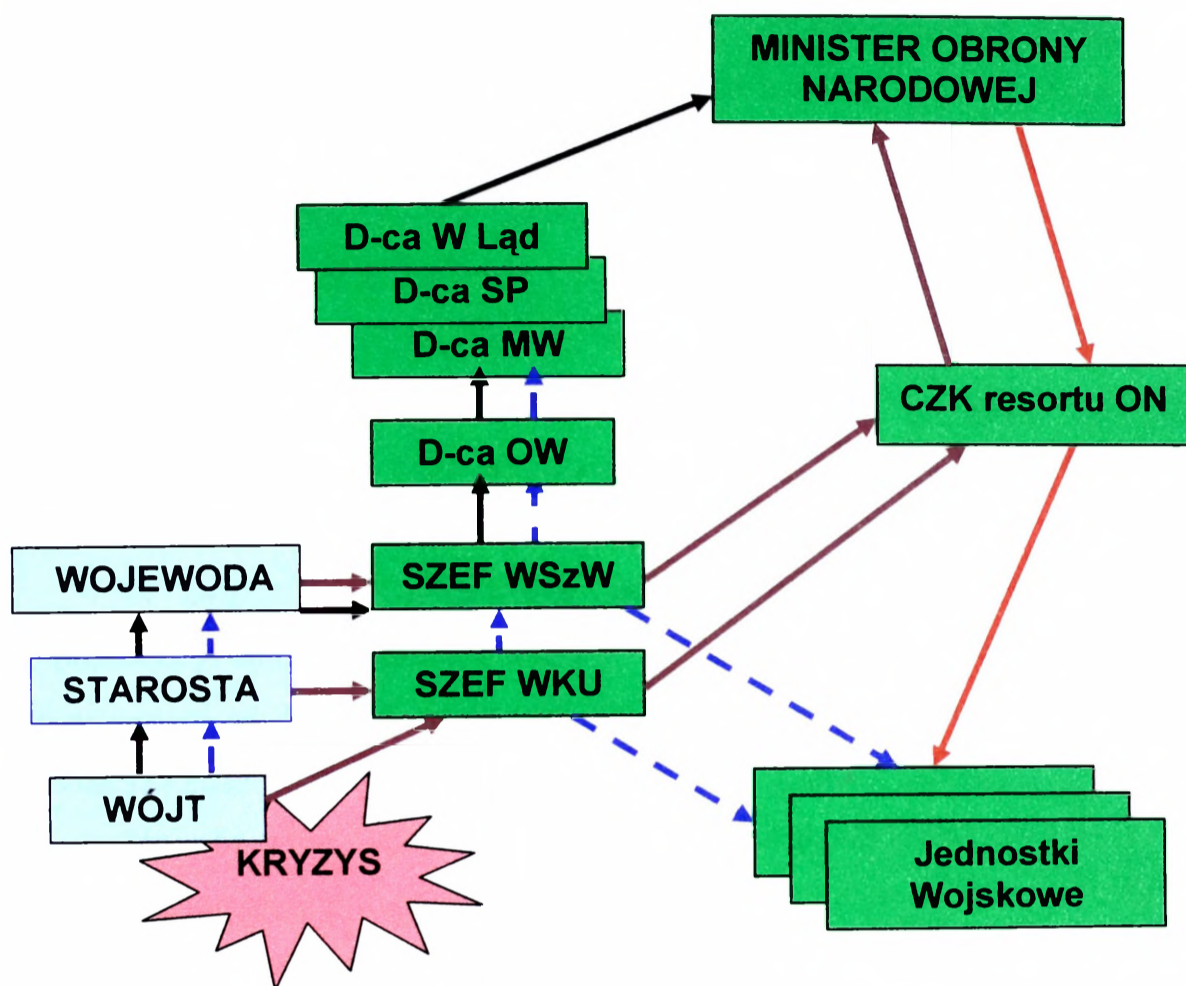
³⁹⁸ Na ten czas składa się czas oceny sytuacji przez władze cywilne w sytuacji, gdy możliwości innych sił i środków zostały wyczerpane lub są niewystarczające i wsparcie wojska jest niezbędne. Następnie sporządzenie wniosku i przesłanie poprzez wojewodę, szefa WSzW, dowódcę okręgu wojskowego, dowódcę RSZ do ministra ON w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych. Natomiast w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, gdy siły Policji są niewystarczające wniosek składa Prezes Rady Ministrów do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (również na podstawie ustawy o *stanie wyjątkowym*) a w sytuacji niecierpiącej zwłoki decyzję podejmuje Minister Obrony Narodowej na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i informuje Prezydenta.

i przygotowywanie sił i środków wojska do realizacji zadań równoległe z wspomnianym procesem decyzyjnym oraz włączenie stałych przedstawicieli WKU w skład powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego w celu poprawy współdziałania. Ograniczenie ilości ogniw pośrednich w procesie decyzyjnym o użyciu sił i środków wojska w sytuacjach kryzysowych należy osiągnąć m.in. poprzez nadanie uprawnień wójtowi i staroście do bezpośredniego wnioskowania o użycie oddziałów SZ RP do szefa WKU oraz zmianę roli WSzW i WKU w SZK resortu ON.

W sytuacjach niecierpiących zwłoki wójt i starosta powinni posiadać uprawnienia do składania wniosków bezpośrednio do komendanta WKU a informacji o powyższym zgodnie z drogą służbową do wojewody. Natomiast komendanci WKU oraz szefowie WSzW po otrzymaniu wniosku dotyczącego użycia SZ RP od organów administracji państwowej i samorządowej, powinny mieć uprawnienia bezpośredniego przesyłania takowego wniosku do Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON³⁹⁹. Natomiast kolejne szczeble drogi służbowej oraz jednostki wojskowe, których wniosek dotyczy powinny otrzymywać przedmiotowy wniosek do wiadomości.

Pozwoliłoby to dowódcom jednostek wojskowych wprowadzać wyższe stopnie gotowości, co również wpływałoby na skrócenie czasu reakcji. Po podjęciu decyzji przez Ministra Obrony Narodowej, Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON przygotowuje stosowne dokumenty decyzyjne i rozkazodawcze dla wyznaczonych jednostek. Ten skrócony sposób uruchomienia powinien głównie dotyczyć sił i środków wojska, które są ujęte w wojewódzkich, powiatowych i gminnych planach reagowania kryzysowego. Zgodnie z *ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* siły ujęte w tych planach podlegają uzgodnieniu z organami wskazanymi przez Ministra Obrony Narodowej a więc niejako wstępnie są zaakceptowane do użycia (rys.6.3.).

³⁹⁹ Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON, wzorem SZK MON i DSO SZ RP powinno posiadać bezpośredni dostęp do Ministra ON, który zgodnie z obowiązującym prawem podejmuje decyzje o użyciu SZ RP przypadku katastrof i klęsk żywiołowych.



LEGENDA:

- decyzja →
- wniosek w trybie normalnym →
- wniosek w trybie alarmowym →
- informacja o wniosku w trybie alarmowym - - - →

Rys. 6.3. Skrócony sposób reakcji na nagłe zagrożenia w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych

Źródło: Opracowanie własne

Szczególny sposób aktywacji powinien dotyczyć sił i środków wydzielonych do działań antyterrorystycznych a zwłaszcza tych elementów, które są przeznaczone do fizycznego eliminowania zagrożeń o charakterze terrorystycznym⁴⁰⁰. Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON powinno

⁴⁰⁰ Fizyczna eliminacja zagrożeń o charakterze terrorystycznym oznacza działania o charakterze siłowym, podejmowane w celu uwolnienia zakładników, odzyskania kontroli nad opanowanymi przez terrorystów obiektami, zatrzymania lub eliminacji sprawców zagrożenia o charakterze terrorystycznym, jak również odzyskania znajdujących się w ich rękach niebezpiecznych urządzeń

posiadać uprawnienia do wprowadzania stosownych stopni gotowości dla sił, które mogą być użyte w sytuacji kryzysowej - na wniosek władz cywilnych (Komendy Głównej Policji lub Zarządu Operacji Antyterrorystycznych KG Policji, Centrum Koordynacji Działań Straży Granicznej czy Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności w celu usuwania skutków ataku terrorystycznego) lub na podstawie oceny sytuacji. Jednocześnie równoległe z procedurą szybkiej aktywacji sił, zgodnie z obowiązującym prawem Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji występuje z wnioskiem dotyczącym użycia Sił Zbrojnych RP do Ministra Obrony Narodowej.

W sytuacjach niecierpiącej zwłoki wyeliminowanie szczebli pośrednich z procedury wnioskowania o użycie Sił Zbrojnych RP, które nie są szczeblami decyzyjnymi a jedynie spełniają rolę pośrednika i ewentualnie opiniującego, zmniejszy czas reakcji na zagrożenia.

Na poziomie wojewódzkim w skład zespołów zarządzania kryzysowego, które są organami opiniodawczo-doradczymi wojewodów wchodzi szefowie WSzW lub ich przedstawiciele. Celowe wydaje się **włączenie stałych przedstawicieli wojskowych komend uzupełnień** w skład powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego⁴⁰¹ z zadaniami doradzania staroście w zakresie użycia wojska w realizacji zadań zarządzania kryzysowego i rozwiązywania sytuacji kryzysowych oraz realizacji zadań współdziałania wojska z administracją samorządową. Ze względu na możliwości kadrowe wojskowych komend uzupełnień nie jest możliwe wydelegowanie stałych przedstawicieli do wszystkich gminnych zespołów zarządzania kryzysowego funkcjonujących na terytorialnym zasięgu działania tych komend. Dlatego też, celowe jest, aby podczas każdej sytuacji kryzysowej delegować do realizacji zadań współdziałania, czasowych przedstawicieli z pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP realizujących zadania zarządzania kryzysowego na terenie danej gminy. Powyższe

lub materiałów (broń, materiały wybuchowe, substancje trujące, itp.). Źródło: M. Piekarski, System jednostek taktycznych i kontrterrorystycznych w Polsce, www.wortal.sztab.org z dnia 11. 08.2006 r.

401 Włączenie przedstawicieli wojskowych komend uzupełnień w skład powiatowych zespołów zarządzania jest możliwe na podstawie art. 17, ust. 6 *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, zgodnie, z którą w skład zespołu mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez starostę. Natomiast w celu realizacji powyższego konieczna byłaby nowelizacja *Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień* umożliwiająca delegowanie przedstawicieli wojskowych komend uzupełnień w skład powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego.

w sposób zasadniczy poprawi współdziałanie w sytuacji kryzysowej pomiędzy Siłami Zbrojnymi RP a organami administracji samorządowej a więc konsekwentnie wpłynie na skrócenie czasu reakcji na nagłe zagrożenia.

Terminowe wprowadzenie wojska do akcji wymaga również sprawnego systemu wymiany informacji pomiędzy DSO SZ RP, WSzW, WKU a odpowiednio organami dyżurnymi PSP, Policji oraz wojewódzkimi i powiatowymi wydziałami zarządzania kryzysowego, w zakresie monitorowania zagrożeń, powiadamiania i alarmowania. Powyższe rozwiązania pozwolą na odpowiednio wcześniejsze podnoszenie gotowości sił i środków przewidzianych do użycia w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej i oczekiwanie w gotowości do działania na dalszy rozwój wydarzeń. Należy to osiągnąć poprzez utrzymywanie stałej łączności pomiędzy odpowiednimi, wspomnianymi wyżej komórkami. Ponadto niezbędne jest doskonalenie tego systemu podczas szkoleń i wspólnych ćwiczeń.

W załącznikach do „Planu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych”⁴⁰², które zawierają zestawienia sił i środków Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, należy dołączyć **dotatkowy podrozdział zawierający przedmiotowe zestawienia sił i środków zgodne z podziałem terytorialnym kraju na województwa**. Należy dążyć do sytuacji, w której każde województwo będzie posiadało zaplanowane do wykorzystania siły i środki Sił Zbrojnych RP do udziału w każdej sytuacji kryzysowej, w której SZ RP posiadają zdolności do wsparcia władz cywilnych. W ramach procesu planowania należy na poziomie krajowym skonfrontować możliwości Sił Zbrojnych RP w zakresie realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego z potrzebami władz cywilnych. Następnie w ramach konsultacji należy przydzielić określone zdolności SZ RP do poszczególnych województw i ująć w wojewódzkich planach reagowania kryzysowego. Należy liczyć się z koniecznością utrzymywania w SZ RP gotowości do użycia wybranych jednostek wojskowych na terenie kilku województw.

⁴⁰²Załącznikami do *Planu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych* są plany szczegółowe dotyczące: obrony przed terroryzmem, zwalczania powodzi i zjawisk lodowych, akcji odśnieżania, akcji ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych, rozpoznania i likwidacji skażeń spowodowanych awarią chemiczną (wypadkiem radiacyjnym) lub aktem terroru, oczyszczania terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych, akcji poszukiwawczo-ratowniczych oraz działań przeciwepidemicznych.

Natomiast na poziomie powiatu i gminy wspomniane zdolności SZ RP planowane do użycia powinny znaleźć się powiatowych i gminnych planach reagowania kryzysowego w formie wyciągu z planu wojewódzkiego. Powyższe, poprawi efektywność szkolenia, organizację współdziałania oraz w konsekwencji zwiększy efektywność reagowania na zaistniałe sytuacje kryzysowe.

Zakres udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych jest znaczny i w większości pokrywa przyjętą specyfikację zagrożeń niemilitarnych oraz potencjał, jaki posiada wojsko. Jednakże istnieją możliwości poprawy zakresu tego udziału poprzez zwiększenie stanów osobowych i ilości sprzętu do wsparcia władz cywilnych, wydzielenie środków transportu powietrznego do przerzutu policyjnych jednostek antyterrorystycznych w dowolny rejon kraju czy gaszenia pożarów z powietrza.

Celowe jest dokonanie analizy możliwości SZ RP w różnych rodzajach zagrożeń, w których wydzielają niewystarczającą ilość zasobów osobowych w stosunku do potrzeb a posiadają zdolności ich zmobilizowania oraz posiadają sprzęt na tzw. „zapasie nienaruszalnym” konieczny do użycia w tego rodzaju zagrożeniach. Następnie należy przygotować plan powołania żołnierzy rezerwy w trybie natychmiastowego stawiennictwa⁴⁰³ do udziału w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidowaniu ich skutków, który powinien być opracowany w formie dodatkowego załącznika lub rozdziału do „Planu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych” lub wspomnianych już planów szczegółowych. Podczas opracowania tych planów szczególną uwagę należy zwrócić na czas osiągnięcia gotowości do działania mobilizowanych specjalistów i pododdziałów. Jednostki mobilizujące powinny posiadać szczegółowe plany mobilizacyjne i zgrywające mobilizowane pododdziały. Ponadto Szef Sztabu Generalnego WP powinien corocznie planować dodatkowe środki rzeczowo – finansowe, będące w jego dyspozycji a przeznaczone na powołanie żołnierzy rezerwy na ćwiczenia wojskowe

⁴⁰³ Na podstawie § 3 ust.2 pkt 3 *Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 czerwca 2004r. w sprawie ćwiczeń wojskowych żołnierzy rezerwy* (Dz. U. z 2004 r. Nr 142 poz.1505) oraz § 7 ust. 1 załącznika do *Zarządzenia nr 5 Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 2002 r.* (Dz. Urzędowy Nr 3 poz. 19).

i używane jedynie w systemie niezbędnych ćwiczeń oraz w sytuacjach kryzysowych.

Ponadto celowe jest ujęcie w „Planie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych” **zasobów zwłaszcza osobowych będących w dyspozycji ośrodków szkolenia i centrów szkolenia**⁴⁰⁴ na tzw. etacie zmiennym. Etat ten polega na tym, że przez okres od 6 do 9 miesięcy każdego roku szkolą się kandydaci na np. na żołnierzy nadterminowych lub zawodowych. Szkolenie zazwyczaj trwa od września do maja.

Ocenia się, że w 17 ośrodkach szkolenia można użyć w sytuacjach kryzysowych ok. 8000 żołnierzy. Sprzęt, jakim dysponują ośrodki szkolenia, ich stacjonowanie oraz możliwe do użycia zasoby osobowe wskazują, że optymalnymi zagrożeniami do zwalczania, których należałoby użyć zasoby centrów i ośrodków szkolenia to pożary przestrzenne, odśnieżanie, powodzie oraz akcje poszukiwawczo-ratownicze.

Wdrożenie w SZK resortu ON omawianego w tym rozdziale informatycznego systemu wspomaganie procesów organizacyjnych planistycznych i decyzyjnych w pełni zabezpieczyłoby bieżące aktualizowanie bazy danych wydzielanych sił i środków zarówno w SZ RP jak i zainteresowanych elementach KSZK. Powyższe zwiększy możliwości wsparcia władz cywilnych przez SZ RP, zwłaszcza w takich sytuacjach kryzysowych jak zwalczanie powodzi, działania przeciwepidemiczne czy likwidacja skażeń spowodowanych awarią chemiczną (wypadkiem radiacyjnym) lub aktem terroru. Tego typu sytuacje kryzysowe mogą być długotrwałe, czas ich trwania jest możliwy do określenia, a mobilizowane zasoby SZ RP oraz zasoby ośrodków i centrów szkolenia zwiększą możliwości SZK resortu ON.

Niezbędne jest zwiększenie zakresu udziału SZ RP w obronie przed terroryzmem poprzez uwzględnienie w „Planie udziału SZ RP w działaniach antyterrorystycznych” sił i środków oddziałów specjalnych Żandarmerii Wojskowej oraz wykorzystanie potencjału wojska w zakresie zabezpieczenia transportu

⁴⁰⁴ Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych: Poznań, Oleszno, Drawsko, Sił Powietrznych: Koszalin, Artylerii i Uzbrojenia: Toruń, Łączności i Informatyki: Zegrze, na potrzeby Sił Pokojowych: Kielce, Marynarki Wojennej: Ustka, Szkoła Podoficerska Wojsk Lądowych: Wrocław, Zegrze, Poznań, Toruń, Ośrodek Szkolenia Lotniczego Dęblin, Radom, Szkoła Podoficerska SP: Dęblin, Koszalin, Marynarki Wojennej: Ustka.

powietrznego w dowolny rejon kraju wojskowych sił specjalnych i policyjnych jednostek antyterrorystycznych. Oddziały specjalne ŻW obok JW 2305 Grom, Formozy i 1 pułku specjalnego ze względu posiadane uzbrojenie, wyposażenie i wyszkolenie stanowiłyby siły przygotowane i zdolne do fizycznej likwidacji czynnika sprawczego ataku terrorystycznego.

W celu zabezpieczenia transportu powietrznego w dowolny rejon kraju zarówno wojskowych sił specjalnych jak i policyjnych jednostek antyterrorystycznych należy **stworzyć w ramach 36 sptl eskadrą lotniczą** wyposażoną w śmigłowce dla realizacji tego zadania. Ponadto przedmiotowa jednostka zapewniałaby transport powietrzny dla ratowników i sprzętu Państwowej Straży Pożarnej w trudnodostępny lub zagrożony pożarem teren. Centralne położenie jednostki umożliwiłoby transport jednostek typu Grom i pododdziałów antyterrorystycznych policji w dowolny rejon kraju. Jej umieszczenie w strukturze 36 sptl zapewni zabezpieczenie logistyczne, zaplecze remontowo – techniczne oraz szkoleniowe. W ramach tej jednostki powinny również znaleźć się śmigłowce przeznaczone do realizacji zadań rozpoznawczych i takich jak desant antyterrorystów na dachy budynków czy statki.

W eskadrze powinny się znaleźć śmigłowce klasy W-3 „Sokół” lub Bell-412 (zatem zdolne do przewozu 10 –12 ludzi z pełnym uzbrojeniem), jak i maszyny cięższe, klasy Mi –17 lub S-92 (zdolne do przewozu co najmniej 20 ludzi, a także lekkich pojazdów, desantowania łodzi, pełnienia roli latającego stanowiska dowodzenia itp.). Uzupełnieniem powinny być lekkie śmigłowce, takie jak SW-4 czy MH-6, stosowane głównie do rozpoznania i obserwacji, ale czasem także do specyficznych zadań, jak desantowanie kiluosobowych grup szturmowych na dachy budynków lub statki, lub stanowiska strzelców wyborowych⁴⁰⁵. Powyższe rozwiązanie byłoby rozwiązaniem idealnym, jednakże jego mankamentem są znaczne nakłady finansowe na pozyskanie środków powietrznych oraz ich utrzymanie w wymaganych reżimach gotowości bojowej. Celowe wydaje się próba pozyskania części środków finansowych z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na omawiane przedsięwzięcie w zamian za gotowość do realizacji zadań dotyczących przerzutu policyjnych pododdziałów antyterrorystycznych.

⁴⁰⁵ M. Piekarski, *System jednostek taktycznych i kontrterrorystycznych w Polsce*, www.wortal.sztab.org z dnia 11. 08.2006 r. s. 8.

Innym wariantem, byłoby wykorzystanie środków powietrznych w funkcjonujących strukturach Sił Powietrznych i Wojsk Lądowych poprzez nałożenie na nich dodatkowych zadań zabezpieczenia transportu powietrznego sił specjalnych w dowolny rejon kraju. Mankamentem tego wariantu jest wydłużenie czasu reakcji o czas przylotu środków transportowych z Tomaszowa Mazowieckiego oraz z Łęczycy do lotniska Okęcie. Ponadto utrudnieniem byłoby również połączenie zadań dodatkowych z realizacją zadań zasadniczych, które realizują proponowane do wydzielenia środki powietrzne. Powyższe, mogłyby wiązać się z zmniejszeniem ilości wydzielanych środków i zwiększeniem czasu osiągania gotowości w pewnych okresach szkoleniowych⁴⁰⁶.

Należy **poszerzyć zakres udziału SZ RP w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych o wsparcie Straży Granicznej** w przeciwdziałaniu takim zagrożeniom jak masowe migracje ludności czy przemyt materiałów niebezpiecznych, radioaktywnych oraz broni. Straż Graniczna powinna oszacować potrzeby wsparcia przez Siły Zbrojne RP, bazując na zagrożeniach oraz wykorzystując doświadczenia własne i innych państw. Następnie na podstawie tych potrzeb Sztab Generalny WP powinien opracować *Plan udziału SZ RP we wsparciu Straży Granicznej w sytuacjach kryzysowych*, który byłby załącznikiem aktualnie obowiązującego *Planu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*.

Plan ten winien zawierać dane niezbędne dla sztabów kryzysowych SZ RP i SG podczas sytuacji kryzysowej. Do zasadniczych danych należy m.in. zaliczyć: zestawienie sił i środków wydzielanych do udziału w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, szczegółowe procedury aktywacji i użycia sił i środków SZ RP, zasady wsparcia logistycznego, zabezpieczenie medyczne, dowodzenie i koordynacja działań oraz zestawienie punktów kontaktowych.

Zgodnie z wynikami ankietowania do głównych zadań, jakie powinny być realizowane przez Siły Zbrojne RP w ramach wsparcia Straży Granicznej należy

⁴⁰⁶ Ułatwieniem dla planistów (oficerów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe) byłoby wdrożenie opisanego w niniejszym rozdziale na stronach 214-216, informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne, planistyczne i decyzyjne z modułem uaktualniania informacji o stanie zasobów. Powyższe pozwoliłoby na elastyczne i terminowe reagowanie na wszelkie zmiany wynikające z potrzeb realizacji zasadniczych zadań wydzielonych środków powietrznych.

zaliczyć: przygotowanie miejsc do czasowego przebywania migrującej ludności, wsparcie w patrolowaniu szlaków komunikacyjnych w strefie nadgranicznej, konwojowanie, wsparcie logistyczne Straży Granicznej, wsparcie w zakresie rozpoznania terenu oraz izolacji rejonu działania podczas sytuacji kryzysowej.

W celu zwiększenia potencjału SZ RP w zakresie udziału w gaszeniu pożarów przestrzennych, należy w ramach współdziałania z MSWiA **doposażyć śmigłowce Mi-8 i W-3W w podwieszane zbiorniki do gaszenia pożarów**⁴⁰⁷. Ponadto w programach szkolenia załóg śmigłowców oraz personelu naziemnego należy ująć specjalistyczne szkolenie do realizacji zadań gaszenia pożarów przestrzennych z powietrza. Szkolenie powinno zawierać zagadnienia dotyczące technik podwieszania pojemników na wodę do śmigłowców, nabierania wody do podwieszonego pojemnika oraz jej zrzutu w rejonie pożaru. Posiadanie przez Siły Zbrojne RP śmigłowców przystosowanych do gaszenia pożarów z powietrza zwiększy możliwości Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, która odpowiada za zabezpieczenie przeciwpożarowe poligonów podczas ćwiczeń wojskowych. Posiadanie zdolności realizacji zadań gaszenia pożarów z powietrza wpłynie na zwiększenie bezpieczeństwa załóg pożarniczych, które zadanie gaszenia pożarów na poligonach realizują jedynie z ziemi, co ze względu na możliwość wystąpienia niewybuchów stanowi zagrożenie dla ich życia i utrudnia prowadzenie skutecznej akcji pożarniczej.

Zakres *Planu udziału Sił Zbrojnych RP w oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych* należy poszerzyć o 4 zdalnie sterowane pojazdy rozminowania „inspektor”⁴⁰⁸, co pozwoli na wsparcie pododdziałów antyterrorystycznych policji, BOR i ABW w zakresie oczyszczania terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych oraz improwizowanych urządzeń wybuchowych stosowanych przez terrorystów oraz o 6 zespołów przewodnik z psem do wykrywania materiałów wybuchowych i broni.

⁴⁰⁷ Niektóre kraje członkowskie NATO, w których występuje zagrożenie powstania pożarów przestrzennych (np. Hiszpania, Grecja, Węgry, Turcja) posiadają na wyposażeniu sił zbrojnych środki do gaszenia pożarów z powietrza.

⁴⁰⁸ Obecnie (grudzień 2007) 2 zdalnie sterowane pojazdy rozminowania „inspektor” znajdują się w Afganistanie, jednakże zgodnie z opinią dowódcy kontyngentu w warunkach tego kamienistego kraju nie sprawdzają się i należy liczyć się z możliwością ich wycofania. Źródło: Szefostwo Inżynierii Wojskowej SG WP.

W celu odpowiednio wczesnego uzyskania informacji oraz przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom w Siłach Zbrojnych RP w trybie ciągłym funkcjonują: System Obrony Powietrznej, Zintegrowany System Rozpoznania, System Wykrywania Skażeń oraz system dyżurnych służb operacyjnych. Pozyskane dzięki tym systemom informacje, przekazywane w ramach systemu dyżurnych służb operacyjnych do organów decyzyjnych wszystkich szczebli dowodzenia z kierownictwem resortu Obrony Narodowej włącznie, pozwalają na bieżąco reagować na ewentualne zagrożenia.

6.3. SPOSÓB OSIĄGNIĘCIA POSTULOWANEJ KONCEPCJI

Przepisy prawne dotyczące udziału oddziałów i pododdziałów SZ RP w sytuacjach kryzysowych, dotyczą zarówno struktur cywilnych oraz wojskowych i znajdują się w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (ustawach i rozporządzeniach) oraz w resortowych dokumentach normatywnych.

Dlatego też, osiągnięcie postulowanej koncepcji „Udziału Sił Zbrojnych RP w przeciwdziałaniu, zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych” powinno się odbyć poprzez znowelizowanie lub zmianę istniejących aktów prawnych dotyczących Kraiowego Systemu Zarządzania Kryzysowego w zakresie mającym wpływ na pełne i efektywne wykorzystanie możliwości Sił Zbrojnych RP. Tylko zmiany w przepisach tej rangi są skuteczne w stosunku do wszystkich podmiotów zaangażowanych w zarządzanie kryzysowe i dają realną możliwość egzekwowania ustanowionych reguł postępowania. Zmiany w tych przepisach pozwolą również wykluczyć ewentualne spory kompetencyjne oraz mogące powstać wątpliwości dotyczące legalności określonych działań podczas udziału sił wojska w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych.

Natomiast zmiany w dokumentach normatywnych Ministerstwa Obrony Narodowej powinny dotyczyć Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON oraz zakresu i zasad udziału SZ RP w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych.

Zaproponowane w koncepcji zmiany w Krajowym Systemie Zarządzania Kryzysowego dotyczą: definicji Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego i jego funkcjonowania podczas każdego stanu w państwie, koordynacji w obszarze zarządzania kryzysowego na poziomie centralnym, uporządkowania spraw

związanych z organami opiniodawczo - doradczymi Prezesa Rady Ministrów, systemu ćwiczeń i szkolenia, wzmocnienia RCB podczas sytuacji kryzysowych, współdziałania Sił Zbrojnych RP z elementami podsystemu pozamilitarnego oraz informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne planistyczne i decyzyjne. Powyższe należy wprowadzić głównie poprzez nowelizację ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym oraz w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy.

Przyjęcie proponowanego rozwiązania dotyczącego definicji Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego oraz doprecyzowania, że system ten powinien funkcjonować podczas każdego stanu w państwie byłoby możliwe poprzez dodanie po § 3 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym § 3 ust. 5 w następującym brzmieniu:

„5) Krajowy System Zarządzania Kryzysowego to układ wzajemnie powiązanych podsystemów zarządzania organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, powiązań informacyjnych, reguł funkcjonowania oraz zasobów, tworzących jednolitą strukturę, realizujący zadania przygotowania, zapobiegania, reagowania i odbudowy w celu eliminacji wystąpienia sytuacji kryzysowej lub minimalizacji jej skutków we wszystkich stanach funkcjonowania państwa⁴⁰⁹. Krajowy System Zarządzania Kryzysowego jest powołany do realizacji swoich zadań w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny”.

Natomiast w celu nadania Prezesowi Rady Ministrów uprawnień jednoosobowego kierownictwa w zakresie zarządzania kryzysowego i konsekwentnie koordynacji działań na szczeblu państwa należy § 7 ust. 1 nadać brzmienie:

„1. Prezes Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.”

Jednocześnie należy wykreślić § 7 ust. 2 i 3 dotyczący uprawnień do zarządzania kryzysowego ministra właściwego do spraw wewnętrznych w przypadkach niecierpiących zwłoki.

⁴⁰⁹ Przedmiotową definicję zaproponowano na podstawie proponowanej i uzasadnionej w rozdziale pierwszym niniejszej dysertacji definicji tzw. „Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego”.

Ponadto dążąc do nadania Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa uprawnień do koordynowania - w imieniu Prezesa Rady Ministrów - działania podsystemów zarządzania kryzysowego resortów i instytucji centralnych państwa oraz służb, systemów ratowniczych i inspekcji charakterze ogólnokrajowym, w zadaniach Rządowego Centrum Bezpieczeństwa po § 11 ust. 2 pkt 4 dodać § 11 ust. 2 pkt 5 w brzmieniu:

„5) koordynowanie działań organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego w zakresie zwalczania i likwidowania skutków zagrożeń w wymiarze krajowym i międzynarodowym,”

W celu włączenia Szefa Sztabu Generalnego WP i Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego należy po § 8 ust. 3 pkt 7) dodać § 8 ust. 3 pkt 8 oraz § 8 ust. 3 pkt 9 w brzmieniu:

„8) Szef Sztabu Generalnego WP,

9) Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej,”

W celu wzmocnienia podczas sytuacji kryzysowej Rządowego Centrum Bezpieczeństwa ekspertami z resortów, instytucji centralnych państwa, służb, systemów ratowniczych i inspekcji należy w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów określającym organizację i tryb działania Centrum⁴¹⁰ zawrzeć delegację składającą się z dwóch ust. w brzmieniu:

„1. Ministrowie kierujący określonym działem administracji rządowej oraz dyrektorzy (szefowie) służb, systemów ratowniczych i inspekcji wydzielają ekspertów do komórek wewnętrznych Rządowego Centrum Bezpieczeństwa - stosownie do zapotrzebowania dyrektora Centrum.

2. Wydzieleni w niezbędnej ilości eksperci realizują zadania przydzielone przez dyrektora Centrum tylko okresie trwania sytuacji kryzysowej oraz podczas ćwiczeń i szkoleń.”

W celu pozostawienia funkcji opiniodawczo - doradczych Prezesowi Rady Ministrów i Radzie Ministrów w zakresie zarządzania kryzysowego tylko w gestii Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego należy znieść w drodze

⁴¹⁰ Zgodnie z Art. 10. ust. 4 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, organizację i tryb działania Centrum, uwzględniając potrzebę ciągłości funkcjonowania Centrum.

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów⁴¹¹ Zespół do Spraw Kryzysowych. Natomiast z zadań Stałego Komitetu Rady Ministrów należy wyłączyć przygotowywanie, uzgadnianie i przedstawianie Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów opinii lub rekomendacji projektów dokumentów rządowych dotyczących zarządzania kryzysowego. Wyłączenia z zadań Stałego Komitetu Rady Ministrów obszaru zarządzania kryzysowego należy dokonać poprzez nowelizację Zarządzenia Nr 77 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów. Po § 3 ust.2 wspomnianego zarządzenia należy dodać § 3 ust. 3 w brzmieniu:

„3. Stały Komitet Rady Ministrów nie rozpatruje spraw dotyczących zarządzania kryzysowego, które są w gestii Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.”

W celu uporządkowania zagadnień związanych z **koordynacją** działań wydzielonych sił i środków SZ RP oraz zabezpieczeniem logistycznym wszystkich podmiotów biorących udział w zwalczaniu i usuwaniu skutków sytuacji kryzysowej, należy w planach reagowania kryzysowego na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym zawrzeć elementy dotyczące tych zagadnień. Dlatego też, w nowelizacji ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym po § 5 ust. 2 pkt 1e należy dodać § 5 ust. 2 pkt 1f w następującym brzmieniu:

„f) zasady koordynacji działań oraz zabezpieczenia logistycznego wszystkich podmiotów biorących udział w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych,”

Decyzja dotycząca opracowania i wdrożenia w ramach KSZK, informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne planistyczne i decyzyjne powinna zapaść na poziomie Rady Ministrów. Wykonawcą tego zadania powinno być Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które w ramach realizacji zadania powinno powołać „Zespół Ekspertski” złożony z przedstawicieli resortów, instytucji centralnych państwa, służb, systemów ratowniczych i inspekcji uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym w celu opracowania wymagań i założeń systemu. Następnie zgodnie z obowiązującym prawem w ramach

⁴¹¹ Na podstawie art. 12 ust. 1 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. Z 1999 r. nr 82, poz. 929, z 2000 r. nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r. nr 102, poz. 1116 i nr. 154, poz. 1799 i 1800).

przetargu powinien być wybrany optymalny system i jego wykonawca⁴¹² a po jego opracowaniu i przyjęciu, powinien zostać wdrożony w elementach KSZK.

W celu osiągnięcia postulowanej koncepcji należy również dokonać zmian w dokumentach normatywnych resortu ON dotyczących reorganizacji organu opiniodawczo-doradczego i koordynacyjno-wykonawczego szczebla centralnego, wykreślenia zadań realizowanych przez GRK Dowództwa Operacyjnego podczas niemilitarnych sytuacji kryzysowych oraz wydania „Instrukcji Systemu Zarządzania kryzysowego resortu ON”.

Zmiany dotyczące reorganizacji organów systemu szczebla centralnego oraz wykreślenia GRK Dowództwa Operacyjnego należy wprowadzić zarządzeniem Ministra Obrony Narodowej w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu Obrony Narodowej. W zarządzeniu tym należy określić:

- przeznaczenie, zadania oraz strukturę organizacyjną Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON ,
- skład, zakres działania oraz miejsce i tryb pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego MON,
- przeznaczenie, strukturę organizacyjną oraz zadania Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON czasu „K” ,
- stany gotowości kryzysowej dla elementów SZK resortu ON oraz dla wydzielanych sił i środków SZ RP w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych.

Ponadto w ramach organizacji współdziałania w zarządzeniu należy ująć zapis nakazujący wydzielanie oficerów operacyjno-łącznikowych, w zależności od rodzaju sytuacji kryzysowej do: Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, Sztabu Kryzysowego Komendy Głównej Policji i Centrum Koordynacji Działań Straży Granicznej. Natomiast w obsadzie Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON czasu „K” należy imiennie wyznaczyć te osoby. Powyższe należy uprzednio skoordynować z wspomnianymi sztabami i uzgodnić zakres zadań oficerów operacyjno-łącznikowych. Natomiast strukturę organizacyjną czasu „P” należy stworzyć

⁴¹² Uwzględniając już funkcjonujące informatyczne systemy wspomagające systemy procesy zarządzania kryzysowego z możliwością ich kompilacji opracowanie wersji optymalnej systemu nie będzie kosztowne.

decyzją Ministra Obrony Narodowej poprzez przeformowanie Dyżurnej Służby Operacyjnej Sił Zbrojnych RP na Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON.

W „Instrukcji Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON”, którą należy wprowadzić do użycia zarządzeniem Ministra Obrony Narodowej należy uwzględnić:

- zasady powołania i funkcjonowania organów opiniotawczo-doradczych każdego szczebla SZK resortu ON,
- zasady funkcjonowania organów koordynacyjno-planistycznych SZK resortu ON⁴¹³, ich skład, wyposażenie, procedury aktywacji, tryb działania, system meldunkowy oraz wzory podstawowych dokumentów,
- zestawienie zasadniczych przedsięwzięć w ramach podnoszenia gotowości kryzysowej dla elementów SZK resortu ON oraz dla wydzielanych sił i środków SZ RP w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych,
- zasady podejmowania decyzji o użyciu sił i środków uwzględniające skrócenie czasu reakcji na nagłe zagrożenia,
- zasady monitorowania, planowania i reagowania w sytuacji kryzysowej.

Niezbędna jest nowelizacja rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień, która umożliwiłaby delegowanie przedstawicieli Wojskowych komend Uzupełnień w skład powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego. W tym celu należy po § 5. ust. 4a dodać § 5. ust. 4b w brzmieniu;

„b) koordynowanie użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych w realizacji zadań zarządzania kryzysowego poprzez współdziałanie ze starostą w zakresie planowania i koordynacji udziału wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z powiatowym planem reagowania kryzysowego,”

Zmiany w **zakresie udziału SZ RP w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych** należy wprowadzić w *Planie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*. Należy opracować kolejny dziedzinowy załącznik do tego planu, który należy nazwać *Planem udziału Sił Zbrojnych RP w wsparciu Straży Granicznej w sytuacjach kryzysowych*.

⁴¹³ W zadaniach dla GRK Dowództwa Operacyjnego należy uwzględnić jedynie zadania realizowane podczas kryzysów polityczno-militarnych.

Ponadto wspomniane szczegółowe plany dziedzinowe będące załącznikami do *Planu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych* należy poszerzyć o dane zawierające zestawienia sił i środków zgodne z podziałem terytorialnym kraju na województwa.

Plan udziału Sił Zbrojnych RP w działaniach antyterrorystycznych należy poszerzyć o siły i środki oddziałów specjalnych Żandarmerii Wojskowej w Warszawie, Mińsku Mazowieckim i Gliwicach, 4 zdalnie sterowane pojazdy rozminowania „inspektor” oraz o 6 zespołów przewodnik z psem do wykrywania materiałów wybuchowych i broni.

Natomiast mobilizowane zasoby osobowe i sprzęt możliwy do użycia z tzw. „zapasu nienaruszalnego” oraz zasoby będące w dyspozycji ośrodków szkolenia i centrów szkolenia na tzw. etacie zmiennym należy ująć w *Planie udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych*, *Planie udziału Sił Zbrojnych RP w akcji odśnieżania* oraz w *Planie udziału Sił Zbrojnych RP w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych*.

W *Planie rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2009 – 2014* należy zaplanować wyposażenie śmigłowców Mi-8 i W-3W w podwieszane zbiorniki do gaszenia pożarów a następnie te zdolności należy ująć w *Planie udziału Sił Zbrojnych RP w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych*.

Problem zabezpieczenia transportu powietrznego w dowolny rejon kraju wojskowych sił specjalnych oraz policyjnych jednostek antyterrorystycznych należy rozwiązać poprzez zaplanowanie w *Planie rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2009 – 2014* utworzenia w ramach 36 sptl nowej eskadry transportowej lub poprzez dodanie tych zadań zabezpieczenia transportu Siłom Powietrznym i Wojskom Lądowym w ramach *Planu udziału Sił Zbrojnych w działaniach antyterrorystycznych* ze stosownymi czasami gotowości realizacji tych zadań.

ZAKOŃCZENIE

Udział Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych jest jedną z podstawowych misji wojska w czasie pokoju. Realizacja tej misji zwiększa poczucie bezpieczeństwa naszych obywateli oraz pozwala na uniknięcie lub ograniczenie strat wśród ludności i zniszczeń w infrastrukturze naszego kraju. Dlatego też doskonalenie wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych, w zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa jest niezbędnym działaniem w celu poprawy bezpieczeństwa naszych obywateli. Należy podkreślić, że powinien to być ważny kierunek transformacji i rozwoju SZ RP, zwłaszcza w obszarze przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym. Proponowana w niniejszej rozprawie koncepcja udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych, służyłaby pełnemu wykorzystaniu zdolności i możliwości wojska w tym zakresie.

Celem prowadzonych badań było opracowanie koncepcji udziału Sił Zbrojnych RP w przeciwdziałaniu, zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych w ramach Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego, na terenie RP, w czasie pokoju, na bazie dotychczasowych rozwiązań i doświadczeń, aby udział ten realizowany był efektywnie z wykorzystaniem posiadanego przez wojsko potencjału. Cel ten osiągnięto poprzez analizę oraz uporządkowanie podstawowych pojęć badanego obszaru. Następnie dokonano identyfikacji zagrożeń niemilitarnych, w których zwalczaniu i likwidowaniu skutków pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP mogą brać udział. Podstawą do opracowania koncepcji była analiza uwarunkowań prawno-organizacyjnych oraz aktualnego stanu funkcjonowania Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego, oraz Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON. Jednocześnie, dokonano analizy zakresu udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych oraz zakresu udziału sił zbrojnych wybranych państw NATO we wsparciu władz cywilnych. Szczególną uwagę poświęcono analizie udziału Sił Zbrojnych RP w krajowych ćwiczeniach reagowania kryzysowego i sytuacjach kryzysowych.

Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie szeregu wniosków, które generalnie dotyczą obszarów przedmiotu badań w zakresie Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego, Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON oraz zakresu udziału sił Zbrojnych RP zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych.

W zakresie **Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego** do głównych wniosków należy zaliczyć te dotyczące: koordynacji działań w obszarze zarządzania kryzysowego, wzmocnienia ekspertami Rządowego Centrum Bezpieczeństwa podczas sytuacji kryzysowej oraz informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne, decyzyjne i planistyczne.

W aspekcie **koordynacji działań** w obszarze zarządzania kryzysowego można stwierdzić, że na szczeblu centralnym koordynacja realizowana przez organ kolegialny, jakim jest Rada Ministrów, nie jest efektywna ze względu na częstotliwość posiedzeń. Ponadto funkcjonujący na szczeblu rządowym organ sztabowy, jakim jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, nie posiada uprawnień do koordynowania w imieniu Rady Ministrów działań podsystemów zarządzania kryzysowego resortów i instytucji centralnych państwa oraz służb, systemów ratowniczych i inspekcji. Jednocześnie w obecnie funkcjonujących dokumentach normatywnych brak jest jednoznacznie określonych zasad koordynacji podmiotów biorących udział w sytuacji kryzysowej.

W odniesieniu do **wzmocnienia ekspertami Rządowego Centrum Bezpieczeństwa** podczas sytuacji kryzysowej stwierdzono, że przy planowanej tak minimalnej obsadzie etatowej (planowane jest ok. 70 etatów), w sytuacjach kryzysowych, kiedy należy utrzymywać dyżury całodobowe, Centrum nie będzie posiadało możliwości efektywnej koordynacji działania podsystemów zarządzania kryzysowego resortów, służb, systemów ratowniczych i inspekcji oraz realizacji swoich ustawowych zadań.

W ramach KSZK w niektórych działach administracji rządowej, służbach, a nawet wojewódzkich podsystemach zarządzania kryzysowego, funkcjonują różnego typu **informatyczne systemy wspomagające procesy organizacyjne, decyzyjne i planistyczne**, które nie są kompatybilne, i ich zastosowanie jest ograniczone. Ich wieloszczeblowość i wielostanowiskowość także jest

ograniczona i obejmuje jedynie strukturę poszczególnego podsystemu zarządzania kryzysowego. Brak jest systemu, który posiadałby bazę danych całego KSZK, wymiennie wykorzystywaną przez poszczególnych użytkowników w ramach koordynacji działań i współdziałania.

Natomiast w zakresie zmian w Systemie Zarządzania Kryzysowego resortu ON do głównych należy zaliczyć zmiany w strukturze organu opiniodawczo-doradczego i koordynacyjno-wykonawczego szczebla centralnego, „Instrukcji Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON” czy skrócenia czasu reakcji na nagłe zagrożenia.

Funkcjonujący w ramach **Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON** tzw. organ opiniodawczo-doradczy Ministra Obrony Narodowej, jakim jest Zespół Kierownictwa MON nie posiada podstawy prawnej, zakresu działania oraz przyjętego trybu pracy. Jedynie w *Decyzji nr Z-1/ MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 lutego 2007 r. w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu Obrony Narodowej* sprecyzowano, że zarządzanie kryzysowe w Ministerstwie Obrony Narodowej sprawuje Minister ON z pomocą Zespołu Kierownictwa MON. W praktyce Zespół nie spełnia roli organu opiniodawczo-doradczego. Ponadto System Zarządzania Kryzysowego resortu ON nie posiada zdolności do pełnienia całodobowego dyżuru, monitorowania sytuacji kryzysowej, współdziałania z innymi centrami zarządzania kryzysowego oraz wsparcia procesu decyzyjnego Ministra ON w sytuacji, gdy nie aktywowano SzK MON. Zadania te są realizowane przez DSO SZ RP, które nie jest elementem systemu, lecz te zadania realizuje dodatkowo. Brakuje zatem zachowania ciągłości od okresu poprzedzającego powstanie sytuacji kryzysowej, jej powstanie i trwanie do czasu aktywacji SzK MON.

W SZK resortu ON poszczególne elementy tego systemu, jakimi są Grupy Reagowania Kryzysowego, Grupy Operacyjne i Zespoły Operacyjne rozmieszczone w dowództwach, sztabach i jednostkach wojskowych, zostały zorganizowane i funkcjonują na podstawie *Decyzji nr Z-1/ MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 lutego 2007 r. w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu Obrony Narodowej*. W decyzji tej ujęto skład systemu, określono stany gotowości kryzysowej oraz delegację dla dowódców (dyrektorów, szefów,

komendantów, kierowników) wspomnianych elementów do określenia składu, organizacji i zadań podległych im grup lub zespołów. W efekcie w poszczególnych grupach i zespołach istnieje dowolność w aspekcie składu, wyposażenia, procedur, zasad współdziałania, dokumentacji, trybu działania czy systemu meldunkowego. Wpływa to na efektywność i skuteczność realizacji zadań zarządzania kryzysowego. Niestety, pomimo kilkuletniego funkcjonowania systemu, nie opracowano „Instrukcji Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON”, która ujednoliciłaby funkcjonowanie SZK resortu ON.

Jednocześnie do głównych wniosków dotyczących zakresu udziału sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych należy zaliczyć: wsparcie Straży Granicznej podczas sytuacji kryzysowych, zwiększenie stanów osobowych do udziału w sytuacjach kryzysowych, wydzielenie transportu powietrznego do przerzutu w dowolny rejon kraju jednostek antyterrorystycznych, posiadanie zdolności do gaszenia pożarów z powietrza.

W *Planie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych* w zależności od rodzaju sytuacji kryzysowej do udziału w akcji planuje się od kilkuset specjalistów np. w działaniach przeciwepidemicznych, do ok. 12 tys. żołnierzy - w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych. Doświadczenia z powodzi w 1997 r., gdzie było zaangażowanych ok. 45 tys. żołnierzy wskazują na dużo większe potrzeby. Ponadto w niektórych wojewódzkich planach reagowania kryzysowego nie zaplanowano użycia wojska⁴¹⁴ a więc konsekwentnie pracownicy tych wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego nie posiadają informacji o możliwościach użycia wojska i nie planują tego użycia podczas ćwiczeń i szkoleń.

Z analizy zagrożeń terrorystycznych przeprowadzonej w rozdziale drugim niniejszej dysertacji wynika, że potencjalne cele ataków terrorystycznych znajdują się w wielu miejscach naszego kraju. Niezbędne jest posiadanie zawczasu przygotowanego transportu powietrznego, zdolnego do przerzutu w dowolny rejon kraju zarówno wojskowych sił specjalnych, jak i policyjnych jednostek antyterrorystycznych.

⁴¹⁴ Wynika to z przeprowadzonych badań ankietowych.

Siły Zbrojne RP nie posiadają środków lotniczych przeznaczonych do gaszenia pożarów z powietrza i nie wydzielają ich na potrzeby Państwowej Straży Pożarnej. Zasadniczą przyczyną takiego stanu jest brak specjalistycznego sprzętu (podwieszane zbiorniki na wodę). Ponadto personel latający i naziemny nie posiada przygotowania specjalistycznego do wykonywania tego typu zadań. PSP nie posiada statków powietrznych do gaszenia pożarów, natomiast Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, która jest odpowiedzialna za bezpieczeństwo lasów i ewentualne ich gaszenie, czarteruje od firm prywatnych 48 środków lotniczych do realizacji tego zadania.

W ślad za wnioskami wynikającymi z przeprowadzonych badań, w **zaproponowanej koncepcji przyjęto szereg rozwiązań**, których implementacja w ocenie autora rozprawy, zapewni efektywne i sprawne wykorzystanie potencjału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych.

Pożądane jest uporządkowanie zagadnień związanych z **koordynacją działań** w obszarze zarządzania kryzysowego poprzez nowelizację *ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* i nadanie Prezesowi Rady Ministrów uprawnień do jednoosobowego kierownictwa w zakresie zarządzania kryzysowego i co za tym idzie koordynacji działań na szczeblu państwa, nadanie Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa uprawnień do koordynowania - w imieniu Prezesa Rady Ministrów - działania podsystemów zarządzania kryzysowego działów administracji rządowej, służb, systemów ratowniczych i inspekcji. Celowe jest ujęcie w krajowym, wojewódzkich, powiatowych i gminnych planach reagowania kryzysowego zalecenia do określenia zasad koordynacji podmiotów biorących udział w sytuacji kryzysowej.

W celu **wzmacniania** (planowanego zgodnie z *Ustawą o zarządzaniu kryzysowym*) **Rządowego Centrum Bezpieczeństwa** ekspertami z resortów, instytucji centralnych państwa, służb, systemów ratowniczych i inspekcji należy w rozporządzeniu wykonawczym do wspomnianej ustawy określającym organizację i tryb działania Centrum zawrzeć delegację nakazującą ministrom kierującym określonym działem administracji rządowej oraz dyrektorom (szefom) służb, systemów ratowniczych i inspekcji, wydzielanie w razie wystąpienia sytuacji

kryzysowej, ekspertów do komórek wewnętrznych Centrum. Niektórzy z ekspertów dodatkowo powinni pełnić funkcje łącznikowe z macierzystą instytucją. Powyższe zapewni właściwą pracę Centrum, koordynację działań i wsparcie procesu decyzyjnego Prezesa Rady Ministrów podczas sytuacji kryzysowej.

W celu poprawy procesów organizacyjnych, szkoleniowych, planistycznych oraz decyzyjnych konieczne jest opracowanie i wdrożenie w ramach KSZK, jednego **informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne, decyzyjne i planistyczne**. System ten powinien być system wieloszczeblowym i wielostanowiskowym, obejmującym całą strukturę i zasoby KSZK. Powinien umożliwić gromadzenie i uaktualnianie bazy danych o siłach i środkach możliwych do użycia w każdego rodzaju sytuacji kryzysowej i na każdym szczeblu KSZK. Powinien wspomagać monitorowanie sytuacji kryzysowej, planowania działań i podejmowania decyzji w zakresie przeciwdziałania i usuwania skutków sytuacji kryzysowej. Ponadto powinien wspomagać proces szkolenia elementów KSZK.

W celu **uporządkowania struktur SZK resortu ON** szczebla centralnego należy rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej powołać organ opiniotawczo-doradczy ministra o nazwie Zespół Zarządzania Kryzysowego MON. W rozporządzeniu należy określić jego skład, zakres działania oraz miejsce i tryb pracy. Natomiast na bazie DSO SZ RP należy powołać Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu ON, jako organ koordynacyjno-wykonawczy w zakresie zarządzania kryzysowego podległy Ministrowi Obrony Narodowej oraz jako pomocniczy organ dowodzenia (centralny ośrodek alarmowania i powiadamiania w SZ RP) Szefa Sztabu Generalnego WP. Połączenie tych dwóch funkcji pozwoli na oszczędności finansowe, ale nie wpłynie na jakość realizowanych zadań ze względu na ich podobieństwo.

Należy opracować i zarządzeniem Ministra Obrony Narodowej wprowadzić **„Instrukcję Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON”**, która ujednoliciłaby zadania i strukturę organizacyjną poszczególnych elementów SZK resortu ON, procedury aktywacji systemu, zasady współdziałania, planowania i reagowania w sytuacji kryzysowej, wprowadziłaby stany gotowości alarmowej i stopnie gotowości alarmowej, czy „Zestawienie zasadniczych przedsięwzięć w

ramach podnoszenia gotowości alarmowej” nie tylko dla systemu, ale również dla wydzielanych sił i środków SZ RP.

Należy **poszerzyć zakres udziału SZ RP w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych o wsparcie Straży Granicznej** w przeciwdziałaniu takim zagrożeniom jak masowe migracje ludności czy przemyt materiałów niebezpiecznych, radioaktywnych oraz broni. Do głównych zadań, jakie powinny być realizowane przez Siły Zbrojne RP w ramach wsparcia Straży Granicznej należy zaliczyć: przygotowanie miejsc do czasowego przebywania migrującej ludności, wsparcie Żandarmerii Wojskowej w patrolowaniu szlaków komunikacyjnych w strefie nadgranicznej, konwojowanie, wsparcie logistyczne Straży Granicznej wsparcie w zakresie rozpoznania terenu oraz izolacji rejonu działania podczas sytuacji kryzysowej.

Należy do *Planu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych* opracować załącznik dziedzinowy, jakim powinien być *Plan udziału SZ RP we wsparciu Straży Granicznej w sytuacjach kryzysowych*. Przedmiotowy załącznik winien zawierać: zestawienie sił i środków wydzielanych do udziału w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, szczegółowe procedury aktywacji i użycia sił i środków SZ RP, zasady wsparcia logistycznego, zabezpieczenie medyczne, dowodzenie i koordynacja działań oraz zestawienie punktów kontaktowych.

Podczas najbliższej aktualizacji „Planu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych” należy dokonać weryfikacji ujętych w planie sił i środków w aspekcie **zwiększenia zasobów osobowych**, w którym należy uwzględnić zasoby osobowe i sprzęt będące w dyspozycji ośrodków i centrów szkolenia na tzw. „etacie zmiennym” oraz w postaci załącznika uwzględnić mobilizowane zasoby osobowe i sprzęt z tzw. „zapasu nienaruszalnego”. Ponadto w ramach dodatkowego załącznika, należy dokonać podziału wydzielanych sił i środków SZ RP, zgodnie z podziałem terytorialnym kraju na województwa i następnie poprzez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji doprowadzić do uwzględnienia ich w wojewódzkich, powiatowych i gminnych planach reagowania kryzysowego.

W celu **zabezpieczenia transportu powietrznego** do przerzutu w dowolny rejon kraju jednostek antyterrorystycznych należy zaplanować w „Planie rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2009 – 2014” utworzenie w ramach 36 sptl nowej eskadry transportowej lub poprzez dodanie tych zadań zabezpieczenia transportu Siłom Powietrznym i Wojskom Lądowym w ramach *Planu udziału SZ RP w działaniach antyterrorystycznych* ze stosownymi czasami gotowości realizacji tych zadań.

W celu osiągnięcia zdolności do gaszenia pożarów z powietrza należy w *Planie rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2009 – 2014* zaplanować doposażenie śmigłowców Mi-8 i W-3W w podwieszane zbiorniki do gaszenia pożarów a następnie te zdolności należy ująć w *Planie udziału SZ RP w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych*.

Osiągnięte wyniki przeprowadzonych badań potwierdzają zbiór przypuszczeń zawartych w hipotezie i pozwalają na stwierdzenie, że Siły Zbrojne RP posiadają większy potencjał do zwalczania i likwidowania skutków zagrożeń niemilitarnych niż ten, dotychczas ujęty w „Planie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych”. Ponadto wprowadzenie proponowanych zmian w wybranych elementach Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego i Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON zapewni efektywne wykorzystanie potencjału Sił Zbrojnych RP, adekwatnie do współczesnych i przyszłych zagrożeń. Wpłynie to na uniknięcie lub zmniejszenie rozmiarów strat wśród ludności i zniszczeń infrastruktury naszego kraju, powstałych w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wynikających z zagrożeń terrorystycznych.

BIBLIOGRAFIA

Literatura przedmiotu

1. Cieślarczyk M., Chojnacki Z., Mróz M., Sirko S., Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich., AON, Warszawa 2003
2. Falecki J., Wiśniewski B., Zapobieganie zagrożeniom niemilitarnym i likwidowanie ich skutków przez Siły Zbrojne RP, AON, Warszawa 2005
3. Gawliczek P., Pawłowski J., Zagrożenia asymetryczne, AON, Warszawa 2003,
4. Gąsiorek K., Kitler W., Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2005
5. Gnitecki J., Zarys metodologii badań w pedagogice empirycznej, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Zielona Góra 1993
6. Griffin R., Podstawy zarządzania organizacjami, PWN, Warszawa 1997
7. Gryz J., Kitler W., System Reagowania Kryzysowego, Praca naukowo-badawcza, na prawach maszynopisu
8. Kieżun W., Sprawne zarządzanie organizacją, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997
9. Kitler W., Problemy zarządzania kryzysowego w państwie, AON, Warszawa 2000
10. Kitler W., Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności, Warszawa 1999
11. Koontz H., O'Donnel C., Zasady zarządzania, Warszawa 1969
12. Koziej St., Pawłowski J., Tworzenie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, synteza wyników badań prowadzonych w latach 1998–2000, AON, Warszawa 2000
13. Majewski T., Miejsca celów, problemów i hipotez w procesie badań naukowych, AON, Warszawa 2003
14. Mendel T., Metodyka pisania prac doktorskich, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1996
15. Nowak E., Kitler W., Skrabacz A., Gąsiorek K., Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej, Zeszyt Problemy nr 1 (45)/2006, TWO, Warszawa 2006

16. Nowak E., Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych, AON, Warszawa 2007
17. Pawłowski J., Broń masowego rażenia orężem terroryzmu, AON, Warszawa 2004
18. Praca zbiorowa, Edukacja dla bezpieczeństwa, O'CHIKARA, Lublin - Poznań 2004
19. Rejmer P., Podstawy toksykologii, Ekoinżynieria, Lublin 1999
20. Rutka R., Studium czynników korygujących style kierowania w przedsiębiorstwach, Gdańsk 1984
21. Sienkiewicz P., Inżynieria systemów, Warszawa 1983
22. Sienkiewicz P., Podstawy teorii systemów, AON, Warszawa 1993.
23. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002
24. Tyrła P., Edukacja dla ochrony cywilnej. Organizacja i zarządzanie systemem, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999
25. Wojnarowski J., Charakterystyka podstaw prawnych bezpieczeństwa RP, AON, Warszawa 2004
26. Zaskórski P., Koncepcja systemu reagowania kryzysowego, AON, Warszawa 2002

Artykuły

1. Andrzejczak Z., Koncepcja doskonalenia Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego w aspekcie ustaw o stanach nadzwyczajnych, Myśl Wojskowa nr 1, 2005 r.
2. Bahr J., Działania na papierze, "Rzeczpospolita", 27.05.2005 r., nr 174
3. Balcerowska-Kwaterska K., Polityka Wielkiej Brytanii w sprawie zwalczania terroryzmu międzynarodowego, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn nr 16, Kwiecień 2004 r.
4. Bartoszcze M., Gotowość na atak bioterrorystyczny. Polskie doświadczenia, Międzynarodowa Konferencja nt. "Bioterroryzm - Międzynarodowe Zwalczanie i Współpraca", Warszawa 2002 r.

przez Katedrę Obrony Terytorialnej i Cywilnej w AON w dniu 09.04.2003 r. na temat: „Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa (WWWCiSp)”

19. Kołodziński E., Zagrożenie bezpieczeństwa i organizacja przeciwdziałania ich skutkom, XII Konferencja Naukowa "Automatyzacja dowodzenia", Gdynia - Jurata, 02.06 - 04.06.2004 r.
20. Koziej S., Podstawy bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego, Myśl Wojskowa nr 4, 2005 r.
21. Leszczyński T., Źródła kryzysów wymagających reagowania kryzysowego państwa, Myśl Wojskowa nr 5, Warszawa 2005 r.
22. Piątek Z., Zasady użycia sił zbrojnych podczas zagrożeń niemilitarnych, Problemy Ochrony Granic, Biuletyn nr 33
23. Pieczyński P., Co każdy powinien wiedzieć o zagrożeniu pożarowym lasu, www.wigry.win.pl.
24. Stańczyk J., Współczesne bezpieczeństwo, dziennik „Życie” z dnia 2004.03.01
25. Szmidka T., Rodzaje i charakterystyka zagrożeń kryzysowych, III Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Zarządzania Kryzysowego”, Szczecin 2005 r.
26. Szymaniak R., *Informacje w zarządzaniu kryzysowym*, Myśl Wojskowa nr 1, Warszawa 2007 r.
27. Waniek P., Ogólna charakterystyka migracji, Myśl Wojskowa nr 5, Warszawa 2005 r.
28. Witczak M., Świączkowski S., Przygotowanie i postępowanie w razie ataku terrorystycznego z użyciem materiałów biologicznych, chemicznych, i promieniotwórczych, Myśl Wojskowa – dodatek specjalny, 2006 r.,
29. Zimniak A., Świat po Al. Kaidzie, www.nauka.glida.pl
30. Żuchowski R., Terroryzm a wybrzeże i porty morskie, III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Zarządzania Kryzysowego, Szczecin 2005 r.

Akty normatywne

1. Decyzja nr 147 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 listopada 2005 r. w sprawie zakresu czynności Sekretarza stanu oraz Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
2. Decyzja nr 71/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25.05.2003 r. w sprawie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym z powietrza w SZ RP
3. Decyzja nr Z-1/ MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 lutego 2007 r. w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu Obrony Narodowej
4. Decyzja nr Z-3/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 stycznia 2002 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Sztabu Kryzysowego MON
5. Decyzja Nr Z-7/MON Ministra ON z dnia 16 października 2000 r. w sprawie Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym Ministerstwa Obrony Narodowej
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. Nr 78, poz. 483)
7. Rozkaz nr 508/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 21 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia do użytku w Siłach Zbrojnych RP „Planu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych”
8. Rozkaz nr Z-412/DOW/DSO SZ RP Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON
9. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 1992 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez wojskową ochronę przeciwpożarową, (Dz.U.92.66.334)
10. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie *wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień*, (Dz. U. nr 66, poz.613)
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29.12.1999 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 1999 r. nr 111 poz. 1311)

12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony granicy państwowej (Dz. U. z dnia 12 stycznia 2005 r.)
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1997 r. w sprawie zadań, szczegółowych zasad i trybu funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych przy Radzie Ministrów, zasad udziału w posiedzeniach Kolegium przedstawicieli służb specjalnych i innych właściwych organów, a także zakresu czynności Sekretarza Kolegium (Dz. U. z dnia 24 czerwca 1997 r.)
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie postępowania przy stosowaniu środków obrony powietrznej w stosunku do obcych statków powietrznych niestosujących się do wezwania państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym (Dz. U. nr 279, poz. 2757)
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz. U. z dnia 10 marca 2003 r.)
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 r. w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania, (Dz. U. nr 40, poz. 355)
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie Obrony Cywilnej (Dz. U. z 1993 r. nr 93 poz. 429)
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego, (Dz. U. nr 89, poz. 821, 2003)
20. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów policji oraz

SZ RP w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego (Dz. U. z dnia 22 lipca 2005 r.)

21. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, (Dz.U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 - tekst jednolity)
22. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z dnia 30 stycznia 1996 r.)
23. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 5581)
24. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 113, poz. 985 z 20 lipca 2002 r.)
25. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. , nr 21, poz.205 - tekst jednolity)
26. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74 z 2002 r., poz. 676)
27. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590)
28. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, (Dz. U. Nr 277, poz. 2742 z 2004 r.)
29. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. Nr 78, poz. 461, z późn. zm.)
30. Zarządzenie Nr 106 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 2002 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw wymiany informacji
31. Zarządzenie Nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia zespołu – Międzyresortowego Centrum do Spraw Zwalczania Przystępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu
32. Zarządzenie Nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych
33. Zarządzenie Nr 77 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów

Inne

1. A. Włodarski, Raport o stanie przygotowania państwa do realizacji zadań w zakresie monitorowania, diagnozowania oraz zwalczania i usuwania skutków zagrożeń środkami mikrobiologicznymi, Warszawa 2000
2. Aneks do Planu działań Przeciwepidemicznych, Procedury postępowania jednostek pionu sanitarno epidemiologicznego Wojskowej Służby Zdrowia w przypadku epidemii grypy w Siłach Zbrojnych RP, Warszawa 2005
3. Military Decision, MC 161 NATO General Intelligence Estimate
4. Opracowanie ABW, Walka z terroryzmem międzynarodowym, Listopad 2003
5. P. Soloch, Podsekretarz Stanu w MSWIA, Szef Obrony Cywilnej Kraju, Państwo wobec zarządzania kryzysowego, – wykład inauguracyjny, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa, 14 października 2006 r.
6. Porozumienie z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, Dz. Urz. MON nr 10, poz. 89
7. Praca studyjna, Koncepcja użycia sił MW w zwalczaniu zagrożeń pozamilitarnych czasie pokoju i w sytuacji kryzysowej, Dowództwo Marynarki Wojennej, 1999
8. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003
9. Strategia Wojskowa Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004
10. T. Leszczyński, Kierowaniem reagowaniem kryzysowym w państwie, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2005
11. War Powers Resolution of 1973, Public Law 93-148, 93rd Congress, H. J. Res. 542, November 7, 1973
12. Zagrożenie atakami terrorystycznymi w Polsce, Raport – 2006, Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych w Łodzi - Centrum Studiów i Prognoz Strategicznych, Łódź 2006 r.

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

KWESTIONARIUSZ ANKIETY

Szanowni Państwo,

W związku przygotowywaną dysertacją zwracam się do Pana/Pani z prośbą o wyrażenie opinii dotyczących następującego problemu badawczego: **Czy i jakie zmiany należy wprowadzić w wybranych elementach krajowego systemu zarządzania kryzysowego i Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu ON oraz w zakresie udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych, aby poprzez wykorzystanie ich potencjału minimalizować straty ludzkie i infrastruktury kraju?**

Uprzejmie proszę Pana/Panią o udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w załączonym arkuszu pytań. Wypełnione przez Pana/Panią arkusze odpowiedzi będą cennym źródłem informacji w zakresie wspomnianego problemu badawczego. Jednocześnie informuję Pana/Panią, że uzyskane odpowiedzi będą wykorzystane wyłącznie w celach badawczych i będą służyły opracowaniu koncepcji nt. „Udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i usuwaniu skutków zagrożeń niemilitarnych”. Byłbym zobowiązany za udzielenie odpowiedzi i przysłanie na adres email: januszfal@interia.pl lub fax. 0032 6544 3083. Załączam serdeczne podziękowania.

Z wyrazami szacunku,

plk dypl. Janusz FALECKI

6. Czy istnieje w Pana/Pani resorcie, służbie, województwie, współdziałanie z Siłami Zbrojnymi RP w ramach systemu zarządzania kryzysowego RP w zakresie?

LP.	WYSZCZEGÓLNIENIE	TAK	NIE
1	Organizacji rozpoznania i monitoringu zagrożeń		
2	Łączności i powiadamiania		
3	Użycia obiektów szkoleniowych		
4	Uzgadniania sposobów użycia sił i środków w działaniach ratowniczych i antyterrorystycznych		
5	Organizacji zabezpieczenia medycznego i logistycznego w rejonie działań		
6	Organizacji łączności współdziałania		

7. Jak ocenia Pan/Pani propozycję skrócenie czasu reakcji na nagłe zagrożenia, poprzez ograniczenie ilości ogniw pośrednich w procesie decyzyjnym o użyciu sił i środków wojska w niemilitarnej sytuacji kryzysowej? Ograniczenie ogniw pośrednich polegałoby na nadaniu uprawnień wójtowi i staroście do składania wniosków o użycie wojska bezpośrednio do szefa WSzW i informacji o powyższym do wojewody. Natomiast szefowi WSzW nadania uprawnień do przekazywania wniosku do Dyżurnej Służby Operacyjnej SZ RP⁵, która ma bezpośredni kontakt z decydentem, czyli Ministrem Obrony Narodowej i meldunku do bezpośrednich przełożonych.

DOBRE ROZWIĄZANIE	ZŁE ROZWIĄZANIE	NIE MAM ZDANIA

⁵ W przyszłości zgodnie z *ustawą o zarządzaniu kryzysowym* do Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu Obrony Narodowej, które winno pełnić dyżur całodobowo.

8. Czy istnieje w Pana/Pani województwie współdziałanie na poziomie powiatu i gminy z jednostką wojskową, WKU w zakresie zarządzania kryzysowego⁶? Jeżeli tak proszę podać obszary.

LP.	WYSZCZEGÓLNIENIE	TAK	NIE
1	Powiat		
2	Gmina		

LP.	DODATKOWE WYJAŚNIENIA

9. Czy funkcjonuje w Pana/Pani resorcie, służbie, województwie, informatyczny system wspomagający procesy organizacyjne, planistyczne i decyzyjne w ramach zarządzania kryzysowego? Jeżeli tak, proszę podać jego nazwę i czy jest kompatybilny z systemami informatycznymi innych podmiotów uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym, (jakimi)?

TAK	NIE

LP.	DODATKOWE WYJAŚNIENIA

⁶ Pytanie dotyczy przedstawicieli WSzW i wojewódzkich wydziałów zarządzania kryzysowego.

10. Co Pana/Pani zdaniem należałoby zmienić w krajowym systemie zarządzania kryzysowego, co wpłynęłoby na efektywność wsparcia władz cywilnych przez Siły Zbrojne RP w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych, adekwatnie do współczesnych i potencjalnych zagrożeń?

LP.	WYSZCZEGÓLNIENIE

11. Jakie zdolności, które posiadają siły Zbrojne RP i które byłyby użyteczne we wsparciu władz cywilnych w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych należałoby umieścić w planach reagowania kryzysowego Pana /Pani resortu, służby, województwa?

LP.	WYSZCZEGÓLNIENIE

12. Czy istnieją wspólne ćwiczenia i szkolenia Pana/Pani resortu, służby, województwa z zakresu zarządzania kryzysowego z odpowiednikiem w Ministerstwie Obrony Narodowej? Jeżeli tak, proszę wymienić ważniejsze ćwiczenia z okresu lat 2000 – 2007⁷.

TAK	NIE

LP.	WYSZCZEGÓLNIENIE

13. Czy właściwe byłoby czasowe włączenie przedstawiciela pododdziałów i oddziałów SZ RP w skład gminnych zespołów zarządzania kryzysowego podczas każdej sytuacji kryzysowej na terenie gminy, w której zwalczaniu i usuwaniu skutków uczestniczy wojsko z zadaniem realizacji zadań współdziałania?

TAK	NIE

⁷ Pytanie nie dotyczy przedstawicieli WSzW.

14. Jaki powinien być zakres wsparcia udzielany przez Siły Zbrojne RP Straży Granicznej w przeciwdziałaniu zagrożeniom niemilitarnym a zwłaszcza masowej migracji ludności, przemytowi materiałów niebezpiecznych, radioaktywnych oraz broni⁸?

LP.	WYSZCZEGÓLNIENIE

Jednocześnie dla celów opisanego grupy respondenckiej proszę podać następujące dane:

Zajmowane stanowisko.....

Staż na zajmowanym stanowisku.....

Wykształcenie.....

Z wyrazami szacunku,

płk Janusz FALECKI

JF. 0032 65443088

⁸ Pytanie nie dotyczy przedstawicieli PSP oraz województw: lubuskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego, łódzkiego, dolnośląskiego, opolskiego, śląskiego, świętokrzyskiego oraz małopolskiego.

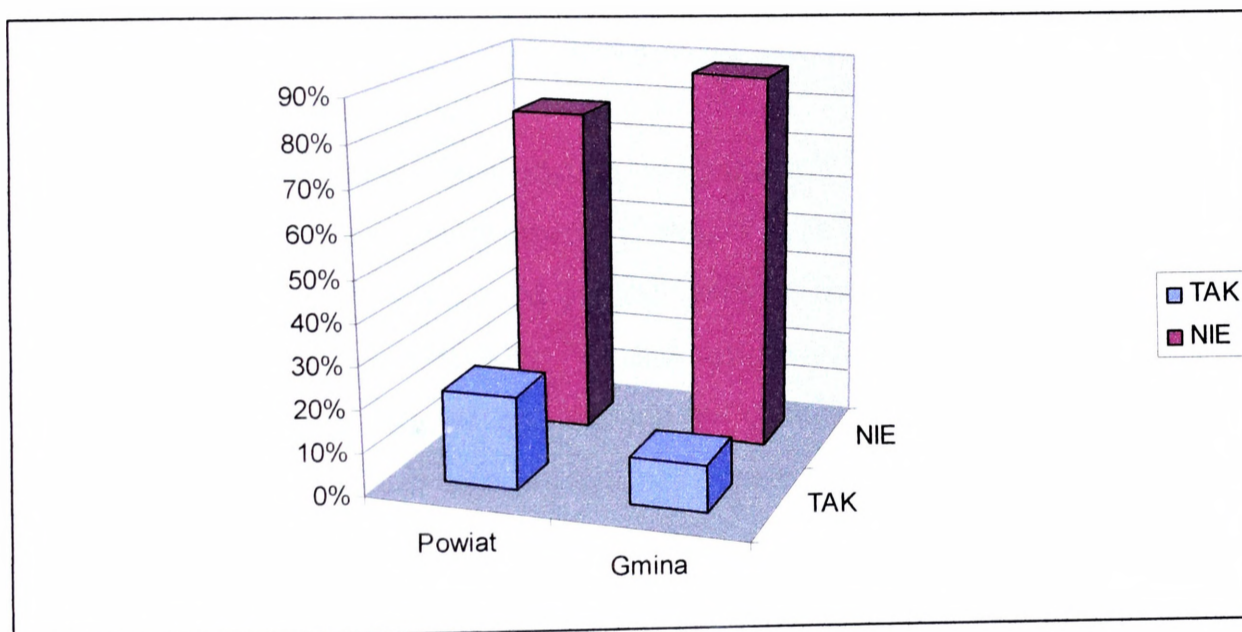
5. Znaczna część respondentów, bo ok. 72 % popiera włączenie stałych przedstawicieli WKU w skład powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego z zadaniami doradzania staroście w zakresie użycia wojska w realizacji zadań zarządzania kryzysowego i rozwiązywania sytuacji kryzysowych oraz realizacji zadań współdziałania wojska z administracją samorządową.
6. Z otrzymanych danych wynika, że współdziałanie Sił Zbrojnych RP w obszarze zarządzania kryzysowego z podmiotami, których przedstawiciele wzięli udział w ankiecie funkcjonuje. Z danych przedstawionych w tabeli wynika, że zwłaszcza dobrze współdziałanie funkcjonuje w obszarze organizacji rozpoznania i monitoringu zagrożeń.

LP.	WYSZCZEGÓLNIENIE	Liczba	Udział w grupie
1	Organizacja rozpoznania i monitoringu zagrożeń	43	90%
2	Łączność i powiadamianie	42	88%
3	Użycie obiektów szkoleniowych	24	50%
4	Uzgadnianie sposobów użycia sił i środków w działaniach ratowniczych i antyterrorystycznych	32	66%
5	Organizacja zabezpieczenia medycznego i logistycznego w rejonie wspólnych działań	30	63%
6	Organizacja łączności współdziałania	42	88%

7. Propozycję skrócenie czasu reakcji na nagłe zagrożenia, poprzez ograniczenie ilości ogniw pośrednich w procesie decyzyjnym o użyciu sił i środków wojska w niemilitarnej sytuacji kryzysowej popiera 83% respondentów, 10% nie ma opinii a 7% ocenia jako złe rozwiązanie. Należy podkreślić, że 100% szefów WSzW popiera rozwiązanie nadania im uprawnień do przekazywania wniosku o wsparcie wojska w nagłej sytuacji kryzysowej bezpośrednio do Dyżurnej Służby Operacyjnej SZ RP⁹, która ma bezpośredni kontakt z decydentem, czyli Ministrem Obrony Narodowej oraz meldunku o powyższym do bezpośrednich przełożonych.

⁹ W przyszłości zgodnie z *ustawą o zarządzaniu kryzysowym* do Centrum Zarządzania Kryzysowego resortu Obrony Narodowej, które winno pełnić dyżur całodobowo.

8. Z otrzymanych odpowiedzi wynika, że współdziałanie pomiędzy jednostkami wojskowymi a starostami funkcjonuje w 22% powiatów, natomiast pomiędzy jednostkami wojskowymi a wójtami funkcjonuje w 11% gmin. Główną przyczyną braku funkcjonowania współdziałania jest brak jednostek wojskowych stacjonujących na terenie powiatu, gminy. Do głównych obszarów współdziałania respondenci zaliczyli: udział przedstawicieli jednostek wojskowych w ćwiczeniach reagowania kryzysowego organizowanych przez starostę lub wójta, wymianę informacji o zagrożeniach i ich ocenie oraz udostępnianie powierzchni magazynowej na cele związane z zarządzaniem kryzysowym.



9. Otrzymane dane w pełni potwierdziły wnioski, że poszczególne elementy KSZK dysponują różnymi informatycznymi systemami wspomagającymi procesy zarządzania kryzysowego, które nie są kompatybilne. Do zasadniczych należy zaliczyć system informatyczny Centrum Zarządzania Kryzysowego Gdańsk, który zawiera elementy wymiany informacji dotyczące bezpieczeństwa żeglugi, banki danych powiatowych i gminnych centrów zarządzania kryzysowego oraz mapę cyfrową ArCGS. Program HYDROLOG wspomagający monitorowanie sytuacji na rzekach i w zbiornikach retencyjnych. Na podstawie tych informacji pozwala wnioskować o rozwoju sytuacji i skali potencjalnych zagrożeń. System niejawnej poczty elektronicznej „SNIP OPAL” pozwalający przekazywać dane istotne dla zapewnienia nienaruszalności granicy państwowej i bezpieczeństwa państwa, w tym informacje dotyczące zagrożeń mogących być przyczyną powstania

sytuacji kryzysowych (akty terrorystyczne, klęski żywiołowe i inne miejscowe zagrożenia).

10. Do poprawy efektywności wsparcia władz cywilnych przez Siły Zbrojne RP w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych respondenci zaliczyli:

- pełne rozwinięcie, przetestowanie, ocenę oraz wprowadzenie ewentualnych zmian w systemie zarządzania kryzysowego *określonym w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym*,
- przeszkolenie kadry zawodowej odchodzącej do rezerwy w zakresie ochrony ludności przed zagrożeniami i nadanie jej przydziałów komendantów obrony cywilnej różnych szczebli,
- opracowywanie przez specjalistów wojskowych analiz i prognoz zagrożeń: chemicznych, promieniotwórczych i biologicznych dla potrzeb lokalnych władz,
- kompetencje szefa WSzW do podejmowania decyzji o użyciu sił i środków wojska ujętych w wojewódzkich planach reagowania kryzysowego,
- ograniczenie ilości ogniw pośrednich w procesie decyzyjnym o użyciu sił i środków wojska w niemilitarnej sytuacji kryzysowej,
- stworzenie w etacie WSzW komórki specjalistycznej odpowiedzialnej za problematykę zarządzania kryzysowego,
- wprowadzenie czasów gotowości dla SZK resortu ON oraz stanów gotowości dla wydzielanych sił i środków wojska,
- stworzenie jednolitego informatycznego systemu wspomagającego procesy zarządzania kryzysowego.

11. Natomiast do zdolności, które posiadają Siły Zbrojne RP i które byłyby użyteczne we wsparciu władz cywilnych w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych respondenci zaliczyli:

- zabezpieczenie transportu powietrznego jednostek antyterrorystycznych,
- gaszenie pożarów przestrzennych z powietrza z wykorzystaniem helikopterów z podwieszanymi zbiornikami,
- zwiększenie zasobów wojska wydzielanych do użycia w sytuacjach kryzysowych.

12. Analiza odpowiedzi prowadzi do wniosku, że elementy SZK resortu ON lub przedstawiciele Ministerstwa Obrony Narodowej uczestniczą w ćwiczeniach reagowania kryzysowego organizowanych na różnych szczeblach systemu zarządzania kryzysowego. Jednakże to uczestnictwo nie ma charakteru systemowego i nie jest organizowane w sposób równomierny we wszystkich województwach powiatach czy gminach. Do ważniejszych, które odbyły się w okresie 2000 – 2007, oprócz badanych w rozdziale 5 niniejszej dysertacji zaliczono: „Współpraca 2004”, „Struga 07”, „Opal 07”, „Żuławy 2003”, „Śnieg-2002”, „Lubelszczyzna 2004”, „Biała Podlaska – 2005”, „Kra-2006”, „Brzeźno-2006”, „Puszcza - 2004”, „Małopolsko-śląska współpraca - 2005”, „Wrzesień - 2006”, „Błysk 2007”, „Gołoborze-2006” czy „Jodła-2007”. Najczęściej były to ćwiczenia na poziomie wojewódzkiego systemu zarządzania kryzysowego, bardzo rzadko na poziomie powiatu a gminne były nieliczne.

13. Czasowe włączanie przedstawiciela pododdziałów i oddziałów SZ RP w skład gminnych zespołów zarządzania kryzysowego podczas sytuacji kryzysowej na terenie gminy, w której zwalczaniu i usuwaniu skutków uczestniczy wojsko popiera 87% respondentów natomiast 13% jest zdania przeciwnego. Powyższe świadczy element łącznikowy jest postrzegany pozytywnie na roboczych poziomach systemu zarządzania kryzysowego.

14. Do głównych zadań, jakie powinny być udzielane przez Siły Zbrojne RP Straży Granicznej respondenci zaliczyli:

- przygotowanie warunków w wyznaczonych miejscach do czasowego przebywania migrującej ludności,
- współpracę Żandarmerii Wojskowej ze Strażą Graniczną w zakresie patrolowania szlaków komunikacyjnych w strefie nadgranicznej,
- konwojowanie, udzielanie wsparcia logistycznego Straży Granicznej oraz wsparcie w zakresie rozpoznania terenu,
- izolację rejonu działania podczas sytuacji kryzysowej.

ARKUSZ OBSERWACJI ĆWICZENIA

pk.

1. Badane ćwiczenie:

- a. Temat:
- b. Termin przeprowadzenia ćwiczenia:
- c. Cel ćwiczenia:
- d. Uczestnicy:

2. Wyniki obserwacji:

Fakty do ustalenia	Ustalenia
<p>a. Relacje współpracy pomiędzy Siłami Zbrojnymi RP a wybranymi elementami podsystemu pozamilitarnego oraz organami administracji rządowej i samorządowej podczas ćwiczeń reagowania kryzysowego.</p> <p>b. Zakres zadań realizowanych przez Siły Zbrojne podczas ćwiczeń reagowania kryzysowego.</p> <p>c. Stosowanie obowiązujących rozwiązań i procedur.</p> <p>d. Funkcjonowanie wybranych elementów KSZK związanych z użyciem wojska podczas niemilitarnych sytuacji kryzysowych i SZK resortu ON.</p>	

3. Warunki obserwacji:

.....

.....

4. Uwagi dodatkowe:

.....

.....

SYNTEZA Z PRZEPROWADZONYCH BADAŃ PODCZAS OBSERWACJI ĆWICZEŃ REAGOWANIA KRYZYSOWEGO

Celem badań prowadzonych podczas krajowych ćwiczeń reagowania kryzysowego „Woda 2002” oraz Regionalnej Gry Obronnej „Mazury 2003” było zbadanie stanu udziału Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu i likwidowaniu skutków zagrożeń niemilitarnych.

W trakcie badań poszukiwano odpowiedzi na następujące problemy badawcze:

- Jak funkcjonowały relacje współpracy pomiędzy Siłami Zbrojnymi RP a pozostałymi ćwiczącymi podmiotami?
- Jaki był zakres zadań realizowanych przez Siły Zbrojne RP podczas ćwiczeń reagowania kryzysowego?
- Jak podczas ćwiczeń reagowania kryzysowego stosowano obowiązujące rozwiązania i procedury?
- Jak funkcjonowały wybrane elementy KSZK związane z użyciem wojska podczas niemilitarnych sytuacji kryzysowych i SZK resortu ON?

Podczas badań stosowano analizę, syntezę oraz wnioskowanie, które stosowano podczas prac nad dokumentami planistycznymi przygotowującymi ćwiczenie, dokumentami wytworzonymi podczas ćwiczenia oraz dokumentami sprawozdawczymi. Ponadto stosowano badanie opinii i sądów oraz metodę obserwacji czynnej (uczestniczącej).

Na podstawie osobistych obserwacji, zebranego materiału badawczego oraz otrzymanego od osób funkcyjnych z elementów systemu zarządzania kryzysowego szczebla centralnego (MSWiA, Policji, Straży Granicznej, Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności oraz utworzonych doraźnie Międzyresortowej Grupy Prognoz i Analiz i Rządowego Centrum Kryzysowego) dokonano syntezy wyników badań. Do głównych należy zaliczyć wnioski dotyczące: koordynacji działań podmiotów uczestniczących w sytuacji kryzysowej, organizacji systemu szkolenia i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne planistyczne i decyzyjne oraz etatowego organu koordynacyjno-wykonawczego szczebla centralnego. Szczegółowe badania dotyczące ćwiczeń reagowania kryzysowego „Woda 2002” oraz „Mazury 2003” przedstawiono w podrozdziale 5.1. niniejszej dysertacji.

