



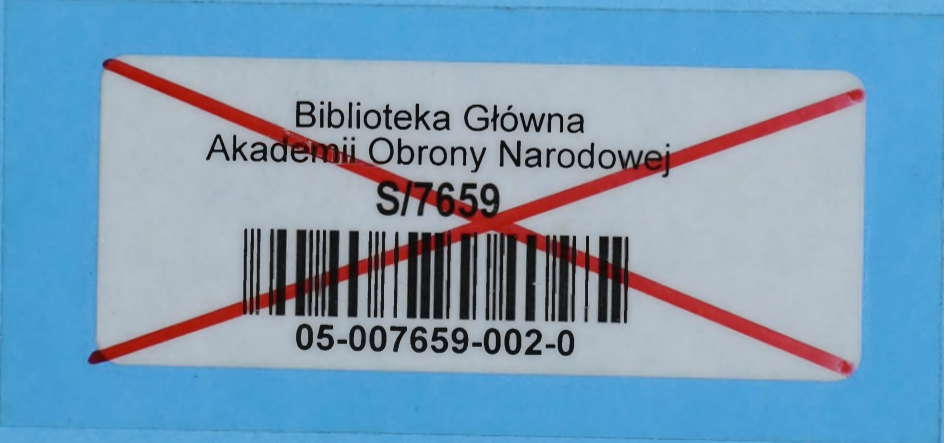
91

# AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

## SIŁY ZBROJNE W PRZECIWDZIAŁANIU I LIKWIDACJI ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO

II.1.4.1.0



WARSZAWA

75000



# **AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ**

WYDZIAŁ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Egz. Nr.....

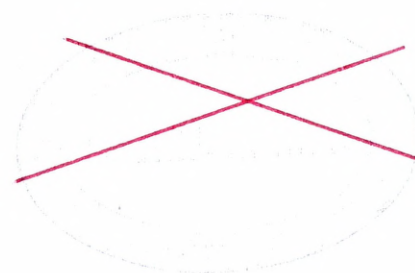


## **SIŁY ZBROJNE W PRZECIWDZIAŁANIU I LIKWIDACJI ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO**

I Etap badań

II.1.4.1.0

Kierownik naukowy  
płk dr inż. Krzysztof GAŚIOREK



	1	2	3	A
4	<p>Tytuł: Siły Zbrojne w przeciwdziałaniu i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego</p>			
5	<p>Rozpoczęto: 08.06.2009 Zakończono: 07.12.2009</p>	6	<p>Kart: 144</p>	7
8			9	

**ZESPÓŁ AUTORÓW:**

Kierownik pracy: płk dr inż. Krzysztof **GAŚIOREK**: wstęp, rozdział 2; rozdział 3 - podrozdział 3.1., 3.2.; rozdział 4, zakończenie.

Współautor: Zbigniew **SKWAREK**: wstęp; rozdział 1, rozdział 3 - podrozdział 3.2., rozdział 4, zakończenie.

**Recenzent:** płk (r) prof. nadzw. AON dr hab. Józef **MARCZAK**

<b>WSTĘP</b> .....	<b>5</b>
<b>1. ZAŁOŻENIA MERYTORYCZNO – METODOLOGICZNE I PRZEBIEG BADAŃ</b>	<b>7</b>
1.1. Geneza problemu .....	7
1.2. Metody i techniki badań .....	12
<b>2. DOŚWIADCZENIA W ZAKRESIE UŻYCIA JEDNOSTEK SIŁ ZBROJNYCH NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO</b> .....	<b>14</b>
2.1. Prawne aspekty działań Wojska Polskiego w utrzymaniu i przywracaniu bezpieczeństwa publicznego w II RP.....	14
2.2. Doświadczenia z użycia jednostek sił zbrojnych do przywracania bezpieczeństwa i porządku publicznego po 1945r. ....	28
2.3. Udział jednostek wojskowych w działaniach porządkowych w wybranych państwach demokratycznych.....	32
<b>3. UWARUNKOWANIA, POTRZEBY I WYMOGI WYKORZYSTANIA JEDNOSTEK WOJSKOWYCH DO DZIAŁAŃ NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO</b> .....	<b>72</b>
3.1. Podstawy prawne użycia Sił Zbrojnych w utrzymaniu i przywracaniu bezpieczeństwa publicznego .....	72
3.2. Potrzeby i wymogi przygotowania i prowadzenia działań porządkowych przez jednostki Sił Zbrojnych .....	79
<b>4. PRZYGOTOWANIE I PROWADZENIE DZIAŁAŃ PRZEZ JEDNOSTKI SIŁ ZBROJNYCH NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA</b> .....	<b>88</b>
4.1. Planowanie i koordynacja działań.....	90
4.2. Prawo i doktryna .....	97
4.3. Monitoring .....	102
4.4. Zabezpieczenie logistyczne.....	108
4.5. Szkolenie .....	111
4.6. Ogólne zasady prowadzenia połączonych działań porządkowych.....	114
<b>ZAKOŃCZENIE</b> .....	<b>136</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>138</b>
<b>WYKAZ RYSUNKÓW I TABEL</b> .....	<b>144</b>

## WSTĘP

Cywilizacja początków XXI wieku umiejscowiła istotę zagrożeń bezpieczeństwa publicznego w centrum postrzegania zjawisk towarzyszących człowiekowi w jego rozwoju. Rzuciła tym samym swoisty cień na problematykę ogólnie pojętego bezpieczeństwa ludzkości, kondycję człowieka uwikłanego w wielorakość kwestii nie zawsze mu sprzyjających. Towarzyszą jej rozbudowane środki, w wielu wypadkach siły, będące wobec jej ścisłych struktur szeroką oprawą, bez której ona sama nie miałaby racji bytu, nie przyniosłaby pożądanych efektów.

Okres burzliwych przemian zachodzących w środowisku cywilnym i wojskowym, powstanie nowych służb zarówno cywilnych, jak i wojskowych wymuszonych sytuacją polityczną w Polsce i na świecie, oraz pojawienie się nowych zagrożeń spowodowało, że problematyka zagrożeń bezpieczeństwa publicznego obok problematyki bezpieczeństwa ogólnego, stała się przedmiotem licznych rozważań i analiz.

Bezpieczeństwo obywateli jest problemem szczególnym. W sytuacji wzrostu poczucia zagrożenia jest rozpatrywane jako problem społeczny. Jako kwestia społeczna mieścić się będzie w wiązce problemów związanych z przestępczością, patologią, zakłóceniami porządku publicznego wywołane niepokojami społecznymi (np. kryzysem ekonomicznym, brakiem pracy itp.) i dewiacją gdzie brak poczucia bezpieczeństwa jest pochodną permanentnego lęku społecznego towarzyszącego okresowi transformacji. Zapotrzebowanie na bezpieczeństwo rośnie w sytuacjach trudnych nagłaśnianych przez media jako wydarzenia naganne związane z łamaniem norm prawnych.

Idea bezpieczeństwa publicznego powstała stosunkowo niedawno. Historycznie jej pojawienie się związane jest z rewolucją techniczną, uprzemysłowieniem i rozwojem urbanistycznym w XIX i XX wieku. Zmiany polityczne na świecie doprowadziły do pojawienia się całkiem nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego. Miasta stały się jednymi z najbardziej zagrożonych miejsc, a bezpieczeństwo i jego poprawa znajduje się na górze piramidy oczekiwań społecznych mieszkańców.

Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w skali ogólnokrajowej spoczywa na centralnych organach władzy. Dla realizacji tak ważnego zadania niezbędne są ogromne nakłady finansowe, aczkolwiek, trzeba tutaj jasno

zaznaczyć, że finansowanie przedsięwzięć zmierzających do przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego jest priorytetem wielu instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, a środki gwarantowane na ten cel przez budżet państwa nie wystarczają na zapewnienie bezpieczeństwa na poziomie oczekiwanym przez społeczeństwo.

Opracowanie jest wynikiem realizacji pierwszego etapu badań problemu naukowo – badawczego, ujętego w programie prac naukowo – badawczych AON na rok 2007 pod kryptonimem ŁAD.

Zgodnie z „planem” realizacji problemu i zadaniem naukowym, głównym (końcowym) celem badań jest ***opracowanie założeń teoretycznych przygotowania i realizacji kompleksowych działań wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych RP w przeciwdziałaniu i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego.***

Dla całości pracy opracowano szczegółowe założenia badawcze, które zostały one ujęte w rozdziale pierwszym niniejszego opracowania. W rozdziale tym scharakteryzowano także sposób ujęcia problemu i treści pozostałych rozdziałów opracowania.

# 1. ZAŁOŻENIA MERYTORYCZNO – METODOLOGICZNE I PRZEBIEG BADAŃ

## 1.1. Geneza problemu

Autorzy podejmując badania przyjęli, że ich wynikiem (cel badań) będzie opracowanie naukowych założeń (koncepcji<sup>1</sup>) u życia Sił Zbrojnych RP w przeciwdziałaniu i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Złożoność problemów obranego tematu pracy wymagało zastosowania odpowiedniego aparatu badawczego oraz opracowania określonego warsztatu wspomagającego przeprowadzenie badań.

W badaniach przyjęto, że czynnością decydującą o ich powodzeniu jest dokładne i wnikliwe uświadomienie sytuacji problemowej, sformułowanie celu badań oraz problemów badawczych. Oparte one zostały na dotychczasowej wiedzy o badanym problemie.

Dla przeprowadzenia badań niezbędnym był również wybór i zastosowanie odpowiednich metod, technik i narzędzi badawczych. Niniejszy rozdział zawiera opis przyjętych przez autorów procedur postępowania.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny wchodzi w skład bezpieczeństwa państwa. Dlatego też jego zachowanie jest warunkiem bezpieczeństwa państwa. Według E. Zielińskiego,<sup>2</sup> działania państwa w tym zakresie powinny polegać na zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochronie mienia i zdrowia obywateli oraz zabezpieczeniu występującego systemu własności.

Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego wyraża się w działaniach zmierzających do utrzymania spokoju i normalności zachowań w stosunkach międzyludzkich. W tym celu państwo posiada właściwe instytucje policyjne, straży granicznej i straży pożarnej oraz inne służby ochrony państwa (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego Państwa, Wojskowe Służby Wywiadu i Kontrwywiadu, Żandarmerię Wojskową, Straż Miejską itp.), które wyposażone są w niezbędne środki prawne. Z drugiej strony, dla zapewnienia swobód obywatelskich państwo określa normy zachowań ludzi i środki ochrony praw obywateli. Oprócz wymienionych organów w działania zapewniające utrzymanie porządku i

---

<sup>1</sup> „Ogólny zarys, plan działania, wykonania, rozwiązania czegoś, pomysł, projekt, schemat”. Słownik współczesnego języka polskiego. Wilga, Warszawa 1996.

<sup>2</sup> E. Zieliński, Nauka o państwie i polityce, Wyd. Hipsa, Warszawa 1999, s. 140.

bezpieczeństwa publicznego zaangażowane są również organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, sądy i prokuratura. Sprawy te są kwestią ważną nie tylko dla władzy państwa, ale i ogółu ludności kraju.

Trudność w jednoznacznym zdefiniowaniu terminu „bezpieczeństwo publiczne” jest pochodną jego rozległości. Wystarczy wyliczyć w przybliżeniu dziedziny nauk zajmujące się nim, a są to: prawo, socjologia, medycyna, historia, politologia, ekonomia, itp. W obecnej dobie dochodzą do tego dziedziny nauk technicznych, zwłaszcza z zakresu informacji.

Bezpieczeństwo publiczne jest pojęciem stosunkowo szerokim i trudnym do jednoznacznego zdefiniowania. Przyczyną tego jest m.in. dynamika życia społecznego. Pojawiają się nowe niebezpieczeństwa, zmienia się prawo, moralność, etyka, itp., a wszystkie te elementy wpływają na kształtowanie bezpieczeństwa publicznego. Dlatego też ewoluują koncepcje pojmowania i zapewniania bezpieczeństwa dostosowując się do realnie występujących zagrożeń w życiu społecznym.

Edward Ura mianem bezpieczeństwa publicznego określa *„stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nie oznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłyby jego źródła”*.<sup>3</sup> Ura uważa, że ochrona bezpieczeństwa publicznego należy do państwa, które zakreśla granice bezpieczeństwa i wypowiada się co jest niezgodne z bezpieczeństwem i co zakłóca lub może utrudniać normalne funkcjonowanie państwa.

Inne poglądy dotyczące spraw ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego prezentuje J. Zaborowski. J. Zaborowski zdefiniował bezpieczeństwo publiczne jako *„stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody – wywołane zachowaniem ludzi, działaniem sił natury, techniki itp. – normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa”*.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> E. Ura, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1974, s. 76

<sup>4</sup> J. Zaborowski, *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny, niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych*, „Zeszyty. Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych”, Warszawa 1985, nr 41, s. 3-7.

Encyklopedia internetowa Wikipedia określa szeroko bezpieczeństwo publiczne jako „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenności państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego. A także przed zjawiskami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli, godzącymi w ogólnoprzyjęte normy postępowania. Bezpieczeństwo publiczne jest także stanem w społeczeństwie, który umożliwia jego sprawne funkcjonowanie. Zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego mogą mieć charakter zarówno wewnętrzny jak i zewnętrzny, czyli mieszczą się tu ingerencję ze strony innych podmiotów państwowych w sprawy wewnętrzne, a także wewnętrzne konflikty i napięcia społeczne. Często przestępczość zakłóca ten ład co rodzi w społeczeństwie poczucie niesprawiedliwości i braku kontroli państwa nad tym zjawiskiem”.<sup>5</sup>

Bezpieczeństwo publiczne rozumiane jest na wiele sposobów, inne kryteria (zagrożenia) brane są pod uwagę – stąd mnogość definicji, z których przytoczono zaledwie kilka. Wspólną ich płaszczyzną jest wizja bezpieczeństwa publicznego jako stanu idealnego (pożądanego), w którym państwo i społeczeństwo mogą swobodnie (z zachowaniem norm prawnych) rozwijać się i egzystować. Z racji umowy społecznej dbałość o nie przynależy państwu, które przez obowiązujący system prawny i jego stosowanie powinno skutecznie chronić obywatela a zwłaszcza jego życie, zdrowie i mienie z jednoczesnym oczekiwaniem nieingerencji w jego wolności i prawa. Wyważenie tych oczekiwań i ich realizacja jest niezwykle trudnym zadaniem, gdy „(...) nasilają się oczekiwania zmierzające do ograniczenia roli przeciążonego państwa i przekazania zadań szybszym, skuteczniejszym i tańszym podmiotom prywatnym, co wywołuje nowe napięcia między monopolem stosowania przymusu, a prywatyzacją jako formą subsydiarności państwa.”<sup>6</sup>

Trudne wyzwanie spoczywa również na samorządzie terytorialnym w zadaniach, których istotą jest troska o bezpieczeństwo lokalnych społeczności. Z jednej strony pozostają podmiotem - organizatorem współtworzącym jako agenda państwa wraz z innymi podmiotami system bezpieczeństwa publicznego w lokalnej społeczności - w sieci pionowej, z drugiej zarządzający tymi podmiotami i służbami są częścią sieci poziomej obywateli, będąc jednocześnie odbiorcami tych przedsięwzięć<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> <http://pl.wikipedia.org/wiki/>

<sup>6</sup> <http://konferencja.21.edu.pl/publikacje/4/3/27.pdf>

Bezpieczeństwo „(...) może być zapewnione prewencyjnie (zanim dojdzie do naruszenia dobra), w momencie naruszenia określonego dobra albo później poprzez przywrócenie jego integralności, zagwarantowanie, że nie zostanie ono naruszone ponownie, oraz naprawienie szkody”<sup>7</sup>. Wymaga jednak zaangażowania w jego budowę nie tylko lokalnych społeczności, które w poczuciu odpowiedzialności za miejsce swojego bytowania oraz w interesie własnego poczucia bezpieczeństwa powinny do tych przedsięwzięć przystępować poprzez udział w programach i kooperację na rzecz bezpieczeństwa z wykorzystaniem dostępnych narzędzi prawnych, ale także sił i środków zarówno służb, straży i inspekcji, w tym wyszkolonych i odpowiednio wyposażonych pododdziałów SZ. Z tej perspektywy ważne jest, aby „(...) instrumentalnie traktowane prawo (...) rozumieć jako narzędzie do realizacji wartości, jakie są w społeczeństwie najwyżej cenione i urzeczywistniane przez państwo, a nie jako instrument do osiągnięcia doraźnych, partykularnych celów grupy rządzącej”<sup>8</sup>.

W takiej interpretacji delegowanie zadań związanych z organizacją bezpieczeństwa (w tym publicznego) na inne organizacje daje możliwość na poziomie samorządów terytorialnych taką ich organizację, jaka tego jest rzeczywista potrzeba. Nie można pominąć tutaj stwierdzenia, że „(...) rozwój polityki prawa jest uwarunkowany rozwojem wiedzy o związkach między normami, zachowaniem się adresatów norm i ich skutkami społecznymi oraz umiejętnością wykorzystania tej wiedzy przez ustawodawcę”<sup>9</sup>. Wymaga również wiedzy o funkcjonowaniu społeczeństwa, umiejętności odczytywania i wykorzystania jego zasobów oraz mechanizmów rządzących zmianą społeczną mającą przełożenie nie tylko na zachowania jednostek i grup społecznych, ale również na funkcjonowanie instytucji w nowej rzeczywistości społecznej.

Na problem bezpieczeństwa wewnętrznego zwraca uwagę *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 r. oraz nowelizowane ustawy i rozporządzenia. Tymczasem brak jest w literaturze krajowej prac analizujących przydatne możliwości wojska i opisujących rekomendowane sposoby użycia i działania jednostek wydzielanych w działaniach porządkowych oraz ratowniczych dla wsparcia zabiegów sił cywilnych.

---

<sup>7</sup> J. Czapska: *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*. Kraków 2005, s. 8

<sup>8</sup> T. Stawecki: *Instrumentalne traktowanie prawa - różne perspektywy*. W: *Prawo i ład społeczny, księga jubileuszowa dedykowana profesor Annie Turskiej*. Warszawa 2000, s. 39;

<sup>9</sup> K. Opalek, J. Wróblewski: *Zagadnienia teorii prawa*. Warszawa 1969, s. 201

Prowadząc badania nad aspektami użycia Sił Zbrojnych w przeciwdziałaniu i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, autorzy w pierwszej części zadania naukowego zidentyfikowali dużą ilość problemów informacyjnych i naukowych. Wyjątkowo istotnym okazało się przeprowadzenie badań w zakresie doświadczeń z użycia Sił Zbrojnych na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zweryfikowania uwarunkowań, potrzeb i wymagań dotyczących wykorzystania jednostek Sił Zbrojnych do działań na rzecz tegoż bezpieczeństwa.

Zainteresowania autorów skierowały się w obszary związane z identyfikacją prawnych aspektów działań jednostek Sił Zbrojnych oraz ich przygotowania i prowadzenia działań w tym zakresie, bowiem uznano, że obszar ten stanowi część systemu bezpieczeństwa naszego państwa.

Współczesne opracowania teoretyczne traktujące o bezpieczeństwie, wskazują na potrzebę pełnej integracji cywilnych i wojskowych sił, i ich zespołowego działania dla osiągnięcia wspólnego celu – polegającego na likwidacji lub zmniejszeniu zagrożeń w bezpieczeństwie publicznym.

Dotychczasowe próby wypełnienia luki w określonej sytuacji problemowej, miały już liczne odniesienia do polityki bezpieczeństwa, zawierały szeroko rozumiany aspekt narodowy, ale nie miały charakteru systematycznie prowadzonych badań naukowych. Zostało, co należy wyraźnie podkreślić, sformułowanych wiele tez w wymienionym wcześniej obszarze badań (głównie w policji), jednak zauważamy, że w ich formułowaniu w bardzo skromnym zakresie posługiwano się aparatem metodologicznym właściwym naukom wojskowym.

Tak określona i zidentyfikowana sytuacja problemowa wymagała prowadzenia badań naukowych, których głównym celem byłoby: **opracowanie założeń teoretycznych przygotowania i prowadzenia działań wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych RP w przeciwdziałaniu i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego.**

Główny problem badawczy autorzy zawarli w pytaniu: **Jak przygotować jednostki Sił Zbrojnych RP do realizacji prawnie określonych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego wynikających z postanowień przepisów prawa i uwarunkowań bezpieczeństwa?**

Tak sformułowany i przyjęty w procesie badawczym problem główny wymusił konieczność rozwiązania następujących problemów szczegółowych:

- 1) Jakie są doświadczenia w zakresie użycia jednostek Sił Zbrojnych na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w XX wieku w Polsce?
- 2) Jaki jest udział jednostek wojskowych w działaniach porządkowych w innych krajach?
- 3) Jakie są aktualnie rozwiązania prawne dotyczące użycia jednostek Sił Zbrojnych w utrzymaniu i przywracaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego?
- 4) Jakie są uwarunkowania, potrzeby, użycia oddziałów Sił Zbrojnych w przywracaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego?
- 5) Jakie należy podjąć działania przygotowawcze aby zapewnić efektywne wykorzystanie jednostek SZ RP wydzielonych do działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego?

### **1.2. Metody i techniki badań**

W celu rozwiązania postawionych problemów i osiągnięcia celu badań zastosowano następujące metody badawcze:

- analizy, ze względu na złożoność problematyki uwarunkowań użycia Sił Zbrojnych w przeciwdziałaniu i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Metoda analizy, która zostanie wykorzystana do krytycznej analizy literatury przedmiotu (szczególnie dokumentów normatywnych) traktującej o prawnych aspektach użycia jednostek Sił Zbrojnych w utrzymaniu i przywracaniu bezpieczeństwa publicznego.
- syntezy, gdyż problemy rozwiązywane były przez dedukcję, ta zaś wymagać będzie zarówno analizy, jak i syntezy, szczególnie podczas redukcji i porównania uzyskanych wyników badawczych ze stanem istniejącym w rzeczywistości;
- wnioskowania indukcyjnego z wykorzystaniem kanonów Milla, szczególnie kanonów jedynej różnicy i zmian towarzyszących;
- abstrahowania, w szczególności metodą wyłączania cech, która pozwoliła skupić uwagę jedynie na interesujących nas właściwościach przedmiotu badań.

W badaniach zastosowano klasyczny i powszechnie stosowany w naukach empirycznych, w tym w naukach wojskowych, indukcyjno-hipotetyczno-dedukcyjno-redukcyjny układ czynności procesu badawczego.

Rezultaty przeprowadzonych badań dotyczące problemów badawczych, opracowano pisarsko i zamieszczono w czterech rozdziałach, które opatrzone wstępem i zakończeniem, uzupełniono wykazem bibliografii, tabel i rysunków.

Rozdział pierwszy zawiera założenia metodologiczne prowadzonych badań.

W rozdziale drugim przedstawiono doświadczenia w zakresie użycia jednostek Sił Zbrojnych na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w okresie XX-lecia międzywojennego oraz po zakończeniu II wojny światowej, a także udział jednostek wojskowych w działaniach porządkowych w wybranych państwach demokratycznych

Treść trzeciego rozdziału obejmuje uwarunkowania, potrzeby i wymogi wykorzystania jednostek Sił Zbrojnych na rzecz bezpieczeństwa publicznego. W rozdziale tym szczegółowo przeanalizowano podstawy prawne użycia Sił Zbrojnych do działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego.

W czwartym rozdziale wskazano zakres przygotowań i doskonalenia jednostek Sił Zbrojnych do działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego.

Założony program badań okazał się użyteczny, a zastosowane w nim metody umożliwiły osiągnięcie założonych celów badawczych.

Przyjęta forma badań umożliwiła badanie każdego problemu jedną, dwoma lub trzema metodami badawczymi, przyczyniając się do zgłębienia badań i osiągnięcia wystarczającego prawdopodobieństwa wiarygodności uzyskanych wyników.

Całość badań rozłożono na dwa etapy:

*I etap (2007): Siły Zbrojne w przeciwdziałaniu i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. (część analityczna)*

*II etap (2008): Siły Zbrojne w przeciwdziałaniu i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego (część koncepcyjna)*

Zespół badawczy wyraża przekonanie, że poznawczo-koncepcyjny charakter problematyki badań pozwoli, po uwzględnieniu krytyki i wskazań Szanownego Recenzenta, stworzyć wiarygodny teoretyczny system wiedzy o działaniach Sił Zbrojnych w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego – do wykorzystania zarówno w procesie szkolenia kadr cywilnych i wojskowych w AON jak i w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym na rządowych i samorządowych szczeblach władzy.

## **2. DOŚWIADCZENIA W ZAKRESIE UŻYCIA JEDNOSTEK SIŁ ZBROJNYCH NA RZECZ BEZPIECZENSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO**

Celem rozważań w tym rozdziale jest określenie zakresu, podstaw prawnych oraz procedur wojskowego wsparcia cywilnych służb bezpieczeństwa i porządku publicznego, a ponadto sformułowanie wniosków niezbędnych do sprecyzowania założeń teoretycznych udziału jednostek wojskowych na rzecz utrzymania (przywracania) bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Prezentacja wyników badań obejmuje zarówno doświadczenia z okresu II RP, okresu powojennego oraz doświadczenia wybranych państw demokratycznych.

Każdy analizowany okres charakteryzował się innymi warunkami, potrzebami i celami wsparcia wojskowego, a wsparcie to realizowane było w różnych formach. O ile w okresie międzywojennym pomoc wojskowa władzom cywilnym była koniecznym warunkiem budowy demokratycznego państwa, o tyle udział sił zbrojnych w okresie Polski Ludowej w utrzymaniu i przywracaniu bezpieczeństwa publicznego nie służył demokracji, a wręcz przeciwnie – działania jednostek wojskowych skierowane były przeciwko społeczeństwu.

### **2.1. Prawne aspekty działań Wojska Polskiego w utrzymaniu i przywracaniu bezpieczeństwa publicznego w II RP**

Podstawowym problemem stojącym przed odradzającą się Rzeczypospolitą była integracja młodej państwowości i ochrona jej demokratycznych instytucji. Budowa podstaw niepodległego państwa prowadzona była w niezwykle skomplikowanych warunkach, zarówno w kontekście międzynarodowym, jak również z uwagi na złożoną sytuację wewnętrzną: trudności odradzającej się gospodarki, szczególnie podatnej na wpływy światowego kryzysu; nieuregulowane stosunki między mniejszościami narodowymi a państwem polskim; walka stronnictw politycznych i anarchizacja życia publicznego. Do historii, na trwałe, przeszły masowe strajki w 1923 r. rozpoczęte przez kolejarzy i pocztowców, obejmujące łącznie ok. 850 tys. pracowników państwowych. 6 listopada w Krakowie doszło do

starć zbrojnych między robotnikami a policją i wojskiem. Robotnikom udało się rozbroić ok. 100 policjantów i 200 żołnierzy oraz zdobyć znaczną liczbę karabinów<sup>10</sup>. W latach 1930-1933 przez Polskę przetoczyły się fale strajków o różnym natężeniu, w których uczestniczyli zarówno robotnicy jak i chłopi. W 1933 r. konfrontacje między chłopami i policją, zwłaszcza w rejonach Łańcuta, Rzeszowa, Leżajska i Przeworska, przybrały rozmiary *niewielkiej wojny partyzanckiej*<sup>11</sup>. Natomiast w 1930 r. na szeroką skalę podjęto działania policyjno-wojskowe przeciwko ukraińskim grupom terrorystycznym.

Stąd też od samego początku rola Wojska Polskiego wykraczała daleko poza ramy działalności militarnej. Było ono podstawowym narzędziem formowania jedności społecznej i narodowej. Wyrastało ponad interesy klas i mniejszości narodowych i cieszyło się wielkim prestiżem społecznym<sup>12</sup>.

Podstawę prawną użycia wojsk do wsparcia władz cywilnych stanowiła konstytucja określająca w art. 61. ogólne misje sił zbrojnych: *Siły zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchnich Rzeczypospolitej*. Należy wyjaśnić, że termin „bezpieczeństwo” rozumiano bardzo szeroko i obejmował on zarówno wymiar zewnętrzny (bezpieczeństwo zewnętrzne) jak i wewnętrzny (bezpieczeństwo wewnętrzne), przy czym bezpieczeństwo wewnętrzne obejmowało m.in. „...utrzymanie spokoju i porządku publicznego” oraz zapobieganie i ratownictwo podczas klęsk żywiołowych<sup>13</sup>.

Rozwinięcie konstytucyjnych misji wojska zawiera ustawa z dnia 9.04.1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym, gdzie w art. 1 stwierdza się: *Siły zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchnich Rzeczypospolitej, są ochroną i ostoją jej niepodległości i wolności oraz szkołą wychowania żołnierskiego i obywatelskiego*”.

## **Asystencja**

Jedną z podstawowych dziedzin przygotowania sił zbrojnych, równoległe z wyszkoleniem bojowym, była **asystencja** rozumiana jako: „*pomoc udzielana przez*

---

<sup>10</sup> J. Buszko, *Historia Polski 1864-1948*, Warszawa 1984, s. 244-245.

<sup>11</sup> N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski*, Kraków 1999, s. 878.

<sup>12</sup> Tamże, s. 884.

<sup>13</sup> P. Bałowski, E. Kostka, *Przepisy specjalne obowiązujące w razie zagrożenia państwa*, Katowice 1939, s. 6-7.

*wojsko władzom administracyjnym, gdy pomimo użycia wszelkich rozporządzalnych sił i środków, nie są w stanie zapewnić porządku i bezpieczeństwa publicznego, a mianowicie: do uprzedzenia lub stłumienia zbiorowych aktów gwałtu publicznego, zbrojnych wystąpień przeciwko państwu lub bezpieczeństwu życia i całości mienia obywateli; w celach zapobiegawczych i ratunkowych podczas klęsk żywiołowych, oraz we wszystkich innych wypadkach, przewidzianych ustawami”<sup>14</sup>.*

Zasadniczym dokumentem prawnym regulującym problematykę wojskowego wsparcia władz cywilnych był dekret z dnia 2.01.1919 r. o użyciu wojska w wypadkach wyjątkowych. Zgodnie z art. 1 „*minister spraw wewnętrznych czuwa nad utrzymaniem ładu i porządku w Państwie. W wypadkach szczególnych, gdy porządek publiczny okaże się niedostatecznie zabezpieczony przez podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych organy, może być użyte wojsko*”. Do żądania pomocy wojskowej upoważniano ministra spraw wewnętrznych. Dekret ten jednak dopuszcza w art. 2 delegowanie uprawnień ministra na podległe mu organy za wiedzą rady ministrów.

Rozwinięte zasady i procedury udziału wojska we wsparciu władz cywilnych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego zawierało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18.04.1919 r. o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego. Art. 1 tego rozporządzenia stwierdza, że „*wojsko do pomocy władzom cywilnym może być wezwane tylko w ostateczności, gdy siły i środki władzy cywilnej okażą się niewystarczającymi i tylko w wypadkach następujących:*

- 1) dla celów zapobiegawczych i ratowniczych podczas klęsk żywiołowych;*
- 2) dla uprzedzenia lub stłumienia zbiorowych aktów gwałtu publicznego, zbrojnych wystąpień przeciw państwu, bezpieczeństwu życia i całości mienia obywateli;*
- 3) we wszystkich innych wypadkach, przewidzianych w szczegółowych ustawach administracyjnych i sądowych”.*

Pomoc wojskowa może być realizowana wyłącznie na wezwanie przedstawicieli władzy publicznej, upoważnionych do tego z mocy prawa. Natomiast udzielanie pomocy mogło wystąpić na rozkaz właściwego terytorialnie dowódcy okręgu korpusu. Zgodnie z obowiązującą procedurą prawną żądanie pomocy należało kierować do komendanta miejscowego lub najbliższego garnizonu, aby żądanie to przedstawił dowódcy okręgu korpusu. Niezależnie od podjęcia ostatecznej decyzji przez dowódcę okręgu korpusu wojsko mogło być postawione w stan

---

<sup>14</sup> Encyklopedia wojskowa, pod red. mjr. Ottona Laskowskiego, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Wojskowej, s. 149.

gotowości natychmiast (art. 12.) „*W razie nagłych nie cierpiących żadnej zwłoki*” dowódca garnizonu był upoważniony do udzielenia pomocy, nie czekając na zgodę przełożonego.

W świetle cytowanego rozporządzenia władze cywilne zobowiązane były do zorganizowania przewozu wojska do miejsca przeznaczenia. Koszty przewozu pokrywał Skarb Państwa na rachunek organu wzywającego wojsko do interwencji (art. 18). Dodatkowo właściwe ministerstwa pokrywały wydatki z tytułu wypłaty tzw. dodatku dziennego<sup>15</sup> dla żołnierzy biorących udział w akcjach prowadzonych poza garnizonem oraz *wydatki nadzwyczajne, przekraczające normy zwyczajnego utrzymania wojska i zużycia materiału*.

Jednostki wojskowe mogły wspierać władze cywilne nie tylko w przypadkach niebezpiecznego naruszenia bezpieczeństwa publicznego ale również w sytuacjach pojawiania się symptomów zagrożenia („w przewidywaniu rozruchów”). W tym wypadku jednostka wojskowa pozostawała w pogotowiu w kwaterach w gotowości do czynnego wystąpienia na każde żądanie. Na władzach cywilnych spoczywał obowiązek wskazania zagrożonych punktów, w których mogła zajść potrzeba interwencji wojska.

W razie naruszenia bezpieczeństwa publicznego mniejszej wagi dowódca garnizonu był upoważniony do wysyłania w rejony wskazane przez władze bezpieczeństwa publicznego patroli i pojazdów w ilości, składzie i na czas taki, jaki uznał za niezbędny. Zadaniem tych patroli było powiadomienie najbliższych jednostek lub służb bezpieczeństwa o zauważonym niebezpieczeństwie i natychmiastowe zaprowadzanie porządku na ulicach a także odsyłanie zatrzymanych do najbliższego urzędu bezpieczeństwa publicznego.

W czasie rozruchów „*pomoc wojskowa ma być tak silna, by dawała pod każdym względem rękojmię, że zadanie spełnione zostanie i honor oręża nie będzie narażony na szwank*” (art. 16). Oznacza to, że działania wojskowe musiały być tak przygotowane i prowadzone, aby dawały gwarancję skuteczności, z drugiej jednak strony zobowiązywano dowódców jednostek do stosowania sposobów i środków odpowiadających konkretnym warunkom, tak aby nie naruszało to autorytetu wojska. Stąd też głównym celem pomocy wojskowej było zapewnienie ochrony władzom

---

<sup>15</sup> Dodatek dzienny wynosi 75 % diety przysługującej w czasie podróży służbowej, zależnie od posiadanego stopnia, pod warunkiem, że czas służby poza stałym garnizonem wynosi ponad dwanaście godzin.

publicznym i respektowanie zarządzeń, nie zaś sprawowanie bezpośrednich funkcji policji.

Po przybyciu oddziału wojskowego w rejon wydarzeń władze cywilne były zobowiązane do poinformowania dowódcy o sytuacji, określenia celu działań i ustalenia szczegółów współdziałania. W przypadku nieobecności władz cywilnych dowódcy oddziałów wojskowych upoważnieni byli do podejmowania samodzielnych działań „*podług własnego uznania*” (art. 20). „*Każdy dowódca działa na miejscu wypadku zupełnie samodzielnie, z pełnym zdecydowanym spokojem, energicznie, wytrwale i nigdy połowicznie, interweniując szybko i z takimi siłami, by nie pozostawało wątpliwości co do sukcesu. lub też broni się bezwzględnie tak długo, dopuki nie przybędzie odpowiednia pomoc. Wojsko pozostaje na miejscu do tej chwili gdy dowództwo uzna zadanie wojskowe za spełnione*” (art. 22).

Cytowane rozporządzenie precyzuje również zasady użycia broni. W art. 23 określa się, że broń może być użyta w następujących okolicznościach:

- „1) *przy rozruchach lub manifestacjach o charakterze rozruchów na wyraźne a umotywowane żądanie uprawnionych przedstawicieli władzy cywilnej, w każdym wypadku, kiedy ich poprzednie wezwania do przywrócenia stanu prawnego pozostawały bez skutku, a dowódca oddziału tego rodzaju interwencję uzna za konieczną;*
- 2) *gdy oddział wojska czynnie lub zbrojnie zostanie napadnięty, jak również, gdy tłum przeszkadza wojsku w posuwaniu się lub pełnieniu akcji, do której wojsko zostało powołane*”.

Użycie broni powinno spowodować rozproszenie tłumu i „*schwytanie podżegaczy*”. Kategorycznie zabraniano negocjowania ze sprawcami zająć („*wdawania się w układy*”) i w żadnym wypadku nie można było doprowadzać do kapitulacji wojska (art. 26).

Jako zasadniczy rodzaj jednostek przeznaczonych do działań porządkowych zalecano oddziały piechoty wyposażone w broń strzelecką z bagnetami. Natomiast kawalerię dzięki jej ruchliwości używano do usuwania zgromadzonych z placów i ulic lub do uniemożliwiania formowania się tłumu.

W wypadkach szczególnych – w razie poważniejszych rozruchów – do pomocy piechocie i kawalerii mogły być wydzielone jednostki artylerii „*w sile co najmniej 2 armat*”. Oddziały artylerii mogły być również używane w razie braku w

miejsowości lub poblizu innych jednostek. Wydzielano wówczas oddziały bez armat i o ile było to możliwe – konno.

Prezentacja dokumentów prawnych nie byłaby pełna bez omówienia części VIII. *Regulaminu służby wewnętrznej*<sup>16</sup> zawierającej „Przepisy o udzielaniu pomocy wojskowej władzom cywilnym”. Treść tej części regulaminu podzielono na cztery rozdziały. W rozdziale pierwszym przedstawiono uwagi ogólne dotyczące pomocy wojskowej, stwierdza się m.in. że „służba asystencyjna jest jedną z najważniejszych, a zarazem najtrudniejszych gałęzi współpracy z władzami cywilnymi”.

Rozdział drugi zawiera szczegółowe instrukcje wojskowego wsparcia w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stanowią one rozwinięcie i uszczegółowienie cytowanych aktów prawa krajowego. Pomoc wojskowa mogła być udzielana na wezwanie władz cywilnych, co najmniej I instancji, sprawujących funkcje organów policji i bezpieczeństwa, tj. starostowie, komisarze rządu, dyrekcje policji, a w województwach pomorskim i poznańskim ponadto prezydenci miast wydzielonych w powiatów.

Wzywianie jednostek wojskowych odbywało się wg tzw. procedury normalnej lub „alarmowej”. Tryb normalny przewidywał konieczność składania przez władze cywilne pisemnego wniosku do komendantów garnizonów, którzy zobowiązani byli do ich przedkładania dowódcom okręgów korpusów – jako organów uprawnionych do podejmowania decyzji o udzielaniu pomocy. Tryb „alarmowy” stosowany był tylko w wypadkach nagłych. Wówczas dowódca garnizonu podejmował samodzielnie działania, przy czym zobowiązany był do niezwłocznego zameldowania dowódcy okręgu korpusu o wydanych zarządzeniach, podając przydział wyznaczonego dowódcy, stan liczebny i skład oddziału asystencyjnego. Taki sam obowiązek spoczywał na dowódcy okręgu korpusu w stosunku do ministra spraw wojskowych. Należy zaznaczyć, że minister, w ściśle określonych obszarach i w zależności od sytuacji, mógł zawczasu upoważnić niektórych dowódców do samodzielnego udzielania pomocy.

W regulaminie podkreślano ogromne znaczenie właściwego przygotowania dowódców i oddziałów wyznaczonych do pomocy władzom cywilnym: „należy zwracać szczególną uwagę na to, aby podległe (...) oddziały były z tą gałęzią służby dokładnie obznajomione. Przed każdym wystąpieniem oddziałów asystencyjnych

---

<sup>16</sup> Wprowadzony do użytku rozkazem MSWoj. z dnia 23.11.1925 r.

*należy oficerom, szeregowym jeszcze raz przypomnieć najważniejsze postanowienia dotyczące się asystencji”.*

Skład oddziału asystencyjnego określał dowódca udzielający pomocy na podstawie wiadomości i zadania otrzymanego od władz cywilnych oraz „własnego zapatrywania”, przy czym:

- 1. za podstawową jednostkę asystencyjną należy uważać kompanię piechoty względnie kawalerii (...);*
- 2. liczbę oficerów w oddziałach asystencyjnych należy normować następująco:
  - a) oddział w sile mniejszej niż kompania (...) nie przekraczający 30 szeregowych – 1 oficera jako dowódcę i tylu młodszych oficerów, ile plutonów w etacie pokojowym można było sformować z danego oddziału;*
  - b) w oddziale asystencyjnym w sile batalionu, względnie pułku, liczbę oficerów w kompaniach (...) i 2 oficerów młodszych. Natomiast dowódca batalionu, względnie pułku, posiadać powinien do swojego rozporządzenia 1 oficera, pełniącego obowiązki adiutanta i odpowiedni sztab (1 lekarza, gońców, telefonistów);**
- 3. oddziały karabinów maszynowych przydziela się zasadniczo do batalionu asystencyjnego i to z chwilą, gdy występuje on poza miejscem stałego postoju. Poza tym, tak samo jak samochody pancerne – na specjalne zarządzenie”.*

Szczególną uwagę poświęcono doborowi oficerów i żołnierzy do oddziałów asystencyjnych:

*„Na dowódców (...) i oficerów młodszych wyznaczać należy oficerów doświadczonych, energicznych, pełnych inicjatywy i taktu, o wybitnych zdolnościach bojowych (...). Wyznaczone oddziały (...) muszą być pod względem jakości moralnej, jako też wykszolenia starannie dobrane. Szeregowych niepewnych oraz karanych za rabunki i kradzieże, opilstwo lub za ciężkie wykroczenia przeciwko karności i moralności, nie należy przydzielać do oddziałów asystencyjnych (...). Każdy dowódca oddziału (...) działa stanowczo i wytrwale, nigdy połowicznie. Wkracza szybko i z takimi siłami, by nie było żadnej wątpliwości co do powodzenia (...). Tak oficerom jak i szeregowym (...) nie wolno bezwarunkowo przyjmować jakichkolwiek grzeczności, czy to w formie podarków, czy też zaproszeń w gościnę itp.”.*

Regulamin rozstrzygał również kwestie zabezpieczenia logistycznego oddziałów asystencyjnych, w tym – obowiązki świadczeń spoczywających na władzach cywilnych. Oddziały kierowane do pomocy wyposażano w kuchnie polowe

(w razie potrzeby wydawane z zapasów mobilizacyjnych) i zaopatrywano w żywność w naturze. Na czas udzielania pomocy żołnierze otrzymywali specjalny dodatek asystencyjny oraz zwiększone racje żywnościowe na koszt władz, na których korzyść zarządzono wezwanie wojska.

Wiele uwagi poświęcono zagadnieniom dowodzenia i koordynacji działań wojskowych i cywilnych. Regulamin stanowił, że o ile oddział asystencyjny składał się z różnych rodzajów broni lub podzielono go na kilka grup – wówczas dowódca okręgu korpusu (komendant garnizonu) wyznaczał jednego stałego dowódcę, który *„prowadził jednolicie całą akcję”*. W razie wzmocnienia oddziału naszymi jednostkami, dowódcą zostawał automatycznie oficer najstarszy stopniem lub stanowiskiem.

Przed opuszczeniem miejsca postoju dowódca oddziału asystencyjnego musiał być zapoznany z zadaniem, ogólnym celem sformułowanym na piśmie przez władze cywilne oraz wytycznymi uzupełniającymi dowódcy okręgu korpusu lub komendanta garnizonu. Ponadto dodatkowych wyjaśnień udzielał przedstawiciel władzy administracyjnej, przydzielany dowódcy oddziału na czas interwencji wojskowej.

Przepisy regulaminu zobowiązywały dowódcę oddziału do wykonywania zadań stawianych przez przedstawiciela władz, jednak nie były one wiążące jeśli *dowódca oddziału asystencyjnego musi (...) ująć całą akcję w swoje ręce, a tym samym wziąć pełną odpowiedzialność”*.

Do czasu *„czynnego wystąpienia”* oddziału asystencyjnego pełna odpowiedzialność za utrzymanie ładu i porządku publicznego spoczywała na organach cywilnych. Z chwilą, gdy przedstawiciel władzy administracyjnej *„oświadczył, że wyczerpał wszelkie środki i że oddaje swoje zadanie w ręce wojska”* lub gdy wojsko zmuszane było wystąpić w obronie własnej, ogólne kierownictwo, a zarazem całkowitą odpowiedzialność za przebieg akcji przejmował dowódca oddziału. **Ponadto podporządkowywano mu wszelkie jednostki policji państwowej znajdujące się w jego rejonie odpowiedzialności (§ 22.)**, a pozostający w miejscu zdarzenia przedstawiciel władz cywilnych zobowiązany był do współdziałania z władzami wojskowymi.

W szczególnych przypadkach, określonych w regulaminie, żołnierzom oddziałów asystencyjnych przysługiwały pewne uprawnienia policyjne. W celu aresztowania lub przytrzymania tworzone specjalne patrole. Osoby aresztowane lub

przytrzymywane kierowano do punktów zborych rozmieszczanych w pobliżu rejonów działania oddziałów asystencyjnych, przy czym przekazywano je do „rozporządzenia władz cywilnych”. Oddziały wojska mogły być również kierowane jako asysta władz administracyjnych podczas rewizji osób lub pomieszczeń.

Przedmiotem rozdziału czwartego regulaminu była *pomoc wojska we wszystkich innych wypadkach przewidzianych w poszczególnych ustawach*. Chodzi o możliwość wzywania pomocy przez władze rządowe oraz przedstawicieli innych władz cywilnych, upoważnionych do tego z mocy prawa.

Podstawę prawną udzielania sądom wojskowej pomocy zbrojnej stanowił art. 8. Kodeksu postępowania karnego z 1928 r.:

*„Art. 8 § 1. Władze państwowe cywilne i wojskowe, jako też samorządowe są zobowiązane do udzielania pomocy sądom i prokuratorom.*

*§ 2. ....*

*§ 3. Sąd lub prokurator może bezpośrednio zwracać się do władzy wojskowej o pomoc zbrojną”.*

Zasady pomocy wojskowej precyzowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1.12.1932 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów apelacyjnych, okręgowych i grodzkich w sprawach karnych. W rozdziale „*Wojskowa pomoc zbrojna*” stwierdza się:

*„§ 15. Uprawnionym do zwracania się do władzy wojskowej o pomoc zbrojną jest kierownik sądu.*

*W wydziałach zamiejscowych uprawnienia kierownika sądu w powyższym zakresie ma również przewodniczący wydziału. W razie spełnienia czynności poza siedzibą sądu i niemożności uzyskania w porę odezwy kierownika sądu, przewodniczący lub sędzia spełniający czynność może sam zwrócić się do władzy wojskowej o pomoc zbrojną.*

*§ 16. Zwrócenie się o pomoc zbrojną należy ograniczyć do wypadków konieczności, gdyby pomoc policji państwowej nie była wystarczająca.*

*Należy uprzednio porozumieć się co do skuteczności pomocy ze strony policji państwowej z powiatową władzą administracji ogólnej a w wypadkach nagłych – bezpośrednio z organami policji państwowej.*

*„§ 17. O pomoc zbrojną należy zwracać się do miejscowego dowódcy lub komendanta najbliższego garnizonu na piśmie, a w razach nagłych ustnie, osobiście lub przez osobę w tym celu upoważnioną.*

*Osoba przybywająca z żądaniem udzielenia pomocy zbrojnej, pozostaje przy oddziale wojska aż do chwili przybycia na miejsce zająć i wyjaśnienia okoliczności, które spowodowały zwrócenie się o pomoc zbrojną”.*

Ponadto art. 19. rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 9.03.1928 r. o postępowaniu doraźnym stwierdzał, że: *Na czas trwania posiedzeń sądowych właściwa władza administracyjna wyśle na żądanie przewodniczącego oddziału policji państwowej dla ochrony sądu, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wykonania w powyższym zarządzeń sądu. Jeżeli organa policji państwowej, które mogą być użyte w miejscu urzędowania wydziału sądu okręgowego, prowadzącego postępowanie doraźne, nie wystarczą do zapewnienia bezpieczeństwa sądu, należy zwrócić się do najbliższej władzy wojskowej o odpowiednią asystencję wojskową”.*

W tych okolicznościach jednostki wojska postępowały zgodnie z postanowieniami regulaminu odnoszącymi się do zasad pomocy władzom cywilnym w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Podsumowując należy stwierdzić, że „przepisy asystencyjne” stanowią doskonały przykład kompleksowych regulacji prawnych ujętych w dokumentach normatywnych różnej rangi. Szczególną uwagę poświęcono precyzyjnemu określeniu procedur wzywania pomocy oraz wyczerpującemu sformułowaniu powinności władz cywilnych i dowódców wojskowych. Na podkreślenie zasługuje decentralizacja uprawnień decyzyjnych i powierzenie ogromnej odpowiedzialności organom terytorialnym i poszczególnym dowódcom oddziałów udzielających pomocy władzom cywilnym.

Wątpliwości nie budzą również prawnie określone zasady finansowania jednostek wojskowych, zgodnie z którymi władze cywilne ponosiły tylko wydatki ponadnormatywne. Wydaje się, że jest to rozwiązanie kompromisowe, możliwe do zastosowania współcześnie. Nie można bowiem zakładać, że koszty użycia wojska we wsparciu władz cywilnych będą w całości pokrywane przez jedną ze stron: albo przez władze cywilne, albo przez organy wojskowe.

Niezwykle ważną cechą ówczesnych rozwiązań był obowiązek utrzymania stałej gotowości wojsk do udzielania wsparcia. Regulamin służby wewnętrznej nakazywał wszystkim dowódcom oddziałów i dowództwom terytorialnym traktowanie tej działalności jako jednej z najważniejszych dziedzin funkcjonowania sił zbrojnych w

czasie pokoju, przy czym asystencję za „ostateczny i niezawodny argument rządowy”.

### **Akcje przeciwstrajkowe<sup>17</sup>**

Drugą, co do ważności, dziedziną wojskowego wsparcia władz cywilnych były działania (akcje) przeciwstrajkowe. Ich celem było zapewnienie państwu bezpieczeństwa w wypadku strajku lub rozruchów zagrażających najważniejszym dziedzinom życia gospodarczego, w tym przede wszystkim strajki w zakładach użyteczności publicznej, strajki kolejarzy i pocztowo-telegraficzne.

Szczególną uwagę, zarówno władze cywilne jak i organy wojskowe, poświęcały przygotowaniom do strajku generalnego, gdyż ten rodzaj strajku był traktowany *„jako demonstracyjny, polityczny i jako poważne działanie przeciwpaństwowe”*.

W świetle analizy dokumentów D.O.K. Warszawa można stwierdzić, że pomoc wojskowa w przewidywaniu lub po ogłoszeniu strajków obejmowała:

- ochronę ważnych obiektów państwowych (kolejowych, pocztowych, użyteczności publicznej i innych zakładów państwowych);
- utrzymanie ciągłości ruchu lub zapewnienie ciągłości funkcjonowania instytucji cywilnych;
- utrzymanie łączności między poszczególnymi władzami państwowymi – cywilnymi i wojskowymi.

W celu zapewnienia ochrony obiektów cywilnych wojsko kierowało uzbrojone oddziały do pełnienia służby wartowniczej. Jako regułę przyjmowano, że oddziały wojskowe organizowały ochronę wewnątrz obiektów, natomiast policja zapewniała ochronę zewnętrzną. W razie napadu na ochraniający obiekt i niemożności odparcia go siłami policyjnymi, posterunki policyjne alarmowały oddział wojskowy i z chwilą czynnego wystąpienia przechodziły pod rozkazy dowódcy tego oddziału. Stąd też opracowywano szczegółowe instrukcje dla każdego obiektu precyzyjnie określające zadania oddziału wojskowego i ochrony policyjnej. Instrukcje te uzgadniano z miejscowymi władzami administracyjnymi i organami policji i przedkładano do zatwierdzenia komendantom Wojskowych Rejonów Bezpieczeństwa. Warto

---

<sup>17</sup> Opracowano na podstawie: *Instrukcja przeciwstrajkowa D.O.K. I.*, Warszawa 1935 – kserokopia dokumentu w zbiorach autora.

zaznaczyć, że zakres wspólnych działań policyjno-wojskowych nie był przedmiotem szczegółowych regulacji prawnych. Inicjatywę w tym zakresie oddawano współdziałającym podmiotom, zalecając natomiast skonkretyzowanie i sformalizowanie ustaleń w drodze porozumień między komendantem całości sił wojskowych w danej miejscowości i komendantem policji.

W celu utrzymania ciągłości funkcjonowania instytucji cywilnych wojskowa pomoc była realizowana dwoma sposobami. Po pierwsze – wydzielano jednostki techniczne, np. łączności, saperów, które przejmowały zasadnicze funkcje specjalistów cywilnych. Drugi sposób polegał na powoływaniu służby wojskowej, za pośrednictwem władz administracji ogólnej, pracowników instytucji cywilnych. Przewidywano również wyznaczanie wojskowych komendantów i organów pomocniczych *„dla ujęcia pracowników przyjętych do służby wojskowej w ramy organizacyjne i dyscyplinarne i kierowanie nimi”*.

Pracownicy ci pozostawali nadal na zajmowanych stanowiskach, zmieniała się natomiast ich podległość pod komendantów wojskowych lub specjalnie tworzone na kolei – Lotne Komisje Wojskowe. Wobec tych pracowników stosowano również szczególne zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej. Podlegali oni właściwym przełożonym dyscyplinarnym i w razie popełnienia przewinienia ponosili odpowiedzialność stosownie do wojskowych „Przepisów dyscyplinarnych”. Natomiast w razie popełnienia przestępstwa odpowiadali przed właściwymi sądami wojskowymi.

W zakresie utrzymania łączności między władzami państwowymi pomoc wojskowa polegała na:

- kierowaniu oficerów łącznikowych do władz administracyjnych;
- uruchamianiu wojskowej sieci radiotelegraficznej;
- utrzymaniu pomiędzy D.O.K. a poszczególnymi garnizonami wojskowych linii samochodowych;
- utrzymaniu ruchu pocztowego przy użyciu sieci kurierów wojskowych;
- utrzymaniu ruchu pocztowego przy pomocy komunikacji lotniczej.

Oficerów łącznikowych wydzielano z dowództw O.K. i Komend Wojskowych Rejonów Bezpieczeństwa i kierowano do organów administracji ogólnej odpowiednio do I i II instancji. Ponadto dowódcy O.K. kierowali oficerów łącznikowych do dyrekcji okręgowych Kolei Państwowych oraz Poczty i Telegrafów.

Do podstawowych obowiązków oficerów łącznikowych należało:

- informowanie wojewody (dyrektora okręgowej władzy cywilnej, co do sposobu i możliwości poszczególnych rodzajów jednostek ich dyslokacji;
- utrzymanie ścisłej łączności z dowódcą O.K. i stałe informowanie o położeniu na podstawie danych uzyskiwanych od kierownictwa okręgowej władzy cywilnej;
- przekazywanie dowódcy O.K. wszystkich zarządzeń władz cywilnych dotyczących akcji przeciwstrajkowej.

Oficerowie łącznikowi dysponowali radiostacjami wojskowymi przydzielonymi okręgowym władzom cywilnym. Ponadto byli oni wyposażani przez władze cywilne w motocykle z koszami.

Dla potrzeb utrzymania ruchu pocztowego między garnizonami planowano również uruchomienie transportu samochodowego. W pierwszej kolejności wykorzystywano samochody wojskowe z tzw. użytku bieżącego, następnie – w miarę potrzeb – samochody dostarczane przez władze administracji ogólnej, na zapotrzebowanie komendantów garnizonów. W sytuacjach szczególnych, na rozkaz dowódców O.K., mogły być używane samochody z zapasów mobilizacyjnych.

W celu zapewnienia koordynacji ruchu samochodowego na bazie dowództw jednostek transportowych tworzono Komendy Ruchu Samochodowego. Do ich podstawowych obowiązków należało:

- dysponowanie samochodami pocztowymi, zarówno wojskowymi, jak i dostarczonymi przez władze cywilne;
- garażowanie i ochrona taboru samochodowego;
- utrzymanie punktualności i dyscypliny ruchu;
- zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia załóg oraz zaopatrzenie samochodów pocztowych.

Przewidywano również wykorzystanie transportu kolejowego. W tym celu zalecano użycie drezyn motorowych lub parowozu w jednym wagonem, dla których opracowywano osobne rozkłady jazdy. Do ich obsługi można było angażować wyłącznie zmobilizowany personel kolejowy, z pośród pracowników znających przepisy o sygnalizacji i zabezpieczeniu ruchu na kolejach.

W myśl „Instrukcji przeciwstrajkowej...” podczas przewozu korespondencji przestrzegano następującej kolejności:

1. – korespondencja pilna władz wojskowych;
2. – korespondencja pilna państwowych władz cywilnych;

3. – korespondencja tajna i zwykła władz wojskowych;

4. – korespondencja tajna i zwykła władz cywilnych.

Priorytetowo traktowano przewóz korespondencji 1. kolejności, dopiero po zaspokojeniu tych potrzeb realizowano przewozy na rzecz państwowych władz cywilnych, a mianowicie – władz administracji ogólnej, kolejowych i pocztowych.

Dla potrzeb segregacji i wymiany poczty organy wojskowe organizowały garnizonowe punkty wymiany korespondencji oraz okręgowe i centralny punkt rozdzielczy.

W warunkach utrzymania ciągłości lub przywrócenia normalnego ruchu kolejowego podczas strajku pocztowo-telegraficznego, przesyłanie korespondencji mogło odbywać się poprzez sieć kurierów, którym należało zapewnić:

- *środki lokomocji od punktów wymiany do kolei i odwrotnie;*
- *osobny przedział w wagonie kolejowym w porozumieniu z władzami kolejowymi;*
- *pomoc w razie większej ilości przewożonej poczty;*
- *ochronę w sile dwóch uzbrojonych strzelców”.*

W razie sprzyjających warunków atmosferycznych przewidywano uruchomienie, na osobny rozkaz MSWojsk. komunikacji lotniczej na ośmiu liniach z Warszawy do Grodna, Brześcia, Lublina, Lwowa, Krakowa, Łodzi, Poznania i Torunia. Odbiór poczty z samolotów, wymianę poczty między poszczególnymi O.K., realizował centralny punkt wymiany poczty. W przypadkach przymusowego lądowania załoga samolotu zobowiązana była do przekazania poczty najbliższemu organowi wojskowemu.

Należy podkreślić, że akcje przeciwstrajkowe nie były skierowane przeciwko strajkującym pracownikom. Oddziały wojskowe nie mogły też stanowić wsparcia pracodawcy w sporze z robotnikami, czy spełniać funkcje policyjne. Ich jedynym zadaniem było zapewnienie bezpieczeństwa ludności oraz własności państwowej i prywatnej przed bezprawnym zamachem, a także utrzymanie ciągłości funkcjonowania tych dziedzin gospodarki kraju, które miały decydujące znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Użycie siły przez oddziały wojskowe następowało tylko wówczas, gdy działania strajkujących zagrażały ochranianemu mieniu lub stanowiły bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia żołnierzy.

## 2.2. Doświadczenia z użycia jednostek sił zbrojnych do przywracania bezpieczeństwa i porządku publicznego po 1945r.

Źródłem doświadczeń wojskowego wsparcia w zakresie utrzymania bezpieczeństwa publicznego i porządku prawnego w okresie powojennym są wydarzenia lat 1956, 1970 i 1981. Niezależnie od oceny politycznej, społecznej i historycznej ich tragicznych skutków, doświadczenia te, z punktu widzenia rzetelności naukowej, nie mogą być pominięte – zwłaszcza z uwagi na wartości merytoryczne.

Poznański czerwiec 1956 r. zaznaczył się w historii masowym użyciem sił zbrojnych. Zarówno w tym przypadku jak i w roku 1970 jednostki wojskowe wydzielone do wsparcia władz cywilnych realizowały następujące główne zadania<sup>18</sup>:

- ochrona zagrożonych obiektów i poszczególnych gmachów;
- patrolowanie zagrożonych dzielnic w dzień w czasie godzin milicyjnych;
- prowadzenie rozpoznania na terenie miasta;
- zabezpieczenie wszelkiego rodzaju konwojów, jak również samego konwojowania;
- zabezpieczenie pracowników MPK w czasie ich pracy przy uruchamianiu komunikacji miejskiej;
- rozpraszanie grup demonstrantów.

Zaznaczyć należy, że wprowadzanie w czerwcu 1956 r. jednostek wojskowych do Poznania nastąpiło wówczas, gdy demonstracje przekształciły się w niekontrolowane zajścia – atakowanie obiektów władz państwowych, więzień, placówek MO<sup>19</sup>.

Natomiast w grudniu 1970 r. pododdziały wojskowe wykorzystano początkowo do ochrony gmachów i siedzib władz partyjnych i państwowych oraz innych ważnych obiektów, do których zaliczono: więzienia, drukarnie, radiostacje i rozgłośnie radiowe, urzędy pocztowe i zakłady energetyczne. Dopiero 15 grudnia wojsko zostało skierowane do zadań o charakterze porządkowym, do pomocy siłom bezpieczeństwa publicznego.

W celu ujednoczenia zasad współpracy organów wojskowych i cywilnych 8.12.1970 roku minister Obrony Narodowej wydał rozkaz „W sprawie zasad

---

<sup>18</sup> E. Nalepa, *Nie tylko 10.pułk KBW*, Polska Zbrojna z 27.07.2001 r.

<sup>19</sup> L. Grot, T. Konecki, E. Nalepa, *Pokojowe dzieje...*, op.cit., s. 248.

współdziałania Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w zakresie zwalczania wrogiej działalności, ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przygotowań obronnych”. Rozkaz ten stanowił:

1. „W wypadku poważnego zagrożenia lub naruszenia porządku i bezpieczeństwa publicznego Ministerstwa Obrony Narodowej, każdorazowo na podstawie decyzji kierownictwa partyjno – rządowego, udzielić ma pomocy Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, wydzielając odpowiednie siły i środki, zwłaszcza Wojsk Obrony Wewnętrznej, do wykonania zadań we współdziałaniu z siłami i środkami resortu spraw wewnętrznych.
2. Wielkość i charakter udzielonej pomocy, skład sił i środków resortu obrony narodowej oraz czas i sposób wykonywania przez nie zadań, w tym również warunki użycia broni, ustala minister Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem Spraw Wewnętrznych, zgodnie z wytycznymi kierownictwa partyjno – rządowego.
3. W ramach pomocy, o której mowa w pkt.1, przewidywać możliwości użycia sił i środków resortu obrony narodowej do współdziałania w:
  - a) przywracaniu naruszonego porządku i bezpieczeństwa publicznego;
  - b) ochronie i obronie określonych obiektów w razie konieczności zwolnienia zaangażowanych przy tym sił resortu spraw wewnętrznych do innych zadań;
  - c) wspólnym patrolowaniu i regulacji ruchu;
  - d) świadczeniach środkami transportu samochodowego i lotniczego oraz specjalnego sprzętu wojskowego;
  - e) akcjach profilaktycznych i porządkowych siłami wydzielonej kadry wojskowej.
4. W razie decyzji o współdziałaniu sił resortu obrony narodowej, do planowania i koordynacji współdziałania wydzielonych sił wojskowych z siłami resortu spraw wewnętrznych, ministrowie Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych powołują zespoły złożone z przedstawicieli obu resortów.
5. Wymienione zespoły powołuje się, odpowiednio do terytorialnego zasięgu działania, na szczeblach:
  - ministerstw,
  - okręgów wojskowych,
  - województw,
  - garnizonów.

Wiodącą rolę w zespołach spełniają przedstawiciele resortu spraw wewnętrznych, a bezpośrednio siłami Wojska Polskiego kierują dowódcy odpowiednich dowództw szczebla operacyjnego oraz dowódcy jednostek wojskowych.

6. Resorty obrony narodowej i spraw wewnętrznych dokonują bieżącej wymiany informacji o sytuacji wewnętrznej w kraju oraz o zamiarach i metodach oddziaływania na kraj wrogich ośrodków<sup>20</sup>.

Ważnym elementem utrzymania bezpieczeństwa publicznego było zapewnienie szczególnej ochrony więzień. Był to rezultat doświadczeń 1956 r. wówczas bowiem momentem decydującym o skierowaniu wojska do działań był atak napastników na więzienie, uwolnienie więźniów i zrabowanie magazynów broni<sup>21</sup>.

Włączanie do akcji wojska miało i w 1956 r. i w 1970 r. charakter przejściowy i uzależnione było czasem trwania wydarzeń. Jednostki wojskowe przebywały w rejonach działań tylko tak długo jak wymagała tego sytuacja i po ustaniu przyczyn zostały skierowane do miejsc stałej dyslokacji.

O ile w 1956 r. i 1970 r. użycie wojska miało charakter interwencyjny, o tyle użycie jednostek w stanie wojennym wprowadzonym w grudniu 1981 r. było zawczasu zaplanowane.

Zasadniczym dokumentem określającym sposób realizacji zadań jednostek wojskowych była „Instrukcja działania wydzielonych sił wojskowych w sytuacjach szczególnych” podpisana 12 grudnia 1981 r.<sup>22</sup>. Zgodnie z tą instrukcją siły wojskowe mogły wykonywać następujące zadania:

1. Ochrona i obrona wytypowanych obiektów państwowych o szczególnym znaczeniu (siedziby urzędów państwowych i instytucji partyjnych, lotniska cywilne, zakłady przemysłowe – głównie uzbrojenia, lokale państwowych komisji wyborczych, urządzenia pocztowo-komunikacyjne, wodociągi i rurociągi, składy rezerw, obiekty energetyczne) – na zasadach pełnienia służby ratowniczej i patrolowej.
2. Osłona (izolacja) i patrolowanie określonych obiektów, dróg, wydzielonych ulic lub kwartałów miejskich, a w oddzielnych przypadkach również całych aglomeracji lub

---

<sup>20</sup> Wyciąg z Rozkazu Ministra Obrony Narodowej z 8 XII 1970 r. Archiwum Pomorskiego Okręgu Wojskowego (APOW), teczka bez sygnatury, s.13-16.

<sup>21</sup> L. Grot, T. Konecki, E. Nalepa, *Pokojowe dzieje...*, op.cit., s. 248

<sup>22</sup> Szerokie omówienie „Instrukcji...” w artykule E. Nalepy, *Instrukcja generała*, Polska Zbrojna z 10.12.1999 r.

dużych zakładów przemysłowych. W przypadku udziału wojska w działaniach ostonowych organizowanych przez MO – siły wojskowe organizują samodzielne odcinki (rejon) osłony lub zapewniają ubezpieczenie sił milicyjnych (pomoc w organizacji blokad na drogach oraz w usuwaniu przeszkód), kordony izolujące rejon działań MO, asysta w interwencjach, udział w kontroli ruchu drogowego, w razie potrzeby wsparcie funkcjonariuszy milicji przy zatrzymaniu osób, udzielanie pomocy w udaremnianiu czynnej napaści itp.

3. Zabezpieczenie broni i amunicji oraz materiałów wybuchowych organizuje się w celu niedopuszczenia do zawładnięcia tymi środkami przez osoby nieuprawnione i mogące je wykorzystać do aktów dywersji, sabotażu i bandytyzmu; wzmocnienia ochrony magazynów (składów); zorganizowanie systemu przyspieszonego odbioru produkcji zbrojeniowej od przemysłu oraz zewnętrznej osłony zakładów zbrojeniowych.
4. Działania wspierające na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w określonych rejonach mogą być prowadzone w wyjątkowych przypadkach (zamachy na życie ludzkie o dużej skali; dewastowanie ważnych obiektów państwowych i urzędzeń użyteczności publicznej, napady rabunkowe lub grabieże mienia państwowego o znacznej skali itp.) oraz za zgodą lub na rozkaz szefa Sztabu Generalnego WP. Do działań tych używa się w pierwszej kolejności pododdziałów i oddziałów prewencyjnych MSW, Wojsk Obrony Wewnętrznej, batalionów interwencyjnych centralnego i okręgowego podporządkowania oraz pododdziałów specjalnych. Koordynacja działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego spoczywa na właściwych organach MSW. Oddziałami (pododdziałami) wojskowymi dowodzą dowódcy tych jednostek.
5. Udzielanie pomocy władzom zakładów karnych i aresztów śledczych może mieć miejsce w wyjątkowych i doraźnych przypadkach, gdy siły będące w dyspozycji tych władz i przydzielone im do pomocy siły MO okażą się niewystarczające do przeciwdziałania niebezpieczeństwu masowej ucieczki osób osadzonych w podległych im zakładach, opanowania buntu i ataku osób postronnych na zakłady karne i areszty śledcze. Pomoc ta mogła być udzielana na podstawie decyzji dowódcy OW, podjętej każdorazowo na podstawie analizy potrzeb wynikających z konkretnej sytuacji, zgłoszonej przez właściwych dyrektorów okręgowych Zarządów Zakładów Karnych i komendantów wojewódzkich MO.

6. Ochrona granicy morskiej i powietrznej. Szczególne znaczenie ma uruchomienie ochrony granicy morskiej zmierzającej do uniemożliwienia ucieczki elementom przestępczym oraz zwiększenia reżimu i nasłuchu radiowego, kontroli żeglugi i nadzoru statków handlowych i rybackich.

Należy podkreślić, że działania interwencyjne miały na celu wsparcie lub wzmocnienie posterunków, patroli oraz kordonów organizowanych przez siły MSW i mogły być podejmowane na rozkaz dowódcy OW (RSZ) po uzyskaniu zgody przez szefa Sztabu Generalnego WP.

Rzeczą o fundamentalnym znaczeniu były zapisy dotyczące możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Wynikało z nich, że jednostki wojskowe stosują te środki odpowiednio do eskalacji zagrożenia, a użycie broni palnej mogło nastąpić jako ostateczność, w przypadkach określonych w „Regulaminie służby wartowniczej i garnizonowej SZ PRL” *„Wydaje się, że kierownictwo MON wyciągnęło słuszne wnioski z bolesnych doświadczeń wydarzeń poznańskich 1956 r. i grudniowych na Wybrzeżu 1970 r. i tym razem nie przyczyniło się bezpośrednio do tragicznych ofiar po stronie społeczeństwa”<sup>23</sup>.*

Reasumując, należy stwierdzić, że powyższe doświadczenia powinny stanowić przedmiot szczególnego zainteresowania władz wojskowych podczas opracowywania zadań jednostek wojskowych w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego. Jest to tym bardziej zasadne, że przepisy wykonawcze do ustawy o stanie wyjątkowym mają charakter bardzo ogólny i nie ujmuje szczegółowych zadań sił zbrojnych.

### **2.3. Udział jednostek wojskowych w działaniach porządkowych w wybranych państwach demokratycznych**

**Badania skupiono na doświadczeniach dwóch krajów. USA, kraju szczególnie zagrożonego i zaangażowanego w walkę ze współczesnym terroryzmem, posiadającego najbogatsze doświadczenia w zakresie „obrony własnego kraju”. Po drugie, na RFN, która przeorientowuje swoją politykę bezpieczeństwa i obrony także na „ochronę terytorium, sił i ludności”, co jest ważne z**

---

<sup>23</sup> Tamże.

punktu widzenia potrzeb zidentyfikowania tendencji zmian i wpływających na nie czynników, gdyż może to być przydatne w Polsce.

Rozwiązania poszczególnych krajów różnią się w szczegółach i można spotkać odmienne opinie odnośnie użycia sił wojskowych na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Te różnice wynikają z różnych doświadczeń historycznych, tradycji politycznych i wojskowych oraz dostępnego potencjału i zdolności sił cywilnych oraz wojskowych. Chodzi zatem o stworzenie syntetycznego obrazu stanu i rozwoju wsparcia wynikającego z potrzeb narodowych obu państw oraz koncepcji pomocy zagranicznej (międzynarodowej, sojuszniczej) ze strony NATO i innych organizacji w sytuacjach szczególnych potrzeb.

### ***Stany Zjednoczone Ameryki***

Wojskowe wsparcie dla władz cywilnych w USA ma swoją długą tradycję. Armia Stanów Zjednoczonych była wielokrotnie w przeszłości używana w misjach, których celem było niesienie pomocy rządowym agencjom i społeczeństwu w sytuacjach gdy rozmiar i charakter zadań koniecznych do realizacji przekraczał możliwości sektora cywilnego. Taki sposób wykorzystania sił zbrojnych może zarządzić prezydent Stanów Zjednoczonych, który w myśl Artykułu II, sekcji 2 konstytucji jest „naczelnym wodzem armii i marynarki wojennej Stanów Zjednoczonych, a także milicji poszczególnych stanów...”<sup>24</sup>.

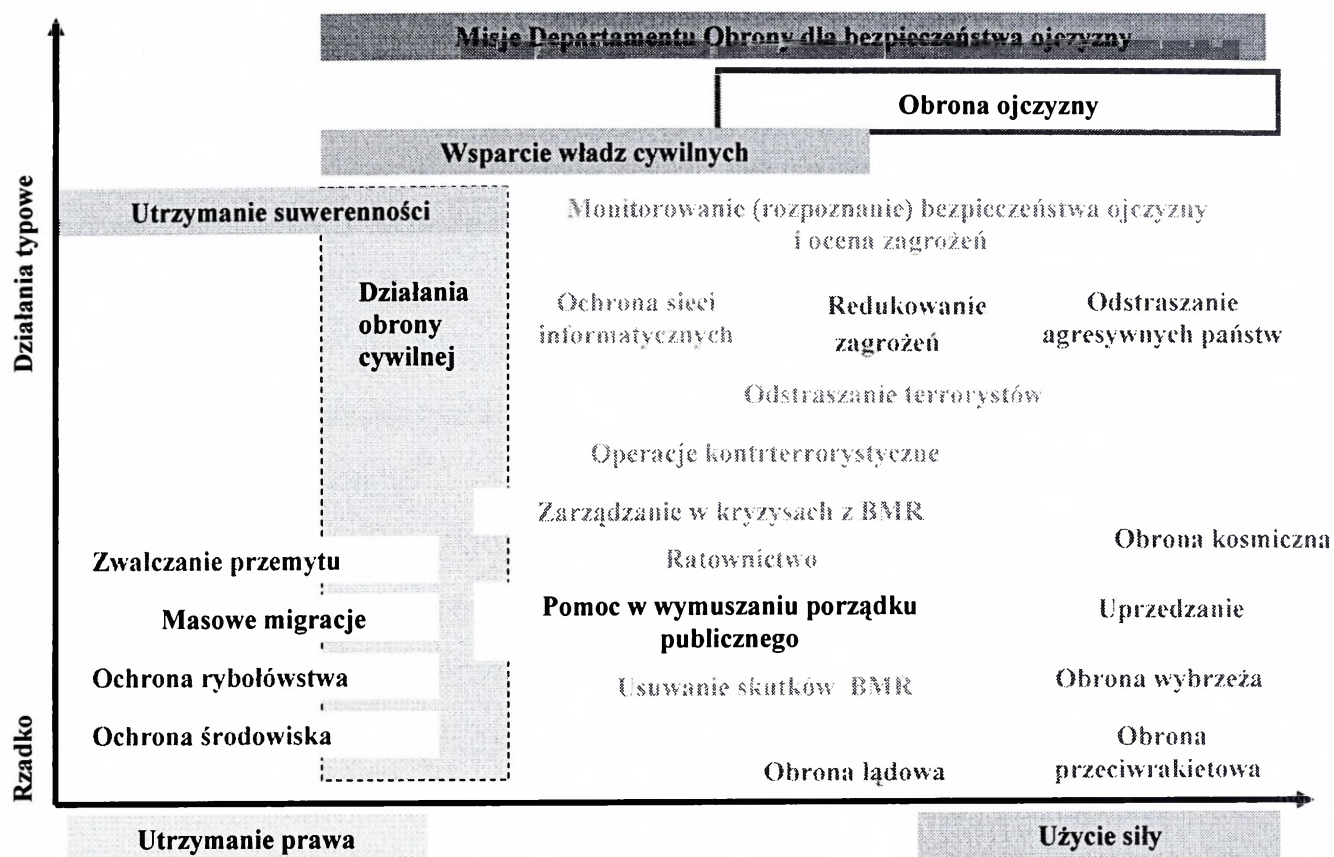
Po raz pierwszy pododdziałów wojskowych użyto w czasie rebelii w 1786 roku<sup>25</sup>. Od XVIII wieku formy i zasady udzielania wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa uległy wielkiej ewolucji, a zagadnieniom wsparcia nadano w USA szczególną rangę. Zaowocowało to powstaniem aktów prawnych stanowiących podstawę udzielania wojskowego wsparcia oraz szczegółowych planów, również wyodrębnieniem struktur odpowiedzialnych za właściwy przebieg tego procesu.

Siły Zbrojne podejmują działania w zakresie wojskowego wsparcia dla władz cywilnych równoległe z realizacją swojego podstawowego zadania, tj. obroną kraju (rys. 1.)

---

<sup>24</sup> *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa, 2002, s.48.

<sup>25</sup> D.L.Granger, R.L Johnson, *Forgotten Mission: Military Support to the Nations*, JFQ, 1997, s.1.



(Źródło: M. Dobbs, *Homeland Security: New Challenges for an Old Responsibility* „Homeland Security Journal”, March 2001.)

Rys. 1. Spektrum misji SZ USA dla bezpieczeństwa ojczyzny.

Dokumenty normatywne amerykańskiego Departament Obrony definiują wojskowe wsparcie dla władz cywilnych (ang. *Military Support to Civil Authority – MSCA*) jako działania podejmowane przez Departament Obrony w celu niesienia pomocy i wsparcia agencji rządowych w planowaniu, przygotowaniu i reagowaniu na przypadki (...), ataków terrorystycznych, specjalnych wydarzeń (*special events*), np. inauguracji prezydentury i innych, mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo narodowe<sup>26</sup>.

Doświadczenia historyczne pozwoliły na sformułowanie podstawowych zasad regulujących uruchomienie sił wojskowych dz działań porządkowych:

1. Zaangażowanie sił zbrojnych w niesienie pomocy władzom cywilnym stanowi ostateczność i może ono nastąpić tylko po wyczerpaniu sił i środków będących w dyspozycji tych władz.

<sup>26</sup> Dyrektywa *Military Support to Civil Authorities (MSCA)*, nr. 3025.1, DoD USA, 1993, s.18.

2. Wojsko może być użyte tylko jako uzupełnienie sił będących w dyspozycji władz cywilnych, a jego użycie ma charakter tymczasowy i ustaje kiedy znikną przyczyny dla których wojskowe wsparcie zostało uruchomione.
3. Wykorzystanie sił i środków Gwardii Narodowej i regularnej armii USA do przeciwdziałania i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa następuje na zasadzie odpłatności.
4. W zależności od skali klęski i obszaru, na jakim wystąpiła, finansowanie użycia sił zbrojnych w działaniach ratowniczych i porządkowych zabezpiecza szczebel stanowy lub federalny<sup>27</sup>.

W ramach wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa siły zbrojne USA oprócz przeciwdziałania i usuwania skutków katastrof i klęsk żywiołowych wykonują zadania w zakresie:

- operacji wymuszenia przestrzegania prawa;
- pomocy społecznej;
- ochrony środowiska naturalnego;
- inne, wynikające z potrzeby udzielenia wojskowego wsparcia, np. zabezpieczenie szczególnych wydarzeń (*special events*), czy zapewnienia funkcjonowania służb użyteczności publicznej<sup>28</sup>.

Najczęściej jednak jednostki sił zbrojnych będą wykonywały zadania porządkowe w warunkach klęsk żywiołowych i katastrof technicznych o rozległych skutkach, skupiając główny wysiłek na ochronie mienia, zdrowia i życia ludności przed bezprawnymi działaniami innych osób i grup przestępczych oraz zabezpieczeniu funkcjonowania ważnych obiektów użyteczności publicznej.

*Podstawowe założenia i zasady reagowania na szczeblu federalnym zostały zawarte w **Federalnym Planie Reagowania** (ang. Federal Response Plan – FRP). Wymienia on 12 funkcji, powierzonych poszczególnym departamentom i agencjom rządowym w tym Departamentowi Obrony. Istota takiego funkcjonalnego podejścia polega na tym, że jeden z nich, właściwy ze względu na charakter, staje się koordynatorem głównym dla działań pozostałych (Tabela 1).*

---

<sup>27</sup> W. Kitler, *Siły zbrojne a obrona cywilna (niemilitarna). Wybrane aspekty wojskowego wsparcia dla władz cywilnych*, AON, Warszawa, 1999 r., s.83

<sup>28</sup> *Domestic Support Operations, FM-100-19*, Headquarters Department of the Army, US Marine Corps, Washington D.C. 1993, s.1-2.

Tabela 1 Funkcje systemu awaryjnego wg. *Federal Response Plan*

FUNKCJE FEDERALNEGO PLANU REAGOWANIA												
#	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	TRANSPORT	ŁĄCZNOŚĆ	PRACE PUBLICZNE I INŻYNIERYJNE	ZWALCZANIE POŻARÓW	PROCESY INFORMACYJNE I PLANISTYCZNE	OPIEKA SPOŁECZNA	ZASOBY	SŁUŻBA ZDROWIA	POSZUKIWANIE I RATOWNICTWO	MATERIAŁY NIEBEZPIECZNE	ŻYWNOŚĆ	ENERGIA
Departament Rolnictwa	S	S	S	P	S	S	S	S	S	S	P	S
Departament Handlu		S	S	S	S	S	S			S		
Departament Obrony (Korpus inżynierski US Army)	S	S	P	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Departament Edukacji					S							
Departament Energetyki	S		S		S		S			S		P
Departament Zdrowia i Opieki Społecznej			S		S	S	S	P	S	S	S	
Departament Budownictwa Mieszkaniowego						S						
Departament Spraw Wewnętrznych		S	S	S	S					S		
Departament Sprawiedliwości					S			S		S		
Departament Pracy			S				S		S	S		
Departament Stanu	S									S		S
Departament Transportu	P	S	S		S	S	S	S	S	S	S	S
Departament Skarbu					S							
Departament ds. Weteranów Wojennych			S			S	S	S				
Agencja ds. Rozwoju Międzynarodowego								S	S			
Amerykański Czerwony Krzyż					S	P		S			S	
Agencja Ochrony Środowiska			S	S	S			S	S	P	S	
Federalna Komisja Komunikacyjna		S										
Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego		S		S	P	S	S	S	P	S	S	
Administracja Państwowa	S	S	S		S	S	P	S	S	S		S
Międzyszanowa Komisja Handlu	S											
Narodowa Zarząd Aeronautyki i Przestrzeni Kosmicznej (NASA)					S							
Narodowy System Łączności		P			S		S	S				S
Statutowa Komisja Energii Atomowej					S					S		S
Biuro Doboru Kadr							S					
Federalna Korporacja Doliny Tennessee	S		S									S
Poczta	S					S		S				

P – główna agencja (wiodąca); odpowiedzialna za zarządzanie ESF

S – agencja pomocnicza (wspierająca); odpowiedzialna za wspomaganie agencji głównej (Źródło: *Interagency Coordination During Joint Operations vol.2, Appendix A Annex J, A-J-4.*)

**Federal Response Plan** zapewnia również podstawową strukturę organizacyjną w zakresie reagowania na zagrożenia pozostające wyłącznie w gestii rządu federalnego (tj. między innymi zarządzanie konsekwencjami ataków terrorystycznych)<sup>29</sup>.

Na szczeblu lokalnym merowie, burmistrzowie, policja i straż pożarna, szeryfowie, prokuratorzy i służba zdrowia są odpowiedzialni za opracowanie planów reagowania na nadzwyczajne zagrożenia oraz za udzielenie pierwszej pomocy. Wszystkie stany posiadają specjalne agencje koordynujące prace w zakresie reagowania na nadzwyczajne zagrożenia **Territorial Emergency Management Agency (TEMA)**.<sup>30</sup> Agencje te przeprowadzają szkolenia i ćwiczenia podmiotów zaangażowanych w proces reagowania kryzysowego oraz funkcjonują w czasie sytuacji nadzwyczajnej, jako centrum koordynujące Gubernatora. W wielu obszarach tematycznych zawierane są porozumienia umożliwiające ustanowienie wspólnych mechanizmów reagowania w przypadku zagrożeń, konsekwencją tego jest tworzenie tzw. połączonych międzystanowych zespołów roboczych skupiających agencje kilku stanów (*Emergency Compact Assistance Management*). Największy tego typu zespół skupia agencje aż z 30 stanów<sup>31</sup>.

Zgodnie z konstytucją USA oraz konstytucjami poszczególnych stanów, gubernator jest odpowiedzialny za realizację prawa na obszarze swojego stanu oraz sprawuje dowództwo nad Gwardią Narodową. W przypadku zaistnienia sytuacji nadzwyczajnej, ocenia jej zakres i decyduje o udzieleniu pomocy, o którą proszą władze lokalne. W określonych przypadkach na obszarze swojego stanu gubernator może ogłosić „stanowy” stan nadzwyczajny, pozwalający zaktywizować mechanizmy przewidziane w FRP oraz wyznaczyć zadania dla Gwardii Narodowej. W przypadku gdy katastrofa przekracza możliwości reagowania danego stanu, gubernator może zwrócić się do prezydenta o ogłoszenie „federalnego” stanu poważnej katastrofy lub stanu nadzwyczajnego, które różnią się czasem trwania, zakresem szkód oraz ilością niezbędnej i dostarczanej pomocy federalnej. Pomoc ta jest koordynowana przez **Federal Emergency Management Agency (FEMA)**.

---

<sup>29</sup> M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, ISP, Warszawa, 1998, s.9.

<sup>30</sup> Tamże, s. 10.

<sup>31</sup> M. Lawor, *Military Support of Civil Authorities*, Homeland Defence Journal, 2003, s.3.

W roku 1992 ponad 22 tys. żołnierzy stacjonujących na Południowej Florydzie brało udział w usuwaniu skutków huraganu „Andrew”. W 1995 r. żołnierze SZ USA udzielili pomocy ludności cywilnej Los Angeles w przygotowaniu się i usunięciu skutków trzęsienia ziemi nazwanego „Northridge”<sup>32</sup>.

Jednostki wojskowe zostały również wykorzystane do zabezpieczenia terenu, ochrony dobytku i usuwania skutków zamachu bombowego w Oklahoma City i wreszcie w akcji zabezpieczenia Manhattanu oraz porządkowania ruin World Trade Center.

W każdym przypadku siły wojskowe prowadziły działania pod kierownictwem FEMA, która jest agencją cywilną. Procedury użycia sił wojskowych i akcji wsparcia administracji cywilnej są złożone. W przeważającej liczbie przypadków SZ USA pełnią rolę wspomagającą wobec wiodącej agencji zajmującej się reagowaniem w określonej sytuacji.

Wojskowe wsparcie władz cywilnych w **operacji wymuszenia przestrzegania prawa** obejmuje m.in.:

- działania mające na celu przywrócenie porządku publicznego;
- zabezpieczenie funkcjonowania organów władzy i ważnych instytucji publicznych;
- pomoc w ochronie granicy państwowej;
- współpracę z cywilnymi służbami specjalnymi.

Szczególny wymiar nadano **działaniom mającym na celu przywrócenie porządku publicznego**. W wyniku negatywnych doświadczeń, wywodzących się jeszcze z okresu poprzedzającego rewolucję amerykańską, społeczeństwo Stanów Zjednoczonych nie ma zaufania do przedsięwzięć związanych z angażowaniem wojska w operacje przywracania i utrzymania porządku publicznego<sup>33</sup>.

Mogą one nastąpić jedynie w sytuacji wystąpienia masowych aktów anarchii związanych z bezpośrednim zagrożeniem życia ludzkiego oraz mienia federalnego i prywatnego. Rozkaz użycia sił zbrojnych w takiej sytuacji wydaje osobiście prezydent USA. Zakres i charakter działań jakie mają podjąć siły zbrojne w celu przywrócenia porządku publicznego określa prokurator generalny USA, który z ramienia prezydenta nadzoruje i koordynuje wykorzystanie wojska w omawianym

---

<sup>32</sup>Tamże, s. 1.

<sup>33</sup>A. Żebrowski, *Wojsko w systemie demokratycznym państwa-model Stanów Zjednoczonych*, [w:] „Myśl Wojskowa”, MON, Warszawa, 2000, s.153.

zakresie. Siły wojskowe oddelegowane do realizacji misji przywrócenia porządku publicznego podlegają sekretarzowi obrony USA<sup>34</sup>. Wojsko natychmiast kończy swój udział w tego typu operacji z chwilą gdy ustaną przyczyny dla których zostało poproszone o wsparcie.

W 1992 roku ponad 13 000 żołnierzy Gwardii Narodowej i regularnej armii zaangażowano w przywracanie porządku i praworządności w Los Angeles, gdzie doszło do masowych rozruchów na tle rasowym<sup>35</sup>.

Dyrektywa numer 3025.12 wydana przez Departament Obrony określa również zasady udzielania wojskowego wsparcia w zakresie **zabezpieczenia funkcjonowania organów władzy i ważnych instytucji publicznych**.

Dokument ten stanowi, że siły zbrojne na prośbę władz cywilnych zobowiązane są do udzielenia wsparcia agencjom rządowym i policji w ochronie ośrodków władzy, budynków federalnych i innych instytucji publicznych, w sytuacjach gdy masowe wystąpienia aktów społecznego niepokoju mogą zagrozić ich funkcjonowaniu<sup>36</sup>.

Wsparcie w zakresie ochrony granicy lądowej Stanów Zjednoczonych polega na udzielaniu wszechstronnej pomocy w realizacji tego zadania amerykańskim służbom granicznym (*US Border Patrol*), FBI oraz lokalnej policji. W ramach wsparcia jednostki wojskowe (Gwardii Narodowej, wojsk lądowych, Korpusu Piechoty Morskiej oraz sił specjalnych) pomagają cywilnym agencjom i służbom w walce z przemytem broni, narkotyków, materiałów niebezpiecznych oraz nielegalnym przekraczaniem granicy<sup>37</sup>. Jednostki specjalne nie tylko biorą udział w operacjach zaplanowanych i kierowanych przez Federalne Biuro Śledcze (FBI), prowadzą również cykliczne szkolenia sił policyjnych w zakresie taktyki walki w terenie zurbanizowanym, prowadzenia działań antyterrorystycznych oraz użycia snajperów<sup>38</sup>.

W ramach pomocy w ochronie granicy morskiej jednostki marynarki wojennej USA współdziałają ze strażą wybrzeża (*US Coast Guard*), w przechwytywaniu i zatrzymywaniu transportów nielegalnych imigrantów, narkotyków, broni i materiałów niebezpiecznych oraz obiektów pływających, które podejrzewa się o potencjalne

---

<sup>34</sup> Dyrektywa *Military Assistanse for Civil Disturbances (MACDIS)*, nr. 3025.12, DoD, 1994, s.7.

<sup>35</sup> D.L.Grange, R.L Johnson, *Forgotten Mission: Military Support to the Nations*, JFQ, 1997, s.10.

<sup>36</sup> Dyrektywa *Military Assistanse for Civil Disturbances (MACDIS)*, nr. 3025.12, DoD, 1994, s.8.

<sup>37</sup> T. Dunn, *Border War*, [www.americas.org/News/Features/20000-Border/index.osp](http://www.americas.org/News/Features/20000-Border/index.osp), s. 4.

<sup>38</sup> Tamże, s. 4.

wykorzystanie w ewentualnych atakach terrorystycznych. Zadanie wsparcia realizują okręty i pododdziały Marynarki Wojennej USA (*US Navy*) oraz Gwardii Narodowej. Przykładem takiego wsparcia była operacja przeprowadzona w 1991 roku przez nurków z jednostki specjalnej amerykańskiej marynarki wojennej (*US Navy Seals*), w efekcie której udaremnilo przemyt 75 funtów kokainy, którą próbowano przeszmyglować przytwierdzoną do kadłuba statku pływającego pod banderą kolumbijską<sup>39</sup>.

Za koordynację działań wojskowego wsparcia dla władz cywilnych w zakresie ochrony granicy odpowiada połączony zespół roboczy **Joint Task Force-6 (JTF-6)**, powołany do życia w 1989 roku<sup>40</sup>. Zespół koordynuje min. udział wojskowych jednostek specjalnych w operacjach pod egidą FBI, skierowanych przeciwko handlarzom broni i narkotyków, wzmocnienie służb federalnych i stanowych w realizacji zadania uszczelnienia granicy oraz zabezpieczenie działań tych formacji w specjalistyczny sprzęt wojskowy (np. wozy opancerzone itd.)<sup>41</sup> W 1998 roku JTF-6 koordynował 3300 misji wojskowego wsparcia dla władz cywilnych w zakresie ochrony granicy, realizowanych w 30 stanach, w których brało udział ponad 72 000 żołnierzy<sup>42</sup>.

**Wsparcie działań służb specjalnych** przez wojsko odbywa się w sposób ciągły poprzez wymianę informacji i współpracę wywiadu wojskowego z cywilnymi agencjami wywiadowczymi oraz *Homeland Security Department*, lub przybiera charakter doraźny, w sytuacjach użycia pododdziałów wojskowych do realizacji konkretnych zadań. Przykładem takich doraźnych działań jest używanie amerykańskich jednostek specjalnych w misjach przeciwko kartelom narkotykowym z Ameryki Południowej w ramach wsparcia rządowej agencji do spraw walki z handlem narkotykami (DLEA)<sup>43</sup>.

Ponadto siły specjalne armii Stanów Zjednoczonych są gotowe do podjęcia interwencji i fizycznego zwalczania grup terrorystycznych planujących dokonania zamachów na terenie USA. Działania antyterrorystyczne wojsko podejmuje na

---

<sup>39</sup> *FM-100-19*, op. cit., s. 7-6.

<sup>40</sup> T. Dunn, *Border War*, [www.americas.org/News/Features/20000-Border/index](http://www.americas.org/News/Features/20000-Border/index). osp. s 2.

<sup>41</sup> Tamże, s.2.

<sup>42</sup> Tamże, s.2.

<sup>43</sup> *FM-100-19*, op. cit., s.7-0.

prośbę *Homeland Security Department* i są one koordynowane przez asystenta sekretarza obrony do spraw operacji specjalnych i konfliktów niskiej intensywności<sup>44</sup>.

Wojskowe wsparcie na rzecz bezpieczeństwa publicznego w USA obejmuje również działalność podejmowaną przez wojsko w ramach **pomocy społecznej**. Wsparcie to służy przede wszystkim kreowaniu pozytywnego wizerunku armii w społeczeństwie i zacieśnianiu więzi pomiędzy wojskowymi i cywilami. W ramach wsparcia armia Stanów Zjednoczonych angażuje się w działania o charakterze **edukacyjnym i wychowawczym**. Przykładem tego typu działalności są programy stworzone i realizowane przez wojskowych na rzecz społeczeństwa:

- program resocjalizacji „trudnej młodzieży”, w którym wojskowi wolontariusze pomagają młodym ludziom, którzy weszli w konflikt z prawem i odbyli wyroki w zakładach penitencjarnych, powrócić na łono społeczeństwa i prowadzić normalne życie;
- program pomocy dla dużej grupy społeczeństwa, która żyjąc na granicy minimum socjalnego i w środowisku wysoce kryminogennym stanowi potencjalne zagrożenie dla wszystkich obywateli. Stwarza on możliwości wykorzystania potencjału i umiejętności tych ludzi m.in. poprzez aktywizację zawodową, szkolenia i kursy;
- inne programy skierowane głównie do młodzieży, promujące aktywny tryb życia, kulturę fizyczną czy też studia z zakresu nauk ścisłych<sup>45</sup>.

Ponadto w ramach pomocy społecznej Korpus Inżynierijny Armii Stanów Zjednoczonych prowadzi we współdziałaniu z władzami cywilnymi roboty publiczne. Głównym celem tych działań jest utrzymanie i konserwacja infrastruktury kraju oraz aktywizacja zawodowa bezrobotnych<sup>46</sup>. Ograniczenie bowiem bezrobocia ma istotny związek z poziomem zagrożenia bezpieczeństwa publicznego.

W ramach wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa siły zbrojne USA biorą udział w działaniach związanych z organizacją i zabezpieczeniem szczególnych wydarzeń (*special events*), np. wydarzeń o charakterze politycznym, tj. inauguracja prezydentury, imprez masowych (sportowych, kulturalnych) i innych, których zakłócenie może mieć wpływ na bezpieczeństwo narodowe. Przykładem zaangażowania sił zbrojnych w tym zakresie było wsparcie władz cywilnych w

---

<sup>44</sup> Tamże, s. 7-14.

<sup>45</sup> Tamże, s. 8-2.

<sup>46</sup> Tamże, s. 8-3.

organizacji i zabezpieczeniu Igrzysk Olimpijskich w Atlancie, gdzie do pomocy zaangażowano ponad 14 tysięcy żołnierzy oraz zabezpieczenie inauguracji prezydentury w 1997 roku<sup>47</sup>.

**Zapewnienie funkcjonowania służb użyteczności publicznej** stanowi kolejne zadanie dla sił zbrojnych USA w ramach wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa. W ramach tego zadania zakłada się między innymi, że ponad 190 000 żołnierzy jest przewidywanych do użycia w celu zapewnienia ochrony i dystrybucji przesyłek pocztowych w przypadku masowych strajków cywilnych pracowników poczty<sup>48</sup>.

Procedury i zasady udzielania wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa zostały określone w dyrektywach wydanych przez Departament Obrony USA, obejmujących wszystkie dziedziny i sytuacje w których wsparcie występuje.

Po zamachach na World Trade Center z 11.09.2001 roku priorytetem w wojskowym wsparciu dla władz cywilnych i społeczeństwa stało się przygotowanie do **działań antyterrorystycznych** i usuwania skutków ewentualnych zamachów (w tym z użyciem broni masowego rażenia). Działania te nie ograniczają się jedynie do przygotowań w zakresie usuwania skutków, lecz obejmują również przedsięwzięcia z zakresu prewencji, wykrywania i likwidacji potencjalnych zagrożeń.

Wszystkie rodzaje sił zbrojnych USA realizują te zadania pod egidą Homeland Security Department, który utworzony jako instytucja wiodąca w omawianym zakresie koordynuje działania wszystkich służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe (m.in. departamentów Stanu i Obrony, CIA, FBI i Policji).

Na podstawie zmian punktu ciężkości w sferze bezpieczeństwa narodowego USA wydaje się słuszną tezę, iż walka z terroryzmem i gotowość do niesienia pomocy w usuwaniu skutków ewentualnych zamachów, zostanie w krótkim czasie wyodrębniona jako osobny rodzaj wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa.

Siły zbrojne jako sformalizowana i zhierarchizowana organizacja dysponująca ogromnym potencjałem ludzkim, sprzętowym i materiałowym posiadają wielkie możliwości wspierania władz cywilnych w pełnym zakresie zagrożeń wewnętrznych.

---

<sup>47</sup> D.L.Granger, R.L Johnson, *Forgotten Mission: Military Support to the Nations*, JFQ, 1997, s.5.

<sup>48</sup> Tamże, s.11.

Szybkie, proporcjonalne (tzn. odpowiednie do potrzeb), sprawne i skuteczne wsparcie wojska dla władz cywilnych i różnych agencji stanowi często decydujący element w reagowaniu w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń<sup>49</sup>.

**Kluczową rolę w udzielaniu wsparcia dla władz cywilnych spełnia Gwardia Narodowa<sup>50</sup>.** Część Gwardii zgodnie z rozdz. 32 konstytucji podlega gubernatorom poszczególnych stanów i stanowi zasadniczy element miejscowej zdolności reagowania na nadzwyczajne zagrożenia.

W latach 1997-2000 GN USA przeprowadziła w sumie 1161 misji dla „bezpieczeństwa kraju”, z tego 598 w reakcji na klęski naturalne, 133 dla wsparcia organów porządkowych i 174 w odpowiedzi na katastrofy<sup>51</sup>.

Regularna armia dostarcza wsparcia dla władz cywilnych zazwyczaj poprzez wyspecjalizowane formacje realizujące konkretne, doraźne zadania.

Podobnie jak w Polsce żołnierze skierowani do realizacji zadań w ramach zapewniania bezpieczeństwa publicznego podlegają swoim dowódcom wojskowym. System dowodzenia jest wieloszczeblowy, a zakres jego zaangażowania zależy od skali i charakteru zjawiska, któremu towarzyszy użycie wojskowego wsparcia.

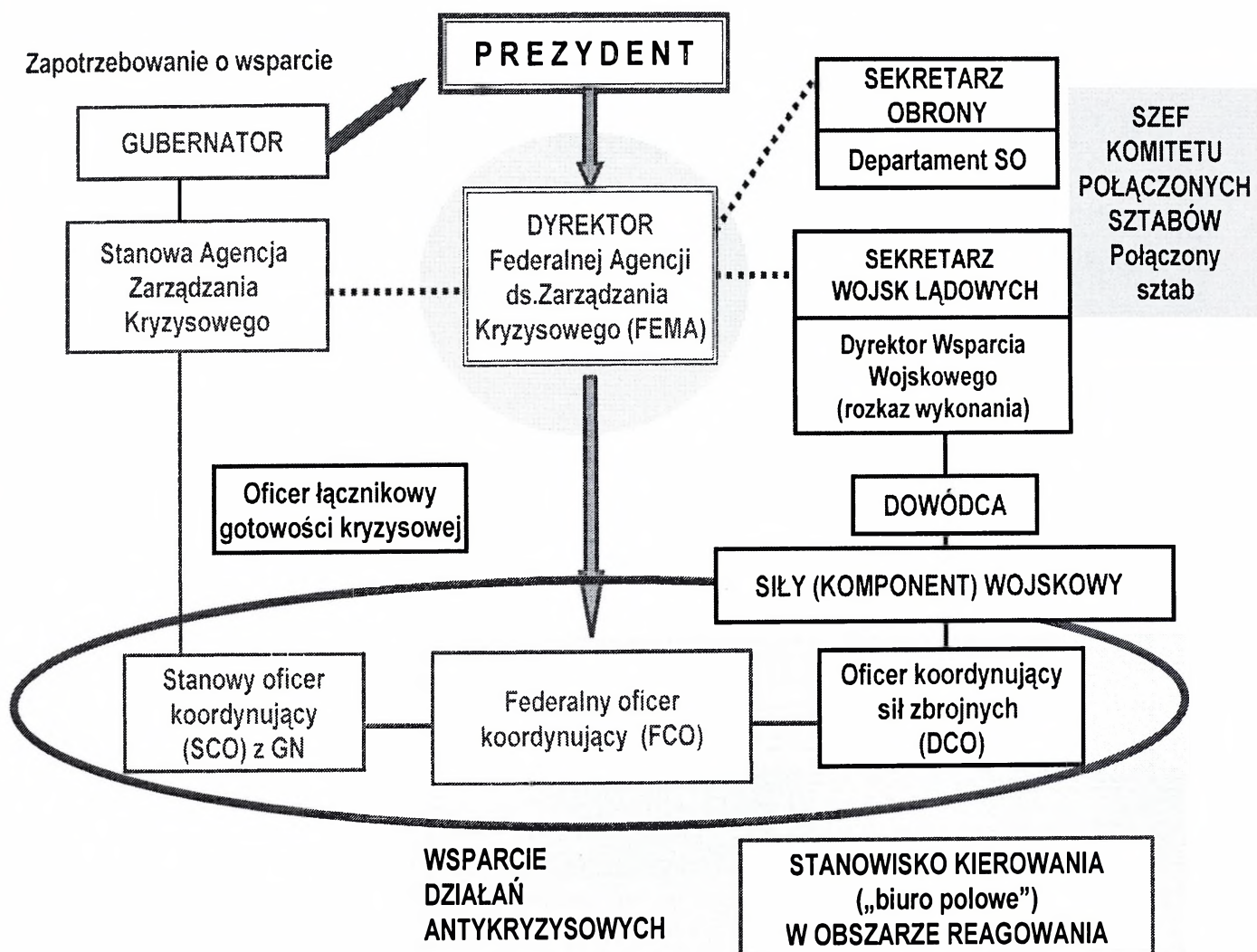
Przykładowe schematy systemów dowodzenia i kierowania przedstawiają (rysunki 2-5).

---

<sup>49</sup> H. Szafran, *Wojskowe wsparcie władz cywilnych w ramach amerykańskiego „Bezpieczeństwa Ojczyzny” (Homeland Security)*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, praca zbiorowa pod red. W. Kitlera i A. Skrabacz, AON, Warszawa, s.139.

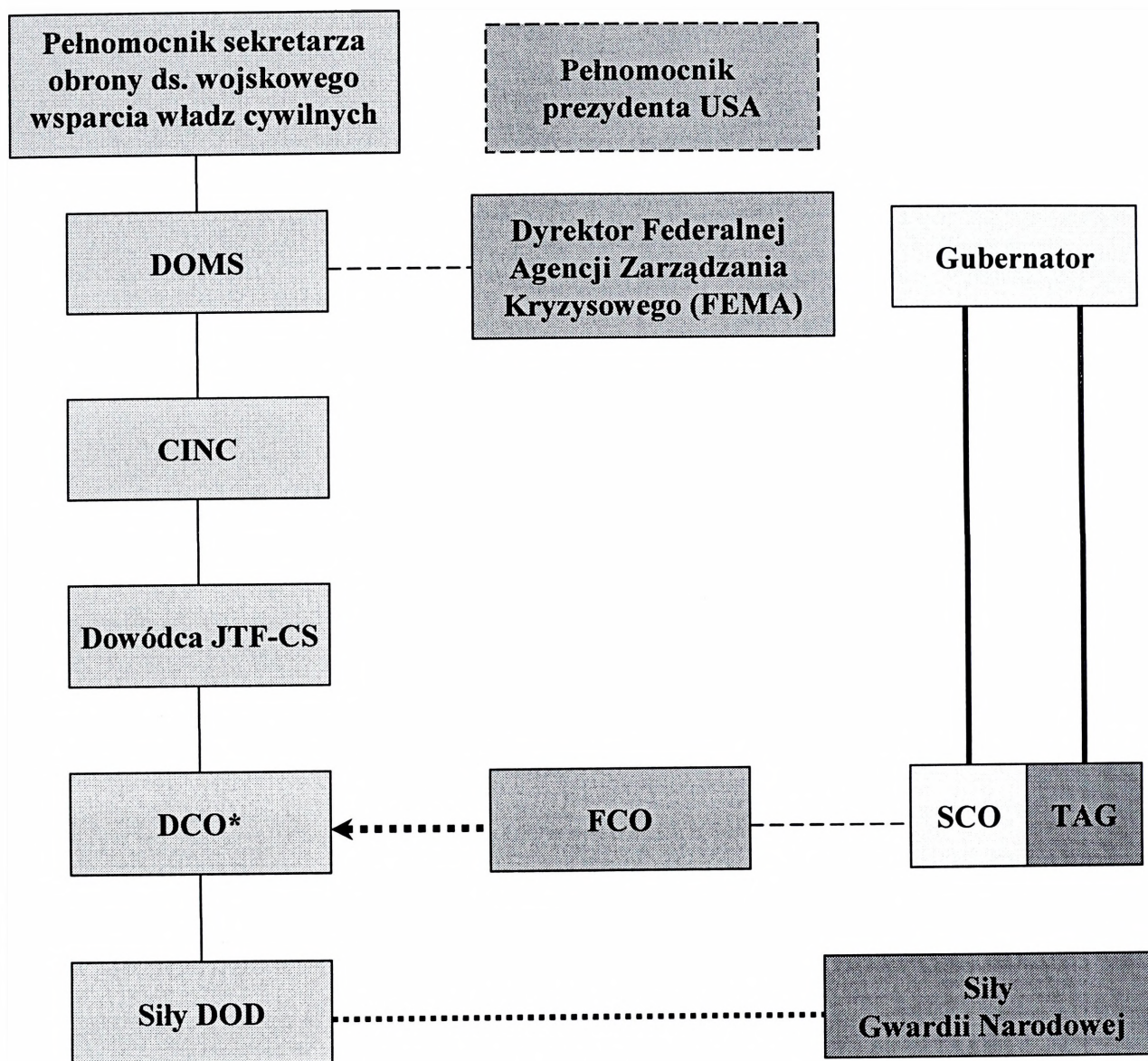
<sup>50</sup> *The 2002 Army Modernization Plan*, Annex H: Homeland Security, [www.army.mil/features/MODPlan/2002/default.htm#Plan](http://www.army.mil/features/MODPlan/2002/default.htm#Plan), s. H-2.

<sup>51</sup> M.P. Fleming, *National Security Roles for the National Guard* [www.homelandsecurity.org/journal/articles.asp](http://www.homelandsecurity.org/journal/articles.asp), 20.05.2002.



(Źródło: *How the Army Runs: A Senior Leader Reference Handbook 2001-2002*, Army War College, Carlisle 2001, Rys. 13-4, s.23-21.)

Rys. 2. Ogólna organizacja kierowania w operacjach wojskowych zapewnienia bezpieczeństwa publicznego wsparcia władz cywilnych (w działaniach krajowych)



**Legenda:**

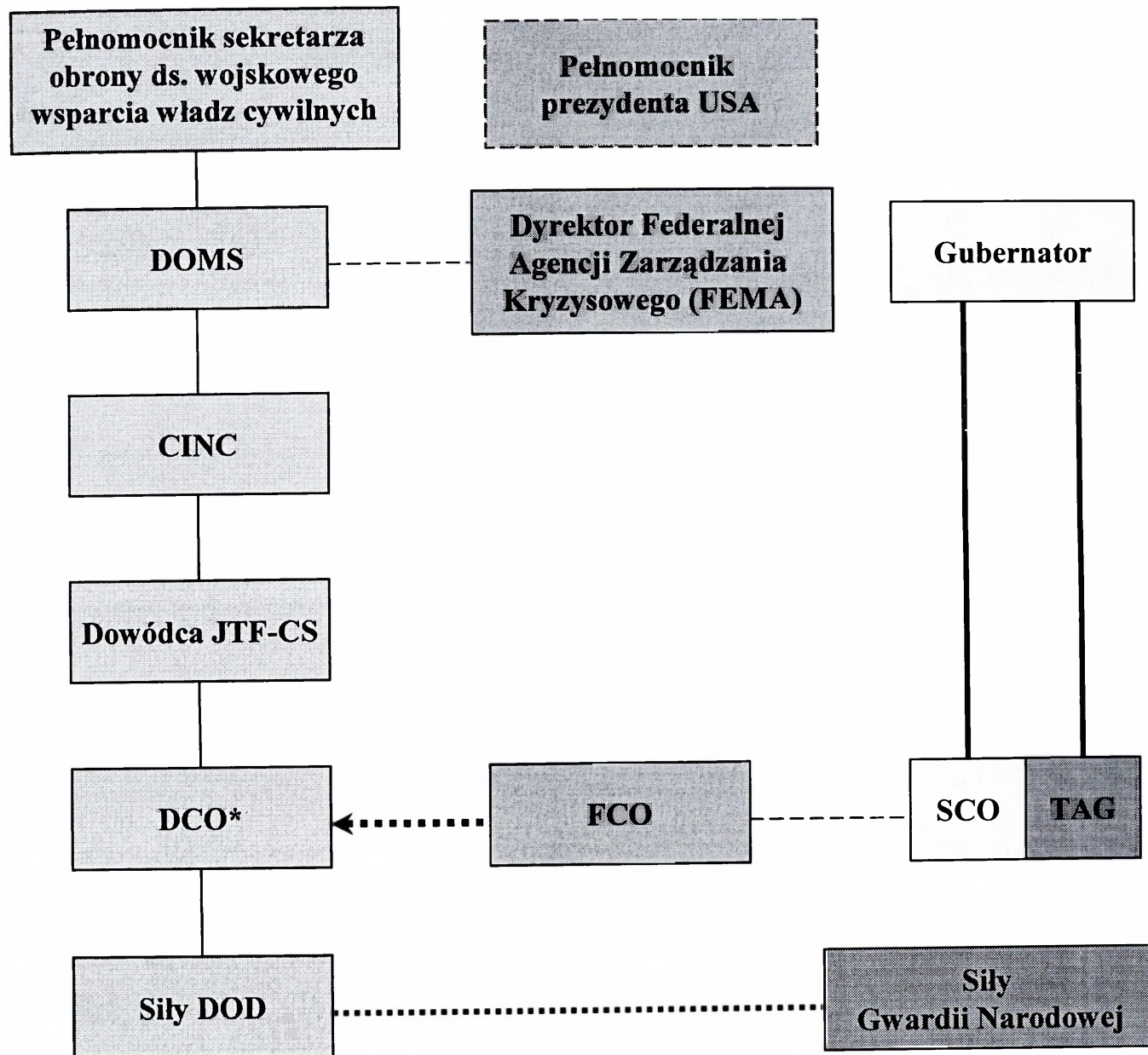
- \* Dowódca JTF-CS może zastąpić DCO
- Rozkazy
- ..... Koordynacja
- ←... Zadania zlecone przez FEMA

**Skróty:**

- CINC - Szef sztabu
- DCO - Oficer koordynujący Sił Zbrojnych
- DOD - Departament Obrony
- DOMS - Dyrektor wsparcia wojskowego
- FCO - Federalny oficer koordynujący
- FEMA - Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego
- SCO - Stanowy oficer koordynujący
- TAG - Przedstawiciel Gwardii Narod. w biurze gubernatora

(Źródło: *Domestic Support Operations, FM-100-19, Headquarters Department of the Army US Marine Corps, 1993, s.5-10.*)

Rys. 3. Ogólna organizacja kierowania w operacjach MSCA w działaniach stanowych i lokalnych



**Legenda:**

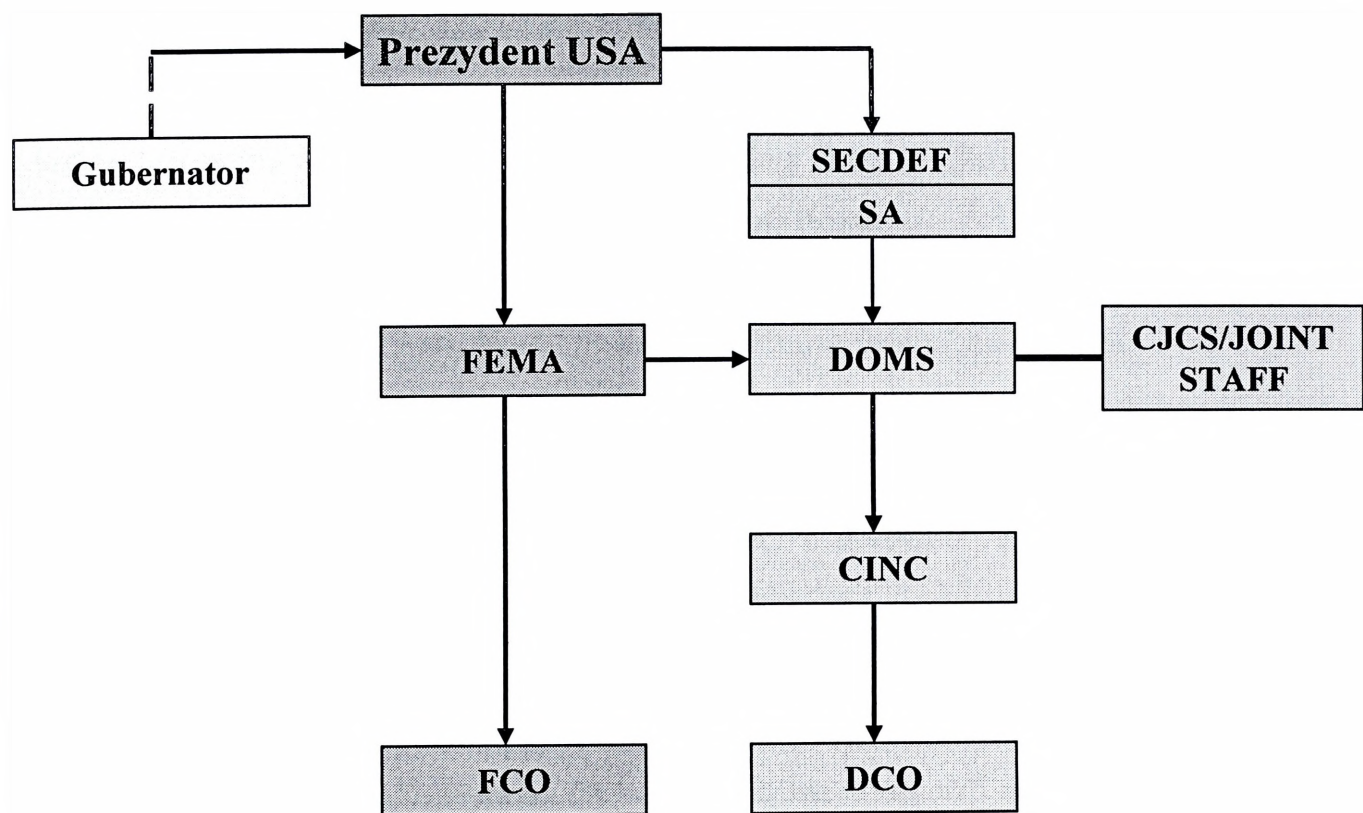
- \* Dowódca JTF-CS może zastąpić DCO
- Rozkazy
- ..... Koordynacja
- ←..... Zadania zlecone przez FEMA

**Skróty:**

- CINC - Szef sztabu
- DCO - Oficer koordynujący Sił Zbrojnych
- DOD - Departament Obrony
- DOMS - Dyrektor wsparcia wojskowego
- FCO - Federalny oficer koordynujący
- FEMA - Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego
- SCO - Stanowy oficer koordynujący
- TAG - Przedstawiciel Gwardii Narod. w biurze gubernatora

(Źródło: *Domestic Support Operations, FM-100-19, Headquarters Department of the Army US Marine Corps, 1993, s.5-10.*)

Rys. 4. Organizacja łańcucha dowodzenia w operacjach MSCA



**Legenda:**

- - - ->** Prośby
- - - ->** Zadania
- Koordynacja

**Skróty:**

- |      |  |        |  |
|------|--|--------|--|
| CINC | - Szef Sztabu  | FCO    | - Federalny oficer koordynujący                                    |
| CJCS | - Szef Komitetu Połączonych Sztabów, Połączony Sztab | FEMA   | - Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego                        |
| DCO  | - Oficer koordynujący Sił Zbrojnych                  | JTF-CS | - Połączony Zespół Roboczy ds. MSCA                                |
| DOMS | - Dyrektor wojskowego wsparcia                       | SA     | - Sekretarz wojsk lądowych - pełnomocnik sekretarza obrony ds.MSCA |
|      |  | SECDEF | - Sekretarz Obrony   |

(Źródło: *Domestic Support Operations, FM-100-19, Headquarters Department of the Army US Marine Corps, 1993, s.5-3.*)

Rys. 5. Schemat przebiegu procesu decyzyjnego w MSCA w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych i katastrof

Zaangażowanie sił zbrojnych w operacje udzielania wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa wymaga ścisłego współdziałania wojska z sektorem cywilnym. Niezwykle ważną rolę w tym zakresie spełniają **oficerowie koordynujący**

**działania** którzy są przedstawicielami armii w strukturach agencji rządowych. Za koordynację działań sektora militarnego z cywilnym odpowiadają:

- na szczeblu stanowym *State Coordinating Officer (SCO)*, będący łącznikiem wojska z *Teritorial Emergency Managment Agency*;
- na szczeblu federalnym *Federal Coordinating Officer (FCO)*, będący łącznikiem wojska z *Federal Emergency Managment Agency*;
- za koordynację działań na szczeblu krajowym odpowiada oficer koordynujący sił zbrojnych *Defense Coordinating Officer (DCO)*.

Integrację cywilno-wojskową dodatkowo zapewnia **wspólne stanowisko kierowania** organizowane w starannie wybranym, dogodnym miejscu obszaru prowadzonych działań.

Podjęcie działań ułatwiają sporządzane zawczasu **plany** dla co najmniej następujących sytuacji kryzysowych: klęsk żywiołowych, katastrof, niepokojów społecznych, masowej migracji, katastrofy radiologicznej czy mobilizacji sił medycznych. Opracowuje się także plany funkcjonalne wspierające działania wojsk<sup>52</sup>.

W przypadku wydarzeń o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa rolę koordynatora wojskowego wsparcia dla władz cywilnych na szczeblu krajowym przejmuje Joint Task Force – Civil Support (JTF–CS) z siedzibą w Norfolk w Virginii. Jest to stały zespół roboczy stanowiący część dowództwa sił połączonych - *Joint Forces Command*. *Joint Forces Command* przekazuje JTF-CS rozkaz użycia sił wojskowych wydany przez Departament Obrony, który z kolei wydaje takie polecenie na prośbę *Homeland Security Department* lub federalnej agencji (FEMA).

Zespół (JTF–CS) został utworzony w 1999 roku w celu zapewnienia wojskowego wsparcia dla władz cywilnych między innymi w przypadku użycia broni masowego rażenia na terytorium USA oraz wystąpienia klęsk żywiołowych i szczególnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. JTF–CS stanowi komórkę koordynującą działania sił zbrojnych, sama jednak nie posiada w swojej dyspozycji wydzielonych pododdziałów. Zespół podejmuje decyzję na polecenie Departamentu Obrony, do którego *Homeland Security Department* lub *Federal Emergency Management Agency (FEMA)* zgłasza potrzebę użycia wojska. Zespół (JTF–CS) funkcjonował początkowo jako komórka nieetatowa, powoływana doraźnie w

---

<sup>52</sup> *How the Army Runs. A Senior Leader Reference Handbook 2001 – 2002*, US Army War College, Carlisle 2001, s. 23-30.

przypadku wystąpienia określonego zagrożenia. Powodowało to szereg komplikacji w efektywnym wsparciu wysiłków władz cywilnych w sytuacjach kryzysowych. Często oficerowie wchodzący w skład nieetatowego zespołu nie posiadali doświadczenia w prowadzeniu tego typu działań oraz nie znali procedur regulujących współdziałanie władz cywilnych z sektorem wojskowym. Budziło to niezadowolenie cywilnych liderów, którzy domagali się od armii profesjonalnego i szybkiego wsparcia. Zmiana podejścia do tematyki wojskowego wsparcia dla władz cywilnych nastąpiła po raz pierwszy w 1996 r.<sup>53</sup>, podczas organizacji Igrzysk Olimpijskich w Atlancie. Powołano wówczas pierwszy zespół roboczy skupiający oficerów posiadających doświadczenie we współpracy z administracją cywilną, którzy dodatkowo zostali specjalnie przeszkoleni z cywilnymi metodami i procedurami reagowania w sytuacjach kryzysowych.

To nowe rozwiązanie szybko zyskało uznanie w oczach cywilnych partnerów, co z kolei zaowocowało powołaniem JTF – CS, który jest komórką etatową.

Zadaniem JTF–CS jest planowanie, uruchamianie oraz kontrola działania wyznaczonych sił podległych Departamentowi Obrony w oparciu o potrzeby zgłoszone przez FEMA. Struktura JTF–CS ma charakter funkcjonalny i uzależniona jest od zaistniałej sytuacji. Może zawierać komponent medyczny, transportu ziemnego i powietrznego, zapasów materiałowych, ewakuacji, odkażania itd. Zgodnie z *Federal Response Plan, Defence Coordinating Officer* zostaje zastąpiony przez dowódcę JTF–CS, który jest najwyższym reprezentantem Departamentu Obrony w systemie zarządzania kryzysowego w sytuacjach wystąpienia kryzysów niemilitarnych. W sytuacjach kryzysowych JTF–CS wg pragmatyki wojskowej określił poszczególnym jednostkom wojskowym rejony odpowiedzialności, które na ogół pokrywają się z istniejącymi granicami administracyjnymi.

Ma to na celu stworzenie geograficznego zasięgu działalności JTF–CS tożsamego z administracją cywilną, co powinno usprawnić współdziałanie dowódców wojskowych z przedstawicielami administracji cywilnej. Dodatkowo, aby usprawnić to współdziałanie, JTF – CS powołuje zespoły kontrolne, które ułatwiają konsolidację wysiłku oraz integrację wojskowych i cywilnych struktur<sup>54</sup>.

JTF-CS jako koordynator krajowy jest przygotowany do niesienia pomocy władzom cywilnym i społeczeństwu w przypadkach wystąpienia na terenie Stanów

---

<sup>53</sup> Tamże, s.2.

<sup>54</sup> Tamże, s.6.

Zjednoczonych zamachów terrorystycznych z użyciem broni masowego rażenia. Do realizacji tego zadania przewidziano specjalne zespoły zadaniowe, formowane spośród wszystkich jednostek regularnej armii stacjonujących na terytorium USA oraz Gwardii Narodowej. Przykładem takich formacji są Zespoły Wsparcia Cywilnego - Obrony przed Bronią Masowego Rażenia (*WMD Civil Team Support - CST*). WMD - CSTs zostały powołane w celu wsparcia miejscowego, stanowego i regionalnego reagowania na atak albo zdarzenia związanego z bronią lub środkami masowego rażenia. Do realizacji zadań wykorzystują najnowocześniejszą wojskową technologię i wiedzę specjalistyczną oraz zapewniają, że lokalni liderzy będą dysponowali wojskowym personelem doradczym, gotowym do wsparcia sfery cywilnej. Aktualnie, funkcjonują w USA 32 takie zespoły<sup>55</sup>.

Wysiłek jaki podejmuje armia w celu niesienia pomocy władzom cywilnym i społeczeństwu wiąże się z ogromnymi kosztami. Poszczególne komponenty Departamentu Obrony rozpoczynając działanie na rzecz FEMA muszą mieć stabilne źródło finansowania. Służy temu specjalny fundusz, który można porównać do rezerwy celowej zawartej w budżecie RP.

W celu sprawnego i efektywnego rozdziału środków z tego funduszu oraz ułatwienia rozliczeń Departamentu Obrony z podsystemem cywilnym stworzono **Funkcjonalną Analizę Ekonomiczną (FEA) *Functional Economic Analysis***<sup>56</sup>. Poza kosztami związanymi z bezpośrednim wykorzystaniem sił i środków Departamentu Obrony FEA zawiera również komponenty związane z modernizacją procedur użycia sił zbrojnych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeniach szkoleniami i treningami oficerów odpowiedzialnych za wojskowe wsparcie dla władz cywilnych.

FEA stanowi technikę analizowania i oceny oczekiwanych korzyści i kosztów wprowadzenia w życie inicjatyw związanych z poprawą procesu dostarczania wojskowego wsparcia dla władz cywilnych. Technika FEA została sprawdzona w praktyce w trakcie działań mających na celu przeciwdziałanie huraganowi „Andrew”, ponieważ w tym przypadku zaangażowanie Departamentu Obrony w działania przewidziane w FRP było bardzo duże. Pozwoliło to przetestować współdziałanie wojskowych organów kierowania z cywilnymi oraz

---

<sup>55</sup> H. Szafran, *Wojskowe wsparcie władz cywilnych w ramach amerykańskiego „Bezpieczeństwa Ojczyzny” (Homeland Security)*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, praca zbiorowa pod red. W. Kittlera i A. Skrabacz, AON, Warszawa 2003, s.139.

<sup>56</sup> *DoD Support to Civil Authorities , Section 4: Economic Analysis*, Department of Defense, 1994, s.12.

koordynacje wewnątrz poszczególnych komponentów oddelegowanych przez Departament Obrony. W myśl FEA otrzymał tylko zwrot kosztów bezpośrednio związanych z zaangażowaniem w działania koordynowane przez FEMA. Koszty stałe związane z uposażeniem żołnierzy itd. nie są zwracane przez władze federalne i pokrywa je Departament Obrony.

FEA zawiera siedem elementów kosztów:

1. **Personel cywilny** – element ten zawiera koszty poniesione na zatrzymanie dodatkowego cywilnego personelu niezbędnego do realizacji zadań. Zawiera wynagrodzenia (podstawową płacę, nadgodziny itd.), ubezpieczenie tego personelu itd.;
2. **Personel wojskowy** – obejmuje wszystkie dodatki należne żołnierzom w związku z działaniem w sytuacjach kryzysowych;
3. **Wyposażenie** – na ten element składają się koszty zakupu specjalnego sprzętu niezbędnego do realizacji zadania (sprzęt komputerowy, oprogramowanie, sprzęt telekomunikacyjny);
4. **Materiały** – zawiera koszty zużycia materiałów oraz amortyzację sprzętu wykorzystywanego do realizacji zadania;
5. **Sprzęt pomocniczy** – element ten obejmuje koszty związane z eksploatacją oraz modernizacją sprzętu wypożyczonego do realizacji zadania;
6. **Infrastruktura** – zawiera koszty poniesione na modernizację infrastruktury potrzebnej do realizacji zadania (np. konserwację i modernizację urządzeń przeciwpożarowych, utrzymanie dróg itd.);
7. **Inne** – element ten składa się z innych kosztów, które nie zostały ujęte w pkt. 1-6 z zastrzeżeniem, że suma tych kosztów nie może przekroczyć 10 % wydatków.

Podsumowując rozważania nad amerykańskim modelem wsparcia dla władz cywilnych należy podkreślić jego dojrzałość. Wynika ona z głębokiej analizy doświadczeń praktycznych i ma obecnie instytucjonalny charakter. Wsparcie dotyczy szerokiego zakresu zadań i w pełni odpowiada współczesnym zagrożeniom. System jest ponadto elastyczny i mobilny, a także „samo doskonalący się”. Analiza rozważań innych krajów prowadzi do wniosku, że model amerykański jest prekursorski i stanowi źródło inspiracji dla służb innych państw. Z drugiej strony – Amerykanie dostrzegają potrzebę doskonalenia istniejących rozwiązań, trwa dyskusja nad

określeniem roli sił zbrojnych, w tym Gwardii Narodowej w zwalczaniu zagrożeń, nad reorganizacją sił i modernizacją wyposażenia.

### **Republika Federalna Niemiec**

**Wsparcie środowiska cywilnego** (niem. *Unterstützung des zivilen Umfelds*) jest natomiast pojęciem funkcjonującym od niedawna i oznacza *planowanie i realizację przedsięwzięć oraz użycie środków, które są konieczne, ponieważ właściwe cywilne instytucje albo urzędnicy nie mogą realizować przypisanych im zadań. Obowiązuje przy tym zasada, że przyjęte zadania wypełnia się tylko tak długo, aż strona cywilna może je sama znowu przejąć*<sup>57</sup>.

Nowe podejście do kwestii wsparcia środowiska cywilnego przez Bundeswehrę wynika ze zmian w niemieckiej polityce bezpieczeństwa i obrony. Ich wykładnię w odniesieniu do obszaru działalności związkowego ministra obrony wyłożył dr Peter Struck w wydanych 21 maja 2003 r. wytycznych<sup>58</sup>. Określają one nowe, przyszłe zadania Bundeswehry różniące się od dotychczas definiowanych i które, w porównaniu z dotychczasowymi dokumentami, wyznaczają inne priorytety.

Na plan pierwszy wysuwa się obecnie zadanie zapobiegania konfliktom międzynarodowym i pokonywanie kryzysów, włącznie z walką przeciwko międzynarodowemu terroryzmowi. Przewiduje się, że w stopniu decydującym wpłynie ono na organizację i wyposażenie, a przez to i na możliwości wojsk<sup>59</sup>.

Dotychczasowe zadanie obrony kraju (niem. *Landesverteidigung*) zostaje zastąpione przez sięgające daleko szerzej **pojęcie ochrony Niemiec i ich mieszkańców** (niem. *Schutz Deutschlands und seiner Bürger*), przede wszystkim przez zagrożeniem terrorystycznym i asymetrycznym.

Zdaniem współczesnych niemieckich polityków oraz teoretyków i praktyków wojskowych ochrona kraju musi być wykonywana inaczej niż obrona, z zastosowaniem nowych sposobów działania i wymaga synergii współpracy wszystkich narzędzi zapewniających bezpieczeństwo państwa. Bundeswehra może wnieść ważny wkład w ochronę – w ustawowych granicach, jeśli tylko dysponuje wymaganymi zdolnościami.

---

<sup>57</sup> Zusammenarbeit „ZMZ-Aufgaben”. *Unterstützung des zivilen Umfelds*. <http://www.streitkraeftebasis.de/C1256C9004352F/CurrentBaseLink/N25QUJN8792DJLRDE>, 10.10.2003r.

<sup>58</sup> *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2003.

<sup>59</sup> Tamże, p. XI, s. 12.

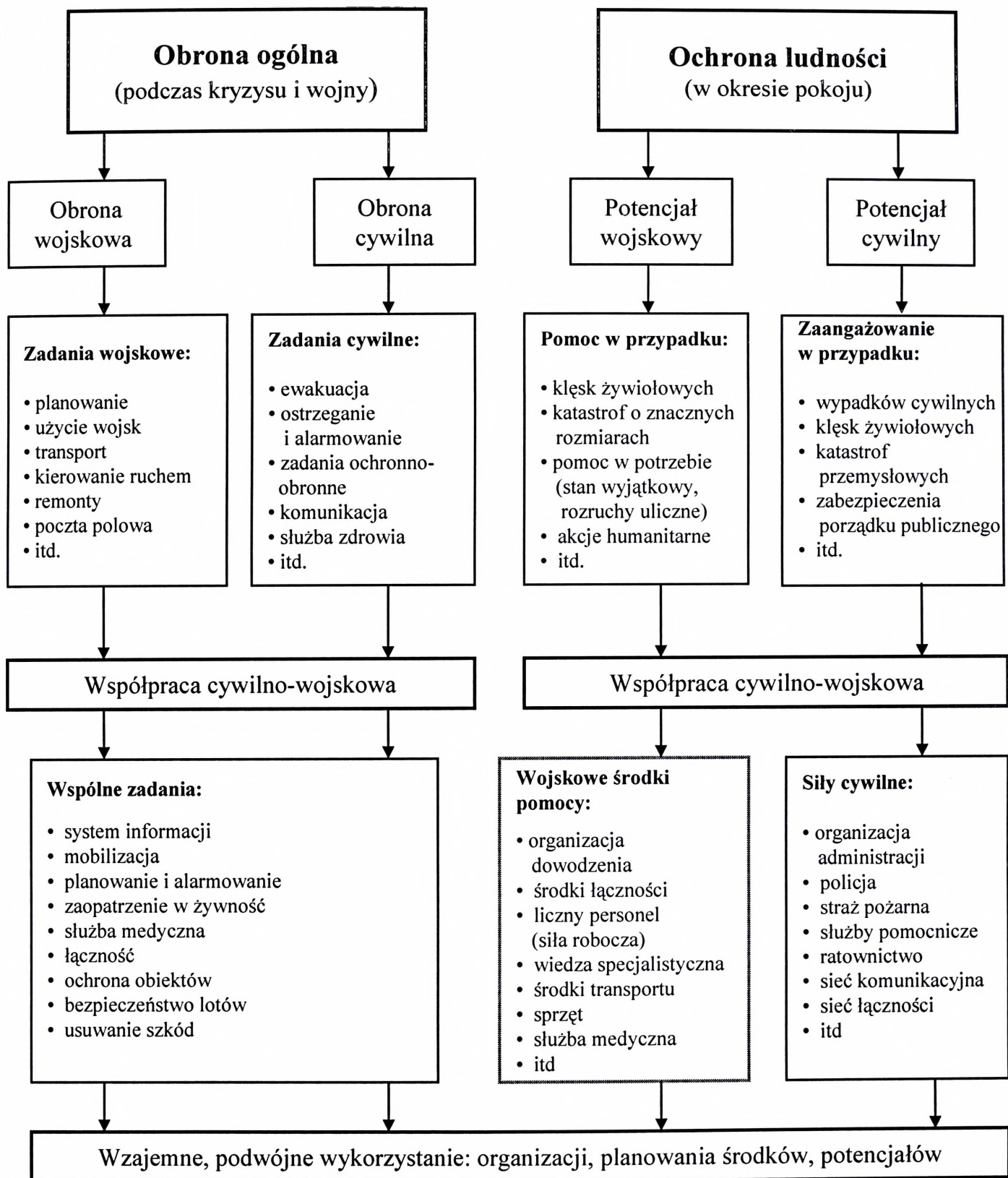
Znowelizowane zadania spowodują niewątpliwie zmiany w dotychczasowej strukturze organizacyjnej Bundeswehry. Analiza koncepcji wyrażonej w wytycznych ministra Strucka pozwala sądzić, że będą to siły o większej dyspozycyjności i zróżnicowanym, specjalistycznym przeznaczeniu. Z kolei zadanie ochrony kraju wymaga, aby realizujące je jednostki posiadały duże zdolności rozpoznawcze, mobilność i skuteczność w zwalczaniu niekonwencjonalnego, asymetrycznego przeciwnika, zabezpieczenie (ochronę) przed bronią masowego rażenia oraz zdolność do wspierania działań ochronno-ratowniczych sił cywilnych oraz społeczeństwa.

Obowiązujący dotychczas (jeszcze) w Bundeswehrze regulamin *Narodowe Zadania Terytorialne*<sup>60</sup> kwestię wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa reguluje przez pryzmat doświadczeń okresu „zimnej wojny”, aczkolwiek w nowym położeniu geopolitycznym zjednoczonych Niemiec. Eksponuje zasadę obrony powszechnej w obronie (sic!) kraju i sojuszu. Ten ścisły związek między obroną wojskową i cywilną wymaga współdziałania organów wojskowych i cywilnych pod wspólnym kierownictwem politycznym, jak również współpracy ludności. Równocześnie zachowana jest samodzielność narodowej obrony wojskowej i narodowej obrony cywilnej. Wojskowe, narodowe zadania terytorialne obok wsparcia własnych i sojuszniczych sił zbrojnych obejmują m.in. pomoc i wsparcie (niem. *Hilfe i Unterstützung*) dla cywilnych władz i administracji<sup>61</sup> (rys. 6).

---

<sup>60</sup> HDv 100/500 VS-NfD *Nationale Territoriale Aufgaben (TF/NTA)*, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 1998.

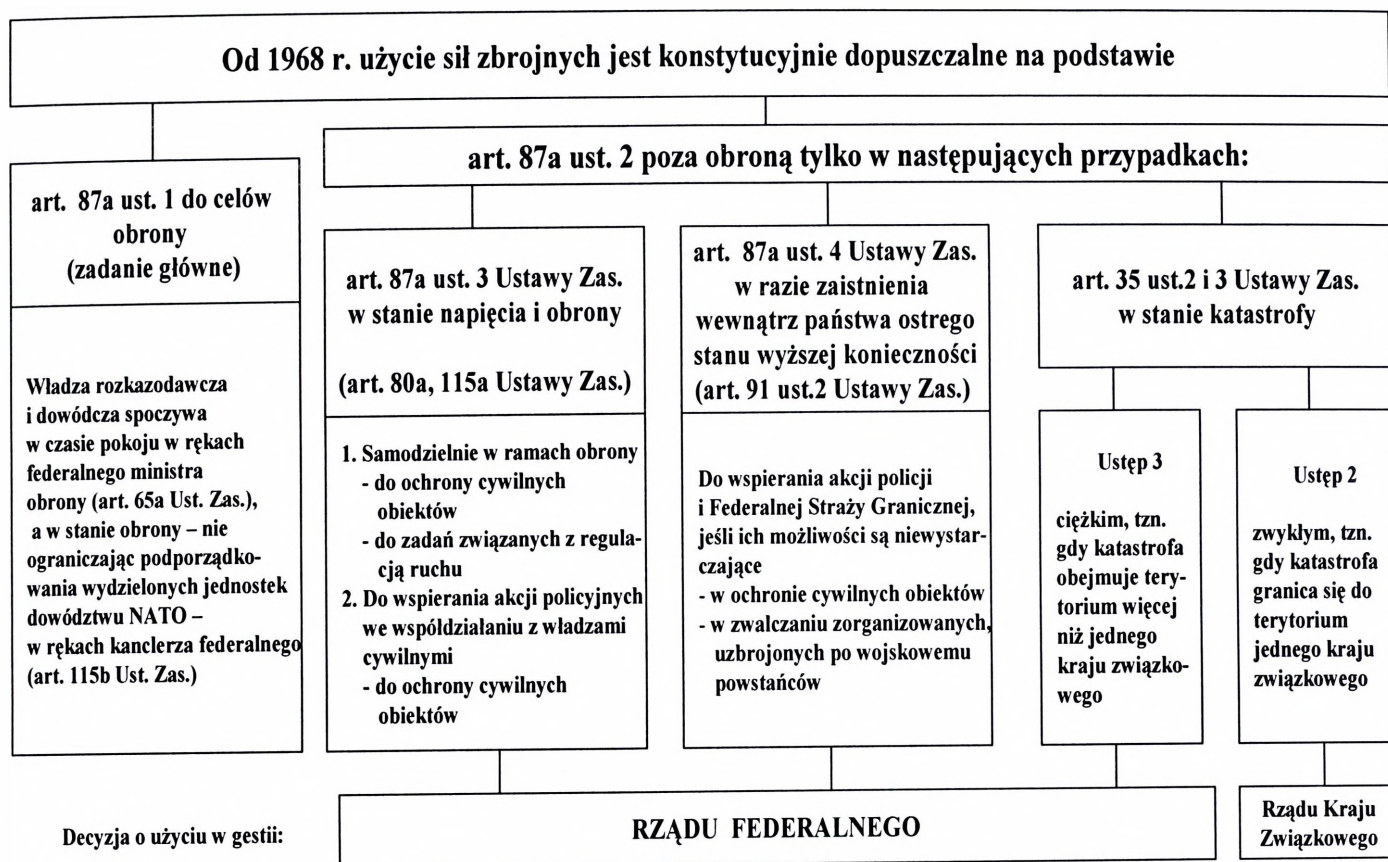
<sup>61</sup> Tamże, p. 104.



(Źródło: opracowanie pozyskane w kontaktach z oficerami Bundeswehry - w zbiorach KOTiC AON)

Rys. 6. Współpraca cywilno-wojskowa w RFN w sytuacjach kryzysowych

Niemieckie prawo, a na tej podstawie także wskazany regulamin wyróżniają dwa rodzaje wsparcia w sytuacjach kryzysowych o charakterze pozamilitarnym (rys.7):



(Źródło: H.A. Jacobsen, L. Souchon, *W służbie pokoju. Bundeswehra 1955-1993*, Wyd. Bellona, Warszawa 1993, s. 67.)

Rys. 7. Prawna regulacja stanów wyższej konieczności oraz możliwości użycia Bundeswehry do zadań wewnętrznych

- 1) pomoc w stanie katastrofy (niem. *Katastrophenhilfe*);
- 2) wsparcie (użycie wojska) w razie zaistnienia wewnątrz państwa ostrego stanu wyższej konieczności (niem. *Unterstützung im Inneren Notstand*).

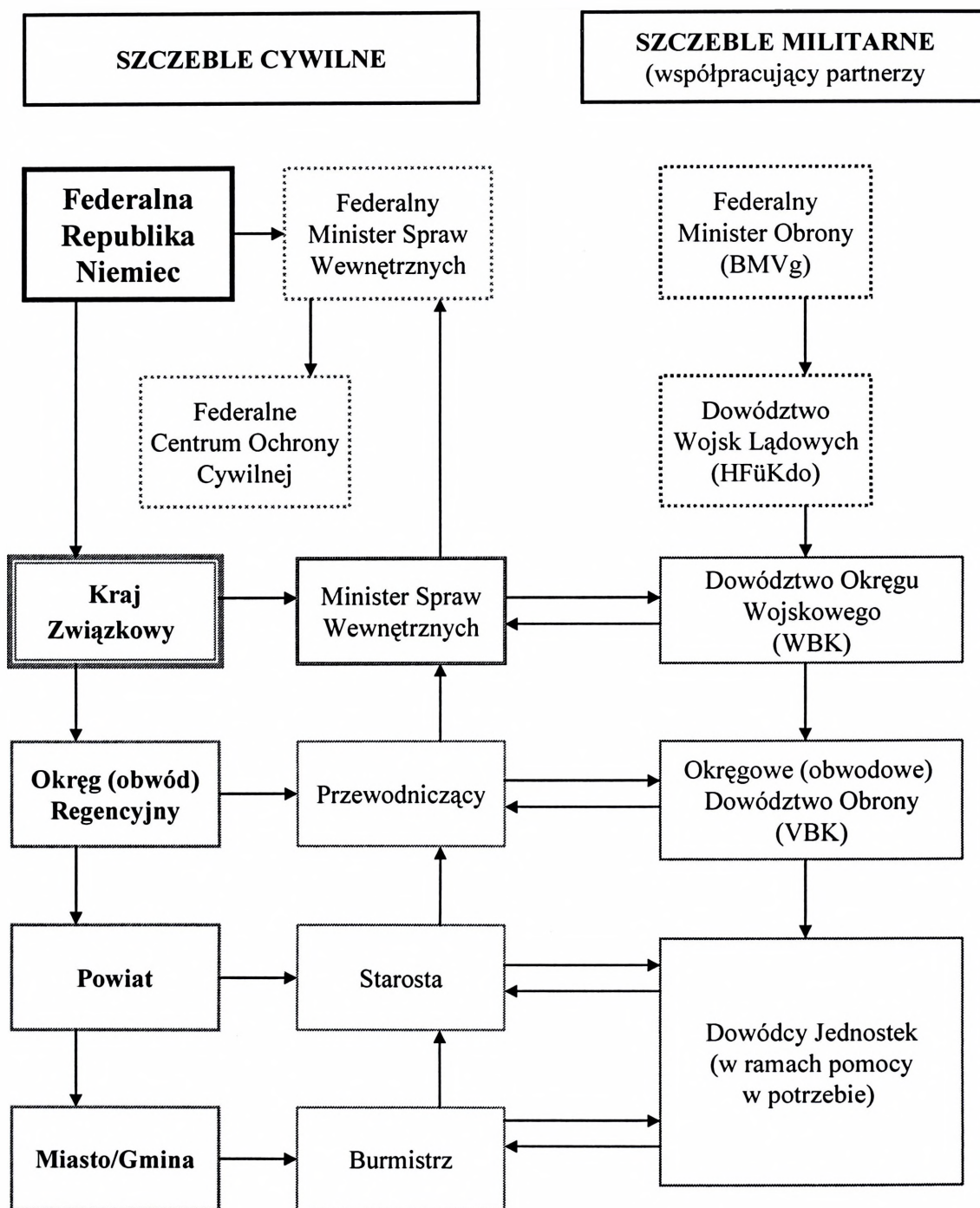
**Pomoc w wypadku klęsk żywiołowych i szczególnie ciężkich katastrof** jest jednym z głównych zadań niemieckich landów. Pomocy wojskowej udziela się jako wsparcia dla landów (krajów związkowych) przez rząd federalny w zakresie, który określany jest zadaniem oraz będącymi w dyspozycji siłami i środkami. Landy mogą występować z wnioskiem (żądaniem) udzielenia pomocy. O udzieleniu pomocy decydują właściwe dowództwa terytorialne lub dowódcy jednostek. Każdy lokalny dowódca może podjąć samodzielną decyzję udzielenia natychmiastowej pomocy na żądanie właściwych organów cywilnych.

W wypadku klęski lub katastrofy obejmującej obszar większy niż Land może rząd federalny skierować siły wojskowe do wsparcia policji, ale z uwzględnieniem

warunku zapisanego w Ustawie Zasadniczej (konstytucji), że siły wojskowe są konieczne dla skutecznego pokonania kryzysu<sup>62</sup>.

Władze cywilne kierujące działaniami określają cel i oczekiwane rezultaty działań wojska (wsparcia). Wojsko pozostaje w strukturach dowodzenia resortu obrony.

Współdziałanie sił wojskowych organizują dowództwa terytorialne w uzgodnieniu z organami ochrony cywilnej (Rys.8)



(Źródło: opracowanie pozyskane w kontaktach z oficerami Bundeswehry – w zbiorach KOTiC AON)

Rys. 8. Kompetencje w zakresie obrony (ochrony) cywilnej w RFN w okresie pokoju

<sup>62</sup> HDv 100/500, op.cit., p. 1034.

Ma ono na celu zgranie sił wojskowych z potencjałem cywilnym, aby maksymalnie przydatne były siły, urządzenia i wiedza specjalistyczna żołnierzy.

Duże znaczenie odgrywa właściwa organizacja (powiązanie) wojskowych organów dowodzenia z będącymi w dyspozycji mobilnymi siłami i administracją wojskową, szczególnie z tymi, które posiadają środki i możliwości medyczne i ratownicze oraz przydatną infrastrukturę. Przygotowanie zawczasu planów alarmowania i reagowania przyczynia się – w świetle zgromadzonych doświadczeń – do wygrania na czasie i szybkiego okazania pomocy.

Za planowanie, przygotowanie i udzielenie wsparcia i pomocy odpowiedzialne są dowództwa terytorialne (okręgi wojskowe i obwodowe dowództwa obrony) współpracujące z organami cywilnymi. Uczestniczą też w ćwiczeniach cywilnych. Natomiast jedynie w odosobnionych przypadkach możliwy jest udział oddziałów wojskowych w ćwiczeniach organizowanych przez władze cywilne landów i gmin.

Wsparcie wojska w czasie klęsk i katastrof leży w interesie publicznym. Dodatkowo współpraca z mediami wspiera w tych okolicznościach akceptację sił zbrojnych (i powszechnej służby wojskowej) przez społeczeństwo.

Do uruchomienia wojskowego wsparcia **w razie zaistnienia wewnątrz państwa ostrego stanu wyższej konieczności** (w polskim rozumieniu – stanu wyjątkowego) może dojść, gdy naruszone jest bezpieczeństwo i porządek publiczny przez próby gwałtownego zakłócenia lub zerwania siłą pracy organów konstytucyjnych (administracji publicznej), gdy czynione są próby usunięcia tych organów lub władzy państwowej albo gdy siłą jest naruszony porządek konstytucyjny lub prawny<sup>63</sup>.

Zwalczanie tych wewnętrznych zagrożeń jest zadaniem poszczególnych landów. Angażuje się do niego siły policyjne własne, a jeśli to konieczne można zażądać wsparcia przez siły policyjne innych landów albo federalnej policji granicznej (Bundesgrenzschutz).

Rząd federalny może użyć sił wojskowych jako **ostatecznego** (skrajnego) **środka** w koniecznym zakresie dla wsparcia akcji policji i policji granicznej<sup>64</sup>.

Zgodnie z konstytucją RFN użycie sił zbrojnych w stanie wyjątkowym ogranicza się do ochrony obiektów cywilnych i zwalczania zorganizowanych

---

<sup>63</sup> Tamże, p. 1201.

<sup>64</sup> Tamże, p. 1204.

i uzbrojonych w broń wojskową powstańców. Przeciwko innym grupom kieruje się wyłącznie siły policyjne.

Niemiecki regulamin o narodowych zadaniach terytorialnych daje dość szczegółową wykładnię pojęcia „uzbrojeni powstańcy” i ich charakterystykę, zwracając uwagę na ekstremizm mieszany skład (kobiety i mężczyźni, młodzież), konspirację, asymetryczne – ale **wojskowe** uzbrojenie (broń ręczna i maszynowa, przenośne środki przeciwpancerne i przeciwlotnicze, moździerz) oraz niekonwencjonalną, aktywną i wykorzystującą zaskoczenie taktykę. Mogą oni w szczególności zagrażać infrastrukturze technicznej kraju, a także dysponować bronią (środkami) masowego rażenia. Oprócz politycznej agitacji mogą stosować terror, porwania i wymuszenia okupu. Warto podkreślić, że Niemcy posiadają duże doświadczenie praktyczne w zwalczaniu ruchów ekstremistycznych (terrorystów) w latach 60. i 70. ubiegłego stulecia.

Rząd landu lub federalny kierujący realizacją zadań stanu wyjątkowego występuje z wnioskiem o użycie sił wojskowych do federalnego ministra obrony. Siły wojskowe pozostają pod dowództwem wojskowym. Niezbędne jest zorganizowanie wojskowych grup łącznikowych kierowanych do władz cywilnych i sił policyjnych na wszystkich poziomach zarządzania.

Przydzielone (wspierające) siły wojskowe wykorzystuje się do:

- ochrony ważnych obiektów cywilnych;
- zajęcia dróg odwrotu i rejonów zaopatrywania uzbrojonych powstańców;
- ścigania, ujęcia, rozbrojenia i przekazania właściwym organom policyjnym uzbrojonych powstańców;
- wspierania ludności.

Podstawę dla zdobywania wiadomości stanowi wzmożona wymiana informacji z władzami cywilnymi, głównie z organami podległymi resortowi spraw wewnętrznych oraz służb informacyjnych bezpieczeństwa wewnętrznego (Urzędu Ochrony Konstytucji).

Siły wojskowe ściśle współdziałają z policyjnymi. Pozyskują informacje od organów cywilnych i ludności, ale wymagają one sprawdzenia.

Ochronę obiektów sprawuje się w oparciu o **połączony (policyjno-wojskowy) plan ochrony obiektów**. Mogą ją realizować w zasadzie pododdziały z wszystkich rodzajów wojsk. Nadzorowanie (kontrolę) przestrzeni sprawują siły policyjne.

Po roku 2000 wsparcie wojska rozpatrywane jest także przez **pryzmat współpracy cywilno-wojskowej**. Ale już w 1998 r. omawiany regulamin HDv 100/500 wsparcie wojska dla władz cywilnych regulował w rozdziale 10 zatytułowanym „współpraca”.

Szerzej problematykę tę porządkuje i objaśnia opublikowana 30 października 2001 r. niemiecka koncepcja współpracy cywilno-wojskowej „*Teilkoeption Zivil-Militärischer Zusammenarbeit (TK ZMZ Bw)*”.

Wyróżnia ona - obok NATO-wskiej CIMIC<sup>65</sup> współpracę wewnątrz Niemiec ZMZ/I), przez którą rozumie współpracę między niemieckimi władzami cywilnymi i Bundeswehrą, także w ramach wsparcia dla strony cywilnej<sup>66</sup>. W związku ze znowelizowanym zadaniem ochrony Niemiec i ich społeczeństwa ta współpraca nabiera szczególnego znaczenia i nowej jakości.

Realizacja wewnątrzniemieckiej współpracy cywilno-wojskowej spoczywa na nowo utworzonej tzw. Bazie Sił Zbrojnych. Współdziałanie organizują oddział G5 Dowództwa Wsparcia Sił Zbrojnych (niem. *Streikräfteunterstützungskommando – SKUKdo*) oraz elementy sztabowe podległych mu dowództw czterech okręgów wojskowych i podporządkowanych im obwodowych dowództw obrony (niem. *Verteidigungsbezirkskommandos*).

Przetaczająca się aktualnie przez Niemcy dyskusja podnosi **problem udziału Bundeswehry w narodowym zwalczaniu terroryzmu**, w szczególności ochrony obiektów infrastruktury cywilnej przed atakami terrorystycznymi, w tym z użyciem chemicznych i biologicznych środków bojowych. Podkreśla się, że jedynie siły zbrojne rozporządzają potrzebnym personelem, sprzętem i *know-how* do zwalczania skutków zagrożeń tego rodzaju<sup>67</sup>. Ale pojawiają się też opinie, że Bundeswehra do „nowych” zadań w ochronie kraju jest zgoła nie wyposażona i nie wyszkolona, choć dostrzegalny zakres jej użycia powinien być rozszerzony także na obszary, które dotąd były zastrzeżone dla policji i sił ochrony granicy federalnej, jak np. w rozruchach ulicznych podczas masowych demonstracji czy też w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Zob. *Zusammenarbeit...*, op.cit.

<sup>66</sup> *Civil-Military Co-operation*, realizowana w misjach NATO.

<sup>67</sup> M.G. Fischer, *Bundeswehr und Terrorismusbekämpfung. Zur Diskussion über den Inneneinsatz der Streitkräfte*, „Die politische Meinung” 2002, nr 390, s. 52.

<sup>68</sup> Tamże, s. 55.

Doświadczenia z użycia Bundeswehry w ochronie kraju po 11.09.2001 r. wykazały zbyt ciasny „gorset” niemieckiego prawa konstytucyjnego, które nadmiernie krępuje konieczne i możliwe wykorzystanie jej zdolności dopuszczając pomoc wojska w kraju kiedy „nieszczęśliwe zdarzenia” i szkody już wystąpiły albo się na nie przynajmniej bezpośrednio zanosi. Uniemożliwia to wykorzystanie sił wojskowych do działań prewencyjnych – np. do zapobiegawczej ochrony obiektów cywilnych, w tym obrony przeciwlotniczej elektrowni atomowych za przykładem innych krajów, choć w literaturze RFN wielokrotnie podkreśla się wielkie znaczenie przezorności w ochronie kraju. Narasta potrzeba przełamania oporów demokratycznych wynikających ze złych doświadczeń republiki weimarskiej doświadczanej zamachami i puczami wojskowymi. Jednak znaczna część niemieckich polityków i opinii publicznej wzbrania się przed poluzowaniem istniejących zabezpieczeń prawnych.

Stopniowo znajduje coraz szersze poparcie **idea zintegrowanego systemu ochrony ludności w RFN** łączącego zapobieganie i reagowanie naprzeciw atakom terrorystycznym lub innym zdarzeniom niosącym wielkie straty i szkody. Dostrzega się zwłaszcza potrzebę tworzenia struktury o interdyscyplinarnym składzie zapewniającej jednostce współdziałanie wszystkich w ochronie kraju. Albowiem nowa sytuacja zagrożenia terrorystycznego powoduje zacieranie się granicy między bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym. Zagrożenie terrorystyczne plasuje się poniżej klasycznego już „stanu napięcia i obrony” określanego w art. 87a ustęp 3 Ustawy zasadniczej RFN. Stąd pewne niejasności i zakłopotanie prawne w użyciu sił wojskowych.

Nowy, zintegrowany system ochrony kraju i mieszkańców wymaga dla zapewnienia efektywności i wydajności działania państwa odpowiedniego wkładu Bundeswehry i nowej jakości współpracy cywilno-wojskowej, uzupełnienia możliwości cywilnych siłami i środkami wojska.

Zdaniem uczestników dyskusji konieczna jest nowelizacja podstaw prawnych dopuszczająca (poza opisanymi wcześniej przypadkami) w zasadzie jedynie pomoc nieuzbrojonych żołnierzy. Potrzebna jest poprawa dyslokacji wojsk, wyposażenia w nowoczesną technikę i odpowiedniego wyszkolenia.

Dostrzega się potrzebę uruchomienia jednego, wspólnego dla wszystkich sił państwowych medium komunikacji, które zapewni poufny obieg informacji. Konieczne jest zbudowanie ustawowego (zinstytucjonalizowanego) obowiązku współpracy w koniecznych dla zapewnienia bezpieczeństwa działaniach.

W Niemczech upowszechnia się przekonanie, że **nowe zagrożenia**, a w szczególności zagrożenia terroryzmem z użyciem broni masowego rażenia, jak również powtarzające się częściej klęski **żywiolowe wymagają wzmocnienia materialnego i personalnego dotychczasowych cywilnych sił ratowniczych**. Miały one raczej stacjonarny charakter przystosowany do obrony miejscowej. Potrzebne jest **tworzenie sił ponad regionalnych**, o większej gotowości (bardziej dyspozycyjnych) i mobilnych. Dyslokację tych **ruchomych sił reagowania kryzysowego** (sił zadaniowych – ang. *Task Forces*) należy dostosować do rozmieszczenia wrażliwej na ataki infrastruktury kraju oraz skupisk zagrożonej ludności. Powinna uwzględnić także nadrzędny punkt widzenia i ogólne potrzeby państwa, w tym zobowiązania wobec Unii Europejskiej i NATO. Wskazane jest aby siły zadaniowe miały organizację modułową zapewniającą odpowiednie zdolności w zakresie: dowodzenia i łączności; ochrony przeciwpożarowej; medyczne; obrony przed bronią masowego rażenia; ratownictwa technicznego; naprawy infrastruktury komunalnej; poszukiwania i ewakuacji; budowy mostów; budowy zapór i usuwania skażenia środowiska; zaopatrzenia w wodę pitną.

*Ich uzupełnieniem będzie wsparcie siłami i urządzeniami z sił zbrojnych.*

Podsumowując rozważania o wojskowym wsparciu dla władz cywilnych w Niemczech należy stwierdzić, że trwa tam przebudowa dotychczasowych rozwiązań, które – tworzone dla potrzeb „post zimnowojennych” – okazują się w świetle współczesnej praktyki antyterrorystycznej niewystarczające. Reorganizuje się dotychczasową obronę cywilną oraz ochronę cywilną, przewidując uzupełnienie sił lokalnych (miejscowych) ponad regionalnymi, ruchomymi siłami reagowania i wsparciem ze strony Bundeswehry. Podkreśla się konieczność zmian jakościowych.

Dostrzeżono też potrzebę zmiany przepisów prawa, aby dopuściło szersze użycie uzbrojonego wojska do działań prewencyjnych oraz w nowych obszarach zadaniowych, dotychczas zastrzeżonych dla sił policyjnych. W ten sposób w praktyce podejmuje się wysiłki wychodzące naprzeciw spostrzeżeniu federalnego ministra spraw wewnętrznych Otto Schily'ego, który po 11.09.2001 r. stwierdził na forum niemieckiego parlamentu, że **w przyszłości skończy się odrębność działań wojskowych i policyjnych, że konieczne jest ich wzajemne przenikanie**<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Tamże, s. 51.

W podobnym kierunku, jak w USA i RFN, choć z oczywistymi różnicami wynikającymi z uwarunkowań narodowych zmierzają procesy doskonalenia wsparcia wojskowego w innych państwach, m.in. w Belgii<sup>70</sup>, Danii<sup>71</sup>, Francji<sup>72</sup>, Grecji<sup>73</sup>, Hiszpanii<sup>74</sup>, Kanady<sup>75</sup>, Norwegii<sup>76</sup>, Wielkiej Brytanii<sup>77</sup> i Włoch<sup>78</sup>. Należy oczekiwać, iż podobnie będą ewoluowały rozwiązania nowych, środkowoeuropejskich uczestników i kandydatów do NATO.

### **Rola NATO w wojskowym wsparciu władz cywilnych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego**

Również w NATO rozważa się możliwe kierunki rozwoju wojskowego wsparcia dla władz cywilnych odpowiadające współczesnym warunkom i potrzebom.

Przedstawiciel SHAPE<sup>79</sup> podczas warsztatów Partnerstwa dla Pokoju prowadzonych w Genewie w październiku 2002 r. scharakteryzował wojskowe wsparcie następująco<sup>80</sup>. **Wsparcie władz cywilnych w warunkach krajowych** (ang. *in domestic situations*) realizowane jest w **sytuacjach nadzwyczajnych** zagrażających ludności, tzn. wtedy, gdy *natura zdarzeń* wymaga dla ich pokonania zaangażowania **specjalistycznych** sił i zasobów wojskowych. Istotne jest, że siły wojskowe są wykorzystywane **tylko do pomocy** w działaniach, za które **odpowiedzialne są** i którymi kierują **władze cywilne**. Powodem jest eskalowanie

<sup>70</sup> *Le plan stratégique pour la modernization de l'Armée belge 2000 – 2015. Propositions concrètes pour entrer dans le XXI ème siècle*, s. 29-30, 35; Territorial Support Unit, <http://www.mil.be/terdir/unit.asp?LAN=E&UNIT=J84570>, 24.07.2003 r.

<sup>71</sup> *Defense for the future. Report by The Danish Defence Commission of 1997*, s. 14-16, <http://www.fmn.dk/ndet/summary.pdf>, 10.10.2003 r.

<sup>72</sup> *Livre Blanc sur la Défense, Le Ministre de l'Armée*, Paris 1994, s. 151-155; *Arrêté du 28 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale interarmées de défense*.

<sup>73</sup> *White Paper for the Armed Forces Greece*, [http://www.hri.org/mod/fylladia/bible/e\\_\\_k410.htm#5](http://www.hri.org/mod/fylladia/bible/e__k410.htm#5), 16.10.2003 r.

<sup>74</sup> *Strategie Defence Review. T1.*, Espana. Ministerio de Defensa, Madrid 2003, s. 47-49, 54-55.

<sup>75</sup> *Canada 1994 White Paper on Defence*, [http://www.forces.gc.ca/admpol/eng/doc/white\\_\\_e.htm](http://www.forces.gc.ca/admpol/eng/doc/white__e.htm), 18.07.2003 r., rozdz. 24 Protection of Canada.

<sup>76</sup> *Norway's Future Defence. Restructuring Norway's Defence. Establishment 2002-2005*, Norwegian Ministry of Defence, Oslo 2001, s. 5, 8, 18-19.

<sup>77</sup> *The Strategic Defence Review: A New Chapter Public Discussion Paper*, <http://www.mod.uk/issues/sdr/new-chapter/security.htm>, 11.07.2003 r.; *A Volunteers Guide to the Civil Contingency Reaction Force*, Published by HQ 15 (NE) Brigade, <http://www.army.mod.uk/img/15bde/CCRF%20Leaflet.pdf>, 12.07.2003 r.

<sup>78</sup> *Libro Bianco 2002*, <http://www.difesa.it/librobianco/2002/indice.htm>, 11.07.2003 r., rozdz. 2 i 11.

<sup>79</sup> SHAPE – ang. *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, Kwatera Główna Sojusznicych Sił Zbrojnych NATO w Europie.

<sup>80</sup> M. Vandamme, op.cit., s. 3-4.

sytuacji do stanu, **gdy władzom cywilnym już nie wystarczają posiadane przez nie zasoby i zdolności**, albo jeśli ocenia się, że może do tego dojść. Takie wsparcie może być potrzebne dla utrzymania porządku publicznego, zwalczania zagrożeń asymetrycznych, utrzymania podstawowych służb publicznych z powodu akcji strajkowych albo podczas klęsk i katastrof.

„Progi” angażowania sił wojskowych w poszczególnych krajach różnią się i zależą od wielu czynników takich jak charakter i skala sytuacji kryzysowej, a także ilość i jakość będących w dyspozycji zasobów cywilnych. Podobne czynniki wpływają też na decyzje kraju, który będzie szukał pomocy u innych państw i/lub w organizacjach międzynarodowych.

**Wsparcie sił zbrojnych będzie spełniało rolę pomocniczą, jako uzupełnienie brakujących sił cywilnych** niezbędnych do uporania się z problemem. Jednakże wojsko będzie z reguły potrzebowało więcej czasu na zareagowanie w wypadku klęski żywiołowej lub katastrofy niż siły cywilne, które mogą wejść do akcji szybciej. Po drugie, jednostki wojskowe będą wykorzystywane przede wszystkim do działań ratowniczych, gdyż **udział w długotrwałym usuwaniu następstw, np. katastrofy (czyli odbudowie ze zniszczeń) nie jest ich zasadniczym przeznaczeniem**. Nie mniej jednak siły zbrojne poszczególnych państw dysponują potencjałem, który pozwala koncentrować w czasie i przestrzeni zasoby sił i środków dla uzupełnienia deficytu zasobów cywilnych<sup>81</sup>.

Wyróżnia się **dwie główne kategorie wsparcia**:

- 1) wojskową pomoc dla innych ministerstw;
- 2) wojskowe wsparcie dla siły prawa cywilnego<sup>82</sup>.

**Wojskowa pomoc (wsparcie) dla innych ministerstw** (ang. *Military Aid to Government Departments*) np. zdrowia, gospodarki, infrastruktury czy służb ratowniczych **dotyczy głównie udzielania pomocy w działaniach ratowniczych** podczas klęsk naturalnych lub katastrof technicznych, albo wspierania funkcjonowania służb publicznych zagrożonych np. akcją strajkową<sup>83</sup>.

Realizacja zadań ochrony społeczeństwa i infrastruktury jest – przede wszystkim – obowiązkiem narodowym, przy czym korzysta się w razie potrzeby ze

---

<sup>81</sup> por. M. Vandamme, op.cit., s. 6.

<sup>82</sup> Tamże, s. 2.

<sup>83</sup> Tamże, s. 3.

wsparcia narodowych jednostek wojskowych. W ostateczności można zwrócić się o pomoc zagraniczną, zwłaszcza do państw zaprzyjaźnionych lub sojuszników.

Ten rodzaj wsparcia ma w NATO najdłuższą tradycję i bogate doświadczenia<sup>84</sup>. Już na początku lat 50. NATO koordynowało pomoc dla krajów członkowskich w odpowiedzi na trzęsienia ziemi, powodzie i inne katastrofy. W kolejnym dziesięcioleciu lat 60. na szczęście nie było sytuacji, które by przewyższały narodowe możliwości państw członkowskich i wymagały koordynacji NATO albo jego pomocy. Wyjątkowo, w 1966 r. podczas powodzi rz. Arno w pñ. Włoszech kilka państw członkowskich dostarczyło pomocy humanitarnej (namiotów, śmigłowców, żywności i lekarstw), ale na podstawie umów dwustronnych.

Od tego czasu przez wiele lat nie korzystano z pomocy NATO. Głównie z powodu wyraźnej poprawy możliwości narodowych w reagowaniu na katastrofy, co zmniejszyło zapotrzebowanie na pomoc zagraniczną innych krajów NATO. Więcej, charakterystyczny był brak zaangażowania sojuszu w wielkich katastrofach – w Czernobylu (kwiecień 1986 r.) i trzęsieniu ziemi w Armenii w 1988 r. Katastrofa w Czernobylu, z uwagi na jej charakter i zasięg oddziaływania zademonstrowała, że **współczesne katastrofy i klęski nie znają żadnych granic międzynarodowych**. Z uwagi na wielką skalę i zasięg oddziaływania skutków katastrofy społeczeństwa krajów członkowskich NATO udzieliły pomocy medycznej b. ZSRR, ale sojusz oficjalnie się nie zaangażował, nawet w koordynację pomocy z krajów należących do NATO. Przeszkodą była atmosfera „zimnej wojny”. Ponadto w NATO panowała wtedy opinia, że działania pomocowe sojuszu należy ograniczyć jedynie do sytuacji klęsk żywiołowych<sup>85</sup>.

Ograniczony wymiar miała też pomoc udzielona Armenii, realizowana na bazie stosunków dwustronnych, gdyż obawiano się propagandowego wydźwięku pomocy z NATO.

Podobnie było w 1992 r. po trzęsieniu ziemi w Kirgizji, kiedy NATO nie mogło początkowo pomóc w odpowiedzi na apel Departamentu ONZ ds. Pomocy Humanitarnej (poprzednika powołanego w 1998 r. Biura ONZ do spraw Koordynacji Pomocy Humanitarnej, ang. *United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs – UNOCHA*). Albowiem NATO mogło wówczas reagować w obszarze traktatowym na prośbę kraju członkowskiego. W końcu sojusz udzielił

---

<sup>84</sup> Doświadczenia przedstawiono w oparciu o: *NATO's Role in Disaster Assistance*, op.cit.

<sup>85</sup> Tamże, s. 10.

pomocy na wniosek Turcji, z pomocą USA i Wielkiej Brytanii. Pomocy dostarczyły też Rosja i Kazachstan, ale bez koordynacji z NATO<sup>86</sup>.

Kolejnych doświadczeń dostarczyły powodzie w Rumunii i na Węgrzech w 2000 r. oraz na Ukrainie w 2001 r. Dały one okazję do sprawdzenia rozwiązań organizacyjnych i mechanizmów współpracy międzynarodowej przyjętych wspólnie w ONZ, UE i w NATO, a także pomiędzy nimi.

Praktyka NATO wykazała, że efektywne reagowanie na katastrofy i klęski wymaga koordynacji transportu, dostaw środków medycznych, działań ratowniczych i innej pomocy cywilnej.

Wojskowe wsparcie siły prawa cywilnego<sup>87</sup> (ang. *Military Assistance to the Civil Power*) **wiąże się z zapewnieniem przestrzegania prawa** i dotyczy przeciwstawienia się zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, np. zagrożeniu terrorystycznemu. Obejmuje też neutralizację niepokoju społecznego – zwłaszcza gdy policja nie może utrzymać porządku publicznego; zwalczanie handlu narkotykami oraz wzmocnienie ochrony granicy (kontroli granicznej)<sup>88</sup>.

**Po 11.09.2001 r. obszar wojskowego wsparcia władz cywilnych przyjął nowy wymiar i wymusił przyjęcie nowych koncepcji.** Jeśli w przeszłości, wojskowe wsparcie dla wymuszenia przestrzegania prawa związane z przeciwstawieniem się terroryzmowi było problemem narodowym **niektórych** państw sojuszników np. Francji, Niemiec, Włoch i USA, to obecnie, po 11 września dostrzega się potencjalne **konsekwencje strategiczne** zagrożenia asymetrycznego. W rezultacie, wsparcie przestrzegania prawa nabrało wymiaru międzynarodowego, a pomoc wojskowa związana z zagrożeniem terroryzmem wysunęła się na plan pierwszy.

Działanie te, niezależnie od różnic w terminologii stosowanej w krajach członkowskich NATO<sup>89</sup> wiążą się z obroną (ochroną) terytorium krajów, ludności i infrastruktury, co określa się terminem „obrona bazy krajowej” (ang. *Defence of the Home Base*)<sup>90</sup>. **Wojskowe wsparcie władz cywilnych jest więc ważnym elementem ochrony bazy krajowej przed zagrożeniem asymetrycznym.**

<sup>86</sup> Tamże, s. 11.

<sup>87</sup> Tzn. niewojskowego. Nie chodzi tu o polskie prawo cywilne – jedną z podstawowych gałęzi prawa, regulującą stosunki społeczne o charakterze majątkowym i niemajątkowym.

<sup>88</sup> M. Vandamme, op.cit., s. 2.

<sup>89</sup> Ale dysponujemy już także wspólną terminologią NATO dotyczącą zwalczania terroryzmu: zał. A „Definitions” do *NATO's military concept for defence against terrorism*, <http://152.152.96.1/ims/docn/terrorism-annex.htm>, 31.10.2003.

<sup>90</sup> M. Vandamme, op.cit., s. 6.

Obejmuje prewencyjny i uprzedzający udział wydzielonych sił wojskowych w ostrzeganiu, zapobieganiu i przeciwstawianiu się zagrożeniom, a także pomoc w reagowaniu na następstwa (niwelowania skutków) ataków asymetrycznych.

Obecnie, posiadanie przewagi wojskowej, wysoka gotowość bojowa i odstraszanie nie zapewniają już wystarczającej ochrony przed zagrożeniem asymetrycznym. Nowoczesne społeczeństwa są bowiem bardzo wrażliwe. Dlatego jest rzeczą niezwykle ważną, aby w procesie zapewnienia bezpieczeństwa uczestniczyły **wszystkie** zainteresowane / zobowiązane instytucje i organizacje, zarówno cywilne jak i wojskowe. Powinny **działać razem dla osiągnięcia wspólnego celu**: zmniejszenia wrażliwości (podatności na ataki) i zwiększenia zdolności reagowania na nagłe zdarzenia, niezależnie od ich natury i miejsca wystąpienia.

Skuteczna obrona przed terroryzmem wymaga szerokiego spektrum środków (instrumentów) politycznych, ekonomicznych, prawnych i porządkowych, a także wsparcia (zaangażowania) wojskowego.

Obecnie sojusz dysponuje już koncepcją wojskową w zakresie obrony przeciwko terroryzmowi (zaangażowania aktywów i zdolności wojskowych), jednocześnie trwają prace koncepcyjne nad modelem operacji zwalczania terroryzmu z udziałem wojska<sup>91</sup>.

Przełomowe znaczenie miał Szczyt NATO w Pradze (21-22 listopada 2002 r.), gdzie przywódcy sojuszu przyjęli rozbudowany pakiet środków i inicjatyw, które wszystkie razem można traktować jako **wojskowe narzędzia do zwalczania terroryzmu**. Przyjęte Praskie Zobowiązanie w dziedzinie Zdolności (ang. *Prague Capabilities Commitment – PCC*) powinno zwiększyć możliwości NATO w działaniach przeciwko terroryzmowi. Część z ośmiu obszarów zobowiązań obejmuje zdolności o podwójnej – jak się sądzi – przydatności, możliwe także do wykorzystania w ramach wojskowego wsparcia dla władz cywilnych. Można do nich zaliczyć poprawę zdolności w zakresie obrony przed bronią masowego rażenia, rozpoznania, łączności, transportu lotniczego i morskiego, a także mobilności jednostek wsparcia, w tym logistycznego<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Ch. Bennet, *Walka z terroryzmem*, „Przegląd NATO” Wiosna 2003.

<sup>92</sup> *The Prague Summit and NATO's Transformation. A Reader's Guide*, NATO Public Diplomacy Division, Brussels 2003, s. 27.

Możliwości terroryzmu potęguje rozprzestrzenianie broni masowego rażenia (BMR). Dlatego na uwagę zasługuje zaakceptowanie w Pradze **wdrożenia** w NATO: prototypu mobilnego laboratorium BMR; Zespołu ds. Reagowania w Przypadku Użycia BMR; Centrum Udoskonalenia Obrony Przeciwko BMR; tworzenia rezerw środków dla obrony przeciwbiologicznej i przeciwchemicznej; systemu nadzorowania rozwoju chorób, a więc **podjęcie – także w NATO – działań zwiększających odporność na ataki terrorystyczne, które realizowane są już w USA**. Należy do nich dopisać będące w toku wzmacnianie zdolności państw członkowskich i infrastruktury wspólnej NATO do obrony przed atakiem cybernetycznym.

Warto zwrócić uwagę, że wdrożenie powyższych projektów zwiększy możliwości wojska we wspieraniu sfery cywilnej, także w ramach pomocy międzynarodowej. W Pradze przyjęto pakiet inicjatyw obejmujący m.in. „**Plan Działania Partnerstwa przeciw Terroryzmowi**”. W planie podkreślono, że **walka z terroryzmem wymaga połączonych i wszechstronnych wysiłków** międzynarodowej społeczności, prowadzonych jednakże w zgodzie z powszechnie uznanymi normami oraz zasadami prawa międzynarodowego. Przewiduje się m.in. udzielenie pomocy krajom objętym partnerstwem, na ich prośbę, w zakresie oceny (szacowania) ryzyka i skutków zamachów terrorystycznych, w tym wymierzonych w infrastrukturę ekonomiczną.

Plan dostrzega, że **wszystkie państwa stanęły w obliczu tych samych wyzwań dla bezpieczeństwa i jedynie dzięki współpracy będą w stanie je pokonać**<sup>93</sup>. Uzgodniony dokument tworzy i zapewnia innowacyjne mechanizmy, które mogą ułatwić współpracę jest instrumentem, dzięki któremu kraje partnerskie mogą dzielić się wiedzą ekspercką i doświadczeniem oraz doskonalić w praktyce swoją interoperacyjność będącą jądrem i istotą partnerskiego współdziałania.

Przewidziano, że **współpraca może m.in. objąć**: konsultacje polityczne, wspólne działania (operacje), dalsze doskonalenie mechanizmów współpracy cywilno-wojskowej, planowanie działań i reform obronnych, zarządzanie likwidacją następstw ataków terrorystycznych, współdziałanie w obronie powietrznej i zarządzanie przestrzenią powietrzną, kontrolę ruchu granicznego i zapewnienie

---

<sup>93</sup> Osman Yavuzalp, *Współpraca z Partnerami w walce z terroryzmem*, „Przegląd NATO” Wiosna 2003.

bezpieczeństwa wewnętrznego, zwalczania finansowania terroryzmu, walkę z przemytem broni i proliferacją broni masowego rażenia<sup>94</sup>.

W Planie ustalono, że kraje objęte partnerstwem z NATO (i jego członkowie) zidentyfikują, zorganizują i usystematyzują (uporządkują) dotychczasową i nową działalność, istotną i niezbędną do zwalczania terroryzmu.

Plan przewiduje następujące **obszary współpracy i wspólne przedsięwzięcia:**

- **zaktywizowanie regularnych konsultacji i wymiany informacji;**
- **poprawę przygotowania do walki z terroryzmem**, m.in. przez rozbudowę sił i ich właściwe wyposażenie, zwiększenie zdolności udziału w misjach zagranicznych; poprawę cywilno-wojskowej kontroli ruchu powietrznego; skoordynowanie procedur odnośnie aktów terroryzmu lotniczego; wymianę informacji o posiadanych siłach; prowadzenie wspólnych treningów i ćwiczeń; wymianę doświadczeń; poprawę zdolności wystąpienia w roli państwa-gospodarza dla sprzymierzonych sił antyterrorystycznych;
- **ograniczenie wsparcia dla grup terrorystycznych** przez poprawę kontroli ruchu granicznego, zapobieganie nielegalnemu przekraczaniu granic i przemytowi broni oraz wymianę informacji o nielegalnym handlu bronią, sprzętem wojskowym, materiałami wybuchowymi oraz środkami i technologiami wspierającymi terroryzm;
- **poprawę zdolności związanych z zarządzaniem likwidacją następstw ataków terrorystycznych, szczególnie z użyciem BMR:** współpracy w rozpoznawaniu zagrożeń związanych z BMR i ostrzeganiu ludności; rozwinięciu sieci potrzebnych laboratoriów; skoordynowaniu standardów pomocy medycznej; zwiększeniu roli wspólnego dla NATO centrum koordynacji reagowania na klęski i katastrofy oraz zwiększenia zdolności jednostek przewidzianych do udzielenia pomocy zagranicznej.

W dokumencie zwrócono uwagę na **możliwości sił zbrojnych**, w szczególności w zakresie **udzielenia możliwie szybkiej pomocy władzom cywilnym po katastrofach i atakach terrorystycznych z użyciem (uwolnieniem) środków chemicznych, biologicznych i radiologicznych**. Temu służą też wymienione uprzednio inicjatywy dotyczące wdrożenia projektów laboratoriów,

---

<sup>94</sup> *Partnership Action Plan...*, op.cit., p. 7, s. 87.

zespołów reagowania oraz rezerw środków obrony przeciwbioologicznej i przeciwchemicznej. Zdaniem sojuszników nacisk należy położyć na rozwój środków technicznych o podwójnym, zarówno wojskowym jak i cywilnym zastosowaniu<sup>95</sup>.

Reasumując, można w NATO zaobserwować stopniową adaptację możliwości do wsparcia władz cywilnych w zakresie utrzymania prawa, która w większym stopniu odpowiada wyzwaniom terroryzmu.

Europejscy sojusznicy uznali potrzebę takiej adaptacji, zobowiązali się na Szczycie Praskim w 2002 r. wyłożyć potrzebne środki i poprawić własne zdolności udziału w przyszłych operacjach antyterrorystycznych, w tym także w zakresie wsparcia wojskowego władz cywilnych. Tak więc prezentowaną demonstrację zdecydowania NATO do przeciwstawienia się zagrożeniom asymetrycznym uzupełni dzielenie się informacjami wywiadów wojskowych z cywilnymi, wydzielenie elementów sił wojskowych do udzielenia koniecznej pomocy zagranicznej (ekspedycyjnej), zarówno w działaniach przeciwterrorystycznych, jak i w zarządzaniu usuwaniem następstw ataku.

Z przeprowadzonej analizy rozwiązań i doświadczeń USA, RFN oraz NATO wynikają następujące wnioski odzwierciedlające stan obecny i kierunki rozwoju wojskowego wsparcia na rzecz bezpieczeństwa publicznego, które należy wykorzystać w budowie polskiego modelu udziału jednostek wojskowych w przeciwdziałaniu i likwidacji skutków zagrożeń bezpieczeństwa publicznego:

1. Zakończenie zimnej wojny i odejście od dwubiegunowego podziału świata spowodowało potrzebę zmiany dotychczasowego paradygmatu bezpieczeństwa narodowego, z obrony terytorium przed inwazją zastępując ją ochroną kraju – ludności, infrastruktury przed zagrożeniami asymetrycznymi i przestępczymi.
2. spowodowana nowymi zagrożeniami konieczność zmian roli sił zbrojnych stawia przed nimi nowe zadania wymagające zrewidowania priorytetów, zmian w wyposażeniu, szkoleniu i organizacji jednostek oraz dostosowania ich zdolności do reagowania na zagrożenia wewnętrzne przy jednoczesnym zachowaniu gotowości do reagowania na klasyczne zagrożenia wojenne.

---

<sup>95</sup> Tamże, p. 16.4.4., s. 92.

3. Nowe podejście do funkcji i zadań sił zbrojnych wymaga stworzenia nowoczesnej terytorialnej organizacji wojskowej, ściśle powiązanej z władzami cywilnymi – łączącej wysiłki wojskowe z cywilną organizacją obrony narodowej.
4. Działania sił zbrojnych na rzecz bezpieczeństwa publicznego opierają się na zasadzie legalizmu i koordynowane są przez cywilne ośrodki władzy.
5. W świetle współczesnych zagrożeń wzrasta zakres zadań i udziału sił zbrojnych na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Stan bezpieczeństwa publicznego może bowiem mieć decydujące znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego oraz stabilności życia społecznego, gospodarczego i politycznego, a także warunkować ciągłość funkcjonowania instytucji państwowych.
6. Stałą tendencją jest poszerzanie zadań prewencyjnych (zapobiegawczych) w stosunku do zadań dotychczasowych, koncentrujących się na doraźnym reagowaniu w warunkach pojawiania się zagrożeń bezpieczeństwa publicznego w skali przekraczającej możliwości służb cywilnych.
7. Właściwą formą prowadzenia działań porządkowych w sytuacjach szczególnych zagrożeń są cywilno – wojskowe działania porządkowe koordynowane przez specjalnie tworzone sztaby składające się ze specjalistów cywilnych i wojskowych.
8. W celu przygotowania jednostek wojskowych do udziału w działaniach porządkowych prowadzone są prace legislacyjne, doktrynalne, organizacyjne, szkoleniowe i planistyczne.
9. Warunkiem koniecznym udziału wojska w działaniach porządkowych jest akceptacja społeczna tej funkcji wojska. Celowym jest zatem uświadomienia społeczeństwu roli wojska w państwie demokratycznym, jako organizacji zapewniającej stabilność struktur państwowych, jako gwaranta bezpieczeństwa narodowego.
10. Działania sił zbrojnych na rzecz bezpieczeństwa publicznego należy do kompetencji władz narodowych. Nie można jednak wykluczyć, że w sytuacjach szczególnych, na prośbę rządów w działaniach tych mogą być zaangażowane organizacje międzynarodowe (NATO, UE, ONZ). Dotyczy to zwłaszcza zwalczania terroryzmu i zorganizowanej przestępczości o zasięgu wielonarodowym.
11. Nowa rola sił zbrojnych wymaga jakościowo innej współpracy cywilno – wojskowej i jej nowych form. Zacierają się różnice podziału kompetencji pomiędzy

cywilną i wojskową organizacją obrony narodowej są wzajemnie przenikające się zagrożenia niemilitarne z zagrożeniami militarnymi. W praktyce niekiedy trudności mogą sprawić próby identyfikacji zagrożeń asymetrycznych i przestępczych. W tych warunkach należy zapewnić połączoną koordynację cywilno – wojskowych działań porządkowych.

### **3. UWARUNKOWANIA, POTRZEBY I WYMOGI WYKORZYSTANIA JEDNOSTEK WOJSKOWYCH DO DZIAŁAŃ NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO**

#### **3.1. Podstawy prawne użycia Sił Zbrojnych w utrzymaniu i przywracaniu bezpieczeństwa publicznego**

Podstawę prawną użycia wojsk w utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego stanowi ustawa z 1990 r. o Policji<sup>96</sup>. W art., 18 stwierdza się, że „w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, zwłaszcza poprzez spowodowanie: niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach, bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, siedzib naczelnych organów władzy, naczelnych i centralnych organów administracji państwowej albo wymiaru sprawiedliwości, obiektów gospodarki lub kultury narodowej oraz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także obiektów dozorowanych przez uzbrojone formacje ochronne, zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, albo mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego – do pomocy oddziałom i pododdziałom policji, jeżeli ich użycie okaże się niewystarczające, mogą być użyte oddziały i pododdziały sił zbrojnych”.

Decyzje w tej sprawie podejmuje Prezydent RP w formie [postanowienia wydanego na wniosek Prezesa RM. Ustawa ponadto przewiduje, że w sytuacjach niecierpiących zwłoki decyzję o udzieleniu pomocy wojskowej siłom policji może podjąć minister obrony narodowej na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych, określający zakres i formę pomocy. W tym przypadku minister obrony narodowej

---

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji, (tekst jednolity z dnia 12 lutego 2007r. (Dz. U. Nr 43, poz. 277, z późniejszymi zmianami.

zobowiązany jest do niezwłocznego zawiadomienia Prezydenta RP, który zatwierdza lub uchyla decyzje ministra.

Uszczegółowienie ustawy o Policji w omawianym przedmiocie stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005r. 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.<sup>97</sup>

W myśl tego rozporządzenia minister obrony narodowej, na podstawie postanowienia Prezydenta RP, w porozumieniu z ministrem właściwym ds. wewnętrznych wydaje polecenia określając w nich:

- skład jednostek sił zbrojnych oraz ich zadania i liczebność;
- obszar, na jakim oddziały i pododdziały wojskowe będą wykonywały zadania;
- czas ich wykonania;
- ograniczenia dotyczące użycia posiadanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego będącego w wyposażeniu jednostek wojskowych.

Polecenia te przekazywane są dowódcom oddziałów według procedur obowiązujących w Siłach Zbrojnych RP.

Jednostki wojskowe wydzielone do pomocy policji mogą być użyte przede wszystkim do:

- ochrony obiektów szczególnie ważnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa lub innych ważnych obiektów;
- osłony lub izolacji określonych obiektów, dróg, wydzielonych ulic lub części miast;
- wspierania działań policji przywracających bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym działań antyterrorystycznych.

Podczas realizacji zadań wspierających oddziały i pododdziały SZ pozostają w strukturze organizacyjnej i w systemie dowodzenia SZ RP, a żołnierzom przysługują wobec wszystkich osób uprawnienia policjantów. Oznacza to, że żołnierze mają prawo do:

- legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
- zatrzymywania osób;
- przeszukiwania osób i pomieszczeń;

---

<sup>97</sup> Dz. U. Nr 135, poz.1134.

- dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz środkach transportu, w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary;
- żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej;
- zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy.<sup>98</sup>

W razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie przepisów prawa poleceniom, żołnierze mogą stosować następujące środki służące do obezwładniania bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów. Środki te mogą być użyte jedynie do osiągnięcia podporządkowania się poleceniom, po uprzednim bezskutecznym wezwaniu osoby do zachowania się zgodnego z prawem oraz uprzedzeniu o użyciu środków przymusu bezpośredniego.<sup>99</sup>

Jeżeli środki przymusu bezpośredniego okażą się niewystarczające lub ich użycie, ze względu na okoliczności danego zdarzenia, nie jest możliwe żołnierz ma prawo użycia broni palnej. Prawo to przysługuje wyłącznie:

- w celu odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie i zdrowie lub wolność żołnierza lub innej osoby oraz w celu przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu;
- przeciwko osobie niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, którego użycie zagrażać może życiu, zdrowiu lub wolności żołnierza lub innej osoby;
- przeciwko osobie, która usiłuje bezprawnie, przemocą odebrać broń palną żołnierzowi lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania;
- w celu odparcia niebezpiecznego bezpośredniego, gwałtownego zamachu na obiekty i urządzenia ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa i inne ważne obiekty;

<sup>98</sup> Rozwinięcie uprawnień zawiera rozporządzenie RM z dnia 26 lipca 2005r. w sprawie sposobu postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów (Dz. U. 141. poz. 1186).

<sup>99</sup> Uszczegółowienie zasad stosowania środków przymusu bezpośredniego ujmuje rozporządzenie RM z dnia 17 kwietnia 1990r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobu użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego. (Dz. U. Nr 70, poz. 410).

- w celu odparcia zamachu na mienie, stwarzającego jednocześnie bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności człowieka;
- w bezpośrednim pościgu za osobą, wobec której użycie broni palnej było dopuszczalne – w przypadkach omawianych powyżej, albo za osobą wobec której istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia zabójstwa, zamachu terrorystycznego, uprowadzenia osoby w celu wymuszenia okupu lub określonego zachowania, rozboju, kradzieży rozbójniczej, wymuszenia rozbójniczego, umyślnego uszkodzenia ciała, zgwałcenia, podpalenia lub umyślnego spowodowania w inny sposób niebezpieczeństwa powszechnego dla życia albo zdrowia;
- w celu ujęcia bezpośrednio ściganej osoby, jeśli schroniła się ona w miejscu trudno dostępnym, a z okoliczności towarzyszących wynika, że użycie broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, którego użycie zagrozić może życiu lub zdrowiu;
- w celu odparcia gwałtownego, bezpośredniego i bezprawnego zamachu na konwój ochraniający osoby, dokumenty zawierające wiadomości stanowiące tajemnicę państwową, pieniądze albo inne przedmioty wartościowe;
- w celu ujęcia lub udaremnienia ucieczki osoby zatrzymanej, tymczasowo aresztowanej lub odbywającej karę pozbawienia wolności, co do której wiadomo, że jest sprawca niebezpiecznego czynu przestępczego.

W działaniach jednostek wojskowych użycie broni palnej może nastąpić wyłącznie na rozkaz, z tym że:

- uprawnienia dowódcy oddziału policji określone w przepisach użyciu przez policjantów broni palnej – przysługują dowódcy jednostki SZ RP;
- uprawnienia komendanta wojewódzkiego policji i komendanta głównego – przysługują ministrowi obrony narodowej.

Szczególnie ważne miejsce w przepisach prawnych zajmuje koordynacja policyjno – wojskowych działań porządkowych. W przypadku działań podejmowanych przez policję i siły zbrojne organem koordynującym jest właściwy terytorialnie komendant wojewódzki policji. Natomiast w przypadku działań prowadzonych na obszarze większym niż jedno województwo rolę organu koordynującego sprawuje komendant główny policji. Należy jednak zaznaczyć, że organ koordynujący może upoważnić inną osobę do wykonywania swoich obowiązków.

W celu realizacji zadań podejmowanych przez oddziały policji i wojska organ koordynujący zapewnia:

- właściwy podział zadań stosownie do możliwości wykonawczych;
- uzgadnianie planów i harmonogramów działań;
- warunki do ustalania procedur niezbędnych do wykonywania zadań;
- informacje niezbędne do realizacji zadań, dotyczące w szczególności zagrożeń, przebiegu zdarzeń i wyników dotyczących działań, jak też mające wpływ na metody i formy skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego oraz efektywnego jego przywracania;
- uzgodnienie sposobu zabezpieczenia przemieszczania jednostek wojskowych w związku z udzielaniem wsparcia policji;
- realizację wsparcia logistycznego działań policji prowadzonych z pomocą oddziałów SZ RP oraz określa zakres tego wsparcia.

Organ koordynujący zobowiązany jest do działania w porozumieniu z:

- ministrem właściwym do spraw wewnętrznych – w przypadku działań podejmowanych na obszarze większym niż jedno województwo;
- Szefem Sztabu Generalnego WP – w przypadku wydzielania jednostek z więcej niż jednego rodzaju SZ, ŻW, SKW;
- Dowódcą rodzaju SZ, komendantem ŻW albo szefem SKW – w przypadku wydzielania jednostek tylko im podległym;
- Właściwym wojewodą.

Do wykonywania funkcji łącznikowej w miejscu realizacji zadania, organ koordynujący może wyznaczyć policjanta lub zespół łącznikowy i skierować go do dowódcy oddziału SZ.

Przepisy rozporządzenia nakładają obowiązek dokumentowania użycia pododdziałów policji i SZ za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Obowiązek ten spoczywa na komendantach wojewódzkich policji i organach ŻW. Ponadto, niezwłocznie po zakończonych działaniach dowódcy oddziałów policji i SZ są zobowiązani do składania bezpośrednim przełożonym szczegółowych pisemnych raportów. Natomiast minister właściwy do spraw wewnętrznych zobowiązany jest do sporządzenia szczegółowej informacji i przekazuje ją Prezesowi RM i wojewodom. Informację taką opracowuje również minister obrony narodowej i przekazuje ją Prezydentowi RP, Prezesowi RM, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych i wojewodom.

Do udzielenia pomocy policji może być również kierowana ŻW. Art. 18a Ustawy o Policji stwierdza: w razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jeżeli siły policji SA niewystarczające Prezes rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych uzgodniony z ministrem obrony narodowej może zarządzić użycie żołnierzy ŻW.

W takiej sytuacji żołnierzom ŻW przysługują uprawnienia policjantów. Do uprawnień tych, zgodnie z art. 15-17 ustawy, należą m.in.:

- legitymowanie osób;
- przeszukiwanie osób i pomieszczeń;
- zatrzymywanie osób;
- stosowanie środków przymusu bezpośredniego;
- użycie broni palnej.

Zadania ochrony bezpieczeństwa w miejscach publicznych oraz współdziałanie z polskimi oraz zagranicznymi organami i służbami bezpieczeństwa i porządku publicznego na ŻW nałożyła również ustawa z dnia 21 sierpnia 2001r. o **Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych**.

Żandarmeria Wojskowa wykonując powyższe zadania (a także szereg innych wynikających z ww. ustawy) współdziała z:

- Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- Agencją Wywiadu;
- Centralnym Biurem Antykorupcyjnym;
- Policją, Strażą Graniczną;
- Inspekcją Celną;
- organami kontroli skarbowej;
- Biurem Ochrony Rządu;
- strażami ochrony kolei oraz innymi organami.

Oddziały wojskowe mogą być również użyte na podstawie ustawy o stanie wyjątkowym,<sup>100</sup> 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.

---

<sup>100</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002r. o stanie wyjątkowym, Dz. U.2002, Nr 113, poz. 985 (z późniejszymi zmianami)

Prezydent RP na wniosek prezesa RM może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów SZ do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane.

Na podstawie postanowienia Prezydenta RP minister obrony narodowej, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, wyznacza, w drodze decyzji, zadania jednostek wojskowych i przekazuje je dowódcom. Należy podkreślić, że przepisy nakazują archiwizowanie decyzji, rozkazów i innych dokumentów dotyczących użycia jednostek wojskowych. Dokumenty te podlegają ochronie zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 lipca 1987r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2002r. Nr 171, poz.1396 i Nr 241, poz. 2074).

### **3.2. Potrzeby i wymogi przygotowania i prowadzenia działań porządkowych przez jednostki Sił Zbrojnych**

Przygotowanie i prowadzenie wspólnych działań przez jednostki Sił Zbrojnych i służby bezpieczeństwa publicznego uzależnione jest od wielu czynników, które determinują zapotrzebowanie na zintegrowane działania, warunki ich organizowania i prowadzenia oraz osiągnięte efekty. Część z nich ma charakter obiektywny i zależy między innymi od dyslokacji oraz organizacji i wyposażenia, które wyznaczają fizyczne możliwości realizacji zadań porządkowych. Drugą grupę stanowią uwarunkowania subiektywne wyrażające się w gotowości do współpracy i przygotowania do prowadzenia wspólnych działań.

Punktem wyjścia do rozważań potrzeb udziału Sił Zbrojnych w działaniach na rzecz bezpieczeństwa publicznego stawowi zdefiniowanie charakteru współczesnych zagrożeń wewnętrznych państwa naruszających porządek prawny, ład publiczny, ochronę życia, zdrowia, mienia i innych wartości chronionych prawem oraz stabilność funkcjonowania władz i struktur społecznych. Wbrew pozorom nie jest to łatwe, albowiem w środowisku społecznym powstają i funkcjonują rzeczywiste, potencjalne i pozorne zagrożenia. Ocena ich realności i prawdopodobieństwa stanowi zatem fundament każdej racjonalnej diagnozy systemu bezpieczeństwa państwa oraz wysiłków podejmowanych dla zachowania stabilnych warunków egzystencji i rozwoju.

Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym bezpieczeństwa publicznego, są rezultatem różnych przyczyn i sprzyjających okoliczności (w tym także niedoskonałości zabezpieczeń) i tworzą w sumie warunki (sprzyjające środowisko) do powstawania zakłóceń, a nawet potęgowania ich następstw.

Praktyka krajowa jak i zagraniczna dostarcza wielu dowodów na poparcie tezy, że „współcześnie rozmywają się – dotąd wyraźne – granice między militarnymi i niemilitarnymi czynnikami bezpieczeństwa”, między zewnętrznymi i wewnętrznymi uwarunkowaniami, między wojskowym lub wyłącznie cywilnym reagowaniem<sup>101</sup>.

Coraz trudniej wyodrębnić jednoznacznie operacje wojskowe lub cywilne, działania wyłącznie wojskowe, policyjne czy humanitarne. Skoro współczesne

---

<sup>101</sup> S. Koziej, Powrześnie wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa, Polska w Europie 2002 nr 1, s. 13

sytuacje kryzysowe mają charakter nieznany, to potrzebne jest też zintegrowane działanie. A zatem mieszany (połączony) charakter zagrożeń wymaga ich połączonego przewycięzania zintegrowanymi siłami cywilno – wojskowymi.

Można zaobserwować przemieszczanie punktu ciężkości zaangażowania Sił Zbrojnych z obszaru przygotowań do „klasycznej” wojny, w obszar wojskowo – cywilnego reagowania kryzysowego, co wiąże się z udziałem parapolicyjnych i humanitarnych misjach ekspedycyjnych SZ RP poza granicami kraju w ramach ONZ, NATO i UE, a także z postępującym wzrostem mentalnego i organizacyjnego przygotowania Wojska Polskiego do różnego rodzaju działań na obszarze kraju.

Stopniowo dociera do polskiej świadomości zbiorowej prawda w państwach zachodnich oczywista<sup>102</sup>, że głównym zadaniem Sił Zbrojnych jest ochrona własnego terytorium i społeczeństwa nie tylko przed atakiem z zewnątrz, ale także przed zagrożeniami wewnętrznymi.

Wobec powyższego można konkludować, że odpowiednio do współczesnego cywilno – wojskowego charakteru zagrożeń bezpieczeństwa obserwowane jest stopniowe przemieszczanie organizacyjno – funkcjonalne wojskowości z obszaru tradycyjnie militarnego w obszary bezpieczeństwa wewnętrznego. Wymaga to nie tylko zmian w składzie, organizacji i wyszkoleniu (cywilno – wojskowym) Sił Zbrojnych, ale także przewartościowaniu w myśleniu o organizacji i działaniach sfery cywilnej, także w zakresie pojęć ochrona i obrona narodowa, bezpieczeństwo wewnętrzne oraz bezpieczeństwo publiczne. Praktyka bowiem wskazuje, że obszary te mając tradycyjny jednoznaczny charakter – albo wojskowy, albo cywilny – stają się obszarami o charakterze cywilno – wojskowym, wymagającymi koordynacji działań służb cywilnych i sił wojskowych.

Przykładem potwierdzającym powyższą tezę stanowi analiza procedur reagowania kryzysowego wprowadzonych w Policji<sup>103</sup>. W dokumencie tym ujętych jest 16 procedur, które określają potrzeby udziału organów i jednostek Sił Zbrojnych RP. Dotyczy to zadań takich jak protesty społeczne i zagrożenie atakiem terrorystycznym. Za bardzo groźne należy uznać protesty społeczne polegające na blokowaniu szlaków i obiektów komunikacyjnych. Zdarzeniom tym mogą towarzyszyć

---

<sup>102</sup> K. Piątkowski, *Wojna nowego typu, Polska w Europie 2002* nr 1, s. 22.

<sup>103</sup> Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych. (DZ. Urz. KGP 2005 Nr3, poz.8)

zagrożenia uzasadniające potrzeby użycia jednostek Sił Zbrojnych. Najważniejsze z nich to:

- paraliż w ruchu drogowym o różnym zasięgu (lokalnym, powiatowym, wojewódzkim, krajowym i międzynarodowym);
- stwarzanie niebezpiecznych sytuacji dla zdrowia, życia i mienia użytkowników dróg i osób uczestniczących w blokadach;
- zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonach prowadzonych akcji protestacyjnych spowodowane użyciem przez protestujących niebezpiecznych narzędzi, substancji i materiałów łatwopalnych.

Szczególnymi przypadkami są zagrożenia atakami terrorystycznymi. Krajowe procedury policyjne określają następujące obiekty ataków:

- obiekty dyplomatyczne i rezydencje wszystkich krajów, w zależności od stopnia zagrożenia, oraz siedzib firm amerykańskich i zachodnich, z uwzględnieniem obiektów i terenów przylegających,
- porty lotnicze z uwzględnieniem portów cargo oraz lotnisk lotnictwa cywilnego,
- obiekty rządowe,
- centra handlowe, multikina, duże dworce kolejowe i autobusowe,
- ważne dla bezpieczeństwa społecznego obiekty i urządzenia (np. ujęcia wody pitnej, przepompownie, filtry, zapory, zbiorniki wody, duże mosty, anteny telekomunikacyjne),
- zakłady produkujące materiały niebezpieczne lub firmy je dystrybuujące,
- transporty z substancjami niebezpiecznymi,
- świątynie,
- obiekty sportowe w trakcie trwania imprez masowych (koncerty).

Ocenia się, że atakom terrorystycznym mogą towarzyszyć:

- masowe straty materialne (zniszczenia obiektów).
- zagrożenie życia i zdrowia ludzi na terenie objętym atakiem terrorystycznym;
- zakłócenia funkcjonowania infrastruktury w sieciach (rtv, energia, łączność itp.);
- wymuszanie określonego działania, np. wypuszczenie więzionych terrorystów, wypłacenie okupu, poprzez wzięcie zakładników, podłożenie bomb;
- wzrost liczby przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu;
- zabójstwa osób objętych szczególną ochroną;

- podpalenia obiektów;
- zamach przy użyciu materiałów wybuchowych;
- napady rabunkowe (zdobycie środków finansowych na działalność terrorystyczną);
- terror internetowy (cyberterror);
- porwania osób (kidnapping);
- porwania środków transportu (pociągi, autokary, samoloty itp.) wraz z pasażerami;
- ataki z użyciem środków chemicznych, biologicznych i radiologicznych;
- zmniejszenie skuteczności organów ścigania;
- totalna negacja obowiązującego prawa spowodowana walką o przetrwanie;
- katastrofy drogowe, kolejowe, lotnicze, morskie, wodne, których zadaniem jest spowodowanie totalnego paraliżu komunikacyjnego;
- nasilenie zgonów i zachorowań spowodowanych atakiem terrorystycznym;
- zmniejszenie skuteczności służb medyczno-ratowniczych z uwagi na wzrost liczby ofiar (brak miejsc w szpitalach, środków, leków);
- totalny chaos na miejscu zdarzenia.

Złożoność prezentowanych szczegółowych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego (policyjnych sytuacji kryzysowych) stanowi o treści wspólnych połączonych policyjno – wojskowych działań, których celem może być:

- zniechęcenie (odstraszenie) potencjalnych sprawców niebezpiecznych czynów przestępczych godzących w porządek prawny państwa lub stwarzających powszechne niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia obywateli;
- utrzymanie (przywracanie) bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- minimalizacja skutków nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego i mienia;
- ochrona życia i zdrowia obywateli przed bezprawnymi zamachami;
- zapewnienie ochrony i nienaruszalności obiektów użyteczności publicznej i infrastruktury;
- zapewnienie ciągłości funkcjonowania organów władzy i administracji oraz służb państwowych.

Z uwagi na dominujący charakter zadań można wyróżnić następujące rodzaje połączonych działań policyjno – wojskowych:

- działania operacyjno – rozpoznawcze;

- działania porządkowe;
- działania ochronne;
- działania interwencyjne.

Przewidywane zadania wskazują obecne i przyszłe dziedziny wspólnych działań. Ich naukowa penetracja, ustalenie potrzeb, możliwości, taktyki i procedur, określenie kompetencji oraz szkolenie w tym kierunku jest niezbędne dla właściwego przygotowania komponentów wojskowych i policyjnych do prowadzenia połączonych działań. Ze względu na zakres podejmowanych przedsięwzięć w ramach reagowania na nadzwyczajne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego udział jednostek wojskowych może polegać na:

- samodzielnym prowadzeniu działań porządkowo – ochronnych;
- bezpośrednim wspieraniu policji podczas przywracania bezpieczeństwa publicznego oraz zabezpieczenia działań porządkowych (np. udostępnienie infrastruktury i zasobów logistycznych, pomoc medyczna, łączność itp.).

W świetle przeanalizowanych okoliczności uzasadniających potrzeby udziału sił wojskowych w policyjnych sytuacjach kryzysowych, celowe jest aby połączone policyjno – wojskowe działania zapewniały:

- możliwie szybkie, elastyczne i efektywne rozwijanie sił i kreatywne (uprzedzające ) reagowanie na rozwój sytuacji kryzysowej;
- skuteczność w całym wachlarzu wyszczególnionych działań i niezakłócone przechodzenie od jednego rodzaju działań w następne zarówno w przypadku eskalacji jak i deeskalacji działań;
- możliwość zachowania zdolności i gotowości Sił Zbrojnych RP do realizacji głównej funkcji – ochrony i obrony terytorium państwa i realizacji zobowiązań sojuszniczych;
- połączone działania jednorodnych i mieszanych zgrupowań z uwzględnieniem różnych możliwości komponentów wojskowych i policyjnych oraz jednolite kierowanie działaniami.

Wymaga to w szczególności podjęcia zawczasu odpowiednich przygotowań organizacyjnych (instytucjonalizacji) oraz osiągnięcia gotowości koordynowania połączonych działań. Konieczna jest organizacja odpowiadająca istocie połączonych działań – umożliwiająca tworzenie połączonych sztabów / zespołów kierowania na połączonych stanowiskach kierowani, koncentrację niezbędnych sił obu komponentów w rejonie (obszarze) wymagającym przeciwkryzysowej reakcji i

prowadzenia jej zgodnie z zasadami użycia i działania każdego z komponentów oraz wspólnych procedur regulujących wzajemne relacje zapewniające uzyskanie efektu synergii.

Połączone działania wymagają połączonych sił. Należy je wydzielać i organizować (łączyć) do wykonania określonego zadania (zadań) w sytuacji kryzysowej. Skład i doraźna struktura sił, choć oparta na etatowych modułach, będzie wynikała z zadań. Natomiast połączone siły będą stały, a ich skład i organizacja (przygotowana z zawczasu, w sytuacji normalnej) powinna zapewnić wysoką sprawność zarządzania reagowaniem w sytuacjach różnych zagrożeń, choć niewątpliwie potrzebne będą (i należy je przewidzieć) odpowiednie korekty organizacyjne. Połączone sztaby/kierownictwa powinny uzyskiwać kompetencje niezbędne do utrzymania stanu pogotowia i gotowości podporządkowanych (przydzielonych) sił, planowania oraz prowadzenia działań połączonych.

Na podstawie analizy założeń teoretycznych popartych doświadczeniami operacji (działań) połączonych użytych w „Allied Joint Doctrine AJP (B)” (NATO HQ, Brussel 2000), można stwierdzić, że zasady zawarte w tym dokumencie mają charakter uniwersalny i mogą być z powodzeniem zastosowane w przypadku połączonych działań wojskowo – policyjnych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Złożony charakter zagrożeń bezpieczeństwa publicznego i wielość podmiotów uczestniczących w reagowaniu kryzysowym wymaga:

- celowości łączenia konkretnych działań policji i sił wojskowych;
- jedności dowodzenia sprowadzającej się do podporządkowania sił jednej osobie oraz uzgadniania zadań i określenia kompetencji koordynacji na zasadzie współpracy;
- zapewnienia dużej swobody działania wynikającej z uzyskania uprawnień, ale też i obowiązku podejmowania koniecznej inicjatywy;
- szacowania ryzyka podejmowanych działań i zapewnienie maksymalnego bezpieczeństwa funkcjonariuszy i żołnierzy;
- adekwatności użycia sił w konkretnej sytuacji;
- racjonalności dysponowania siłami i środkami odpowiednio do otrzymanych zadań (sytuacji);
- koncentracji połączonych wysiłków w czasie i przestrzeni;

- pozyskiwania akceptacji społecznej i poparcia dla legalnego (zgodnego z prawem) i uzasadnionego oraz powściągliwego (odpowiednio do sytuacji) użycia sił i środków;
- integracji wojskowych i policyjnych (cywilnych) systemów łączności;
- monitorowania rozwoju sytuacji;
- stałej współpracy ze środkami masowego przekazu i zachowania określonej polityki informacyjnej.

Na podstawie przeprowadzonych analiz uwarunkowań i potrzeb policyjno – wojskowych działań w sytuacjach kryzysowych można sformułować następujące wymogi warunkujące efektywne przygotowanie i skuteczne prowadzenie działań w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego.

## **2. W zakresie przygotowań prawnych i doktrynalnych:**

- Rozwijanie poglądów wspólnego cywilno – wojskowego reagowania na współczesne sytuacje kryzysowe, w tym powodowane nadzwyczajnymi zagrożeniami bezpieczeństwa publicznego;
- Opracowanie dokumentów doktrynalnych (regulaminów, instrukcji itp.), ustalających procedury wojskowego wsparcia sił policyjnych;
- Ujęcie w przepisach prawa regulacji określających okoliczności udzielania wsparcia wojskowego, zasady kierowania, podporządkowania wydzielanych sił wojskowych organom policyjnym oraz tworzenia połączonych sztabów/zespołów kryzysowych;
- Określenie w przepisach prawnych procedur wzywania sił wojskowych w trybie uproszczonym – bez potrzeby akceptacji wyższych przełożonych służbowych w sytuacjach pojawienia się nagłych nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego;
- Opracowanie systemu obiegu informacji dla potrzeb połączonych wojskowo – policyjnych działań połączonych.

## **3. W zakresie organizacyjnym:**

- Opracowanie i systematyczne uaktualnianie planów reagowania kryzysowego ujmujących nadzwyczajne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, w tym zagrożenia towarzyszące niepokojom społecznym, masowym imprezom, sportowym i strajkom o dużym zasięgu lub kluczowych dziedzinach decydujących o funkcjonowaniu gospodarki

narodowej albo destabilizacji funkcjonowania podstawowych dziedzin życia społecznego;

- Zbudowanie zintegrowanego systemu oceny zagrożeń niemilitarnych i militarnych oraz prowadzenie wspólnych analiz tych zagrożeń i formułowanie wniosków i propozycji dla organów decyzyjnych;
- Wypracowanie zawczasu, stosownie do scenariuszy sytuacji kryzysowych, struktur zadaniowych i utrzymywanie w Siłach Zbrojnych, w niezbędnym zakresie załączków organizacyjnych do natychmiastowego rozwinięcia;
- Przygotowanie do wydzielenia z organów policyjnych i wojskowych zespołów łącznikowych i punktów kontaktowych;
- Zapewnienie korzystania z jednolitej sieci łączności na potrzeby wymiany informacji i kierowania;
- Zapewnienie dostępności na potrzeby działań połączonych wojskowych (ŻW, SKW) i policyjnych baz danych;
- Stworzenie wspólnej – cywilnej i wojskowej bazy logistycznej na potrzeby działań w sytuacjach kryzysowych, w tym w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego.

### **3. W zakresie szkoleniowym:**

- Kształtowanie przekonania o potrzebie prowadzenia wspólnych policyjno – wojskowych działań w sytuacjach kryzysowych;
- Opracowanie zintegrowanego systemu szkolenia policyjnych i wojskowych organów kierowania;
- Wprowadzenie do programów szkolenia problematyki obejmującej działania drugiego komponentu w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego;
- Podtrzymywanie umiejętności poprzez systematyczne szkolenie praktyczne;
- Weryfikację planów użycia we wspólnych przedsięwzięciach szkoleniowych;
- Stworzenie wspólnej bazy szkoleniowej dla wszystkich cywilnych służb bezpieczeństwa publicznego i jednostek wojskowych;
- Prowadzenie szkolenia w realnych warunkach miejscowych, szkolenie na poligonach – tylko ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa;

- Upowszechnienie wiedzy o współczesnych zagrożeniach bezpieczeństwa publicznego i ich połączonego (cywilno – wojskowego) przewycięzania;
- Upowszechnianie wiedzy o uprawnieniach żołnierzy biorących udział w przywracaniu bezpieczeństwa publicznego, wynikających z przepisów ustawy o policji i ustawy o stanie wyjątkowym.

#### 4. PRZYGOTOWANIE I PROWADZENIE DZIAŁAŃ PRZEZ JEDNOSTKI SIŁ ZBROJNYCH NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA

Proces przygotowania jednostek SZ RP do działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego musi obejmować wszystkie przedsięwzięcia (dziedziny), które umożliwiają lub ułatwiają pomyślną późniejszą realizację zadań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. Wynika to z istoty naczelnej dyrektywy prakseologicznej, która stanowi, że *warunkiem sprawnego działania jest uprzednio dobre przygotowanie*<sup>104</sup>.

Do koniecznych czynności przygotowawczych prakseologia zalicza: *usunięcie przeszkód, wstępne ukształtowanie tworzywa i aparatury, przysposobienie sprawcy (podmiotów) i opracowanie planu.*

Przenosząc powyższy klasyczny zakres czynności przygotowawczych na grunt działań praktycznych można ogólnie stwierdzić, że kierunki ich przygotowania zawczasu powinny obejmować zarówno aspekty prawne i doktrynalne („usunięcie przeszkód prawnych”); zmiany organizacyjno-funkcjonalne podmiotów wojskowych i policyjnych stosownie do współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego; określenie ich ról i metod działania; wyszkolenie i wyposażenie odpowiednie do określonych rodzajów działań połączonych a także opracowywanie połączonych planów stanowiących podstawę koordynacji działań sił wojskowych i policyjnych.

Warto również podkreślić, że *przygotowanie* jest nie tylko zasadniczym elementem działań zorganizowanych zawczasu, ale decyduje również o skuteczności działań podejmowanych *ad hoc*, działań improwizowanych. Jak stwierdził bowiem T. Kotarbiński „(...) tajemnicą dobrej improwizacji jest dobre przygotowanie. Paradoks ten wyraża trzeźwą i prostą w gruncie rzeczy prawdę. Istotnie, temu łatwo przychodzą do głowy z nagłą szczęśliwe pomysły, kto jest do nich ogólnie przygotowany (...). A więc sens owego powiedzonka sprowadza się do tezy, że warunkiem możliwości dokonania czegoś bez doraźnego przygotowania jest przygotowanie uprzednie”.

Punktem wyjścia do sformułowania istoty przygotowania stanowi teza, w myśl której „działania połączone (...) są współcześnie właściwą i konieczną formą

---

<sup>104</sup> T. Kotarbiński, *Hasło dobrej roboty*, Warszawa 1975, s. 116-117.

*organizacyjną przygotowania i wykorzystania wojskowego i cywilnego potencjału obronnego do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych wywołanych zarówno zagrożeniami militarnymi jak i niemilitarnymi*<sup>105</sup>.

Dowód poprawności powyższej tezy przeprowadzono w drugim rozdziale, których przedmiotem prac badawczych były uwarunkowania działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego, w tym przede wszystkim charakter współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz podstawy prawne działań połączonych SZ RP. Takie podejście umożliwiło sformułowanie ogólnych potrzeb i wymogów w zakresie przygotowania działań połączonych jednostek wojskowych i policji jako podstawy wyjściowej do zbudowania pożądanego (docelowego) modelu cywilno-wojskowych działań połączonych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa obywateli i mienia.

W świetle powyższego nasuwa się pytanie: *w jakich obszarach (kierunkach) i w jakim zakresie przygotować jednostki SZ RP do prowadzenia działań połączonych na rzecz bezpieczeństwa publicznego?*

Jako wskazówkę praktyczną w poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie można przyjąć dyrektywę strategiczną sformułowaną przez A. Beaufre, zgodnie z którą „(...) *nie należy obierać za punkt wyjścia tego, co możliwe, ale szukać tego co konieczne i starać się to osiągnąć*”<sup>106</sup>.

Problem zatem polega na określeniu tylko koniecznego i takiego zakresu przygotowania, który zapewniłby łączność działań jednostek SZ RP i sił policyjnych, pełne wykorzystanie ich możliwości i osiągnięcie zakładanych celów przy jednoczesnej minimalizacji przedsięwzięć organizacyjnych, legislacyjnych i nakładów finansowych. Innymi słowy chodzi o wykorzystanie jak najlepiej tego co istnieje i postulowanie tylko tego co jest niezbędne.

Dla zapewnienia właściwego przygotowania jednostek wojskowych do sprawnego prowadzenia działań połączonych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego całość zabiegów przygotowawczych ujęto w następujące najważniejsze dziedziny: planowanie i koordynacja, prawo i doktryna, przygotowania organizacyjne oraz szkolenie.

---

<sup>105</sup> *Przygotowanie i koordynacja połączonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych*, „KOORDYNACJA”, część pierwsza, pod red. J. Marcza, Warszawa 2002, s. 137.

<sup>106</sup> A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*. Warszawa 1969, s. 161.

#### 4.1. Planowanie i koordynacja działań

Planowanie definiuje się jako *proces ustalania celów i odpowiednich działań by je osiągnąć*<sup>107</sup>. Dokładniejsze wyjaśnienie stwierdza, że „Planowanie jest działaniem preparacyjnym, projektującym i jak wiele procesów projektowania ma przeważnie charakter iteracyjny, a więc w praktyce proces planowania przebiega zwykle przez cyklicznie stosowane zabiegi analityczne, syntetyzujące i ocenne zmierzające, krok po kroku, do osiągnięcia coraz lepszych rozwiązań metodą kolejnych przybliżeń, nie mówiąc już o metodzie prób i błędów”<sup>108</sup>. Planowanie jest także integralną częścią czynności kierowniczych obok organizowania, motywowania i kontrolowania, które określane są inaczej jako funkcje kierowania. Planowanie odbywa się na wszystkich poziomach kierowania (zarządzania), tj. strategicznym, operacyjnym i taktycznym.

Koordynacja (inaczej uzgodnienie lub synchronizacja) jest najistotniejszą treścią wszystkich działań (funkcji) kierowniczych. Pojęcie to definiuje się następująco: „*włączenie do działania jako systemu dynamicznego elementów niezbędnych (powiązanych przyczynowo) dla osiągnięcia zamierzonego wyniku, w odpowiedniej ilości, jakości, we właściwym czasie*”<sup>109</sup>. Warunki konieczne do uznania działań za koordynowane to brak kolizji innych działań lub podmiotów oraz wzajemne informowanie.

Działania koordynacyjne stopniuje się uwzględniając istotę zadań i wzajemne zależności osób (organów) zaangażowanych. Należy podkreślić, że wysoki stopień koordynacji jest niezbędny w czynnościach nierutynowych i trudnych do przewidzenia, do których zaliczamy m.in. walkę z zagrożeniami bezpieczeństwa publicznego. Powszechnie wyróżnia się trzy metody osiągania skutecznego koordynowania działań poprzez: podstawowe techniki zarządzania (hierarchie, reguły i procedury, plany i cele), zwiększanie możliwości koordynowania (tworzenie pionowych systemów informacyjnych, ustalanie stosunków w strukturach poziomych organizacji), a także ograniczanie koordynacji (zwiększanie zapasów, tworzenie niezależnych jednostek)<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> J.A.F. Stoner, R.E. Fueeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, AON, Warszawa 1998, s. 25.

<sup>108</sup> L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, wyd. II, PWN, Warszawa 1994, s. 212.

<sup>109</sup> T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 106.

<sup>110</sup> J.A.F. Stoner i inni, op.cit., s. 314.

Podejmując się wyjaśnienia znaczenia planowania i koordynacji działań połączonych jednostek wojskowych i formacji policyjnych niezbędne jest określenie podstawowych kryteriów warunkujących ich uruchomienie w sytuacjach szczególnych zagrożeń. Konieczne jest zatem znalezienie podstawowego wyróżnika wskazującego przed zdarzeniem, że niezbędne jest działanie połączone wielu instytucji, służb i jednostek SZ. Najodpowiedniejszym pojęciem, które spełniałoby oczekiwania jest uznanie zdarzenia w pewnej skali za sytuację nadzwyczajną. Konieczne zatem staje się wyjaśnienie jego specyfiki i charakterystyka w kontekście zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Sytuacja nadzwyczajna obok rutynowej (codziennej) to podstawowe typy podziału skutków zagrożenia wg kryterium skali zagrożenia i możliwości radzenia (likwidacji skutków) sobie z nimi.

W przypadku zagrożeń bezpieczeństwa publicznego możemy stwierdzić, że do sytuacji nadzwyczajnych zaliczamy te spośród nich, które wymagają zastosowania części lub całości sił i środków pozostających w dyspozycji aparatu państwa do wspierania sił policyjnych wykonujących główne zadania porządkowe.

W tym kontekście niezwykle pożyteczne są wskazówki planistyczne i koordynacji działania międzyinstytucjonalnego (działań połączonych) zalecane przez specjalistów i autorów różnych publikacji. Wśród najważniejszych zasad i postulatów wymienia się:

- planowanie na sytuacje nadzwyczajne jest iluzją, gdy nie bazuje się na: prawdopodobnych zachowaniach ludzi, angażowaniu innych instytucji z ich możliwościami, przywiązaniu do posiadanych zasobów oraz gdy jest znane i akceptowane przez udziałowców;
- główny scenariusz planowania winien opierać się na tym co ludzie zrobią prawdopodobnie, a nie na tym co oni powinni zrobić;
- aby plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnych był skuteczny musi być międzyinstytucjonalny (mieć charakter działań połączonych);
- proces planowania jest ważniejszy niż napisany dokument (określa się to stwierdzeniem „Planowanie jest wszystkim, plan niczym”);
- dobre zarządzanie (koordynacja) w sytuacji nadzwyczajnej nie jest prostą kontynuacją codziennych procedur wypadkowych. Jest też czymś większym niż mobilizacją dodatkowego personelu, środków, zasobów;
- sytuacja nadzwyczajna często wydaje się tylko wyjątkowym problemem, któremu rzadko stawiamy czoła w codziennych działaniach;

- w kontraście z rutynowymi zdarzeniami, sytuacja nadzwyczajna wymusza potrzebę multiorganizacyjnej i multidyscyplinarnej koordynacji;
- kto pracuje dobrze razem w czasie codziennej (rutynowej) działalności skłania się do dobrej pracy (współdziałania) w czasie sytuacji nadzwyczajnych – działań połączonych;
- sytuacje nadzwyczajne wpływają i kształtują potrzebę koordynacji pomiędzy: służbami utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego, pogotowiem ratunkowym, szpitalami, siłami zbrojnymi i innymi użytecznymi zespołami innych organizacjami (np. pozarządowymi). Wymaga to utrzymywania międzyinstytucjonalnej sieci łączności (kompatybilnych częstotliwości radiowych);
- konieczność posługiwania się przez wszystkich standardowymi mapami;
- niezbędne są procedury szacowania potrzeb dla zapewnienia skutecznego zarządzania sytuacjami nadzwyczajnymi;
- planowanie działań połączonych musi odbywać się z uwzględnieniem udziału środków masowego przekazu<sup>111</sup>.

W podsumowaniu rozważań tej części pracy należy podkreślić, że:

- 1) wobec wzrastającej częstotliwości i skali zagrożeń niemilitarnych przygotowanie (planowanie) działań połączonych SZ RP i służb cywilnych jest jedyną racjonalną i optymalną metodą likwidacji wszelkich zagrożeń i ich skutków;
- 2) planowanie działań połączonych (udział wszystkich elementów wspieranych i wspierających) jest priorytetem etapu preparacji wszystkich działań, co zawiera się w stwierdzeniu „planowanie jest wszystkim, plan niczym”;
- 3) w związku z potrzebą optymalizacji wszystkich działań pojawia się zapotrzebowanie na opracowanie ich doktrynalnych podstaw w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych w tym zagrożeń bezpieczeństwa publicznego;
- 4) wobec skomplikowanych wzajemnych stosunków organów administracji ogólnej i wyspecjalizowanych, ich różnych zasięgów terytorialnych, specyfiki jednostek SZ w działaniach połączonych konieczny jest wysoki stopień koordynacji.

Przedstawione we wcześniejszej części rozdziału uzasadnienie potrzeby planowania i koordynacji działań połączonych abstrahowało od szczegółowych

---

<sup>111</sup> E. Auf Der Heide, op.cit.

rodzajów działań (dziedzin) wchodzących w ich skład oraz poziomów ich opracowania.

Powszechnie autorzy publikacji z dziedziny organizacji i zarządzania rozróżniają, wg kryterium celów działania trzy rodzaje planów: strategiczne, taktyczne i operacyjne<sup>112</sup>. W porównaniu z powszechnie obowiązującym podziałem poziomów działania państwa i sił zbrojnych, tutaj odpowiednio: strategiczny, operacyjny i taktyczny, ujawnia się różnica terminologiczna. Stajemy zatem wobec dylematu wyboru, który podział będzie podstawą do opisu.

**Tabela 2. Rodzaje planów i poziomy ich opracowania – porównanie**

<b>Plany (wg celu)</b>	<b>Poziomy działania (wg zakresu organizacji)</b>
strategiczne	strategiczny
taktyczne	operacyjny
operacyjne	taktyczny

Biorąc pod uwagę kontekst organizacyjny działań połączonych celowe wydaje się, że będą je systematyzować poziomy działania państwa i sił zbrojnych. Przedmiot dociekań, określony w temacie pracy narzuca także zakres poziomów, które będą podlegały oglądowi. W przypadku jednostek SZ RP faktyczne działania połączone będą prowadzone w zasadzie na **poziomie operacyjnym** (zakres OW i WSzW) oraz **taktycznym** (WKU, KG, jednostki wojskowe i inne elementy struktury terytorialnej SZ). Z kolei dla elementów systemu bezpieczeństwa publicznego na poziomie operacyjnym muszą być rozpatrywane następujące organy: wojewoda i podporządkowane mu zespolone straże, służby i inspekcje oraz przedstawiciele administracji niezespolonej i zarząd województwa samorządowego na czele z marszałkiem. Zaś na poziomie taktycznym w planowanie i koordynację działań połączonych zaangażowane będą: organa wykonawcze powiatów, gmin oraz zlokalizowane na ich terenie najniższe jednostki organizacyjne administracji zespolonej i niezespolonej.

<sup>112</sup> R.W.Griffin, *Podstawy organizacji i zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1999, s. 198.

**Tabela 3. Poziomy zaangażowania podmiotów działań połączonych**

Poziom	Siły Zbrojne	System bezpieczeństwa publicznego
<b>strategiczny</b>	MON, Sztab Generalny	Ministrowie, kierownicy organów administracji centralnej
<b>operacyjny</b>	Okręg Wojskowy Wojewódzki Sztab Wojskowy	Wojewodowie i przedstawiciele rządowej administracji publicznej, zarządy województw samorządowych oraz właściciele środków masowego przekazu
<b>taktyczny</b>	Wojskowa Komenda Uzuppełnień Komendy Garnizonów Jednostki wojskowe Zarządy infrastruktury MON (szpitale, sanatoria, warsztaty, bazy, składy) inspekcje wojskowe: sanitarne, weterynaryjne, wojskowa ochrona pożarowa itp.	Organy wykonawcze powiatu, gminy oraz jednostki organizacyjne administracji zespolonej i niezespolonej, podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe

Przy rozpatrywaniu rozwiązań organizacji planowania i koordynacji działań połączonych w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego niezbędne jest wskazanie tych czynników, które wpływają na nie w sposób zasadniczy. Ogólna analiza wskazuje na dwa główne czynniki, które narzucają ich zakres i treść. Pierwszy z czynników to zasięg władzy administracyjnej elementów wchodzących w dwa główne komponenty działań połączonych, drugi z nich to zakres zadań wszystkich podmiotów wojskowych i cywilnych wynikający z aktualnych regulacji prawnych.

Rozpatrując zasięg władzy administracyjnej elementów biorących udział w planowaniu i koordynacji działań połączonych łatwo stwierdzić, że wiele istotnych dla działań połączonych podmiotów administracji jest umiejscowione w województwie. W zasadniczej części jest to rządowa administracja zespolona, dla której zwierzchnikiem jest wojewoda. Administracja rządowa w województwie uzupełniana jest przez terenowe jednostki administracji niezespolonej, które mają

swoich przełożonych w wyższych jednostkach organizacyjnych lub bezpośrednio w centralnych organach administracji rządowej. Oprócz tej struktury w terenie funkcjonują te jej rodzaje, które swoim zasięgiem obejmują obszar więcej niż jednego województwa. Powstaje zatem duża komplikacja zasięgu różnych rodzajów administracji (a co za tym idzie planowania i koordynacji niektórych dziedzin działań połączonych) i ich jednostek organizacyjnych. Z takiego podziału kompetencji różnych administracji, dla optymalizacji planowania i koordynacji działań połączonych wynika wniosek podstawowy, że wiodącą rolę w tym zakresie winien przyjąć wojewoda. Jest mu przypisanych najwięcej kompetencji w stosunku do różnych administracji.

Inaczej ten problem rozwiązany jest w Siłach Zbrojnych. Jednostką struktury terytorialnej SZ, która posiada największy zasięg, a jej dowódca (organ wojskowej administracji niezespalonej) ma największe kompetencje jest Okręg Wojskowy, któremu podlegają wojewódzkie sztaby wojskowe, a tym wojskowe komendy uzupełnień. Warto zaznaczyć, że z podziałem administracyjnym kraju pokrywa się tylko zasięg działania WSzW. Wymienione organy administracji wojskowej ponadto mają znaczne różnice w kompetencjach. I tak w największym skrócie podstawowe zadania dowódcy OW to:

- planowanie operacyjne i mobilizacyjne;
- **planowanie** udziału oddziałów i pododdziałów SZ w zwalczaniu zagrożeń i współpracy z innymi organami i podmiotami.

Dla szefa WSzW podstawowe zadania to:

- zapewnienie operacyjnego i mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych;
- **koordynacja** użycia oddziałów i pododdziałów wojska w zwalczaniu klęsk żywiołowych;
- gromadzenie informacji;
- **planowanie** wykorzystania sił z układu pozamilitarnego na potrzeby obronne;
- administracja rezerw osobowych;
- współpraca z innymi organami i podmiotami.

Dla komendanta WKU przewidziano następujące zadania:

- zapewnienie mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych;
- administracja rezerw osobowych;
- organizacja świadczeń na rzecz obrony;

- o współpraca z innymi organami i podmiotami<sup>113</sup>.

Z przedstawionych obowiązków terenowych organów administracji wojskowej (terenowych organów dowodzenia), w porównaniu z obowiązkami i prawami wojewody, wynika różnica i dysproporcja kompetencyjna szefa WSzW. Jest on uprawniony do planowania działań mających na celu wsparcie SZ przez UP w czasie zagrożeń militarnych, ale tylko do koordynacji wojskowego wsparcia w zwalczaniu zagrożeń niemilitarnych. Zatem w procesie planowania działań połączonych wg obowiązujących i przygotowywanych regulacji prawnych jest tylko pośrednikiem, który zbiera wnioski o pomoc wojska.

Podsumowując wpływ zakresów kompetencji i zasięg organów SZ oraz cywilnych należy stwierdzić, że w Polsce nie zostaje spełniona zasada obowiązująca w innych państwach, im bardziej przystające do siebie podziały terytorialne i zakresy kompetencji, różnych administracji tym łatwiejsze jest planowanie i koordynacja działań połączonych. Zasada taka jest zastosowana np. w USA i Szwecji<sup>114</sup>.

Podsumowując rozważania poświęcone ogólnym problemom planowania i koordynacji połączonych działań porządkowych należy stwierdzić, że:

- o warunkiem koniecznym sprawnego i skutecznego wprowadzenia i użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP jest racjonalny proces planowania (taka sama metodyka planowania – wynika to z tendencji do opracowania w SZ planów dyrektywnych, a w sferze cywilnej planów o charakterze indykatywnym);
- o niezbędne jest sparametryzowanie sytuacji nadzwyczajnej by uniknąć pewnych nadużyć ze strony administracji niższego szczebla (chodzi tu m.in. o próby dokonania oszczędności w budżetach gmin i powiatów na koszt wojska);
- o w sytuacjach nadzwyczajnych o charakterze niemilitarnym z użyciem SZ RP konieczne jest zdecentralizowanie kompetencji w zakresie planowania użycia wojsk;
- o najistotniejszy dla problemu koordynacji jest proces planowania – „planowanie jest wszystkim, plan niczym”;

---

<sup>113</sup> Projekt ustawy z 19.09.2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz zmianie niektórych innych ustaw – tekst ustawy przekazany aktualnie pod obrady Senatu RP.

<sup>114</sup> Joint Pub 3-08, *Interagency Coordination During Joint Operation, USA, 9 October 1996; Civilian Defence, project leader B. Harly, The National Board of Civil Emergency Dueparduess, Stockholm 1996.*

- wobec potrzeby wysokiego stopnia koordynacji w sytuacjach nadzwyczajnych niemilitarnych (uzyskiwanego m.in. w czasie planowania) niezbędne jest zwiększenie kompetencji szefa WSzW do planowania udziału elementów organizacyjnych SZ RP;
- wymóg prostoty działań wskazuje na szczebel WSzW jako podstawowy, odpowiedzialny za planowanie i koordynację działań połączonych na poziomie operacyjnym;
- w wykazie działań planowanych do wykonania przez SZ RP konieczne jest ich uzupełnienie o działania utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz udzielanie pomocy medycznej w sytuacjach nadzwyczajnych.

## 4.2. Prawo i doktryna

Złożoność sytuacji nadzwyczajnych wynikająca z różnorodnych, często kumulujących się w czasie i przestrzeni zagrożeń oraz skomplikowany charakter działań wielu podmiotów uczestniczących w przywracaniu stanu normalnego wymaga *wartości operacyjnej*<sup>115</sup>, o której nie decyduje jedynie masa ludzi i zastosowanych środków technicznych. *„Musi ożywiać je określona jednolita koncepcja organizacji, szkolenia i zastosowania”*<sup>116</sup>, czyli doktryna cywilno-wojskowych działań połączonych. Doktryna ta to *„nic innego jak wspólne poglądy na sprawę nad którymi (...) ludzie pracują, na cel, który chce się osiągnąć, na sposoby, którymi zamierzają tego dokonać i na środki, którymi się w tej pracy posługują. Wspólnota poglądów pewnej grupy ludzi (...) na zagadnienia, które przed nimi stoją, ułatwia osiągnięcie wytkniętych sobie celów, jej brak powoduje rozszczepienie wysiłków i ich krzyżowanie się, co oczywiście utrudnia urzeczywistnienie zamierzeń”*<sup>117</sup>.

Doktryna zatem spełnia rolę swoistego łącznika spajającego od „góry do dołu” w jeden organizm działania różnych podmiotów nie tylko jednolitą myślą przewodnią, ale również jednością poglądów na charakter zadań, sposobów ich rozwiązywania i metod przygotowania, i jak stwierdził marszałek Foch – doktryna *„daje (...) jedyną gwarancję centralizacji wszystkich wysiłków”*<sup>118</sup>.

<sup>115</sup> H. Michalski, *Strategia i taktyka Obrony Terytorium Kraju*, Warszawa 1965, s. 356.

<sup>116</sup> Tamże.

<sup>117</sup> S. Mossor, *Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny*, Warszawa 1986, s. 678-679.

<sup>118</sup> Cyt. Za: F. Skibiński, *Rozważania o sztuce wojennej*, Warszawa 1972, s. 502.

Przyjmując za punkt wyjścia ogólne pojmowanie doktryny jako formalnego odzwierciedlenia poglądów państwa (władzy) na realizację zadań w obronie narodowej, to w odniesieniu do doktryny porządkowych działań połączonych należy przyjąć, że jest ona formalnym ujęciem wypracowanych jednolitych poglądów na planowanie, organizowanie i realizację wspólnych zadań oraz przygotowanie podmiotów wojskowych i cywilnych do działań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego.

Doktryna pozostaje w ścisłym związku z prawem, jako ogółem przepisów regulujących stosunki między organizacjami społecznymi (podmiotami, instytucjami itp.). Związek ten trafnie ujmuje F. Skibiński stwierdzając: „*Istnieją z pewnością – wszędzie i zawsze – akty normatywne, stanowiące podstawę – czy też może zbiór materiałów – do budowania zestawu informacji, który w ostatecznym rachunku składa się na konkretną treść doktryny*”<sup>119</sup>.

Wynika z powyższego, że prawo w procesie tworzenia doktryny staje się częścią składową (tworzywem) poprzez wypełnianie swych podstawowych i niezmiennych funkcji<sup>120</sup>. Funkcja stabilizacyjna prawa w odniesieniu do doktryny polega na utrwalaniu relacji między poszczególnymi podmiotami, którym przypisano w ustawach określone zadania. Funkcja dynamizująca powoduje zmiany tych relacji w następstwie zmian czy też tworzenia nowych norm prawnych. Natomiast funkcja organizacyjna kształtuje proces koordynacji działań zbiorowych (połączonych) i odnosi się do sfery kompetencyjnej cywilnych i wojskowych podmiotów działań połączonych. Podstawę zatem dobrej doktryny muszą stanowić dobre regulacje prawne. O ile bowiem w organizacji wojskowej jej działalność wewnętrzna oparta jest na rozkazodawstwie to relacje wojska z cywilnymi podmiotami kształtowane są przez ustawodawstwo. Wynika z tego drugi aspekt związku prawa z doktryną polegający na wyznaczeniu prawnych norm działań połączonych jednostek SZ i cywilnych podmiotów bezpieczeństwa publicznego. Jest to tym bardziej istotne, że wszelkie działania podmiotów publicznych w państwie demokratycznym muszą być oparte na zasadzie legalizmu. Oznacza to, że połączone działania porządkowe mogą być prowadzone wyłącznie w tych obszarach zadaniowych i w takim zakresie na ile zezwalają na to normy prawne, co w konsekwencji doprowadza do zgodności doktryny z prawem.

---

<sup>119</sup> F. Skibiński, *Rozważania o sztuce...*, op.cit., s. 503.

<sup>120</sup> A. Redelbach, *Wstęp do prawodawstwa*, Poznań 1995, s. 61.

Doktryna porządkowych działań połączonych powinna posiadać właściwą strukturę obejmującą poziom strategiczny, operacyjny i taktyczny oraz przyporządkowane im formy jej wyrażania.

**Tabela 4. Struktura doktryny działań połączonych**

Poziomy	Formy
<b>Strategiczny</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Koncepcja Strategiczna Sojuszu przyjęta przez głowy państw i szefów rządów biorących udział w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie 23-24 kwietnia 1999 r.</li> <li>○ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 13.11.2007 r.</li> <li>○ Strategie sektorowe.</li> <li>○ Dyrektywy.</li> <li>○ Ustawodawstwo.</li> </ul>
<b>Operacyjny</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Koncepcja działań połączonych.</li> <li>○ Doktryna operacyjna działań połączonych.</li> <li>○ Wytyczne (wskazówki).</li> </ul>
<b>Taktyczny</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Regulaminy, instrukcje, podręczniki, opracowania metodyczne.</li> <li>○ Ramowe zakresy działania, tabele kompetencyjne, zakresy obowiązków, „siatki bezpieczeństwa”, normy taktyczno-techniczne, tabele należności.</li> </ul>

*Doktryna strategiczna* powinna formułować ogólne cele połączonych działań, wymogi gotowości sił cywilnych i wojskowych oraz zasady ich wykorzystania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego.

*Doktryna operacyjna* powinna definiować środki główne i pomocnicze wynikające z założeń strategicznych, które będą konieczne do prowadzenia każdego rodzaju działań połączonych. To sprowadza się także do określenia ich dyslokacji, podporządkowania, metod, kierowania i koordynacji.

*Doktryna taktyczna* natomiast powinna określać zasady doboru metod i środków, które w danych warunkach dadzą najlepsze rezultaty.

W procesie przygotowania doktryny powinny być wypracowane poglądy na<sup>121</sup>:

<sup>121</sup> Przyjęto na podstawie: H. Michalski, *Strategia i ...*, op.cit., s. 356-357.

- 1) charakter przewidywanych kryzysowych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego i sposoby przeciwdziałania;
- 2) główne założenia strategiczne, operacyjne i taktyczne w zakresie prowadzenia działań połączonych podmiotów wojskowych i służb cywilnych;
- 3) plany tworzenia (budowy) sił połączonych, zasady ich szkolenia, modernizacji i użycia w poszczególnych rodzajach działań oraz przygotowania zaplecza materiałowo-technicznego;
- 4) struktura systemu działań połączonych;
- 5) koncepcje kierowania działaniami połączonymi, tworzenia połączonych cywilno-wojskowych organów kierowania i ich funkcjonowanie.

Z punktu widzenia działalności praktycznej można uznać, że zasadnicze znaczenie ma wypracowanie doktryny operacyjnej. Stanowi ona bowiem swoisty pas transmisyjny między poziomem strategicznym a taktycznym, na którym materializują się cele i koncepcje ich osiągnięcia w określonych warunkach, przy użyciu właściwych środków. Powinna ona zawierać następujące stałe elementy:

#### **I. Uwarunkowania działań połączonych:**

- geneza działań połączonych;
- istota i charakterystyka działań połączonych;
- ograniczenia i wymogi;
- podmioty działań połączonych.

#### **II. Podstawy działań połączonych:**

- cele;
- rodzaje i formy działań połączonych;
- zasady przygotowania i prowadzenia działań połączonych;
- prawo;
- finanse.

#### **III. Planowanie działań połączonych:**

- rodzaje i treść planów;
- proces planowania;
- formy dokumentów planistycznych;
- koordynacja i integracja planowania.

#### **IV. Prowadzenie działań połączonych:**

- gotowość kryzysowa;
- monitoring zagrożeń i rozpoznanie terytorialne;

- kierowanie działaniami połączonymi (struktura systemu kierowania, zadania organów kierowania, organizacja kierowania, formy i sposoby koordynacji, łączności);
- rozwinięcie operacyjne i tworzenie sił zadaniowych;
- ochrona, bezpieczeństwo sił i społeczeństwa;
- zabezpieczenie logistyczne;
- polityka informacyjna i współpraca z mediami.

#### **V. Zabezpieczenie logistyczne.**

#### **VI. Współpraca z innymi podmiotami bezpieczeństwa:**

- współpraca z służbami, inspekcjami i strażami wspierającymi działania porządkowe;
- współpraca z organizacjami pozarządowymi;
- współpraca z instytucjami międzynarodowymi.

#### **VII. Szkolenie organów dowodzenia i kierowania w zakresie połączonych działań.**

Ze względu na wielopodmiotowość działań połączonych oraz z uwagi na postulowany zakres i treść doktryny, do jej opracowania powinien być powołany zespół interdyscyplinarny rekrutujący się z przedstawicieli poszczególnych podmiotów (resortów).

Należy jednak podkreślić, że opracowanie tego dokumentu nie jest jedynym i wystarczającym przedsięwzięciem przygotowawczym. W istocie bowiem chodzi o to, aby doktryna działań połączonych – parafrazując słowa gen. G.H.Deckera (USA, JP1) – *wprowadziła w organizację cywilną i wojskową wspólną filozofię, wspólny język, wspólne zamiary i jedność wysiłków.*

Warunkiem koniecznym zapewnienia tej jedności jest przygotowanie doktrynalne zarówno organów kierowania i dowodzenia, jak i jednostek organizacyjnych cywilnych i wojskowych podmiotów działań połączonych, obejmujące działalność planistyczną i szkoleniową.

W zakresie przygotowań prawnych działań połączonych w sytuacjach nadzwyczajnych na pierwszy plan wysuwają się trzy zasadnicze problemy.

Pierwszy – główny problem – to doprowadzenie do zgodności doktryny z obowiązującym prawem. Chodzi o doktrynalne ujęcie ustawowej zasady wsparcia wojskowego w zakresie bezpieczeństwa publicznego, ustawy o Policji i ustawy o stanie wyjątkowym.

Drugi problem dotyczy tzw. „kultury prawnej” i wiąże się z upowszechnianiem znajomości przepisów prawa. Jest to o tyle ważne, że w polskim systemie prawnym w zakresie bezpieczeństwa narodowego istnieje szereg aktów prawnych różnej rangi regulujących w sposób wycinkowy poszczególne dziedziny bezpieczeństwa. Ponadto z uwagi na potrzeby dostosowywania przepisów prawa do nowych uwarunkowań – podlegają one stosunkowo częstym zmianom. W takim stanie rzeczy konieczna jest systematyczna edukacja prawna, zapewnienie dostępu do aktualnych przepisów i tworzenie wykładni ich praktycznego stosowania.

Należy również podkreślić, że istotnym (często decydującym) elementem skuteczności jest kształtowanie pozytywnych postaw uczestników działań połączonych. Jest bowiem oczywiste, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego (ustawy, rozporządzenia), ze swej istoty ogólne nie są w stanie precyzować szczegółowych rozwiązań czy norm postępowania. Chodzi zatem o to, aby w sytuacjach niejasnych, np. luki prawne, sprzeczności, konflikty interesów – kierować się względami nadrzędnymi: interesem publicznym, państwowym, narodowym.

Trzeci problem wiąże się z dostosowaniem regulacji prawnych do wymogów zapewnienia integracji wysiłków cywilnych i wojskowych w działaniach połączonych, jako nowej, niestosowanej dotychczas, formy działań wielopodmiotowych.

### 4.3. Monitoring

Ujmując lapidarnie misję monitoringu, można stwierdzić, że polega ona na dostarczeniu *właściwych wiadomości, we właściwej formie, właściwym odbiorcom, we właściwym czasie.*

Punktem wyjścia do określenia zakresu przygotowania monitoringu na potrzeby porządkowych działań połączonych jest diagnoza stanu organizacyjnego i funkcjonowania jego ogniw. W świetle przeprowadzonych badań nad narodowym systemem monitoringu<sup>122</sup>, należy stwierdzić, że aktualna organizacja poszczególnych ogniw (podsystemów) monitoringu wynika zarówno z doświadczeń narodowych i obcych oraz tradycji, jak i – przede wszystkim – z wazenia potrzeb i możliwości. Uwzględnia też krajowe uwarunkowania prawne i finansowe; odzwierciedla

---

<sup>122</sup> *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP, pk. MONITOR*, pod red. J. Marcza, AON, Warszawa 2002.

osiągnięty poziom zorganizowania państwa i jego instytucji dla zapewnienia bezpiecznego rozwoju.

Analiza stanu funkcjonujących podsystemów monitoringu wskazuje na zróżnicowanie ich organizacji, poziomu u technicznienia, informatyzacji oraz sprawności. Część podsystemów podlega obecnie przebudowie, inne wchodzą w fazę doskonalenia.

Przeobrażenia stały się konieczne w związku z odzyskaniem suwerenności w 1989 r. oraz zmianami ustrojowymi i towarzyszącymi im nowymi negatywnymi zjawiskami w sferze bezpieczeństwa, np. masowy wzrost przestępczości pospolitej, pojawienie się nowych rodzajów przestępczości (przestępczość mafijna, gospodarcza, korupcja), gwałtowny wzrost ruchu granicznego i przestępczości granicznej, niekontrolowanego przewoży towarów – w tym materiałów szczególnie niebezpiecznych itp. Kolejne impulsy do zmian wiążą się z przystąpieniem Polski do NATO oraz UE, co wymusza m.in. zapewnienie wysokich standardów w dziedzinie bezpieczeństwa – również w zakresie monitoringu nadzwyczajnych zagrożeń.

Wobec powyższego należy skonstatować, że organizację monitoringu należy postrzegać jako ciągły i długofalowy proces dopasowywania struktur i funkcjonowania jego poszczególnych elementów do dynamiki zjawisk społecznych, uwzględniając ich naturę, wpływ środowiska krajowego (wewnętrznego) oraz uwarunkowania międzynarodowe. Zatem główny problem przygotowania monitoringu polega na konieczności integracji (skoordynowania) wspólnych działań oraz ciągłym doskonaleniu wypracowanych rozwiązań.

Istotę systemu monitoringu nadzwyczajnych zagrożeń można sprowadzić do *„intelektualnego, szkoleniowego, prawnego i organizacyjnego ujęcia potężnego potencjału ciągłych pomiarów i obserwacji w procesie tworzenia bezpieczeństwa*<sup>123</sup>, przeciwdziałania i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa. Chodzi również o to, że obok wykorzystania w pomiarze parametrów zagrożenia lub urządzeń pozostających w dyspozycji struktur państwa, zapewnić w nim udział społeczeństwa. Dokładniej określając chodzi o uczestnictwo obywateli kraju z ich możliwościami obserwacji i przekazu informacji stanowiących przesłanki do przekształcenia się jednostkowych zdarzeń w zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego.

---

<sup>123</sup> Tamże, s. 9.

Poszerzony, o udział społeczeństwa, zakres systemu monitoringu ma swoje odzwierciedlenie w rzeczywistości. Świadczy o tym udział w procesie monitoringu organizacji pozarządowych w Polsce (np. Amnesty international – przestrzeganie praw człowieka i obywatela; Transparency Internationa, Centrum im. A. Smitha – korupcja urzędnicza; organizacje proekologiczne – ochrona środowiska) oraz możliwości obywateli natychmiastowego przekazu informacji o zdarzeniach i ich lokalizacji (wypadki drogowe, przestępstwa) przy wykorzystaniu telefonów komórkowych.

O skuteczności i ogromnej wadze jaką odgrywa aktywność społeczeństwa w tym przedmiocie zaświadcza fakt, że w Izraelu spośród 10 przypadków skutecznego przeciwdziałania zamachom terrorystycznym aż 8 (!) to efekt tzw. „czujności obywatelskiej”<sup>124</sup>.

Aby zapewnić rozwiązanie głównego problemu budowy systemu monitoringu należy rozwiązać zadania cząstkowe, które można ująć w następującym porządku:

1) w okresie tworzenia:

- szkolenie przedstawicieli organów administracji, organizacji, dysponentów środków technicznych przydatnych w monitoringu;
- określenie kompetencji zarządzających poszczególnymi podsystemami monitoringu;
- wypracowanie procedur przesyłania informacji, ich wartościowania i analizy;
- określenie zasad wykorzystania informacji, uwzględniając konstytucyjne prawa i wolności obywateli;
- określenie zasad sprzęgnięcia uzyskanych informacji z innymi systemami;

2) po zorganizowaniu:

- zasilanie informacyjne systemu bezpieczeństwa ze wszystkich poziomów i miejsc;
- ciągła i okresowa obserwacja symptomów i oznak różnych zidentyfikowanych parametrów nadzwyczajnych zagrożeń;
- zapewnienie natychmiastowego przepływu informacji o ostrzegawczym poziomie parametrów nadzwyczajnych zagrożeń na poziomie centralnym oraz informacji jakościowych o zdarzeniach mających charakter zagrożeń bezpieczeństwa lokalnego.

---

<sup>124</sup> Informacje podane przez korespondenta w „Wiadomościach” w dn. 21.11.2003 r. (TVP 1).

Główny problem organizatorski przygotowania systemu monitoringu polega na zrozumieniu natury procesu nadzwyczajnych zagrożeń wyrażającą się powtarzalnością cyklu zbierania, opracowywania i dystrybucji informacji, który to proces musi być odpowiednio ukierunkowany i sterowany. Za podstawę można przyjąć model wypracowany w USA w oparciu o wieloletnie doświadczenia związane z reagowaniem na pojawiające się współczesne zagrożenia. Jego istota polega na przebiegu wielu cykli (planowanie i kierowanie, zbieranie, przetwarzanie i selekcja, analiza i opracowanie informacji, zintegrowana dystrybucja informacji) jednocześnie realizowanych przez wiele podmiotów. Misję skoordynowania poszukiwań informacji i syntezy ich wyników należy przypisać jednemu elementowi systemu, który w danych okolicznościach spełnia rolę wiodącą. Pozostałe elementy uczestniczące w reagowaniu powinny natomiast wspierać swoimi danymi podmiot wiodący.

Dla zapewnienia koordynacji monitoringu w skali np. państwa istnieje konieczność funkcjonowania ponad ministerialnego organu – „krajowego centrum monitoringu”. Rolę tą może (i powinno) spełniać RCB.

Wszystkie rządowe instytucje, agendy i organy należy zobowiązać do dostarczania mu informacji o zagrożeniach. Ponad ministerialny organ powinien współpracować nie tylko z organami naczelnymi administracji rządowej, centralną administracją rządową, służbami, inspekcjami, strażami, agencjami i terenowymi organami administracji rządowej oraz samorządem terytorialnym, ale także z prywatnym sektorem gospodarki narodowej oraz organizacjami pozarządowymi.

Natomiast do obowiązków terytorialnych organów systemu monitoringu należałoby poszukiwanie i opracowanie informacji ułatwiających podejmowanie decyzji w różnych pionach funkcjonalnych i na różnych poziomach zarządzania krajem, z jednoczesnym zapewnieniem udziału w nim obywateli. Zakres organizacyjny tego systemu powinien być budowany w oparciu o organy administracji ogólnej.

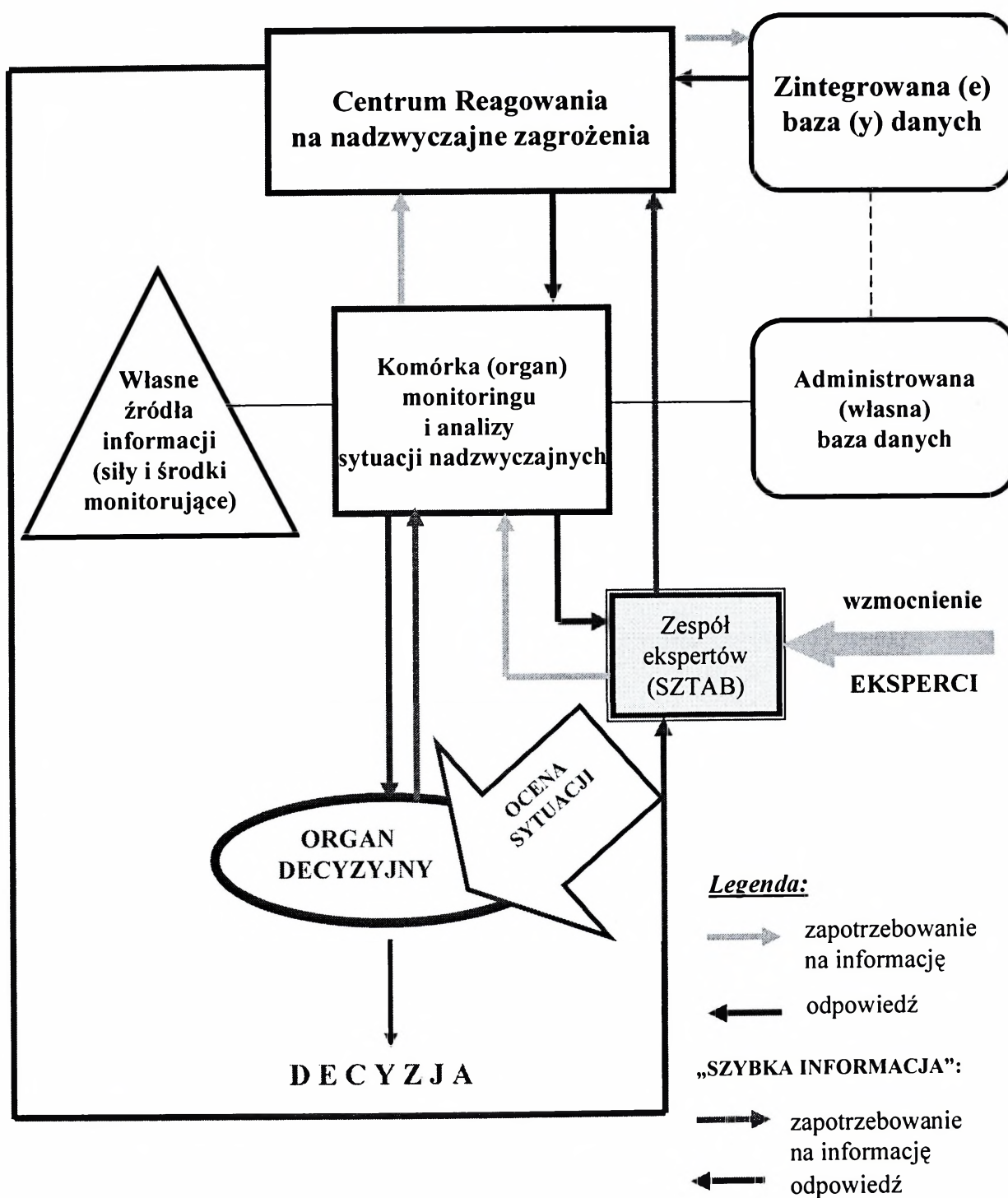
Struktura terytorialnego organu i utrzymywane przezeń relacje powinny zapewniać ostrzeganie i alarmowanie administracji publicznej oraz informowanie społeczeństwa o krokach podjętych przez władze. Ponadto organ ten powinien być kompetentny do inspirowania i koordynacji budowy systemu rozpoznania i reagowania na zagrożenia, obejmującego odpowiednie poziomy czujności, zapobiegania i gotowości, warianty wzrastającego pogotowia sił i środków, oraz

odpowiednie procedury postępowania przez poszczególne podmioty bezpieczeństwa publicznego.

Warunkiem koniecznym budowy systemu monitoringu jest jego sprzęgnięcie prawne, organizacyjne, techniczne i procesualne z systemem zarządzania kryzysowego.

W sytuacjach kryzysowych zazwyczaj zajdzie potrzeba tworzenia specjalnych zespołów ekspertów dla opracowania diagnozy i prognozy monitorowanej sytuacji.

Dla ich potrzeb uruchamia się nadzwyczajne kanały „szybkiej informacji”. Są to zwykle informacje szczególnie ważne, terminowe, o zasadniczym znaczeniu w procesie podejmowania decyzji (Rys. 9).



(Opracowano na podstawie: H. Szafran [w:] *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP pk.*, „MONITOR”, Warszawa 2002, s. 116.)

Rys. 9. Model zintegrowanego obiegu informacji w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń

W sytuacjach zagrożenia terrorystycznego ważną rolę będą spełniały zespoły tworzone przez przedstawicieli ŻW, SW i SKW, jednostek specjalnych oraz specjalistów z dziedziny ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa i obronności (obiekty kat. I).

Widoczna jest potrzeba określenia priorytetów informacyjnych dla zabezpieczenia organów i instytucji państwa oraz szczególnie wrażliwej i zarazem ważnej infrastruktury.

Wymaga to oceny długofalowej perspektywy bezpieczeństwa dla określenia przyszłych, możliwych zagrożeń i narażonych na nie sektorów życia państwowego i infrastruktury, a następnie inwestycji koniecznych dla zapewnienia bezpieczeństwa.

Szczególnie ważne jest utworzenie ponad ministerialnego organu monitoringu o kompetencjach obejmujących nie tylko dostęp do różnorodnych informacji, obowiązek analizy i oceny zagrożeń ale również prawo wnioskowania do organów decyzyjnych o podjęcie właściwych środków reagowania.

#### **4.4. Zabezpieczenie logistyczne**

Przygotowanie zawczasu działań połączonych jednostek SZ i służb bezpieczeństwa publicznego pod względem logistycznym wymaga rozwiązania następujących problemów:

- prognozowanie potrzeb logistycznych;
- stan i możliwości logistyczne poszczególnych podmiotów działań połączonych;
- wykorzystanie zasobów miejscowych środków materiałowych i infrastruktury;
- wykorzystanie stacjonarnej bazy leczniczej;
- sposób i tryb rozliczeń finansowych;
- koordynacja zadań zabezpieczenia logistycznego.

Prognozowanie potrzeb logistycznych prowadzone jest na podstawie ustalonych przez wojsko i poszczególne służby normatywów określających średniodobowe zużycie poszczególnych środków materiałowych. Przyjmując zatem powyższe normatywy, prognozowany czas prowadzenia działań oraz wielkość zaangażowanych sił określa się bilans potrzeb dla poszczególnych podmiotów. Jest to rutynowa działalność służb logistycznych i dotyczy w zasadzie środków specjalistycznych wykorzystywanych przez poszczególne podmioty (np. materiały opatrunkowe, amunicja, środki dymne). Uzupelnianie realizowane jest w autonomicznych pionach logistycznych SZ jak i podmiotów cywilnych.

W przypadku natomiast działań, którym towarzyszą straty wśród ludności i zniszczenia substancji materialnej prognozowanie potrzeb logistycznych musi uwzględniać nie tylko potrzeby cywilnych i wojskowych podmiotów działań

połączonych ale również obejmować potrzeby ludności, głównie w zakresie pomocy medycznej, zakwaterowania i zapewnienia środków niezbędnych do przeżycia. Ten aspekt prognozowania jest domeną komórek logistycznych organów administracji ogólnej, z mocy prawa zobowiązanych do zapewnienia warunków socjalno-bytowych ludności na administrowanym obszarze.

Do określenia rzeczowego bilansu zakresu zadań zabezpieczenia logistycznego konieczne jest skonfrontowanie prognozowanych potrzeb ze stanem i możliwościami logistycznymi poszczególnych podmiotów działań połączonych oraz możliwościami wykorzystania zasobów miejscowych środków materiałowych i infrastruktury (usługowej, remontowej itp.). Bilans ten opracowywany przez komórki logistyczne administracji ogólnej ujmuje zapotrzebowania poszczególnych podmiotów z uwzględnieniem potrzeb społeczności lokalnych.

Ważną rolę w bilansowaniu potrzeb i możliwości odgrywają wcześniej opracowane i systematycznie uzupełniane banki danych tworzone dla potrzeb studiów operacyjnych obszarów wspólnych działań Sił Zbrojnych i służb cywilnych. Ich integralną część powinny stanowić zestawienia możliwości stacjonarnych wojskowych jednostek logistycznych, rozmieszczonych na lub w pobliżu obszarów przewidywanych działań.

Uwzględnianie tych elementów w planach reagowania kryzysowego w części logistycznej jest tym bardziej konieczne, że jak stwierdzono w rozdziale trzecim: „*Sily i środki logistyki wojskowej są niezastępowalne w sytuacjach nagłych i nieoczekiwanych*”. Zasadność powyższej tezy potwierdzają doświadczenia z powodzi w 1997 r.<sup>125</sup>:

- ze środków będących w dyspozycji wojska przekazano powodzianom wiele ton żywności, tysiące koców, materacy, namiotów, butów itp.;
- w wojskowych placówkach medycznych udzielono pomocy kilku tysiącom ofiar powodzi, a hospitalizowano ponad 600 osób; przekazano wiele szczepionek, materiałów opatrunkowych itp. środków medycznych na ogólną sumę ponad 1 mln PLN;
- dla potrzeb akcji przeciwpowodziowej wydzielono 275 transporterów pływających, 80 śmigłowców, 6 samolotów, 2400 samochodów ciężarowo-terenowych, ok. 1000 pojazdów specjalnych, 65 zestawów

---

<sup>125</sup> *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludności i środowiska*, pod kier. A. Włodarskiego, BBN Warszawa 1997, s. 27.

niskopodwoziowych oraz setki cystern, łodzi, agregatów prądotwórczych i sprzętu ratunkowego;

- o ewakuowano ponad 80 tys. powodzian, z czego ponad 3500 osób za pomocą śmigłowców, które również przetransportowały około 1700 ton różnych ładunków. Samoloty transportowe dostarczyły w rejon powodzi 90 tys. worków oraz 190 ton darów.

Przy wzajemnym korzystaniu z zasobów cywilnych i wojskowych przez podmioty działań połączonych należy określić zasady rozliczeń finansowych. Do czasu jednak ukazania się odpowiednich regulacji prawnych należałoby stosować zasadę „najpierw ratowanie, później rozliczanie”. W praktyce oznaczałoby to zawieranie porozumień pomiędzy poszczególnymi podmiotami zapewniającymi korzystanie z określonych środków materiałowych, usług lub infrastruktury, na podstawie dokumentów podlegających ścisłemu zarachowaniu i ewidencjonowaniu (np. upoważnienia, talony, faktury) – w sposób bezgotówkowy, pozostawiając kwestie szczegółowych rozliczeń komórkom finansowym poszczególnych podmiotów i odpowiednim organom kontroli.

Należy przyjąć, że koordynacja zadań zabezpieczenia logistycznego powinna być skoncentrowana w dwóch ośrodkach decyzyjnych – w organach administracji wojskowej i w administracji ogólnej.

Komórki logistyczne organów administracji wojskowej powinny koordynować realizację zadań stacjonarnej logistyki wojskowej na rzecz własnych i cywilnych podmiotów działań połączonych i administracji ogólnej. Natomiast komórka logistyczna (np. grupa zabezpieczenia logistycznego zespołu zarządzania kryzysowego) powinna koordynować w zakresie ogólnym całość działalności logistycznej realizowanej na rzecz wszystkich podmiotów działań połączonych i ludności na administrowanym obszarze. Ponadto komórka ta powinna koordynować działalność organizacji pozarządowych włączających się do działań związanych z niesieniem pomocy poszkodowanym. Wymaga to doskonałej znajomości potrzeb lokalnych dla ukierunkowania wysiłków, po to by pomoc dostarczono tam, gdzie jest ona aktualnie najbardziej potrzebna.

## 4.5. Szkolenie

Niewątpliwie szkolenie jest jednym z zasadniczych elementów przygotowania jednostek SZ RP i służb bezpieczeństwa publicznego do działań połączonych, a zarazem podstawowym narzędziem oceny stanu przygotowania organów dowodzenia i kierowania oraz sił wykonawczych poszczególnych podmiotów do realizacji wspólnych zadań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

Ogromne doświadczenia zgromadzone w ostatnich latach podczas ćwiczeń i innych przedsięwzięć szkoleniowych w siłach zbrojnych prowadzonych na różnych szczeblach z udziałem podmiotów cywilnych<sup>126</sup> pozwalają na sformułowanie wniosków o charakterze metodycznym i organizacyjnym, które należałoby uwzględnić podczas opracowywania założeń szkoleniowych działań połączonych:

- ćwiczenia (gry) powinny być poprzedzone starannym szkoleniem przygotowawczym, podczas którego jego uczestników należy zapoznać z organizacją pracy na stanowiskach funkcyjnych i w zespołach, głównymi zadaniami w poszczególnych etapach, obiegiem informacji wewnątrz zespołów i między zespołami, wymaganiami w zakresie formy i treści opracowywanych dokumentów;
- powszechną praktyką ćwiczeń prowadzonych nawet na szczeblu centralnym z udziałem władz państwowych jest tworzenie ćwiczących zespołów *ad hoc*, co w istotny sposób utrudnia osiągnięcie zakładanych celów szkoleniowych z uwagi na wydłużający się czas niezbędny na „rozruch” ćwiczenia i jakość proponowanych rozwiązań. Dążyć zatem należy do zapewnienia udziału w przedsięwzięciach szkoleniowych stałych zespołów, członkowie których na co dzień zajmują się problematyką mającą ścisły związek z przedmiotem ćwiczeń i gier. Chodzi o to, by z jednej strony, w pełni wykorzystywać w szkoleniu wiedzę fachową ćwiczących, z drugiej natomiast – by podejmowane problemy szkolenia inspirowały kierunki i treść działań zawodowych;
- ważnym zadaniem organizatorów szkolenia jest zapewnienie udziału czołowych osób kierowniczych uczestniczących instytucji (podmiotów) co niewątpliwie nadaje działalności szkoleniowej właściwą i wysoką rangę.

---

<sup>126</sup> Chodzi m.in. o ćwiczenia „CRISTAL-EAGLE” i „STRONG RESOLVE” oraz ćwiczenie CRISEX. Szerzej: *Obrona terytorialna w realizacji zadań państwa gospodarza pk. „GOSPIODARZ”, studium analityczne cz. II*, Warszawa 2002, s. 122-125.

Ponadto wpływa mobilizująco na pracę podległych służbowo komórek organizacyjnych i osób funkcyjnych;

- w ćwiczeniach z udziałem wielu podmiotów wojskowych i cywilnych należy dążyć do integrowania ich działań na rzecz jasno sprecyzowanego wspólnego celu. Wymaga to kształtowania postaw zorientowanych pozytywnie na rozwiązywanie problemów i pokonywanie trudności wynikających, np. z niedoskonałości przepisów prawa lub ograniczeń finansowych;
- wspólne cywilno-wojskowe przedsięwzięcia szkoleniowe to doskonała okazja, którą należy wykorzystać do tworzenia forum wymiany poglądów i informacji o poszczególnych podmiotach, ich możliwościach i potrzebach oraz do wzajemnego poznawania się uczestników;
- w przypadku nowej problematyki, a taką są niewątpliwie połączone działania porządkowe, organizatorzy szkolenia muszą szczególnie starannie dobierać cele i zagadnienia szkoleniowe, zgodnie z podstawową zasadą dydaktyczną: stopniowania trudności;
- wspólne ćwiczenia powinny stanowić zasadniczy „poligon doświadczalny” do weryfikacji rozwiązań organizacyjnych i formułowania rozwiązań prawnych;
- ćwiczenia i gry decyzyjne (wojenne) nie mogą być traktowane jako „okresowe akcje”, które mobilizują zespół autorski i ćwiczące zespoły do wzmożonego wysiłku w celu rozwiązania postawionego problemu (zadania) i kończyć się wraz z zakończeniem omówienia ćwiczenia. Muszą one stanowić zamknięcie określonego etapu prac i tworzyć jednocześnie podstawę planowania, organizowania i doskonalenia przyjętych rozwiązań. Ważną zatem rolę powinny spełniać zespoły studyjne, których głównym zadaniem jest zbieranie doświadczeń, ich uogólnianie i formułowanie wniosków dotyczących praktycznych rozwiązań, adresowanych do konkretnych podmiotów. Natomiast organizator szkolenia powinien zapewnić ich rozpowszechnianie i popularyzację;
- główne kierunki działalności szkoleniowej organizatorów szkolenia w zakresie działań połączonych powinny wynikać z rodzajów tych działań (omówionych w rozdziałach pierwszym i trzecim) wyselekcjonowanych stosownie do miejscowych zagrożeń oraz potrzeb i możliwości ich likwidacji.

W świetle powyższych wniosków można sformułować następujące wymogi systemu szkolenia w zakresie porządkowych działań połączonych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego:

1. **Przygotowanie.** Problematyka porządkowych działań połączonych ze względu na swój złożony, wielopodmiotowy charakter wymaga starannego przygotowania, zarówno indywidualnego poszczególnych osób funkcyjnych jak i instytucji (jednostek organizacyjnych, organów itp.) uczestniczących w przedsięwzięciach szkoleniowych, szczególnie w ćwiczeniach z elementami praktycznego działania wielu podmiotów. W ramach szkolenia podstawowego oraz w etapie przygotowania ćwiczeń należy preferować następujące formy szkolenia: informacje, wykłady, dyskusje, warsztaty i gry problemowe. W rezultacie zarówno osoby funkcyjne jak i ćwiczące organy wykonawcze powinny: znać swoją rolę w ćwiczeniu, wiedzieć: co, kiedy i jak robić, z kim, kiedy i w jakim zakresie współpracować, komu udzielić i od kogo oczekiwać wsparcia.
2. **Koordinacja.** Szkolenie, a przede wszystkim organizacja ćwiczeń z udziałem wielu podmiotów, wymaga skoordynowania w czasie i przestrzeni działań różnych instytucji, połączenia ich wysiłków wspólnymi celami i zadaniami na kanwie jednolitych założeń operacyjno-taktycznych. Z punktu widzenia działalności praktycznej – z uwagi na złożoność działań połączonych i konieczność wyodrębnienia podmiotów wspierających i wspieranych (wiodących) – celowe jest powoływanie koordynatorów merytorycznych. Rolę tę powinni spełniać komendanci policji, którzy realizują główne zadania w działaniach połączonych i na nich powinien spoczywać główny ciężar przygotowania ćwiczenia – opracowania założeń planu ćwiczenia i nadzór nad jego przebiegiem.
3. **Integracja** działalności szkoleniowej polega na połączeniu przedsięwzięć szkoleniowych prowadzonych w różnych podmiotach na wszystkich poziomach organizacyjnych w spójny system działań. Osiąga się to poprzez formułowanie wspólnych celów, dobór właściwych treści i form szkolenia – wzajemnie ze sobą powiązanych i uzupełniających się.
4. **Łączenie teorii z praktyką** ma na celu przede wszystkim wyzyskanie doświadczeń, uogólnień i wniosków do rozwiązywania problemów praktycznych, będących przedmiotem ćwiczeń oraz umożliwić wykorzystanie nabytej wiedzy i umiejętności w działalności bieżącej poszczególnych podmiotów. Ponadto

działalność szkoleniowa powinna weryfikować wypracowane koncepcje (rozwiązania) przed ich wdrażaniem.

5. **Ekonomizacja** szkolenia polega na starannym wyborze podmiotów ćwiczących z punktu widzenia wiodącego rodzaju działań połączonych. Ćwiczyć należy głównie te elementy, które mają zasadnicze znaczenie dla ostatecznych rezultatów połączonych działań. Szkolenie praktyczne (rozwijanie, działanie) wybranych elementów powinno być okazją do prezentacji (pokazów) dla jak największej ilości uczestników działań połączonych na danym poziomie organizacyjnym.
6. **Ciągłość** doskonalenia systemu szkolenia jest wymogiem usprawniania nie tylko działalności szkoleniowej ale również systematycznego usprawniania działań ćwiczących podmiotów wojskowych i cywilnych w ich działalności bieżącej (ustawowej, statutowej). Każde ćwiczenie powinno być impulsem do rozwiązywania kolejnych problemów, każde wypracowane rozwiązanie powinno być przedmiotem kolejnych ćwiczeń.
7. **Elastyczność**. Tworzony system szkolenia w zakresie porządkowych działań połączonych musi być systemem otwartym, podatnym na zmiany w zakresie celów, treści i form szkolenia, stosownie do zmieniających się warunków operacyjnych, zagrożeń, rozwoju infrastruktury lub zmieniających się priorytetów w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego.

#### 4.6. Ogólne zasady prowadzenia połączonych działań porządkowych

##### Gotowość kryzysowa

Doświadczenia narodowej i obcej praktyki ochrony kraju, ludności i infrastruktury przed zagrożeniami niemilitarnymi pokazują, że współcześnie działania w reakcji na **zagrożenia** występujące z reguły nagle i nieoczekiwanie<sup>127</sup> należy podejmować możliwie szybko, aby minimalizować straty i szkody oraz ograniczyć ich zasięg przestrzenny i rozmiar. Jest więc rzeczą oczywistą, że współcześnie przygotowanie zasadniczych sił i środków (narzędzi, instrumentów)

---

<sup>127</sup> „11 września 2001 r. Stany Zjednoczone zostały poddane brutalnemu, krwawemu atakowi. Amerykanie zginęli w ich miejscach pracy. Zginęli na amerykańskiej ziemi. Umierali nie jako żołnierze, ale jako niewinne ofiary. Zginęli nie od tradycyjnej broni ale od brutalnego, bezimiennego terroru. Zginęli jako ofiary wojny – wojny, której wielu się obawiało, ale **zaskoczyła ona Amerykę i przeraziła**” – Donald H. Rumsfeld, Sekretarz Obrony, 2001 r. [podkreślenia – H.Sz.]. Trapiące świat współczesny akty terroru, katastrof i klęsk jawią się jako zdarzenia złowieszcze i niewyobrażalne.

reagowania musi nastąpić jeszcze w okresie spokoju, *normalnego funkcjonowania państwa*. Natomiast gotowość do podjęcia działania powinny one osiągać bezpośrednio po pojawieniu się (wykryciu) symptomów nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Od sprawnego uruchomienia tych sił zależeć będzie skuteczność prewencji i uprzedzenia możliwych zdarzeń (przejęcia inicjatywy), wreszcie – reagowania.

Pod pojęciem **gotowość kryzysowa** rozumie się *stan (stopień) przygotowania wydzielonego potencjału cywilnego i wojskowego do terminowego rozpoczęcia i efektywnego wykonania zadań przewidzianych w planach reagowania kryzysowego, zapewniający sprawne rozwinięcie sił i zorganizowane wejście na czas do zagrożonego rejonu w celu podjęcia działań koniecznych dla zachowania lub przywrócenia bezpieczeństwa*<sup>128</sup>.

Zdolność do reagowania kryzysowego oznacza nie tylko wydzielenie sił i środków przewidzianych do wykonania poszczególnych przedsięwzięć i utrzymanie określonej gotowości alarmowej, ale także ustalenie prawnych warunków ich użycia, zapewnienie zaopatrzenia i bezpieczeństwa (ochrony), posiadanie dokumentacji opracowanej i uzgodnionej (skoordynowanej) z współwykonawcami, a także znajomość obowiązków i uprawnień przez wszystkich wykonawców procesu reagowania w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego.

Z kolei **kryzysowa gotowość alarmowa**, stanowiąca składową gotowości kryzysowej, to *zdolność jednostki (podmiotu) cywilnego lub wojskowego (albo połączonego) do wykonania określonych zadań (przedsięwzięć) reagowania kryzysowego po otrzymaniu w trybie nagłym (alarmowym) umownego sygnału lub zarządzenia (rozkazu)*.

Przeprowadzone badania prowadzą do wniosku, że zapewnienie wysokiego stopnia gotowości kryzysowej podmiotów (jednostek) wyznaczonych w skład sił połączonych (połączonego potencjału reagowania) wymaga:

- o znajomości (zglobienia) natury współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz wypracowania koncepcji (doktryny, strategii) ich pokonania;

---

<sup>128</sup> Por. definicje gotowości [w:] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, (pod kier. B.Balcerowicza), wyd. czwarte, AON, Warszawa 2002, s. 42-45; zob. też: J. Wojnarowski, *Utrzymanie i podnoszenie gotowości obronnej państwa w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2002, s. 17-21; tenże, *Interpretacja zadań dla organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa RP*, AON, Warszawa 2003, s. 58-63.

- wyznaczenia zawczasu (w warunkach normalnego funkcjonowania państwa) sił cywilnych i wojskowych zdolnych do realizacji przewidywanych zadań oraz określonej ich dyslokacji;
- wyposażenia sił w sprzęt odpowiadający przewidywanym zadaniom;
- przeprowadzenia studiów i operacyjnego przygotowania obszaru reagowania;
- wyznaczenia źródeł zaopatrzenia, z możliwością przemieszczania środków materiałowych;
- zagwarantowania potrzebnego wsparcia („zabezpieczenia” działań);
- posiadania planów reagowania kryzysowego;
- systematycznego szkolenia połączonych organów i sił;
- stałego i efektywnego monitorowania zagrożeń bezpieczeństwa.

Jedynie łączna, kompleksowa realizacja wskazanych przygotowań pozwoli stworzyć sprawny i skuteczny **system gotowości kryzysowej** połączonych sił reagowania cywilno-wojskowego, który można zdefiniować jako *uporządkowany wewnętrznie układ założeń, cech, zasad i norm, regulujących jego funkcjonowanie w okresie „normalnym” i podczas kryzysu*<sup>129</sup>.

Udokładniając dotychczasowe poglądy można przyjąć, że gotowość kryzysowa w ujęciu strukturalnym to połączone siły oraz ich poczynania związane z przygotowaniem do reagowania kryzysowego, ich antykryzysowe zorganizowanie. Innymi słowy, to organizacja i działalność połączonych sił w zakresie przygotowań do reagowania kryzysowego.

W ujęciu funkcjonalnym przez gotowość kryzysowa rozumiemy działalność, mającą na celu odpowiednie przygotowanie wykorzystania sił i środków potrzebnych i wydzielonych do sił połączonych w celu przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo życia, zdrowia i dóbr określonej społeczności.

Tak więc gotowość kryzysowa stanowi sumę wszystkich przedsięwzięć podejmowanych przez połączone siły cywilno-wojskowe, które przesądzają o należyтым przygotowaniu do natychmiastowego działania<sup>130</sup>, to sposób uszykowania posiadanych sił dla zapewnienia swobody działania w przeciwstawieniu się potencjalnym zagrożeniom, to recepta na obniżenie poziomu niepewności co do

<sup>129</sup> Por. *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów* (pod red. naukową R. Jakubczaka), DW Bellona, Warszawa 2003, s. 193.

<sup>130</sup> Zob. wyjaśnienie pojęcia „pogotowie” [w:] *Słownik języka polskiego*, Tom drugi L-P, PWN, Warszawa 1979, s. 764.

możliwości i skuteczności reagowania w obliczu nagłych i nieprzewidywalnych w rzeczywistości zdarzeń<sup>131</sup>.

### **Rozwinięcie operacyjne i tworzenie połączonych, cywilno-wojskowych sił (zgrupowań) zadaniowych**

W prowadzeniu porządkowych działań połączonych, z uwagi na cel i treść realizowanych przedsięwzięć można wyróżnić **trzy fazy**: przygotowawczą, działania główne (właściwe) oraz ich zakończenie (powrót do stanu przed wystąpieniem zagrożenia).

Faza przygotowawcza stanowi wstęp do działań właściwych a realizowane w niej zadania warunkują możliwość i sens rozpoczynania działań głównych. Jednak nie zawsze – jak pokazują doświadczenia historyczne<sup>132</sup> - jej waga i znaczenie są doceniane w procesie przygotowań przed kryzysowych (w okresie normalnego funkcjonowania państwa). Tymczasem ma ona specyficzne właściwości i wymagania, które należy spełnić aby uzyskać określony potencjał wykonawczy (siłę oddziaływania) o potrzebnym stopniu gotowości do użycia (pogotowia) oraz jego wymaganą swobodę działania (użycia). I tylko część zabiegów, które pozwalają uruchomić posiadane siły (podległe, podporządkowane, przydzielone) należy do kompetencji kierujących operacją (działaniami). Część natomiast stanowi stan zastany (np. dyslokacja, organizacja, wyposażenie czy wyszkolenie) jako efekt niekiedy wieloletnich zabiegów (albo zaniedbań) naczelných organów administracji rządowej.

**Istota działań podejmowanych w fazie przygotowawczej** polega na dokonaniu trafnej i we właściwym czasie (z potrzebnym wyprzedzeniem) oceny poziomu zagrożenia oraz oceny zdolności posiadanych sił i środków reagowania, wybraniu właściwych (przydatnych) i ich odpowiednim zorganizowaniu czasowoprzestrzennym sprowadzającym się do uchwycenia (zajęcia) tych punktów w przestrzeni kraju, które warunkują możliwość podjęcia określonych działań głównych. Zasadniczy wysiłek powinien być skupiony na przedsięwzięciach

---

<sup>131</sup> Por. S. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*, Wyd. Bellona, Warszawa 1993, s. 125-126.

<sup>132</sup> Zob. rozdziały opisujące doświadczenia narodowe i innych państw [w:] *Przygotowanie i koordynacja połączonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych „KOORDYNACJA”*. Część 1, AON, Warszawa 2002, rozdz. 3. *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa. Część 1. Pojęcie, istota i rozwiązania prawno-organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce i innych państwach* (pod kier. naukowym W. Kitlera), AON, Warszawa 2003, rozdz. 4 i 5.

wywiadowczych i rozpoznawczych oraz osiągnięciu wymaganego pogotowia połączonych sił.

Na tym etapie działań podstawowy problem sprowadza się do panowania w całości lub fragmencie przestrzeni kraju, do wzmocnienia lub przemieszczenia sił reagowania w najbardziej zagrożone rejony i osłony znajdujących się tam obiektów wymagających szczególnej ochrony i stanowiących swoiste przyczółki do dalszych działań.

Jest bowiem przestrzeń tym czynnikiem, który umiejętnie wykorzystany w reagowaniu na nadzwyczajne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego pozwala wzmocnić siły (możliwości oddziaływania). Natomiast zwykle karany jest przez los ten, kto o przestrzeni zapomina, niedocenia ją lub lekceważy.

Przestrzeń – jako rozległość lub odległość albo jako teren, a często w obu rolach naraz wpływa na możliwości manewru siłami i środkami oraz sposoby działania – możliwości i właściwości ich użycia także przez występowanie w przestrzeni elementów rzeźby i pokrycia, w tym obiektów infrastruktury.

### **Dyslokacja sił**

Charakter działań w reagowaniu na nadzwyczajne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego wymaga właściwych i specyficznych sposobów działania, które zapewnią możliwie pełne wyzyskanie jego walorów, zwłaszcza rozstrzygającego znaczenia dyslokacji sił – ich rozmieszczenia w przestrzeni.

*Dyslokacja, to odpowiednie rozmieszczenie organów, urzędów i jednostek administracji publicznej na terytorium kraju w ich stałych siedzibach, zapewniające zabezpieczenie granicy państwowej oraz osłonę i bezpieczeństwo wnętrza państwa, a także sprawne osiągnięcie pogotowia (w tym przez mobilizację) i rozwinięcia sił.*

*Przy wyborze miejsc dyslokacji uwzględnia się zagrożenia, warunki geograficzne, gospodarcze, polityczne, etnograficzne i inne<sup>133</sup>.*

Dyslokacja elementów struktury państwa w przestrzeni kraju **tworzy szkielet ochrony terytorium, ludności i infrastruktury**. Niska dostępność wojska w sytuacjach kryzysowych, a ściślej jego nieobecność zmniejsza szanse i efekty wykorzystania potencjalnych możliwości sił zbrojnych w działaniach wspierających

---

<sup>133</sup> Por. definicje dyslokacji [w:] *Encyklopedia Wojskowa* (pod red. O. Laskowskiego), Tom II, Wyd. TWW i WIN-W, Warszawa 1932, s. 420; *Mała Encyklopedia Wojskowa*, T-1A-J, Wyd. MON, Warszawa 1967, s. 349; *Leksykon Wiedzy Wojskowej*, Wyd. MON, Warszawa 1979, s. 96.

władze cywilne i społeczeństwo, powoduje **pojawienie i stopniowe narastanie zjawiska bezsilności terytorialnej wojska** w kraju, przez którą rozumiemy brak możliwości jego lokalnego wykorzystania nawet w koniecznych sytuacjach, bezradność wobec ograniczeń siły, czasu i przestrzeni. Jej pokonanie wymaga specjalnych zabiegów związanych np. z manewrem sił z innych rejonów kraju, a przez to ogranicza użycie pomocy wojska do nadzwyczajnych okoliczności i po upływie określonego czasu, co zwiększa straty i szkody ponoszone w wyniku zagrożeń.

Tylko liczne jednostki przysposobione do obrony terytorialnej i ugrupowane racjonalnie na całym terytorium mogą przeciwstawić się przewidywanym współcześnie zagrożeniom i uczestniczyć w ich zwalczaniu lub ograniczaniu ich następstw<sup>134</sup>, osłonią dużą ilość wymagających ochrony obiektów wojskowych i cywilnych, ograniczą swobodę działania, np. terrorystów i nie dopuszczą do sparaliżowania infrastruktury.

Ich atutem są duże (w porównaniu z innymi służbami) stany osobowe, dość wysoki poziom gotowości, obecność na miejscu (w okolicy) zlokalizowanego zagrożenia oraz niezła znajomość otoczenia i relacji. Potwierdzają to spostrzeżenia m.in. amerykańskiego naukowca B. Rostkera z RAND Corporation, który podczas analizy doświadczeń z działań po atakach terrorystycznych z 11.09.2001 r. oświadczył przed Senatem USA<sup>135</sup>:

*„[...] Najlepsze są rozwiązania lokalne. Moją najlepszą radą jest rozwiązywać problem na najniższym możliwym poziomie [...]. Jestem pełen głębokiego zrozumienia i uznania dla wartości Gwardii Narodowej i dla poświęcenia mężczyzn i kobiet, którzy służą ich krajowi i narodowej. Gwardia jest [...] unikalnym [...] majątkiem zarówno na wojnie jak i w pokoju [...]. Władze muszą pamiętać, że Gwardia Narodowa nie jest regularnym wojskiem [...] to niepełnoetatowi żołnierze [...]. Dowódcy [...] są ekspertami we współpracy ze stanowymi i lokalnymi władzami... i organizacjami. Oni znają ludzi i mogą orientować się w warunkach lokalnych lepiej niż siły federalne. Struktury Gwardii Narodowej i stanów nauczyły się działać razem w obustronnej współpracy [...]”.*

---

<sup>134</sup> Zob. H. Michalski, *Strategia i taktyka obrony terytorium kraju*, Wyd. MON, Warszawa 1965, s. 250.

<sup>135</sup> B. Rostker, *The National Guard and Homeland Security*, RAND, Pittsburgh 2001, s. 2-3.

Natomiast zadowalająca jest gęstość czy też obecność w przestrzeni kraju punktów (miejsc) dyslokacji innych podmiotów, które mogą uczestniczyć w działaniach połączonych. Np. w Policji jest 16 komend wojewódzkich i stołeczna, ponad 260 komend powiatowych, 65 miejskich, blisko 1800 komisariatów, 22 oddziały prewencji i 14 pododdziałów antyterrorystycznych<sup>136</sup>.

Podstawową siłę narodowego reagowania na nadzwyczajne zagrożenia, jego trzon i pierwszy rzut stanowią jednostki lokalne administracji publicznej. W przestrzeni kraju występują one dość równomiernie – odpowiednio do ilości gmin i powiatów, jednak z wyraźnym zagęszczeniem, odpowiadającym skupiskom ludzkim, gdzie też jest większa koncentracja infrastruktury, ale i większe ryzyko zagrożeń<sup>137</sup>, a zatem w rejonach tych może wystąpić konieczność zwiększonego zaangażowania sił do działań związanych z reagowaniem na urzeczywistniające się zagrożenia oraz więcej możliwych zadań, o zróżnicowanym zakresie (celu).

Z powodu wielości możliwych zagrożeń zbiór sił reagowania musi mieć wyspecjalizowaną strukturę wielowarstwową, gdzie poszczególne służby, inspekcje, straże i jednostki wykonują właściwe im zadania, dla realizacji których zostały powołane. Mogą je wykonywać samodzielnie w miejscu zdarzeń (incydentów), których skala i charakter nie wymagają zaangażowania innych podmiotów, albo też reagować wspólnym, połączonym wysiłkiem jeśli zagrożenie i jego skutki ma złożony, mieszany charakter. Większa skala zagrożenia może powodować konieczność zaangażowania w akcję odwodów przełożonego lub pomocy sąsiadów, a więc manewru sił, jeśli miejscowe, lokalne zdolności okażą się niewystarczające.

Założenia omówionej koncepcji dyslokacji sił reagowania wynikają z zastosowania zasady **prymatu terytorialnego** polegającej na położeniu ciężaru podejmowania decyzji i ponoszenia związanej z tym odpowiedzialności na władzy funkcjonującej na poszczególnym stopniu podziału terytorialnego kraju. Stosowanie tej reguły ogranicza możliwości dyrektywnej ingerencji władzy wyższego szczebla.

Uzupełnia prymat terytorialny odpowiednia **rejonizacja odpowiedzialności na nadzwyczajne zagrożenia**. Lokalizuje ona miejsce postoju jednostki (podmiotu

---

<sup>136</sup> W. Boczkowski, *Policja jako ogniwo systemu obronnego państwa. Wykonywanie ustawowych zadań przez Policję w warunkach zagrożenia i wojny we współdziałaniu z Siłami Zbrojnymi RP*, Biuro Służby Prewencji KGP, Warszawa 2003 – materiał w zbiorach KOTiC AON.

<sup>137</sup> Por. A. Piskozub, *Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich*, ZN im. Ossolińskich, Wrocław 1987; G. Węclawowicz, *Przestrzeń i społeczeństwo współczesnej Polski. Studium z geografii społeczno-gospodarczej*, Wyd.Nauk.PWN, Warszawa 2002.

reagowania) oraz dokonuje podziału (ogrodzenia) przestrzeni w rejon odpowiedzialności, którego rozmiary i powierzchnia powinny odpowiadać oszacowanym zagrożeniom, potrzebom wynikającym z wielkości populacji oraz rodzaju i ilości infrastruktury, a także zdolności jednostki. Stąd różne rozmiary rejonów odpowiedzialności, które mogą być rozległe (obszerne) lub małe. Tak więc położenie geograficzne rejonów i obiektów, ich miejsce i rola w życiu kraju oraz potencjalne zagrożenia wyznaczają cele i specyfikę reagowania kryzysowego w ich ochronie i obronie, a przyjęta dyslokacja sił reagowania i forma ich zorganizowania przestrzennego kształtują terytorialną konstrukcję obrony narodowej.

### **Rozwijanie operacyjne sił reagowania**

Realizacja reagowania na zdarzenia o większej skali lub rozległości zagrożenia wymaga koniecznego rozwinięcia sił do działań (operacji) oraz (lub) manewru.

Przez pojęcie **rozwinięcie operacyjne**<sup>138</sup> rozumiemy *przejście sił reagowania w miejscach stałej dyslokacji lub rejonach (miejscach) reagowania, gdzie przyjmują określone ugrupowanie - w gotowość do podjęcia działań zapobiegających i (lub) uprzedzających powstanie (rozwój) zagrożenia albo do zareagowania po jego wystąpieniu dla usunięcia lub ograniczenia następstw.*

Zależnie od skali i rozmiarów przewidywanego lub rzeczywistego zagrożenia oraz ilości sił i środków, które utrzymują określony stopień gotowości kryzysowej tworzy się pierwszy i drugi rzut sił reagowania (ewentualnie następne) oraz różne, specjalistyczne odwoły.

Posiadanie odwołów jest niezbędne, gdyż mimo rozrzedzenia sił reagowania w przestrzeni z reguły konieczne jest koncentrowanie wysiłków, co zresztą jest jedną z kardynalnych zasad prowadzenia działań połączonych, a najłatwiej i najszybciej jest dodać nowych sił przez wprowadzenie do działań odwołu.

Rejon (obszar), w którym przewiduje się wystąpienie określonego zagrożenia i konieczność rozwinięcia sił należy zawczasu odpowiednio przygotować pod względem rozpoznawczym, zapewnić warunki łączności i kierowania, zgromadzić w nim niezbędne zapasy środków materiałowych (mogą być ruchome).

---

<sup>138</sup> Por. definicje innych autorów: *Mała Encyklopedia Wojskowa*, T.3 R-Ż, Wyd. MON, Warszawa 1971, s. 81; *Leksykon Wiedzy Wojskowej*, op. cit., s. 379; Z. Gołąb, *Rozwinięcie wojsk lądowych w wojnie współczesnej*, Wyd. MON, Warszawa 1967, s. 85.

W szerokim znaczeniu rozwinięcie operacyjne obejmuje całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i praktycznych (wykonawczych) związanych z przygotowaniem i realizacją procesu doprowadzania jednostek z podmiotów obu komponentów – cywilnego i wojskowego do gotowości kryzysowej, sprawnym przemieszczeniem sił do rejonów reagowania oraz przyjęciem określonego ugrupowania (rozmieszczenia sił) zapewniających skuteczną realizację zadań reagowania.

Innymi słowy, rozwinięcie operacyjne sił reagowania kryzysowego oznacza szerokie wyjście na przedpola zagrożonych rejonów i obiektów w wyznaczonym obszarze reagowania i zebranie sił i środków wyznaczonych (wydzielonych) do reagowania w ugrupowaniu, które umożliwi elastyczne postępowanie (od prewencji po reakcję) w odpowiedzi na różne zagrożenia w miejscach, gdzie mogą zaistnieć i rzeczywiście wystąpią, nawet jeśli będą nagłe i nieoczekiwane, zaskakujące miejscem, czasem, charakterem i skalą zdarzenia (zdarzeń) oraz ich następstw. Najważniejszym środkiem utrzymania swobody działania i bezpieczeństwa sił reagowania są **odwody**, stąd przedmiotem stałego zainteresowania kierujących działaniami powinno być ich utrzymywanie lub odtwarzanie.

Rozwinięcie operacyjne połączonych sił jest próbą uprzedzenia przyszłych zdarzeń oraz przejęcia i utrzymania inicjatywy podczas tych – w rzeczywistości – defensywnych działań, mimo że można się dopatrzeć w nich także elementów aktywnych, o ofensywnym, zaczepnym charakterze<sup>139</sup>.

### **Tworzenie połączonych sił (zgrupowań) zadaniowych jednostek SZ i służ bezpieczeństwa publicznego**

Podstawowym środkiem (narzędziem) osiągnięcia celu działań połączonych oraz wykonania wiodących doń zadań są określone siły, których cechą charakterystyczną jest dwuskładnikowa konstrukcja powstała z zestawienia dwóch jakże różniących się komponentów – cywilnego i wojskowego. Przeprowadzone badania unaocznily, że głównym problemem organizowania działań połączonych, który przenika wszystkie procesy, fazy i przedsięwzięcia takich działań jest osiągnięcie połączoneści właśnie, zintegrowanie i skoordynowanie wspólnych działań tych różniących się pod każdym względem składników, które łączy jedynie

---

<sup>139</sup> Por. uwagi H. Michalski, *Strategia i taktyka obrony...*, op. cit., s. 260.

wspólny cel i wola jego osiągnięcia, jak zakładam. Stąd największym wyzwaniem jakie pokonać muszą organizatorzy omawianych działań będzie odnalezienie i zastosowanie zabiegów, które pozwolą stworzyć odpowiednią organizację sił zapewniającą nie tylko jej funkcjonowanie ale także oczekiwaną sprawność i skuteczność dającą efekt synergiczny. Zasadnicze wyzwanie stanowi przestrzeganie kardynalnej zasady, że żołnierzami dowodzą dowódcy wojskowi. Doświadczenia wielu krajów pokazują, że nie jest to łatwe, ale bywa osiągalne dzięki odpowiednim zabiegom organizatorskim tworzącym właściwe więzi i relacje. Wskazują na to bogate doświadczenia, zwłaszcza Sił Zbrojnych USA<sup>140</sup> oraz NATO<sup>141</sup>.

**Strukturę, obsadę i wyposażenie** sił zadaniowych ustala każdorazowo organizator, odpowiednio do potrzeb wynikających z charakteru i treści zadań oraz właściwości środowiska, w którym będą wykonywane.

Innymi słowy, są to **tymczasowe siły** do realizacji specyficznych misji (zadań) o naturze cywilnej lub cywilno-wojskowej składające się z elementów cywilnych i wojskowych z przewagą podmiotu spełniającego rolę wiodącą, kierowane przez zintegrowany sztab cywilno-wojskowy, którego liderem jest uprawniony funkcjonariusz publiczny administracji ogólnej (rządowej lub samorządowej).

Połączone siły wojskowe i policyjne tworzy się w celu zapewnienia podjęcia w możliwie krótkim czasie elastycznych i efektywnych działań zapobiegających powstaniu lub eskalacji kryzysu albo ograniczających lub usuwających jego następstwa, dla wspólnej realizacji różnych działań z możliwie pełnym wykorzystaniem specyficznego potencjału i zdolności.

Istota zawiera się w tworzenia sił (zgrupowań) połączonych, wyodrębnieniu elementów włączanych w ich skład z różnych struktur istniejących dotychczas i podporządkowania ich na okres prowadzenia **działań połączonych nowemu, specjalnie tworzonemu kierownictwu.**

Organizowanie połączonych sił sprowadza się do zebrania wcześniej wyznaczonych i przygotowanych jednostek w przewidzianym lub nie rejonie i ich skoordynowaniu w czasie i przestrzeni użyciu w sposób rozproszony

---

<sup>140</sup> Czego wyrazem jest dojrzała i rozbudowana doktryna działań połączonych, także w ich wymiarze cywilno-wojskowym. Wydawnictwa „Połączone” są dostępne w *Joint Electronic Library* – <http://www.dtic.mil/doctrine>; por. też uogólnienie doświadczeń [w:] *JP 3-08 Interagency Coordination...*, op.cit., s. II-6 – II-7.

<sup>141</sup> Zob. M.A. Obrusiewicz, *Wielonarodowe połączone siły zadaniowe CJTF, AON*, Warszawa 2002.

w zróżnicowanym środowisku (rejonach i obiektach) dla wspólnego przezwyciężenia sytuacji nadzwyczajnej.

Zastosowana organizacja powinna umożliwić pełne wykorzystanie zasobów i możliwości podmiotów obu komponentów, unikać dublowania struktur i czynności (przedsięwzięć), zapewniać wzajemne wsparcie, wykorzystanie atutów i uzupełnianie (niwelowanie) słabości organizacyjnych i wykonawczych.

Siłom połączonym (zgrupowaniu) mogą towarzyszyć elementy (grupy a nawet pojedynczy przedstawiciele) innych podmiotów – nie włączanych w skład połączony, np. z środków masowego przekazu oraz organizacji społecznych, np. pozarządowych. W kierownictwie (sztabie) sił połączonych wskazanym jest powołać zespoły (grupy): decyzyjną, wykonawczą, doradczą i koordynacyjną, a także monitorowania, analiz i prognoz, planowania działań i wsparcia, pomocy humanitarnej, polityki informacyjnej.

Podstawę do tworzenia segmentów oraz zespołów i grup stanowią następujące typowe zadania, które mogą być realizowane w poszczególnych rodzajach działań kryzysowych:

- ochrona obiektów i/lub linii infrastruktury;
- ochrona granicy państwowej;
- kontrola pojazdów i osób;
- przeszukiwanie pomieszczeń;
- utrzymanie lub przywracanie porządku publicznego z użyciem środków przymusu bezpośredniego;
- pościg i ujęcie niebezpiecznych przestępców (grup);
- blokada rejonu lub obiektu;
- kontrola przestrzeni powietrznej, morskiej i lądowej;
- kierowanie ruchem i jego regulowanie;
- konwojowanie i eskorta;
- ochrona systemów informatycznych i łączności;
- zapewnienie łączności;
- rozpoznanie;
- kontrwywiad;
- ocena sytuacji, szacowanie i prognozowanie strat i szkód;
- ratownictwo medyczne;
- leczenie rannych i chorych;

- rozgradzanie i torowanie;
- poszukiwanie i rozbrajanie ładunków wybuchowych;
- rozpoznanie chemiczne, biologiczne i radiologiczne;
- pomoc psychologiczna;
- pomoc społeczna;
- tłumaczenia w kontaktach z cudzoziemcami;
- doradztwo prawne;
- pomoc w planowaniu kryzysowym;
- pomoc w zarządzaniu kryzysowym.

Realizujące je siły (cywilne lub wojskowe) mogą być organizowane w moduły i wykorzystywane razem albo osobno (w jednym miejscu lub różnych).

Podsumowując, połączone siły (zgrupowania) zadaniowe tworzą doraźne struktury zespołowe, które zespala się (zbiera, montuje) z modułów typu funkcjonalnego i problemowego wydzielonych z innych, dotychczas funkcjonujących struktur do rozwiązania określonych zadań w różnych rodzajach połączonych cywilno-wojskowych działań dla utrzymania lub przywrócenia bezpieczeństwa.

### **Rola manewru w działaniach połączonych sił wojskowych i służb bezpieczeństwa publicznego**

Większość zadań realizowanych przez połączone siły w ramach ochrony kraju, ludności i infrastruktury związana jest bezpośrednio ze skupiskami ludności i infrastrukturą – z określonymi rejonami i obiektami. Ale niektóre z nich – z uwagi na charakter i skalę zagrożenia czy zdarzenia i jego następstw – można wykonać tylko w drodze manewru sił odwodowych. Toteż już przy omawianiu problematyki dyslokacji potencjału reagowania wyróżniono siły lokalne: stacjonarne (w obiektach) lub miejscowe – działające rutynowo w niezbyt rozległych rejonach odpowiedzialności (obszar jednej – kilku gmin, powiatów, garnizonu) oraz siły odwodowe wyższych poziomów zarządzania - wspomaganie i koordynacji działań w obszarze województwa, kraju, a w siłach zbrojnych odpowiednio: rejonu, województwa, okręgu wojskowego (korpusu, flotyli) i rodzaju sił zbrojnych.

Odwód tworzy się i zachowuje na wypadek konieczności wykonania zadań nieprzewidzianych, które mogą wyniknąć w toku działań, bądź w celu użycia go w sytuacjach decydujących o powodzeniu prowadzonych działań. Jest więc odwód narzędziem ubezpieczenia decyzji kierownictwa przed nieoczekiwanymi

okolicznościami i zdarzeniami, zapewnia zachowanie koniecznej swobody użycia i działania połączonych sił reagowania.

Urzutowanie sił (tworzenie rzutów) *to rozczłonkowanie ich w przestrzeni i czasie na części wg planowanej kolejności ich wykorzystania, wynikającej z koncepcji (myśli przewodniej) sposobu realizacji zadania – odpowiednio do potrzeb, warunków i możliwości (zdolności)*<sup>142</sup>.

Zarówno urzutowanie sił jak i posiadanie (utrzymanie) odwodu (odwodów) zapewnia elastyczne i alternatywne wykorzystanie połączonych sił w czasoprzestrzeni.

Z kolei manewr jest narzędziem, które pozwala kierownictwu skupić wysiłki reagowania w jednym lub kilku (niewielu!) wybranych miejscach. Manewrowanie siłami jest oczywistym przejawem sztuki reagowania kryzysowego.

Przez manewr rozumiemy *poszukiwanie optymalnego ugrupowania (ustawienia) podmiotów komponentów połączonych sił w stosunku do skupisk ludności i infrastruktury oraz przewidywanych lub rzeczywistych miejsc występowania zagrożenia. Jest najważniejszym przejawem zastosowania skupienia wysiłku, ekonomii sił i uniknięcia lub uzyskania zaskoczenia (np. terrorystów).*

Zastosowanie manewru zmniejsza wrażliwość na zagrożenia, neutralizuje i ogranicza swobodę działania ewentualnego przeciwnika, pozwala naprawić słabości wstępnego ugrupowania sił oraz błędy w działaniu, sprzyja uzyskaniu i utrzymaniu inicjatywy, wyprzedza możliwe zdarzenia i ograniczania ich następstwa, skupia wysiłki i dynamizuje działania.

Zależnie od celu i kierunku manewru wyróżniamy jego formy: manewr ogniskujący siły (koncentrację), odśrodkowy (gwiaździsty, rozśrodkowanie), przesunięcie (w kierunku), opanowanie przestrzeni (kontrolę, osłonę), wycofanie z działań.

Należy podkreślić, że zakres manewru w reagowaniu kryzysowym jest wbrew pozorom szeroki i nie ogranicza się jedynie do manewru siłami. Może być wykonany także przez:

- przesunięcie (ruch) specjalistów, sprzętu i zasobów (zapasów, np. mobilnych – w zestawach kontenerowych);

---

<sup>142</sup> Por. *Mała Encyklopedia Wojskowa*, T.2 K-Q, Wyd. MON, Warszawa 1970, s. 256; *Leksykon Wiedzy Wojskowej*, op.cit., s. 207; S. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*, Wyd. Bellona, Warszawa 1993, s. 86-87.

- zmianę stopni gotowości kryzysowej;
- wyznaczanie sił dyżurnych;
- zamianę (rotację) sił.

Stosowanie manewru wymaga podjęcia przez kierownictwo pewnego ryzyka oraz zgody na nieuniknione kompromisy wobec zwykle za małych wielkości sił w stosunku do rozległości przestrzeni, ograniczonych zdolności wobec ogromu potrzeb, ograniczonej mobilności sił i ich „przywiązania” do miejsc dyslokacji i rejonów działania (odpowiedzialności) a potrzeb manewru, ograniczeń prawnych oraz zależności od sfery polityki, także finansów, gospodarki i presji opinii publicznej.

Manewr integruje działania elementów połączonych sił. Jego racjonalność i wykonanie zależą od skuteczności i efektywności funkcjonowania monitoringu i działań rozpoznania.

### **Rodzaje i treść działań**

Poszczególne działania odróżnia, determinuje i kształtuje charakter sytuacji nadzwyczajnych na który reagują, cel (cele) podejmowanych działań reagowania kryzysowego oraz stopień ich organizacji (przygotowania). Na tej podstawie wyróżnia się rodzaje działań połączonych sił wojskowych i cywilnych służb bezpieczeństwa publicznego.

Podstawowe kryterium podziału stanowi charakter zagrożeń, który określa cel działań oraz skład sił reagowania, a także kolejność i treść realizowanych przez nie zadań.

Kierując się kryterium celu realizowanych zadań w porządkowych działaniach połączonych zasadne jest dzielić je na: ochrony i obrony granicy, ochrony i obrony obiektów, przeciwterrorystyczne (przeciwdywersyjne), wsparcia, utrzymania lub przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, wsparcia imprez masowych.

**Połączone działania w ochronie i obronie granicy państwowej to kompleks przedsięwzięć podejmowanych przez jednostki wojskowe i służby cywilne dla wsparcia wzmożonej kontroli ruchu granicznego oraz przepływu towarów, ograniczenia bezprawnego przekraczania granicy, ochrony obiektów oraz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w strefie nadgranicznej.**

Wzmożoną służbę graniczną uzupełniają policyjne działania prewencyjne w głębi kraju oraz egzekwowanie ewentualnych rygorów administracyjnych, np. przez wprowadzenie stanu wyjątkowego.

Działania na rzecz ochrony granicy koordynują organy Straży Granicznej.

**Połączone działania w ochronie i obronie obiektów** to kompleks przedsięwzięć podejmowanych dla zidentyfikowania, oceny, zabezpieczenia i ochrony obiektów rządowych, wojskowych i cywilnych z ważnymi urządzeniami oraz zasobami środków materialnych lub informacji o charakterze politycznym, gospodarczym, technicznym i ekologicznym niezbędnych w obronie narodowej.

Mogą być uzupełnione przez egzekwowanie ewentualnych rygorów administracyjnych, np. przez wprowadzenie stanu wyjątkowego, a ponadto wymagają pogotowia wydzielonych sił do przeprowadzenia działań ratowniczo-ewakuacyjnych w porażonych obiektach, jeśli nie zdoła się ich ochronić.

Duże znaczenie ma umiejętne wykorzystanie specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych.

Działaniami kierują organy MON w ochronie obiektów ważnych dla obronności i organy MSWiA (województwie we współpracy z policją) w obiektach ważnych dla bezpieczeństwa państwa, koordynując współpracę zaangażowanych sił wojskowych i cywilnych.

**Połączone działania przeciwterrorystyczne** to kompleks obronnych przedsięwzięć antyterrorystycznych podejmowanych przez siły wojskowe i cywilne dla zredukowania wrażliwości (podatności) na akty terroryzmu oraz ofensywnych przedsięwzięć kontrterrorystycznych podejmowanych dla zapobieżenia, powstrzymania i reagowania na zamachy w całym spektrum możliwych zagrożeń, także dla usuwania ich następstw w działaniach ratowniczo-ewakuacyjnych.

To obecnie najtrudniejszy i najbardziej skomplikowany rodzaj działań z uwagi na szeroki zakres i specyficzne właściwości zagrożenia wymagające reagowania wieloaspektowego i wielopodmiotowego.

Działania koordynują organy Policji i ABW.

**Połączone działania dla wsparcia, utrzymania lub przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego** to kompleks przedsięwzięć podejmowanych na rzecz terenowych organów administracji ogólnej oraz policji jako uzupełnienie ich możliwości w zniesieniu zamieszek wewnętrznych lub rozpoznaniu, monitorowaniu i przeciwstawianiu się groźnej przestępczości zorganizowanej.

To połączenie działań ochronnych, prewencyjnych, demonstracji siły oraz użycia środków przymusu bezpośredniego – zgodnie z prawem i odpowiednio do zagrożenia.

Działania koordynuje policja wykonując polecenia administracji ogólnej.

**Połączone wsparcie imprez masowych to kompleks przedsięwzięć podejmowanych jako pomoc w zabezpieczeniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz potrzeb logistycznych podczas narodowych wydarzeń (imprez politycznych, religijnych, kulturalnych, gospodarczych i sportowych).**

Ich koordynatorem są organy administracji ogólnej i policja.

W zależności od potrzeb i okoliczności połączone działania jednostek SZ RP i służb bezpieczeństwa publicznego przyjmują formę:

- gotowości kryzysowej;
- działania „na wezwanie o pomoc”;
- wsparcia dla wiodącego komponentu (podmiotu) – „wspieranego”;
- wspólnych działań (współdziałania);
- wspólnych grup (zgrupowań) zadaniowych;
- użyczenia (udostępnienia) infrastruktury;
- wsparcia logistyką, sprzętem, środkami;
- wspólnego (połączonego) systemu kierowania;
- wprowadzenia wojskowej organizacji i dowodzenia połączonymi działaniami.

### **Kierowanie działaniami połączonymi**

Osiągnięcie celów reagowania kryzysowego jest uzależnione przede wszystkim od zastosowania właściwych sił i środków, w odpowiednim miejscu i czasie. Z kolei ich efektywne wyzyskanie oraz podtrzymanie (wsparcie) w działaniach zależy od sprawnego zarządzania (kierowania i dowodzenia) na wszystkich szczeblach, we wszystkich podmiotach obu łączonych komponentów – cywilnego i wojskowego, które powinno zintegrować i skoordynować działania różnych sił do osiągnięcia wspólnego celu.

Podstawą dobrego kierowania jest ciągła i aktualna wiedza o sytuacji, znajomość i zrozumienie celu podejmowanych działań oraz przestrzeganie przepisów prawa. Warunkiem jest sprawne funkcjonowanie łączności i systemów informatycznych oraz przyjęcie i stosowanie wspólnych procedur narodowej współpracy cywilno-wojskowej.

Dowodzenie działaniami połączonymi wymaga zastosowania następujących zasad: jedności kierowania, jego ciągłości, funkcjonalności, integracji, decentralizacji, współpracy i wzajemnego zrozumienia<sup>143</sup>.

Jedność kierowania oznacza spójność planowania i prowadzenia działań. Osiąga się ją przez prawne nadanie uprawnień kierowania i koordynowania działań jednemu funkcjonariuszowi publicznemu (organowi). Struktury kierowania uzależnione są od struktur ustanowionych w administracji publicznej. Zasady współpracy normuje polskie prawo powszechnie obowiązujące.

**Kierowanie ogólne** połączonych działań jednostek SZ RP i służb bezpieczeństwa publicznego sprawuje organ ogólnej administracji rządowej właściwego szczebla, na którym organizowane są działania. Wyznacza on osobę o zdolnościach przywódczych oraz umiejętnościach i wiedzy odpowiedniej do zaistniałej sytuacji i uprawnia ją do kierowania operacyjnego całością działań. Podlegają mu kierownicy (dowódcy) taktyczni sprawujący kierowanie taktyczne elementami sił połączonych w miejscach ich użycia.

**Funkcjonalność (elastyczność) kierowania**, choć uwzględnia hierarchię systemów kierowania w pionach funkcjonalnych „właściwych organów” dopuszcza, jeśli będzie to konieczne i uzasadnione wprowadzanie ograniczeń nakładanych przez inne organa.

**Integracja kierowania działaniami połączonymi** polega na skonstruowaniu takich struktur organizacyjnych, które dla powodzenia wspólnych działań zapewnią integrację wewnątrz podmiotów obu komponentów oraz współdziałanie między elementami komponentów cywilnego i wojskowego w realizacji zadań przydzielonych przez kierujących połączonymi działaniami.

Konieczne jest zorganizowanie jasnego i czytelnego systemu kierowania z wyróżnieniem każdego odrębnego, pojedynczego (działającego samodzielnie) elementu w module innego podmiotu oraz wyznaczenie koniecznych przedstawicieli „łącznikowych” i punktów kontaktowych.

**Decentralizacja** dopuszcza inicjatywę i swobodę działania kierujących taktycznie w przypadku wystąpienia sytuacji nieprzewidzianych – dla wykorzystania sprzyjających warunków.

---

<sup>143</sup> Zob. *Doktryna narodowa: Operacje Połączone OP/01*, MON SG WP Szkol. 800/2002, Warszawa 2002, s. 5-1 – 5-3.

Kierujący ogólnie powinni koncentrować się głównie na określaniu celów do osiągnięcia oraz zapewnieniu (zaangażowaniu) niezbędnych sił i zasobów, natomiast kierujący operacyjnie i taktycznie w przejawianiu inicjatywy muszą kierować się zrozumieniem intencji przełożonych (koordynatorów).

Wszystkich obowiązuje scentralizowane planowanie i zdecentralizowane wykonawstwo oraz zrozumienie intencji kierujących i przestrzeganie obowiązujących przepisów i ustalonych procedur.

**Współpraca i wzajemne zaufanie i zrozumienie** powinny przenikać wszelkie działania we wszystkich strukturach połączonych sił.

Wzajemne zaufanie opiera się na przekonaniu o wysokich kompetencjach i dobrej woli partnerów. Fundamentem współpracy jest poznanie wzajemne (np. przez wspólne treningi i ćwiczenia) oraz zrozumienie specyfiki organizacji działań każdego podmiotu silnych i słabych stron partnera i własnych, a także – w związku z tym – racjonalne działanie.

**Kierowanie i organizacja sił w porządkowych działaniach połączonych** polega na integracji i koordynacji działań podmiotów z uwzględnieniem ogólnego kierownictwa organów publicznej administracji ogólnej oraz zróżnicowanego udziału i roli podmiotów, z których jeden, odpowiednio do celu i rodzaju działań spełnia rolę wiodącą i jest „wspierany” przez pozostałych partnerów, w roli „wspierających”.

Zasadnicze przedsięwzięcia realizowane w ramach kierowania siłami połączonymi obejmują:

- 1) ocenę zagrożenia – ustalenie jego charakteru i zaprognozowanie rozwoju;
- 2) określenie celu działań;
- 3) wyznaczenie zadań dla elementów ugrupowania (podmiotów, modułów), koordynowanie i synchronizowanie ich działań;
- 4) ustalenie potrzebnego wsparcia;
- 5) zorganizowanie stanowisk kierowania;
- 6) koordynowanie łączności na potrzeby działań;
- 7) koordynowanie zabezpieczenia logistycznego;
- 8) współdziałanie z sąsiednimi organami oraz podmiotami i organizacjami, które wyrażają wolę wsparcia działań;
- 9) współdziałanie ze środkami masowego przekazu;
- 10) zakończenie działań i ich ocenę.

**Zasada wzajemnego wspierania się** kierownictw, sztabów, komponentów, podmiotów i elementów odgrywa w porządkowych działaniach połączonych rolę kluczową, ale stopień jej urzeczywistnienia zależał będzie m.in. od umiejętności organizatorskich i przywódczych wszystkich kierowników.

Wsparcie może mieć charakter taktyczny, związany z realizacją zadania głównego (priorytetowego), **pomocniczy** – czyli realizacji innych zadań zapewniających powodzenie działań głównych (np. prowadzenie monitoringu i rozpoznania, zapewnienie łączności,) lub **logistyczny**.

W obszarze działań połączonych kierownicy komponentów będą więc realizowali zadania własne, ale stanowiące elementy wspólnego połączonego planu, przy czym powinni współdziałać i wspierać się nawzajem podczas wspólnego pobytu i działań w danych rejonach i obiektach. W przypadku braku porozumienia interweniuje i koordynuje działania właściwy, miejscowy kierownik taktyczny, wyjątkowo – operacyjny.

Kierujący kierują działaniami przy pomocy (wsparciu) połączonych sztabów, tworzonych doraźnie, ale przygotowanych zawczasu. Pracują w nich specjaliści cywilni i wojskowi z organów, urzędów i jednostek, które są właściwe w realizowanych działaniach, przedstawiciele „łącznikowi” oraz inne osoby z wspierających, współdziałających i towarzyszących organów i organizacji, stosownie do potrzeb.

Przedstawiciele „łącznikowi” skierowani przez podmioty „branżowe” komponentów wojskowych i cywilnych do połączonego sztabu kryzysowego lub dowódców taktycznych powinni dysponować:

- przygotowaniem do pracy w sztabie kryzysowym;
- danymi dotyczącymi stanu sił i środków do wykorzystania;
- znajomością aktualnej sytuacji w reprezentowanym dziale (pionie) administracji;
- wiedzą o zamiarze wykorzystania ich sił przez kierujących działaniami i służyć radą;
- informować o możliwościach elementów i ich taktyce;
- utrzymywać bieżący kontakt z przełożonym oraz z kierownikami (dowódcami) taktycznymi elementów „branżowych” i informować ich o zagrożeniach, podejmowanych działaniach i planowanych (proponowanych) zadaniach dla własnych jednostek.

Zasadniczym problemem kierowania połączonymi siłami wojskowymi i cywilnymi jest zespolenie obu komponentów.

Skoordynowanie działań i uzgodnienie przedsięwzięć funkcjonalnych (fachowych, merytorycznych) oraz pozostałych funkcji kierowniczych następuje przede wszystkim w tworzonym sztabie połączonym. Jego struktura (skład i relacje) powinna być zmienna i zależy od: celu i rodzaju działań oraz stopnia trudności realizacji; ich wagi; różnorodności zadań organizacyjnych w sztabie i wykonywanych przez połączone siły; rozmieszczenia sztabu (także jego elementów składowych, bo nie muszą pracować w jednym miejscu) i sił w przestrzeni oraz łączności między nimi; stopnia samodzielności kierownika (swobody kierowania wynikającej m.in. z otrzymanych uprawnień); przygotowania (kwalifikacji) i ilości personelu; potrzebnego reżimu i stylu pracy (np. zmianowość).

Jednakże do zasadniczych czynników określających rozmiary sztabu (rozpiętość i zasięg kierowania) oraz jego budowę należą skala, charakter i zasięg przestrzenny zagrożenia (zagrożeń), zakres problematyki koniecznego reagowania, skala realizowanych przedsięwzięć praktycznych, skład i ilość łączonych komponentów.

### **Polityka informacyjna i współpraca z mediami**

W państwie demokratycznym szerokie informowanie społeczeństwa o działaniach podejmowanych dla zabezpieczenia jego bezpieczeństwa jest koniecznością i obowiązkiem.

Kreatorem polityki informacyjnej będzie organ sprawujący w działaniach połączonych Sił Zbrojnych i służb bezpieczeństwa publicznego kierowanie ogólne, a więc organ administracji ogólnej, który zapewnia ją przez odpowiednią organizację służby prasowo-informacyjnej oraz kierowników operacyjnego i taktycznych, stosownie do ich kompetencji.

Celem jest informowanie społeczeństwa o działalności połączonych sił, pozyskanie poparcia i aprobaty społecznej dla realizowanych przedsięwzięć i potrzeb z nimi związanych. Wszyscy muszą mieć świadomość, że informowanie opinii publicznej za pośrednictwem mediów o działaniach SZ RP i sił cywilnych oraz

realizowanych przedsięwzięciach jest jednym z ważniejszych elementów reagowania kryzysowego<sup>144</sup>.

Osiągnięcie wskazanych celów zapewnia się przez promowanie zrozumienia i wsparcia działań połączonych sił oraz rzetelne, dokładne i szybkie informowanie opinii publicznej za pośrednictwem mediów.

Doświadczenia praktyki pokazują, że zainteresowanie środków masowego przekazu może być natychmiastowe i gwałtowne. Przedstawiciele prasy, radia i telewizji mogą znaleźć się w rejonach działania i miejscach zdarzeń równie szybko, jak własne elementy reagowania. Spostrzeżenia mediów – przekazywany obraz działania połączonych sił – będzie kształtował opinię społeczeństwa o sprawności i efektywności SZ RP i sił bezpieczeństwa publicznego. Z drugiej strony, współpraca może być wykorzystana jako kanał informowania społeczeństwa, łączności z nimi, uspokajania i pozyskania wsparcia.

W elementach ugrupowania podmiotów wojskowych i cywilnych oraz w połączonym sztabie należy zorganizować punkty (centrum) prasowo-informacyjne lub punkty informowania i wyznaczyć osoby upoważnione przez kierowników i dowódców wojskowych do informowania przedstawicieli mediów i komentowania działań podmiotów sił połączonych. O ważnych wydarzeniach należy informować natychmiast.

Współpraca z mediami nie może zakłócać przebiegu działań lub być w sprzeczności z intencjami przełożonych. Współpracujący z mediami przedstawiciele są odpowiedzialni za publikowaniem informacji – zwłaszcza o ofiarach i drastycznych działaniach – w sposób zgodny z regulacjami prawnymi i ustalonymi procedurami służbowymi.

### **Zakończenie działań**

Po osiągnięciu celu działań i rozwiązaniu kryzysu (stworzeniu podstaw powrotu do *stanu normalnego*) działania sztabu i sił połączonych preceluje się na przygotowanie i wsparcie wycofania podmiotów komponentów oraz zakończenie i rozliczenie przeprowadzonych działań.

Doświadczenia praktyki pokazują, że przygotowanie wycofania (wyprowadzenia) sił z działań stanowi problem złożony i nie jest prostym

---

<sup>144</sup> Zob. uwagi o relacjach z mediami: J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, OW Garmond, Poznań – Warszawa 2001, s. 250-253.

odwróceniem procesu „wchodzenia” do akcji, lecz stanowi samodzielną i odrębną fazę działań połączonych, której należy poświęcić równą uwagę co do rozwinięcia sił (działaniom wstępnym).

Przygotowanie sprawnego zakończenia działań wymaga wyboru i przystosowania rejonów zbiórki i wyczekiwania na transport, ustalenia dróg i ewentualnie szlaków i stacji kolejowych, likwidacji (usunięcia) tymczasowej infrastruktury i urządzeń w rejonach działań i rozmieszczenia sił połączonych, oddania właścicielom użytkowanej infrastruktury i nie wykorzystanych zasobów środków materiałowych, oczyszczenia terenu z materiałów niebezpiecznych, komisyjnego ustalenia strat i szkód, przeprowadzenia kontroli opuszczonych terenów.

Równolegle będzie postępowało: zwijanie sił wojskowych i służb porządku publicznego – powrót do stanu stałej gotowości i rutynowych, codziennych obowiązków, rozwiązanie połączonych sztabów, zakończenie, rozliczenie i archiwizacja dokumentów, szacowanie, rozliczenie i ocena udzielonego wsparcia, zbieranie i opracowanie doświadczeń z działań.

Następuje powrót organów, urzędów i jednostek administracji publicznej do realizacji statutowych funkcji i zadań.

## ZAKOŃCZENIE

Podjęta w niniejszej pracy problematyka dotycząca użycia Sił Zbrojnych w przeciwdziałaniu i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego jest ciągle aktualna, lecz nie do końca zbadana naukowo jako zagadnienie bezpieczeństwa państwa, gdyż początek XXI wieku zaowocował zmianą w sposobie myślenia o bezpieczeństwie. Gwałtownie rosnąca ilość zadań, do których coraz trudniej przeznaczać określone siły (siły bezpieczeństwa publicznego), wymagają często sięgania po pomoc ze strony Sił Zbrojnych, przede wszystkim w sytuacjach masowych naruszeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z podobną sytuacją mamy miejsce także w Polsce, gdyż użycie jednostek wojskowych do utrzymania i przywracania porządku publicznego wymaga przede wszystkim odpowiednich regulacji prawnych, a także opracowania sposobów realizacji tego zadania, które powinny być spójne z taktyką policyjną.

Państwo musi być przygotowane na tego typu sytuacje, a działania powinny mieć charakter systemowy. Zatem budowanie spójnego cywilno-wojskowego systemu przeciwdziałania i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego wydaje się zadaniem koniecznym do wykonania. Sprostanie takiemu zadaniu wymaga, między innymi, prowadzenia ciągłej analizy i oceny zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Pewien wkład w taką ocenę wnosi niniejsza praca, w której przeanalizowano i oceniono aktualnie rozwiązania prawne dotyczące bezpieczeństwa publicznego, określono potrzeby i wymogi w zakresie przygotowania do prowadzenia działań porządkowych przez jednostki Sił Zbrojnych, a także elementy dotyczące prowadzenia działań na rzecz bezpieczeństwa.

Następnie przedstawiono ogólne zasady prowadzenia działań porządkowych przez jednostki Sił Zbrojnych w aspekcie przeciwdziałania i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego.

W świetle zrealizowanych zadań badawczych można uznać, że rozwiązano problem główny niniejszej pracy: jak przygotować jednostki Sił Zbrojnych RP do realizacji prawnie określonych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego wynikających z postanowień przepisów prawa i uwarunkowań bezpieczeństwa? i tym samym osiągnięto część celu badań przewidzianą na ten etap prac badawczych.

Jednak rozwiązanie jednego problemu, zgodnie z teorią emergencji K. Poppera, implikuje liczne kolejne problemy naukowe. Zatem z pewnością analizy

i oceny użycia Sił Zbrojnych w przeciwdziałaniu i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa należy kontynuować.

Ponadto zgodnie z przyjętą dwuetapową koncepcją badań, niniejsze opracowanie stanowi podstawę kontynuowania prac w etapie drugim zmierzających do opracowanie założeń koncepcji użycia Sił Zbrojnych RP w przeciwdziałaniu i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bałowski P., Kostka E., Przepisy specjalne obowiązujące w razie zagrożenia państwa, Katowice 1939.
2. Beaufre A., Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia. Warszawa 1969.
3. Bennet Ch., Walka z terroryzmem, „Przegląd NATO” Wiosna 2003.
4. Boczkowski W., Policja jako ogniwo systemu obronnego państwa. Wykonywanie ustawowych zadań przez Policję w warunkach zagrożenia i wojny we współdziałaniu z Siłami Zbrojnymi RP, Biuro Służby Prewencji KGP, Warszawa 2003 – materiał w zbiorach KOTiC AON.
5. Buszko J., Historia Polski 1864-1948, Warszawa 1984.
6. Canada 1994 White Paper on Defence, [http://www.forces.gc.ca/admpol/eng/doc/white\\_e.htm](http://www.forces.gc.ca/admpol/eng/doc/white_e.htm), 18.07.2003 r., rozdz. 24 Protection of Canada.
7. Czapska J.: Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa. Kraków 2005.
8. Davies N., Boże igrzysko. Historia Polski, Kraków 1999.
9. Domestic Support Operations, FM-100-19, Headquarters Department of the Army, US Marine Corps, Washington D.C. 1993.
10. Defense for the future. Report by The Danish Defence Commission of 1997, <http://www.fmn.dk/ndet/summary.pdf>, 10.10.2003 r.
11. DoD Support to Civil Authorities , Section 4: Economic Analysis, Department of Defense, 1994.
12. Dunn T., Border War, [www.americas.org/News/Features/20000-Border/index.asp](http://www.americas.org/News/Features/20000-Border/index.asp).
13. Dyrektywa Military Assistanse for Civil Disturbances (MACDIS), nr. 3025.12, DoD, 1994.
14. Dyrektywa Military Support to Civil Authorities (MSCA), nr. 3025.1, DoD USA, 1993.
15. Dz. U. Nr 135, poz. 1134.
16. Encyklopedia Wojskowa (pod red. O. Laskowskiego), Tom II, Wyd. TWW i WIN-W, Warszawa 1932.
17. Encyklopedia wojskowa, pod red. mjr. Ottona Laskowskiego, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Wojskowej.

18. Fischer M.G., Bundeswehr und Terrorismusbekämpfung. Zur Diskussion über den Inneneinsatz der Streitkräfte, „Die politische Meinung“ 2002, nr 390.
19. Fleming M.P., National Security Roles for the National Guard [www.homelandsecurity.org/journal/articles.asp](http://www.homelandsecurity.org/journal/articles.asp)., 20.05.2002.
20. FGrange D.L., Johnson R.L, Forgotten Mission: Military Support to the Nations, JFQ, 1997.
21. Griffin R.W., Podstawy organizacji i zarządzania organizacjami, PWN, Warszawa 1999
22. HDv 100/500 VS-NfD Nationale Territoriale Aufgaben (TF/NTA), Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 1998.
23. How the Army Runs. A Senior Leader Reference Handbook 2001 – 2002, US Army War College, Carlisle 2001.
24. <http://konferencja.21.edu.pl/publikacje/4/3/27.pdf>
25. <http://pl.wikipedia.org/wiki/>
26. <http://www.streitkraeftebasis.de/C1256C9004352F/CurrentBaseLink/N25QUJN8792DJLRDE>, 10.10.2003.
27. Instrukcja przeciwstrajkowa D.O.K. I., Warszawa 1935 – kserokopia dokumentu.
28. Joint Electronic Library – <http://www.dtic.mil/doctrine>; por. też uogólnienie doświadczeń [w:] JP 3-08 Interagency Coordination..., op.cit., s. II-6 – II-7.
29. Joint Pab 3-08, Interagency Coordination During Joint Operation, USA, 9 October 1996; Civilian Defence, project leader B. Harly, The National Board of Civil Emergency Dueparduess, Stockholm 1996.
30. Kitler W., Siły zbrojne a obrona cywilna (niemilitarna). Wybrane aspekty wojskowego wsparcia dla władz cywilnych, AON, Warszawa, 1999.
31. Konieczny J., Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach, OW Garmond , Poznań – Warszawa 2001.
32. Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa, 2002.
33. Kotarbiński T., Hasło dobrej roboty, Warszawa 1975.
34. Koziej S., Powrześnieowe wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa, Polska w Europie 2002 nr 1.
35. Koziej S., Teoria sztuki wojennej, Wyd. Bellona, Warszawa 1993.
36. Krzyżanowski L., Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu, wyd. II, PWN, Warszawa 1994.

37. Le plan stratégique pour la modernization de l'Armée belge 2000 – 2015. Propositions concrètes pour entrer dans le XXI ème siècle, s. 29-30, 35; Territorial Support Unit, <http://www.mil.be/terdir/unit.asp?LAN=E&UNIT=J84570>, 24.07.2003.
38. Leksykon Wiedzy Wojskowej, Wyd. MON, Warszawa 1979.
39. Libro Bianco 2002, <http://www.difesa.it/librobianco/2002/indice.htm>, 11.07.2003 r., rozdz. 2 i 11.
40. Livre Blanc sur la Défense, Le Ministre de l' Défense, Paris 1994, s. 151-155; Arrêtè du 28 juin 2000 relatif á l'organisation territoriale interarmées de defense.
41. M. Lawor, Military Support of Civil Authorities, Homeland Defence Journal, 2003, s.3.
42. Mała Encyklopedia Wojskowa, T-1A-J, Wyd. MON, Warszawa 1967.
43. Michalski H., Strategia i taktyka obrony terytorium kraju, Wyd. MON, Warszawa 1965
44. Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP, pk. MONITOR, pod red. J. Marcza, AON, Warszawa 2002.
45. Mossor S., Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny, Warszawa 1986.
46. Nalepa E., Nie tylko 10.pułk KBW, Polska Zbrojna z 27.07.2001.
47. Norway's Future Defence. Restructuring Norway's Defence. Establishment 2002-2005, Norwegian Ministry of Defence, Oslo 2001.
48. Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów (pod red. naukową R. Jakubczaka), DW Bellona, Warszawa 2003.
49. Obrusiewicz M.A., Wielonarodowe połączone siły zadaniowe CJTF, AON, Warszawa 2002.
50. Opalek K., Wróblewski J.: Zagadnienia teorii prawa. Warszawa 1969.
51. Operacje Połączone OP/01, MON SG WP Szkol. 800/2002, Warszawa 2002.
52. Piątkowski K., Wojna nowego typu, Polska w Europie 2002 nr 1.
53. Piskozub A., Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich, ZN im. Ossolińskich, Wrocław 1987.
54. Węclawowicz G., Przestrzeń i społeczeństwo współczesnej Polski. Studium z geografii społeczno-gospodarczej, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2002.

55. Projekt ustawy z 19.09.2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz zmianie niektórych innych ustaw – tekst ustawy przekazany aktualnie pod obrady Senatu RP.
56. Przygotowanie i koordynacja połączonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych, „KOORDYNACJA”, część pierwsza, pod red. J. Marcza, Warszawa 2002.
57. Pszczołowski T., Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978.
58. Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludności i środowiska, pod kier. A. Włodarskiego, BBN Warszawa 1997.
59. Redelbach A., Wstęp do prawodawstwa, Poznań 1995.
60. Rostker B., The National Guard and Homeland Security, RAND, Pittsburgh 2001.
61. Rozwinięcie wojsk lądowych w wojnie współczesnej, Wyd. MON, Warszawa 1967.
62. Skibiński F., Rozważania o sztuce wojennej, Warszawa 1972.
63. Słownik języka polskiego, Tom drugi L-P, PWN, Warszawa 1979.
64. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, (pod kier. B. Balcerowicza), wyd. czwarte, AON, Warszawa 2002.
65. Słownik współczesnego języka polskiego. Wilga, Warszawa 1996.
66. Stawecki T.: Instrumentalne traktowanie prawa - różne perspektywy. W: Prawo i ład społeczny, księga jubileuszowa dedykowana profesor Annie Turskiej. Warszawa 2000.
67. Stec M., Płoskonka J., Prutis S., System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych, ISP, Warszawa, 1998.
68. Stoner J.A.F., Fueeman R.E., Gilbert D.R, Kierowanie, AON, Warszawa 1998
69. Strategie Defence Review. T1., Espana. Ministerio de Defensa, Madrid 2003.
70. Kitler W., Skrabacz A., Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa, praca zbiorowa pod red. i AON, Warszawa 2006.
71. The 2002 Army Modernization Plan, Annex H: Homeland Security, [www.army.mil/features/MODPlan/2002/default.htm#Plan](http://www.army.mil/features/MODPlan/2002/default.htm#Plan).
72. The Prague Summit and NATO's Transformation. ARreader's Guide, NATO Public Diplomacy Division, Brussels 2003.

73. The Strategic Defence Review: A New Chapter Public Discussion Paper, [http://www.mod.uk/issues/sdr/new\\_chapter/security.htm](http://www.mod.uk/issues/sdr/new_chapter/security.htm), 11.07.2003 r.; A Volunteers Guide to the Civil Contingency Reaction Force, Published by HQ 15 (NE) Brigade, <http://www.army.mod.uk/img/15bde/CCRF%20Leaflet.pdf>, 12.07.2003.
74. Ura E., Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, Warszawa 1974.
75. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002r. o stanie wyjątkowym, Dz. U.2002, Nr 113, poz. 985 (z późniejszymi zmianami).
76. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji, (tekst jednolity z dnia 12 lutego 2007r. (Dz. U. Nr 43, poz. 277, z późniejszymi zmianami).
77. Dz. U. Nr 70, poz. 410.
78. Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2003.
79. White Paper for the Armed Forces Greece, [http://www.hri.org/mod/fylladia/bible/ek4\\_10.htm#5](http://www.hri.org/mod/fylladia/bible/ek4_10.htm#5), 16.10.2003 r.
80. Wiadomości w dn. 21.11.2003 r. (TVP 1).
81. Wojnarowski J., Utrzymanie i podnoszenie gotowości obronnej państwa w sytuacjach kryzysowych, AON, Warszawa 2002, s. 17-21; tenże, Interpretacja zadań dla organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa RP, AON, Warszawa 2003.
82. Wyciąg z Rozkazu Ministra Obrony Narodowej z 8 XII 1970 r. Archiwum Pomorskiego Okręgu Wojskowego (APOW), teczka bez sygnatury.
83. Yavuzalp Osman, Współpraca z Partnerami w walce z terroryzmem, „Przegląd NATO’ Wiosna 2003.
84. Zaborowski J., Administracyjno-prawne ujęcie pojęć bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny, niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych, „Zeszyty. Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych”, Warszawa 1985, nr 41.
85. Zał. A „Definitions” do NATO’s military concept for defence against terrorism, <http://152.152.96.1/ims/docn/terrorism-annex.htm>, 31.10.2003.
86. Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych. (DZ. Urz. KGP 2005 Nr3, poz.8)

87. Żebrowski A., Wojsko w systemie demokratycznym państwa-model Stanów Zjednoczonych, [w:] „Myśl Wojskowa”, MON, Warszawa, 2000.
88. Zieliński E., Nauka o państwie i polityce, Wyd. Hipsa, Warszawa 1999.
89. Zusammenarbeit „ZMZ-Aufgaben”. Unterstützung des zivilen Umfeld.

## WYKAZ RYSUNKÓW I TABEL

Rys. 1. Spektrum misji SZ USA dla bezpieczeństwa ojczyzny. ....	34
Rys. 2. Ogólna organizacja kierowania w operacjach wojskowych zapewnienia bezpieczeństwa publicznego wsparcia władz cywilnych (w działaniach krajowych) .	44
Rys. 3. Ogólna organizacja kierowania w operacjach MSCA w działaniach stanowych i lokalnych.....	45
Rys. 4. Organizacja łańcucha dowodzenia w operacjach MSCA.....	46
Rys. 5. Schemat przebiegu procesu decyzyjnego w MSCA w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych i katastrof .....	47
Rys. 6. Współpraca cywilno-wojskowa w RFN w sytuacjach kryzysowych.....	54
Rys. 7. Prawna regulacja stanów wyższej konieczności oraz możliwości użycia Bundeswehry do zadań wewnętrznych.....	55
Rys. 8. Kompetencje w zakresie obrony (ochrony) cywilnej w RFN w okresie pokoju .....	56
Rys. 9. Model zintegrowanego obiegu informacji w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.....	107
Tabela 1 Funkcje systemu awaryjnego wg. <i>Federal Response Plan</i> .....	36
Tabela 2. Rodzaje planów i poziomy ich opracowania – porównanie .....	93
Tabela 3. Poziomy zaangażowania podmiotów działań połączonych.....	94
Tabela 4. Struktura doktryny działań połączonych.....	99

