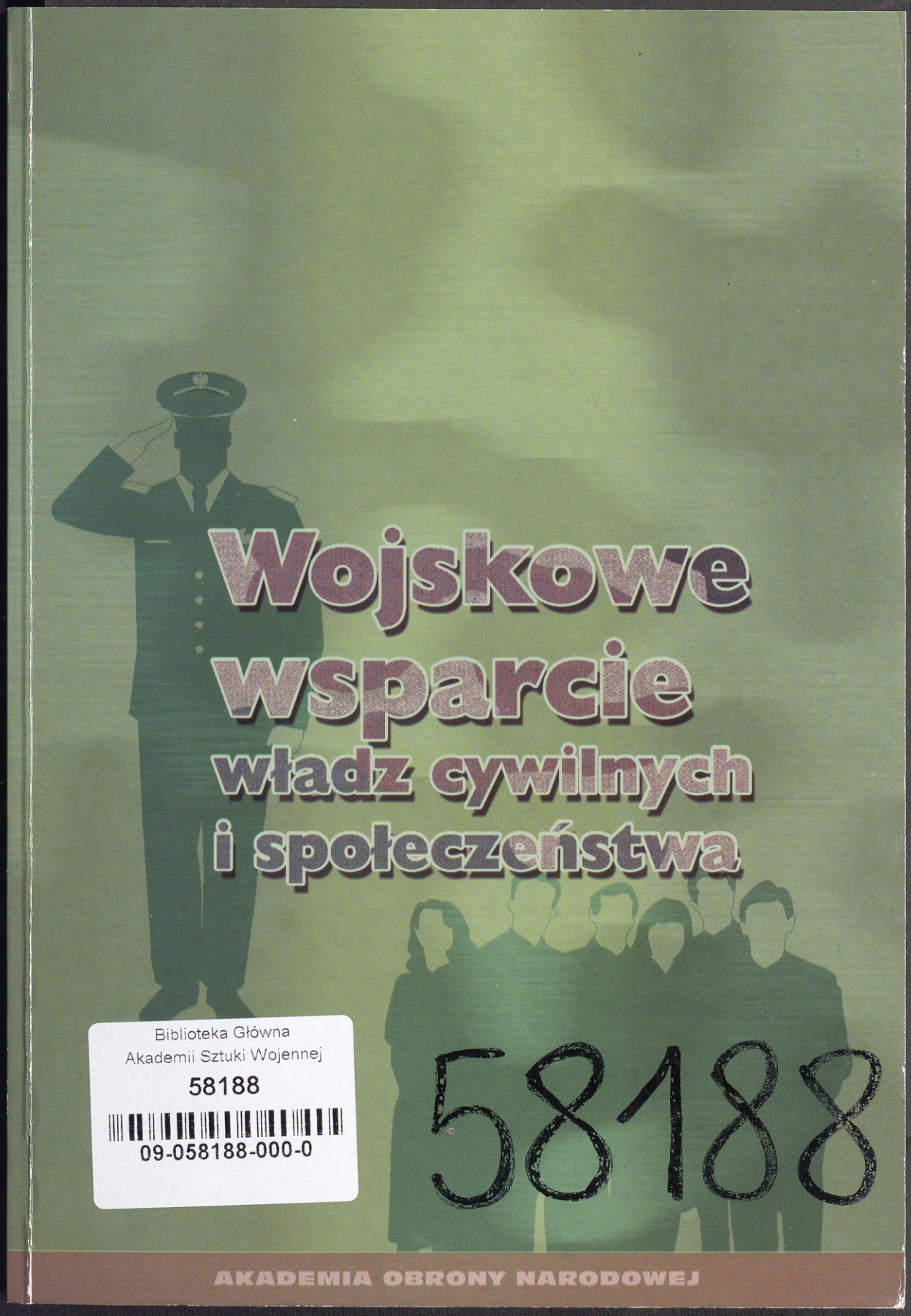
R G B WH GR BL Grey Scale #13 C M Y K
DANES PICTA .COM
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19

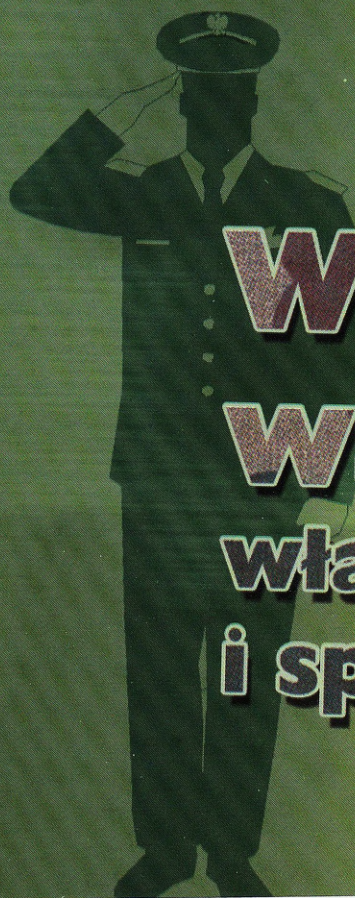


Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa

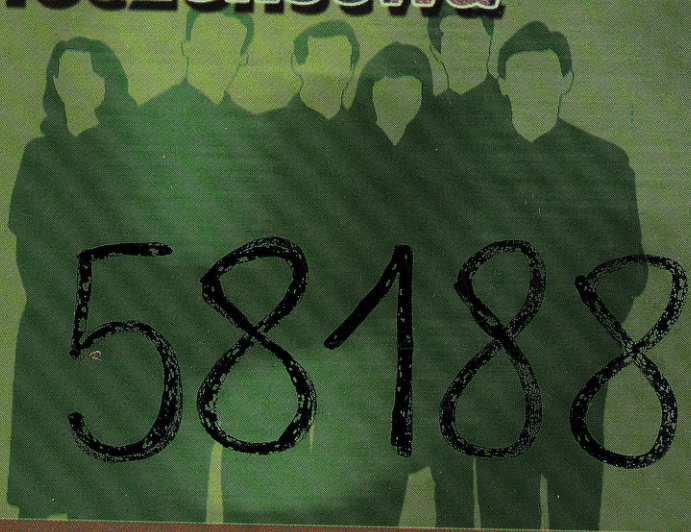
Biblioteka Główna
Akademii Sztuki Wojennej
58188
09-058188-000-0
58188

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Colour Chart #13
Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black
Centimetres Inches
DANES PICTA .COM



Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa



Biblioteka Główna
Akademii Sztuki Wojennej
58188
09-058188-000-0

58188

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

BIBLIOTEKA GŁÓWNA – AKADEMII
Nr 58188
Akademii Obrony Narodowej

Wojskowe wsparcie
władz cywilnych i społeczeństwa

Redakcja i opracowanie:
Krzysztof Gąsiorek
Waldemar Kitler

s 6265

Warszawa 2005

Zespół autorski:
dr hab. inż. Waldemar Kitler – kierownictwo naukowe, wstęp, podrozdziały: 1.1, 4.2, 4.3, bibliografia
ppłk dypl. Krzysztof GĄSIOREK, podrozdziały: 2.1, 2.2., 2.4, 5.2, 5.3
kpt. mgr inż. Jacek JANKOWSKI, podrozdziały: 3.1, 4.4
dr hab. Józef MARCZAK, podrozdziały: 1.2, 1.3, 1.4,
dr Aleksandra SKRABACZ, podrozdziały: 2.3, 2.4, 5.1
płk dr Hieronim SZAFRAN, podrozdziały: 3.2, 3.3, 4.1,

Projekt okładki
Dariusz Łysio

Redaktor techniczny
Beata Klarowska

Korekta
Jolanta Puchalska

ISBN 83-89423-47-2

Sygn. AON 5709/05

Skład, druk i oprawa: Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel. 681-40-55, tel./faks 681-37-52
Zam. nr 249/2005

Wojskowe wsparcie

władz cywilnych i społeczeństwa

Spis treści

WSTĘP 9

1. ROLA WŁADZ CYWILNYCH, SPOŁECZEŃSTWA I SIŁ ZBROJNYCH W TWORZENIU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO 13
1.1. Zakres zadań władz cywilnych w zakresie bezpieczeństwa oraz dziedziny wymagające pomocy sił wojskowych 13
1.1.1. Zadania władz cywilnych w dziedzinie ochrony porządku konstytucyjnego 15
1.1.2. Zapewnienie bezpieczeństwa kulturowego 18
1.1.3. Edukacja na rzecz bezpieczeństwa 20
1.1.4. Zapewnienie funkcjonowania organów władzy i administracji w warunkach pokoju, kryzysu i wojny 21
1.1.5. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego 24
1.1.6. Ochrona życia i zdrowia ludzi oraz ochrona dóbr i środowiska przed negatywnymi skutkami działalności człowieka i sił natury, w tym zapewnienie materialnych i duchowych warunków przetrwania 26
1.1.7. Ochrona gospodarki i infrastruktury ekonomicznej kraju 30
1.1.8. Zintegrowane zarządzanie granicą państwową 32
1.1.9. Ochrona obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa 36
1.2. Potrzeby i udział społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego 41
1.2.1. Potrzeby społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego 42
1.2.2. Udział społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego 51
1.2.3. Wyzwania dla wsparcia wojskowego, wynikające z potrzeb oraz udziału społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego 53
1.3. Właściwości i wartości organizacji wojskowej państwa 54
1.3.1. Cechy i wartości organizacji wojskowej państwa 56
1.3.2. Wartości, jakie wnosi organizacja wojskowa dla współczesnego państwa, narodu, społeczeństwa i obywatela 63
1.4. Misje i funkcje sił zbrojnych 65

2. DOŚWIADCZENIA HISTORYCZNE ORAZ OBECNY STAN PRAWNO-ORGANIZACYJNY W ZAKRESIE WOJSKOWEGO WSPARCIA WŁADZ CYWILNYCH I SPOŁECZEŃSTWA W POLSCE 68
2.1. Aspekty prawne i organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w II Rzeczypospolitej i w okresie drugiej wojny światowej 68
2.1.1. Asystencja 70
2.1.2. Akcje przeciwstrajkowe 76
2.1.3. Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa w przygotowaniu i podczas wojny obronnej 79
2.1.4. Wojskowe wsparcie w warunkach okupacji 90
2.2. Aspekty prawne i organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa po drugiej wojnie światowej 93
2.2.1. Odbudowa kraju ze zniszczeń wojennych 94

2.2.2. Udział wojska w przeciwdziałaniu i likwidacji skutków klęsk żywiołowych i ratownictwie ... 97
2.2.3. Wojskowe wsparcie w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego – „*pomoc prawu*" ... 99
2.3. Obecny stan rozwiązań prawno-organizacyjnych w Polsce ... 101
2.3.1. Organizacja Ministerstwa Obrony Narodowej i jednostek podległych na rzecz realizacji zadań wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa ... 102
2.3.2. Ochrona ludności, środowiska i dóbr kultury ... 104
2.3.3. Wojskowe wsparcie na rzecz ratownictwa ... 108
2.3.4. Bezpieczeństwo i porządek publiczny ... 110
2.3.5. Zabezpieczenie funkcjonowania organów władzy i ważnych instytucji publicznych ... 112
2.3.6. Ochrona obiektów ... 112
2.3.7. Zintegrowane zarządzanie granicą państwową ... 116
2.3.8. Pomoc humanitarna ... 117
2.3.9. Wsparcie działań służb specjalnych ... 118
2.3.10. Edukacja na rzecz bezpieczeństwa ... 119
2.4. Synteza doświadczeń i kierunki zmian wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w obecnych uwarunkowaniach bezpieczeństwa narodowego ... 120

3. ROZWIĄZANIA INNYCH PAŃSTW I NATO – STAN OBECNY I KIERUNKI ROZWOJU ... 122
3.1. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej ... 124
3.2. Republika Federalna Niemiec ... 135
3.3. Rola NATO w wojskowym wsparciu władz cywilnych i obronie bazy krajowej państw Sojuszu i partnerskich ... 143
3.3.1. Pojmowanie wsparcia władz cywilnych w NATO ... 143
3.3.2. Wojskowe wsparcie dla innych ministerstw (podczas klęsk, katastrof i zakłóceń działania służb cywilnych) ... 144
3.3.3. Wojskowe wsparcie siły prawa cywilnego (wsparcie przestrzegania prawa) ... 146
3.3.4. Organy i mechanizmy koordynacji wojskowego wsparcia zagranicznego (ONZ, UE, NATO) ... 151

4. KONCEPCJA WOJSKOWEGO WSPARCIA WŁADZ CYWILNYCH I SPOŁECZEŃSTWA 161
4.1. Założenia i rekomendacje do budowy docelowego modelu wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce ... 161
4.1.1. Założenia postulowanego modelu wsparcia ... 161
4.1.2. Rekomendacje do transformacji sił wojskowych, zwiększającej zdolności udzielania wsparcia ... 170
4.2. Organizacja władzy i administracji cywilnej na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego ... 176
4.2.1. Zapewnienie bezpieczeństwa jako zadanie administracji publicznej o charakterze uniwersalnym i ogólnopaństwowym ... 176
4.2.2. Założenia i zasady organizacji administracji publicznej na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa ... 180
4.2.3. Organizacja nadrzędnego podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym ... 182
4.2.4. Organizacja zarządzania na poziomie wykonawczym ... 188
4.3. Zakres i zasady użycia sił zbrojnych we wsparciu władz cywilnych i społeczeństwa ... 193
4.4. Koordynacja wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa na poszczególnych szczeblach administracji ... 200

5. STRATEGIA OSIĄGANIA DOCELOWEGO MODELU WOJSKOWEGO WSPARCIA WŁADZ CYWILNYCH I SPOŁECZEŃSTWA 213
5.1. Zakres regulacji prawnych 214
5.1.1. Aktualny stan prawny wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa – ocena i wnioski 215
5.1.2. Kierunki dostosowania systemu prawnego dla potrzeb wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa 220
5.2. Doskonalenie organizacji władz cywilnych na potrzeby współpracy z siłami wojskowymi 224
5.3. Dostosowanie sił zbrojnych do realizacji zadań w zakresie wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa 226
5.3.1. Prawo i doktryna 226
5.3.2. Doskonalenie organizacji sił wojskowych 231
5.3.3. Kształcenie w uczelniach wojskowych 235
5.3.4. Doskonalenie w zakresie wyposażenia 238
5.3.5. Szkolenie wojsk i ćwiczenia 239

BIBLIOGRAFIA 242

Wstęp

Złożone potrzeby współczesnych społeczeństw stawiają bezpieczeństwo wśród naczelnych wartości (interesów) narodowych – ogólnych i stałych celów, które naród osiąga w swej zbiorowej działalności. Jak stwierdza Ryszard Zięba: „W znaczeniu ogólnospołecznym bezpieczeństwo obejmuje zabezpieczenie potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości (identyczności), niezależności, ochrony poziomu i jakości życia"[1]. Realizacja tych potrzeb w dalszym ciągu jest możliwa głównie dzięki państwowej formie organizacji społeczeństwa (narodu obywatelskiego). To państwo daje szansę gwarantowania bezpieczeństwa poprzez stanowienie porządku prawnego, organizację i utrzymanie odpowiednich narzędzi bezpieczeństwa, stosowanie środków polityki bezpieczeństwa, oddziałujących na wewnętrzne aspekty jego funkcjonowania, a także na uczestników stosunków międzynarodowych.

Istotnego znaczenia słowa te nabierają w kontekście licznych tragedii, z którymi borykają się narody całego świata. Powodzie, katastrofy techniczne i ekologiczne, handel narkotykami, przestępczość zorganizowana, korupcja, nielegalny handel, zagrożenia bronią masowego rażenia i jej prekursorami, terroryzm i konflikty zbrojne wymagają przeciwdziałania i reagowania wielu różnych podmiotów połączonych wspólnym planem działania, a co najważniejsze jednolitą koordynacją na etapie planowania i wykonania działań.

Tragiczne wydarzenia na świecie, w tym także i w Polsce, dowodzą, że władze cywilne nie dają rady i nie są w stanie zrealizować wielu zadań z zakresu bezpieczeństwa bez pomocy wojskowej. Poszczególne służby państwowe nie radzą sobie z problemami stwarzanymi przez współczesne wyzwania i zagrożenia. Jedynie w czasie normalnym, który można określić jako czas *permanentnego czuwania i doraźnego reagowania*, obserwujemy zjawisko samodzielnej działalności podmiotów w dziedzinach powierzonych ich opiece. Jednak i wówczas jest wiele takich sytuacji, gdy działają wspólnie, szczególnie w dziedzinie przygotowań obronnych, ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, ochrony porządku konstytucyjnego, ścigania przestępczości zorganizowanej i zarządzania granicą państwową. W sytuacjach bardziej złożonych, o charakterze kryzysowym lub wojennym, nie ma możliwości działania samodzielnego.

We współczesnych uwarunkowaniach bezpieczeństwa narodowego trwałą i niezmienną rolę odgrywają siły zbrojne. Są narzędziem, które stanowi o tym, że państwo może się swobodnie rozwijać i kształtować swoją politykę. Ich rolę określają ustawy zasadnicze i szczegółowe, w których stwierdza się, że:

---

[1] R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" 1989, zeszyt 10, s. 50.

– przeznaczone są do zadań obronnych i poza obroną[2];

– służą obronie interesów państwa[3];

– mogą być użyte dla obrony ojczyzny; w razie akcji zbrojnych zmierzających do obalenia ustroju konstytucyjnego lub zagarnięcia władzy; w wypadku poważnych aktów przemocy w masowej skali oraz w razie ogłoszenia stanu krytycznego[4];

– „Armia służy zapobieganiu wojnie i przyczynia się do zachowania pokoju; broni kraju i ludności". „Wspiera władze cywilne przy odpieraniu poważnych zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego i przezwyciężaniu innych nadzwyczajnych sytuacji"[5].

Bogate są również polskie tradycje w postrzeganiu wszechstronnej misji sił zbrojnych. Wspaniały zapis w Konstytucji 3 Maja brzmi: **„Wojsko winno narodowi strzeżenie granic i spokojności powszechnej, słowem winno być jego najsilniejszą tarczą** [...] **Użytem być więc wojsko narodowe może na ogólną kraju obronę, na strzeżenie fortec i granic lub na pomoc prawu, gdyby kto egzekucji jego nie był posłusznym"**[6].

Obowiązująca obecnie ustawa zasadnicza nie określa całościowo roli sił zbrojnych. Stwierdzenie, iż „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic"[7], nie pozwala na dostrzeżenie pełnej roli sił zbrojnych, szczególnie w aspekcie bezpieczeństwa wewnątrz kraju. Na szczęście rozszerzanie roli sił zbrojnych w Polsce ma miejsce na mocy innych ustaw i rozporządzeń, a głównie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, ustawy o stanie klęski żywiołowej, o stanie wyjątkowym, o Policji, o ABW i AW oraz rozporządzeń wykonawczych do tych ustaw.

Najogólniej można stwierdzić, że wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa polega na udzielaniu pomocy władzom cywilnym w wykonywaniu ich ustawowych zadań, a także wsparciu społeczeństwa w realizacji jego potrzeb w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego – w demokratycznym państwie głównym adresatem owego wsparcia jest przede wszystkim społeczeństwo.

W NATO przyjmuje się, że „[...] oczywiste jest, że możliwości wojskowe mogą być wykorzystane do wsparcia władz cywilnych w różnych operacjach. Reagowanie na katastrofy, cywilne i humanitarne aspekty wsparcia operacji pokojowych oraz działania redukujące wrażliwość ludności cywilnej na użycie broni masowego rażenia znajdują się pośród dziedzin, w których cywilny wysiłek może być wsparty i uzupełniony zdolnościami wojskowymi, na poziomie narodowym i natowskim"[8].

---

[2] *Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec* z dnia 25 maja 1949 r. (z poźn. zmianami).

[3] *Konstytucja Królestwa Holandii* z dnia 25 marca 1815 r. (z późn. zmianami).

[4] *Konstytucja Republiki Węgierskiej* z dnia 24 sierpnia 1990 r. (z późn. zmianami).

[5] *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej* z dnia 18 kwietnia 1999 r. (z późn. zmianami).

[6] *Ustawa rządowa z 3 maja 1791 r. XI. Siła zbrojna narodowa.*

[7] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 6 kwietnia 1997 r.

[8] *Ministerial Guidance for Civil Emergency Planning 1999–2000*, NATO, CEPD (IN V) (98) 24, 19 August 1998, s. 6.

Zmniejszenie prawdopodobieństwa wybuchu wojny powszechnej na terenie Europy, w tym Polski, nie może być jedynym wskaźnikiem poziomu rozwoju i organizacji sił zbrojnych. Pojawiają się nowe formy i ulegają mutacji dotychczasowe zagrożenia bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa narodowego. Zarówno konfliktowe, jak i niekonfliktowe uwarunkowania bezpieczeństwa wymagają posiadania liczącego się potencjału wojskowego, sił zbrojnych gotowych podjąć działania w ramach swoich klasycznych misji orężnych (wojennych), pośrednio i bezpośrednio, a także stawić czoło zagrożeniom niekonfliktowym, którym nie mogą sprostać siły sektora cywilnego. Potrzeby państwa (narodu) w dziedzinie bezpieczeństwa rosną – nie maleją, ujawnia się więc potrzeba wspólnego działania wszystkich narzędzi państwa, bez względu na status prawny i charakter danej organizacji. Są dziedziny, w których liderami są podmioty cywilne, wsparcie wojskowe jest w nich nie tylko przydatne, ale wręcz nieodzowne.

Siły zbrojne nie mogą być przygotowywane tylko do wojny lub uczestniczyć w misjach poza granicami kraju. Społeczeństwo będzie je wspierać głównie ze względu na ich gotowość do niesienia pomocy w chwili tragedii, także o charakterze niemilitarnym, udzielając wszelkiej możliwej pomocy. Misje sił zbrojnych powinny się opierać na szerszej podstawie. Związane są z istotą państwa, żołnierze nie mogą być traktowani jako najemnicy, a zatem nie można do misji sił zbrojnych podchodzić w sposób komercyjny. Element wychowawczy i narodowotwórczy jest przy tym jak najbardziej znaczący.

Niniejsze opracowanie prezentuje wyniki dorobku zespołu autorskiego, zadań badawczych realizowanych w Akademii Obrony Narodowej, konferencji i seminariów naukowych oraz działalności dydaktycznej w AON[9], a także rezultaty doświadczenia praktycznego w przedmiotowej materii, w tym głównie praktycznej realizacji zadań sił zbrojnych w zakresie wsparcia władz cywilnych.

Praca składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszy z nich (*Rola władz cywilnych, społeczeństwa i sił zbrojnych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego*) ma charakter wprowadzający do przedmiotowej problematyki, wskazując przy tym na złożoność problematyki bezpieczeństwa w wymiarze narodowym, rolę w tym zakresie władz cywilnych, społeczeństwa i sił zbrojnych. Drugi rozdział (*Doświadczenia historyczne oraz obecny stan prawno-organizacyjny w zakresie wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce*) poświęcono problematyce praktyki problemu, zaprezentowaniu wyników analizy i diagnozy zjawiska oraz wypływającym z tego wnioskom do dalszego doskonalenia rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Trzeci rozdział pracy (*Rozwiązania innych państw i NATO – stan obecny i kierunki rozwoju*) prezentuje doświadczenia USA i RFN oraz roz-

[9] Mamy tu na uwadze w szczególności: ćwiczenia szkieletowe w AON pk. „Akademicki Pierścień", realizowane we współdziałaniu z administracją rządową i samorządową (powiaty: Ciechanowski i Pułtuski); gry decyzyjne Wyższych Kursów Obronnych nt. „Organizacja obrony narodowej w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego"; grę decyzyjną na Podyplomowych Studiach Polityki Obronnej (PSPO) nt. „Narodowe wsparcie władz cywilnych" oraz grę decyzyjną na Podyplomowych Studiach Operacyjno-Strategicznych (PSOS) nt. „Kierowanie obroną narodową na poziomie wojewódzkim w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego".

wiązania natowskie, które z punktu widzenia doskonalenia działań narodowych mają charakter zarówno inspirujący, jak i uzasadniający prezentowane poglądy teoretyczne. Dwa kolejne rozdziały, czwarty (*Koncepcja wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa*) oraz piąty (*Strategia osiągania docelowego modelu wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa*) stanowią opis efektów dotychczasowej działalności zespołu autorskiego, w której wielką rolę odegrali również eksperci wywodzący się ze środowiska wojskowego (Sztab Generalny WP, słuchacze PSPO i PSOS) i cywilnego (m.in.: kierownicza kadra administracji rządowej i samorządowej – słuchacze WKO; przedstawiciele urzędów centralnych: MSWiA, KG Policji; KG SG; administracji rządowej w województwie oraz administracji samorządowej).

Oddajemy do rąk Czytelnika pracę, która ma spełnić trzy zasadnicze funkcje: ma być inspiracją do dalszej działalności naukowej – funkcja naukowo-inspirująca, ma pełnić rolę podręcznika akademickiego – funkcja dydaktyczna, a także stanowić materiał użyteczny w praktyce rozwiązywania problemów – funkcja użytkowa.

1. Rola władz cywilnych, społeczeństwa i sił zbrojnych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego

1.1. Zakres zadań władz cywilnych w zakresie bezpieczeństwa oraz dziedziny wymagające pomocy sił wojskowych

Określenie dziedzin, w których władze cywilne oczekują wsparcia wojskowego na rzecz zapewnienia i tworzenia bezpieczeństwa, wymaga wielowariantowej i wielokryterialnej analizy zakresu zadań, jakie one realizują.

Przyjęliśmy, że władze cywilne stanowią tę część władz administracyjnych w państwie, która zarządza wszystkimi niewojskowymi (cywilnymi) dziedzinami życia, obejmując cały zakres służb i funkcji publicznych realizowanych przez organy rządowe i samorządowe. Jedną z tych dziedzin jest bezpieczeństwo, które należałoby traktować jako nadrzędną wobec innych, w myśl przywoływanej wielokrotnie myśli K. Neymana, iż „Bezpieczeństwo nie jest wszystkim, lecz bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym". Owa nadrzędność sprawia, że analizując problemy bezpieczeństwa pod kątem realizacji określonych zadań, nie można postrzegać li tylko tych organów i instytucji państwowych, których podstawowa misja wiąże się z realizacją celów bezpieczeństwa, a nawet wyraźnie sprecyzowanych zadań w tej materii, lecz także i te, które uczestniczą w tym procesie w mniejszym zakresie (bezpośrednio lub pośrednio).

Podstawową przyczynę takiego podejścia stanowi szczególny charakter współczesnych wyzwań i zagrożeń, zacieranie się granic między zewnętrznymi i wewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa, a także wzrost, a nawet dominacja czynników pozawojskowych w zapewnianiu, tworzeniu i umacnianiu bezpieczeństwa w ogóle, z bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym włącznie.

Współczesne podejście do bezpieczeństwa wymaga odejścia od narzędziowego traktowania ról poszczególnych instytucji państwowych na rzecz dostrzegania funkcji, a więc „[...] potencjalnych (możliwych) zwykle powtarzalnych, typowych i sformalizowanych proceduralnie działań, wyodrębnionych ze względu na swą zawartość treściową (rodzaj) oraz na ich zrelatywizowanie do określonego celu lub jego części (zadania)"[1] pełnionych w tej dziedzinie.

Podejście to umożliwia określenie stałych funkcji w dziedzinie bezpieczeństwa, bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa oraz narzędzia użyte do ich realizacji. Pierwszeństwo funkcji nad narzędziami pozwala dostrzec złożoną materię praktycznej realizacji celów bezpieczeństwa, która wbrew pozorom także w Polsce posiada bogatą oprawę prawną i strukturę organizacyjną, a w konsekwencji – realizacyjną.

[1] L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1994, s. 179–181.

Do funkcji, które władze cywilne realizują w dziedzinie bezpieczeństwa, należy zaliczyć:

– **ochronę porządku konstytucyjnego**, a więc działalność organów, instytucji państwowych oraz systemu reguł prawnych gwarantujących ciągłość konstytucyjnego ustroju państwa, a w tym ochronę państwa jako organizacji prawnej i politycznej, ochronę informacji niejawnych, a także ochronę wolności i praw człowieka i obywatela;

– **zapewnienie bezpieczeństwa kulturowego**;

– **edukację na rzecz (w dziedzinie) bezpieczeństwa**;

– **zapewnienie funkcjonowania organów władzy i administracji w warunkach pokoju, kryzysu lub wojny**;

– **zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego**, czyli utrzymanie spokoju i normalności zachowań w stosunkach międzyludzkich oraz ochronę życia, zdrowia i dóbr przed bezprawnymi zamachami;

– **ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę dóbr i środowiska przed negatywnymi skutkami działań człowieka i sił natury**;

– **zapewnienie materialnych i duchowych warunków przetrwania ludności w warunkach zagrożeń bezpieczeństwa, kryzysu i wojny**;

– **zapewnienie integralności terytorialnej i nienaruszalności granic**;

– **ochronę interesów gospodarczych**;

– **ochronę granicy państwowej,** a szerzej – **zintegrowane zarządzanie granicą państwową**;

– **ochronę obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa**.

Problematyka wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa nie może być utożsamiana ze wszystkimi wyżej wymienionymi dziedzinami aktywności władz cywilnych w sferze bezpieczeństwa. Należy bowiem odróżnić dwa aspekty aktywności władz cywilnych: **działania skierowane do innych uczestników stosunków międzynarodowych, a więc realizację celów bezpieczeństwa w ramach polityki zagranicznej państwa**, od **działań, które prowadzą do przeciwdziałania i łagodzenia skutków niebezpiecznych sytuacji na terenie danego państwa, zarówno naturalnych, jak i spowodowanych przez człowieka, oraz skutków zagrożeń bezpieczeństwa państwa płynących z zewnątrz**.

To rozróżnienie pozwala na bliższe określenie istoty wojskowego wsparcia władz cywilnych w ten sposób, że nie dotyczy ono tych obszarów aktywności państwa, które obejmują oddziaływanie środkami dyplomatycznymi, gospodarczymi, militarnymi, ideologicznymi, a także specjalnymi na innych uczestników stosunków międzynarodowych (głównie państwa). Mimo to należy brać pod uwagę skutki działań negatywnych (zagrożeń) płynących z zewnątrz i oddziałujących na bezpieczeństwo Polski, we wszystkich dziedzinach jej funkcjonowania. Skutki te bowiem wiążą się z szeroko zakrojoną aktywnością władz cywilnych (i społeczeństwa) oraz z częstą koniecznością wzywania o wsparcie wojskowe.

1.1.1. Zadania władz cywilnych w dziedzinie ochrony porządku konstytucyjnego

Pośród zagrożeń państwa jako instytucji politycznej można wyróżnić sytuacje będące wynikiem celowej działalności ludzi, grup społecznych, organizacji i państw (grup państw) – podmiotów polityki, wymierzone bezpośrednio lub pośrednio w podstawy funkcjonowania demokratycznego państwa. Najogólniej możemy je określić jako zagrożenia porządku konstytucyjnego.

Wartości decydujące o trwałości ustroju państwa demokratycznego obejmują głównie: suwerenność polityczną i międzynarodową pozycję państwa, niepodległość i nienaruszalność granic, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, trwałość i niepodważalność ustroju władzy publicznej, trwałość i przestrzeganie prawa państwowego, tajemnicę państwową, bezpieczeństwo osób piastujących najważniejsze urzędy państwowe, prawa i wolności człowieka i obywatela, wolności i prawa polityczne, wolności i prawa ekonomiczne, najcenniejsze wartości kultury i dziedzictwa narodowego, tożsamość narodową, dorobek naukowy i inne.

Porządek konstytucyjny określa się jako „[...] całokształt organów, instytucji państwowych i ich poczynań oraz system reguł prawnych gwarantujących ciągłość konstytucyjnego ustroju państwa, a w tym ochronę państwa jako organizacji prawnej i politycznej[2], ochronę informacji niejawnych, ochronę osób, obiektów i urządzeń istotnych dla bezpieczeństwa kraju, a także ochronę wolności, praw oraz obowiązków człowieka i obywatela"[3].

Ochrona porządku konstytucyjnego obejmuje działalność wielu instytucji oraz dotyczy kilku istotnych obszarów, które można traktować jako względnie odosobnione dziedziny działalności. Można do nich zaliczyć:

– ochronę państwa jako organizacji prawnej i politycznej;

– kontrolę państwową i ochronę prawa;

– ochronę informacji niejawnych;

– ochronę osób, obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego;

– ochronę danych osobowych;

– ochronę wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, a także egzekwowanie obowiązków obywatela wobec państwa, określonych Konstytucją RP i innymi ustawami.

---

[2] Państwo jako instytucja prawna i polityczna jest organizacją, w której są określone stosunki prawne między jego podmiotami, a także wewnętrzna i zewnętrzna suwerenność wobec innych państw i organizacji; posiada ono także prawo do legalnego przymusu nad ludźmi i organizacjami na jego terenie oraz tytuł do organizowania życia zbiorowego w granicach swojego terytorium.

[3] W. Kitler, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 2002, s. 322. W cytowanej definicji wymienia się ochronę osób, obiektów i urządzeń istotnych dla bezpieczeństwa kraju, której nie można utożsamiać z ochroną wszystkich obszarów, obiektów, urządzeń i transportów podlegających obowiązkowej ochronie przez SUFO lub odpowiedniemu zabezpieczeniu technicznemu, w myśl ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia*, DzU z 1997 r., nr 114, poz. 740.

W zakresie ochrony państwa jako organizacji prawnej i politycznej realizowane są przedsięwzięcia mające na celu rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, a głównie w jego suwerenność, międzynarodową pozycję, niepodległość, bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne i militarne, w porządek prawny i demokratyczne struktury władzy.

W zakresie kontroli państwowej i ochrony prawa podejmowane są działania mające na celu kontrolę konstytucyjności prawa, kontrolę międzynarodową, podatkową, prokuratorską, skarbową oraz resortową, a także ochronę przestrzegania prawa wraz z zapewnieniem stosowania procedur gwarantujących przestrzeganie postanowień prawa państwowego i międzynarodowego.

Ochrona informacji niejawnych dotyczy zabezpieczenia „tajemnic prawnie chronionych" przed szpiegostwem, narażeniem na szwank lub dostępem osób nieupoważnionych oraz ochrony urządzeń zawierających informacje uznane za niejawne przed sabotażem, celowym uszkodzeniem, zniszczeniem lub awarią zaistniałą z przyczyn naturalnych lub w efekcie zaniedbań człowieka[4].

Ochrona osób, obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego obejmuje przedsięwzięcia mające na celu fizyczną ochronę osób podlegających szczególnej ochronie oraz innych osób ze względu na dobro państwa, obcych delegacji na terytorium RP, własnych i obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych, obiektów służących organom władzy oraz obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego[5].

Ochrona danych osobowych obejmuje przedsięwzięcia realizowane przez uprawnione organy, instytucje, jednostki organizacyjne, podmioty lub osoby decydujące o celach i środkach przetwarzania danych osobowych, mające na celu ich ochronę przed określeniem tożsamości osoby fizycznej wbrew jej woli lub przepisom ustawy[6] w czasie przetwarzania danych w związku z działalnością publiczną, zarobkową, zawodową, lub dla realizacji celów statutowych[7].

Wymienione wyżej dziedziny działalności w zakresie ochrony porządku konstytucyjnego łączą liczne więzi natury organizacyjnej i funkcjonalnej. Wiele in-

---

[4] Por. M. Blim, *Tajemnica państwowa i wojskowa wg standardów NATO. Rola administracji cywilnej i lokalnych instytucji wojskowych w działaniach na rzecz obronności*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2001, nr 2(24), s. 7.

[5] Zob. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia*, DzU z 1997 r., nr 114, poz. 740; Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. *o Biurze Ochrony Rządu*, DzU z 2001 r., nr 0127, poz. 298 (z późn. zmianami).

[6] W myśl ustawy przetwarzanie danych jest dopuszczalne za zgodą osoby, której dane dotyczą, gdy zezwalają na to przepisy prawa, gdy jest niezbędne osobie, której dane dotyczą, gdy jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego oraz gdy jest niezbędne do wypełnienia usprawiedliwionych celów administratorów danych, bez naruszania praw i wolności danej osoby. Zob. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, DzU z 1997 r., nr 133, poz. 883 (z późn. zmianami).

[7] Zob. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych osobowych*, DzU z 1997 r., nr 133, poz. 883.

stytucji i organizacji uczestniczy w procesie osiągania celów działania w dwu i więcej dziedzinach rozpatrywanej problematyki. Zarówno służby specjalne, służby wspierające, jak i inne straże, służby i inspekcje oraz inne organy państwowe zmuszone są do wzajemnej współpracy, a często nawzajem się zastępują w realizacji określonej funkcji.

Na straży porządku konstytucyjnego w Polsce, określonego złożonym zbiorem przepisów prawnych, stoi wiele organów państwowych i instytucji wykonawczych, do których należą głównie:

– w zakresie ochrony państwa: Kolegium do Spraw Służb Specjalnych przy Radzie Ministrów, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Agencja Wywiadu (AW), Wojskowe Służby Informacyjne (WSI) oraz współdziałające z nimi: Policja, Straż Graniczna (SG), Żandarmeria Wojskowa (ŻW), Biuro Ochrony Rządu (BOR), Inspekcja Celna (IC), organy celne, urzędy skarbowe, izby skarbowe, organy kontroli skarbowej, organy informacji finansowej oraz służby rozpoznania SZ RP;

– w zakresie kontroli państwowej i ochrony prawa wyróżnić można organy sprawujące określone funkcje w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, kontroli międzyresortowej, podatkowej, prokuratorskiej, skarbowej oraz resortowej: Prezydent RP (m.in. prawo weta), Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, inspekcje, organy podatkowe, organy prokuratury, urzędy i inspektorzy kontroli skarbowej, a także wewnątrzresortowe organy kontroli[8];

– w zakresie ochrony informacji niejawnych: Komitet Ochrony Informacji Niejawnych działający przy Radzie Ministrów, Najwyższa Izba Kontroli, służby ochrony państwa, a także „służby współdziałające"[9]; przy Prezesie Rady Ministrów, jako organ opiniodawczo-doradczy, działa także Międzyresortowy Zespół do spraw Ochrony Wiadomości Stanowiących Tajemnicę Państwową i Służbową Wymienianych na podstawie Umów Międzynarodowych[10];

– w zakresie ochrony osób, obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa: Biuro Ochrony Rządu, a także ABW, WSI, ŻW, IC,

---

[8] Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1999 r. *w sprawie właściwości i trybu powoływania rzeczników dyscypliny finansów publicznych, organów orzekających oraz szczegółowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, DzU z 1999 r., nr 42, poz. 421.

[9] W rozumieniu ustawy z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* „służbami współdziałającymi" są: Policja, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Biuro Ochrony Rządu, Inspekcja Celna, organy celne, izby skarbowe, organy kontroli skarbowej, urzędy skarbowe, organy informacji finansowej, służby rozpoznania SZ RP.

[10] Zarządzenie Nr 107 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 1997 r. *w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Ochrony Wiadomości Stanowiących Tajemnicę Państwową i Służbową Wymienianych na podstawie Umów Międzynarodowych.*

a także wewnętrzne służby ochrony w rozumieniu ustawy o ochronie osób i mienia, i innych przepisów szczegółowych[11];

– w zakresie ochrony danych osobowych: Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO) i Biuro GIODO, a także administratorzy danych osobowych.

Szczególną materię funkcjonowania demokratycznego państwa, a w tym jakości jego porządku konstytucyjnego, stanowi ochrona wolności, praw człowieka i obywatela (wolności sumienia i wyznania; wolności i prawa osobiste; wolności i prawa polityczne; wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne) oraz egzekwowanie jego obowiązków wobec państwa (konstytucyjnych obowiązków obywatela). Prawa i wolności człowieka i obywatela określają dość precyzyjnie zakres ich stosowania, ograniczają ingerencję państwa w tym zakresie, gwarantując jednocześnie – przy zachowaniu niezmiennych wykluczeń[12] – prawo państwa do ich ograniczenia w sytuacjach nadzwyczajnych, co ma istotne znaczenie dla celów bezpieczeństwa narodowego.

System ochrony porządku konstytucyjnego jest złożonym zbiorem modułów. Z uwagi na więzi merytoryczne, jak i operacyjne występujące pomiędzy jego poszczególnymi częściami funkcjonalnymi można go traktować jako ściśle powiązany, jednolity zbiór funkcji zapewniających trwanie państwa pod względem jego jedności i stałości ustrojowej, prawnej i organizacyjnej, a także realizację niezbywalnych praw i wolności człowieka i obywatela, przy zachowaniu wyższości interesów narodowych nad indywidualnymi[13]. W dziedzinie tej dominującą rolę pełnią władze cywilne, jednak w wielu sytuacjach niezbędna jest pomoc wojskowa.

1.1.2. Zapewnienie bezpieczeństwa kulturowego

Kultura narodowa (dorobek materialny i duchowy) w historii Polski odegrała znaczącą rolę. Z tego też względu ochrona dziedzictwa narodowego stanowi jedno z zasadniczych wyzwań i obowiązków władz publicznych i całego społeczeństwa.

---

[11] Zob. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia*, DzU z 1997 r., nr 114, poz. 740; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 1998 r. *w sprawie wewnętrznych służb ochrony*, DzU z 1999 r., nr 4, poz. 31; Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 czerwca 1999 r. *w sprawie wewnętrznych służb ochrony działających na terenach komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej*, DzU z 1999 r., nr 58, poz. 619. Szerzej o ochronie informacji niejawnych według norm NATO: M. Blim, *Tajemnica państwowa i wojskowa...*, wyd. cyt.

[12] Ustawami o stanie wojennym i wyjątkowym (art. 233, ust. 1 Konstytucji RP) nie wolno ograniczać wolności i praw w zakresie: godności człowieka (art. 30 Konstytucji), obywatelstwa (art. 34 i 36), ochrony życia (art. 38), humanitarnego traktowania (art. 39, 40 i 41), odpowiedzialności karnej (art. 42), dostępu do sądu (art. 45), dóbr osobistych (art. 47), sumienia i religii (art. 53), petycji (art. 63) oraz rodziny i dziecka (art. 48 i 72). Zob. też art. 233, ust. 2 i 3.

[13] Wyższość interesów narodowych nad indywidualnymi stanowi konsekwencję funkcjonowania państwa jako organizacji przymusu, która stosuje przymus legalnie – na podstawie ogólnych norm zachowania (prawa).

Problematykę bezpieczeństwa kulturowego należy rozpatrywać z dwóch punktów widzenia. Z jednej strony kultura narodowa jest niezbrojnym „orężem", które służy kształtowaniu pożądanych postaw w środowisku międzynarodowym oraz umacnianiu siły narodowej[14], z drugiej zaś strony – jest podmiotem szczególnej ochrony przed szkodliwym, a często destrukcyjnym wpływem działalności człowieka oraz skutków działania sił natury, głównie klęsk żywiołowych.

Problematyka WWWCiSp wiąże się z udzielaniem pomocy władzom cywilnym w zakresie ochrony dóbr kultury, opieki nad nimi i ich poszanowania. Najszerzej pojęty cel ochrony dóbr kultury wiąże się z ich zachowaniem, należytym utrzymaniem oraz społecznie celowym wykorzystaniem i udostępnieniem dla celów naukowych, dydaktycznych i wychowawczych, tak aby służyły nauce oraz popularyzacji wiedzy i sztuki, stanowiły trwały element rozwoju kultury i były czynnym składnikiem życia współczesnego społeczeństwa[15]. Polega to na zabezpieczeniu ich przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją, zaginięciem lub wywozem, na zapewnieniu im warunków trwałego zachowania, na opracowaniu dokumentacji naukowej, ewidencji i rejestracji oraz na ich konserwacji, restauracji lub odbudowie, opartych na zasadach naukowych. Ochrona dóbr kultury narodowej jest procesem nieprzerwanym, co wynika nie tylko z faktu występowania różnych zagrożeń, ale także z potrzeby należytego ich zachowania, odtwarzania (rekonstrukcji, retrowersji), a także odzyskiwania dóbr utraconych w wyniku grabieżczej i przestępczej działalności na obszarze Polski przez wiele wieków.

Ze względu na potrzebę koordynacji poczynań w tej dziedzinie organem wiodącym jest minister właściwy ds. kultury i dziedzictwa narodowego. Organami współdziałającymi są głównie ministrowie właściwi ds.: kultury fizycznej i sportu, nauki, obrony narodowej, oświaty i wychowania, spraw wewnętrznych, wyznań religijnych, spraw zagranicznych oraz przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji[16] i prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Z uwagi na zakres realizowanych zadań organami i osobami blisko związanymi z działaniem w zakresie obrony w dziedzinie kultury narodowej są także: Generalny Konserwator Zabytków, przewodniczący Komitetu Kinematografii, przewodniczący Krajowej Rady Bibliotecznej, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych, przewodniczący Rady Ochrony Pamięci Walki i Męczeństwa, przewodniczący Rady do spraw Muzeów, a także organy centralne administracji rządowej: szef

[14] Dominację kulturową Z. Brzeziński traktuje jako jeden z aspektów, choć niedocenianych, światowej hegemonii Ameryki. Norman Davies zaś, oceniając znaczenie kultury w historii narodu polskiego, stwierdza: „W kraju, w którym fundamenty politycznej niezawisłości zostały podkopane już w połowie XVIII w. stanowiła często ostatnią linię obrony". Tychże autorów odpowiednio: Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, „Świat Książki", Warszawa 1998, s. 30; N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski*, „Znak", Kraków 1999, s. 709.

[15] Zob. Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. *o ochronie dóbr kultury*, art. 3.1, DzU z 1999 r., nr 98, poz. 1150.

[16] Zadaniem radiofonii i telewizji jest m.in. udostępnianie dóbr kultury i sztuki, ułatwianie korzystania z oświaty i dorobku nauki.

OCK, organy kierujące strażami (np. komendanci główni PSP i SG), inspekcjami (np. Generalny Inspektor Celny) i policjami (np. Komendant Główny Policji).

Najważniejsze zadania z zakresu ochrony dóbr kultury obejmują:

– w zakresie ochrony ruchomych dóbr kultury: prace ewidencyjno-dokumentacyjne, ukrycie i zabezpieczenie przed zniszczeniem oraz ochronę przed grabieżą, rozśrodkowanie zasobów do schronów i ukryć w rejonie miejscowości dotychczasowego przechowywania, ewakuację do innych rejonów, a nawet ukrycie najcenniejszych zabytków poza granicami kraju (w razie konfliktu zbrojnego);

– w zakresie ochrony dóbr nieruchomych: wykonanie prac ewidencyjno-dokumentacyjnych oraz techniczno-inżynieryjnych w celu zabezpieczenia przed szkodliwym działaniem sił natury lub człowieka.

Działania te mają istotne znaczenie, jeśli weźmie się pod uwagę możliwość występowania wielu zagrożeń, w masowej skali: skutków działań wojennych, zamieszek wewnętrznych, katastrof naturalnych (pożarów, powodzi, huraganów), awarii technicznych (m.in. w stałych obiektach przemysłowych oraz katastrof związanych z transportem NSCh), a także ataków terrorystycznych.

Wojsko poza formalną koniecznością przestrzegania prawa międzynarodowego (konwencji haskich, genewskich i protokołów dodatkowych) w czasie konfliktów zbrojnych (międzynarodowych i niemiędzynarodowych) dysponuje wieloma atutami, które mogą być wykorzystane w razie pilnej potrzeby, gdy zagrożone zostaną dobra kultury narodowej, gdy zaistnieje potrzeba ich rozśrodkowania, ewakuacji lub ratowania, a siły cywilne nie będą w stanie sprostać temu zadaniu.

Plany ochrony dóbr kultury opracowywane przez Generalnego Konserwatora Zabytków, wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz kierowników jednostek organizacyjnych (m.in.: muzeów, bibliotek, archiwów) powinny uwzględniać, jeśli tylko trzeba i jest to możliwe, ewentualną pomoc wojskową w tej materii. Liczy się tu często mobilność sił wojskowych, dysponowanie zorganizowaną grupą ludzi, sprzętem transportowym, a nawet odpowiednimi warunkami do przechowania ruchomych dóbr kultury.

1.1.3. Edukacja na rzecz bezpieczeństwa

Edukacja na rzecz bezpieczeństwa to określony system dydaktyczno-wychowawczej działalności rodziny, szkoły, wojska i innych formacji, kościołów i związków wyznaniowych, organizacji pozarządowych oraz środków masowego przekazu, służącej upowszechnianiu idei, wartości, wiedzy i umiejętności bezpośrednio istotnych dla zachowania bezpieczeństwa narodowego[17].

Bogate tradycje polskiego oręża obejmują również zasługi na polu edukacji narodowej, szczególnie w dziedzinie edukacji na rzecz bezpieczeństwa (edukacji wojskowej i obronnej). Współcześnie większość zadań edukacyjnych w dziedzinie

[17] Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa III RP*..., wyd. cyt., s. 336.

bezpieczeństwa spoczywa na podmiotach cywilnych. Edukacja ta obejmuje: wszystkich obywateli (ludność); szkoły podstawowe, gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne; szkoły wyższe; zakłady pracy; organy władzy i administracji: senatorów, posłów, prezydenta, premiera, ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu, wojewodów, liderów administracji samorządowej; kadrę kierowniczą administracji rządowej i samorządowej: kierowników komórek organizacyjnych kancelarii prezydenta i premiera, ministerstw, urzędów centralnych oraz podległych centralnym organom administracji rządowej, a także administracji terytorialnej; członków organizacji pozarządowych; kadry dowódcze i żołnierzy, z żołnierzami rezerwy włącznie; kadry i funkcjonariuszy służb, straży, inspekcji i policji; pracowników oświaty, szkolnictwa wyższego i innych.

Ważną rolę na poziomie koordynacyjno-wykonawczym pełni minister właściwy ds. oświaty i wychowania. Do naczelnych organów administracji wspierających go w tej materii należy zaliczyć ministrów właściwych do spraw: kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, kultury fizycznej i sportu, nauki, obrony narodowej, szkolnictwa wyższego, spraw wewnętrznych oraz zdrowia.

Współczesna praktyka dowodzi, że wojsko, poza własnymi ustawowymi zadaniami edukacyjnymi, związanymi ze szkoleniem wojsk i kształceniem kadr dowódczych oraz personelu cywilnego, realizuje szereg zadań na rzecz edukacji w środowisku cywilnym. Pomoc udzielana instytucjom cywilnym (władzom publicznym, szkolnym oraz organizacjom pozarządowym) przybiera różne formy. Są to przedsięwzięcia o charakterze dydaktycznym i eksperckim (doradczym), to udzielanie pomocy finansowej, udostępnianie obiektów dydaktycznych i sportowych, sprzętu i uzbrojenia, a także wsparcie moralne działań różnych organizacji pozarządowych i instytucji państwowych.

Szczególnego znaczenia nabiera szeroko pojęta pomoc edukacyjna w razie pojawienia się symptomów różnego rodzaju zagrożeń, realizowana na rzecz profesjonalnych służb państwowych oraz całego społeczeństwa.

1.1.4. Zapewnienie funkcjonowania organów władzy i administracji w warunkach pokoju, kryzysu i wojny

Sprawne funkcjonowanie organów państwowych stanowi podstawowy warunek spełniania zadań związanych z kierowaniem całokształtem życia publicznego. W sytuacji normalnej, kryzysowej, jak i w czasie konfliktu muszą być one zdolne do wykonania czynności z zakresu ustawodawstwa (organy ustawodawcze), kontroli (organy kontrolne), wymiaru sprawiedliwości (organy sądowe) oraz zarządzania (administracja publiczna). W dalszej części pracy główną uwagę skupimy na organach o charakterze ustawodawczym i administracyjnym.

Organy ustawodawcze tworzą prawo państwowe, określając reguły postępowania władzy publicznej i zachowania obywateli, także w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Doświadczenie uczy, że w sytuacji zagrożeń działanie ustawodawcy

nabiera szczególnego znaczenia głównie w zakresie tworzenia i doskonalenia prawa w dziedzinie bezpieczeństwa, ale i tego, że pojawia się wiele trudności w zebraniu się tak licznego gremium decyzyjnego w jednym miejscu i w określonym czasie. Często więc uprawnienia prawodawcze z mocą ustawy zyskują organy jednoosobowe lub organy tworzone ze składu ciała ustawodawczego, o ograniczonej liczbie członków. W obydwu przypadkach dotyczy to głównie stanu wojny.

Najważniejszą rolę w dziedzinie bezpieczeństwa pełnią organy administracji. Ich zadaniem jest realizacja postanowień ustawodawcy w tej dziedzinie, wdrożenie prawa o charakterze wykonawczym, wraz z działaniami innowacyjnymi w zakresie ustawodawstwa, jednym słowem – rządzenie poprzez planowanie i organizowanie określonych działań, dostosowywanie struktury organizacyjnej administracji do określonych potrzeb, koordynację działań wielu narzędzi bezpieczeństwa, motywowanie i kontrolę realizacji zadań.

Zapewnienie funkcjonowania organów władzy i administracji to inaczej mówiąc – zapewnienie bezpieczeństwa, swobody i sprawności ich działań. Wymaga ono realizacji wielu względnie stałych przedsięwzięć, inaczej funkcji: ochronnych, obronnych, logistycznych, techniczno-organizacyjnych, a także w zakresie wsparcia decyzji. Przedsięwzięcia z tego zakresu realizowane są na mocy przepisów określonych ustawami i rozporządzeniami, m.in.: o ochronie osób i mienia, o powszechnym obowiązku obrony RP, o Policji, Straży Granicznej oraz Biurze Ochrony Rządu.

W czasie normalnym nie ma potrzeby udzielania wsparcia wojskowego w tym zakresie, jednak sytuacja może się znacznie zmienić, gdy pojawią się zagrożenia i ich skutki decydująco wpływające na zmianę jakościową w funkcjonowaniu administracji publicznej. Kierownicza kadra i pracownicy administracji publicznej będą zmuszeni do pracy w trybie nadzwyczajnym, wprowadzone będą zmiany organizacyjne, dokonywane będą przemieszczenia do wcześniej przygotowanych lub doraźnych miejsc pracy – rozwijany będzie system stanowisk kierowania w stałych, doraźnych lub z góry zaplanowanych miejscach rozmieszczenia. W ślad za tym poszczególne funkcje z zakresu zabezpieczenia nabiorą szczególnego znaczenia, a głównie: ochrona osób podlegających szczególnej ochronie, ochrona służących im obiektów, obrona przed ewentualnym atakiem zbrojnym, zapewnienie sprawnej łączności, zapewnienie usług logistycznych (m.in.: zaopatrzenie w wodę, żywność, materiały medyczne i produkty farmaceutyczne, materiały pędne i smary; zabezpieczenie transportowe, kwaterunkowe, sprzęty i materiały biurowe; usługi pralnicze; usuwanie nieczystości), opieka medyczna i ochrona weterynaryjna[18].

Osobną materię zabezpieczenia funkcjonowania organów władzy i administracji stanowi problematyka wsparcia decyzji, a więc zapewnienie intelektualnych,

[18] Szerzej: B. Wiśniewski, *Zapewnienie ciągłości funkcjonowania organów władzy i instytucji publicznych w okresie pokoju, kryzysu i wojny*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2001, s. 251–258.

technicznych i organizacyjnych warunków sprawnego decydowania, w niezwykle trudnej, dynamicznej i złożonej sytuacji systemowej[19].

Praktyka dowodzi, że zapewnienie wsparcia decyzji w Polsce napotyka wiele przeszkód. Wynika to z dwóch powodów: po pierwsze z obiektywnego faktu niedostatecznej organizacji aparatu zarządzającego do radzenia sobie w sytuacjach trudnych, szczególnie w obliczu zagrożeń i ich skutków; po wtóre z przyczyn subiektywnych, niedostatecznego przygotowania decydentów, biurokratycznych utrudnień i nadal resortowego podejścia do problematyki zarządzania bezpieczeństwem. Koronnym tego przykładem są nieustanne zmiany dokonywane w dziedzinie zarządzania kryzysowego, głównie na szczeblu krajowym, gdzie oprócz wypaczenia istoty tego zjawiska dokonywane są ciągłe zmiany organizacyjne w zakresie różnego typu ciał kolegialnych i doradczych. Ułomności zjawiska dowodzi przebogata działalność legislacyjna, potwierdzająca sens łacińskiej maksymy: *corruptissima re publica plurimae leges*, co tłumaczy się: „im większy nieład w państwie, tym liczniejsze ustawy".

W wielu państwach, także i w Polsce, niezbędna może się okazać pomoc wojskowa w zabezpieczeniu funkcjonowania organów władzy i administracji. Może ona mieć różny charakter, w zależności od charakteru czynników zagrożenia. Szczególnego znaczenia nabiera wówczas, gdy administracja cywilna jest głównym wykonawcą zadań z zakresu bezpieczeństwa, a więc w czasie zagrożeń o charakterze niemilitarnym, a szczególnie w czasie klęsk i katastrof, migracji na wielką skalę, masowych strajków lub załamania się funkcji publicznych (pocztowych, transportowych itd.).

Osobliwym przypadkiem wojskowego wsparcia, a raczej zastąpienia władz cywilnych w realizacji ich funkcji, jest wprowadzenie jurysdykcji władz wojskowych. Przewiduje to prawo wielu państw, z polskim włącznie: „Rada Ministrów w czasie stanu wojennego w szczególności [...] może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań zbrojnych"[20].

---

[19] „Sytuacja systemowa – charakter stanu systemu determinujący układ wzajemnych relacji (stosunków, interakcji) między systemem a jego bliższym i/lub dalszym otoczeniem (zewnętrzna sytuacja systemowa) albo między elementami (podsystemami) systemu (wewnętrzna sytuacja systemowa)". P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe AON" nr 4(45), Warszawa 2001, s. 30.

[20] Zob. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 11, ust. 1, pkt 5, DzU z 2002 r., nr 156, poz. 1301.

1.1.5. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Stan bezpieczeństwa i porządku publicznego wpływa na rozwój cywilizacyjny człowieka, na kształtowanie warunków, w jakich on żyje. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jednym z podstawowych zadań państwa, a w konsekwencji powołanych przez nie struktur organizacyjnych i instytucji prawnych.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny – to stan i proces zapewniania ochrony życia, zdrowia, mienia i innych wartości przed bezprawnymi działaniami oraz ochrony zasad współżycia społecznego i stosunków regulowanych normami prawnymi i zwyczajami. To zwalczanie przestępczości oraz zjawisk kryminogennych, zapewnienie ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie i zdrowie ludzkie, dorobek materialny i kulturalny społeczeństwa, a także przeciwdziałanie zbiorowym zakłóceniom porządku publicznego.

Ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego zazwyczaj przypisuje się organom policji i wymiaru sprawiedliwości. Jest to daleko idące uproszczenie, bowiem czynniki kształtujące poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zagrożenia w tej sferze są liczne i różnorodne, ujawniają się w wielu dziedzinach funkcjonowania państwa[21]. Na podstawie analizy przestępczości wyodrębniono i uszeregowano zasadnicze kategorie przestępstw mające decydujący wpływ na stan bezpieczeństwa obywateli, dóbr materialnych i niematerialnych oraz porządku publicznego. Ma to znaczenie nie tylko porządkujące i systematyzujące, ale przede wszystkim umożliwia określenie priorytetów działań podejmowanych przez podmioty bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wspólnych obszarów zadaniowych dla poszczególnych wykonawców z uwzględnieniem ich uprawnień i kompetencji.

Podstawę kategoryzacji stanowi kryterium ilościowo-wartościujące, co w rezultacie powoduje, że ich hierarchia odpowiada zazwyczaj społecznej ocenie bezpieczeństwa, koncentrującej się przede wszystkim na zagrożeniach bezpośrednich, w miejscu zamieszkania i najbliższym otoczeniu. Są to głównie: przestępstwa przeciwko mieniu, przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, fałszerstwa, terroryzm, przestępczość gospodarcza, przestępczość narkotyczna, korupcja, przestępczość zorganizowana. Inną kategorię stanowią naruszenia porządku publicznego traktowane jako wykroczenia, związane głównie z masowymi imprezami sportowymi, kulturalnymi i religijnymi, a także z wszelkiego rodzaju objawami protestów społecznych[22].

Główny problem, który ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności działań organów odpowiedzialnych za przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz przeciwdziałanie zbiorowym zakłóceniom porządku publicznego, sprowadza się do

---

[21] Szerzej na ten temat: W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo publiczne*, materiały z konferencji naukowej odbytej 4 i 5 listopada 1993 r. w AON.

[22] Por. K. Gąsiorek, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, cz. 2, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2001, s. 134–140.

koordynacji wysiłków podmiotów partycypujących w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego o różnym podporządkowaniu. W świetle postanowień ustawy o działach problematykę tę koordynuje minister spraw wewnętrznych i administracji.

System bezpieczeństwa i porządku publicznego jest przede wszystkim systemem funkcjonalnym. Biorąc za punkt wyjścia zakres pojęciowy bezpieczeństwa i porządku publicznego, należy stwierdzić, że jego strukturę podmiotową stanowią wszystkie instytucje, których działanie w szerszym lub węższym zakresie orientowane jest na zapewnienie ochrony osób i dóbr[23] przed bezprawnym działaniem innych osób. W świetle obowiązujących przepisów prawa podmiotami realizującymi zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego są zarówno Policja, straże gminne, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, jak i tzw. policje administracyjne – straże i inspekcje, którym z mocy prawa przypisano pewne uprawnienia kontrolne i egzekucyjne, a w określonych przypadkach także AW, ABW i BOR.

Złożony kształt systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego urzeczywistnia się w trakcie przedsięwzięć o charakterze przekraczającym możliwości i zakres działania jednej służby państwowej. Okazją do pełnej aktywności planistycznej i operacyjnej podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce są (były) m.in.: wizyty papieskie, przywódców państw, wielkie imprezy sportowe; tragiczne powodzie, transporty odpadów radioaktywnych przez Polskę i inne przedsięwzięcia. Największego zaangażowania wymagały jednak wspomniane wizyty Karola Wojtyły, gdyż obejmowały nie tylko sprawy bezpieczeństwa tej osoby, lecz także zagadnienia bezpieczeństwa związane z podejmowanymi na masową skalę przemieszczeniami ludzi oraz masowymi zgromadzeniami w czasie spotkań z Papieżem.

Nie można jednak ulegać wrażeniu, że tylko złożone sytuacje wywołują potrzebę interdyscyplinarnego działania. Czas normalny to także czas współpracy na rzecz realizacji funkcji operacyjnych (pozyskiwanie informacji, wykrywanie, ściganie itd.), interwencyjnych, kontrolno-orzekających (kontrolowanie i orzekanie o przestrzeganiu przepisów prawa), egzekucyjnej i wychowawczej.

Część zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego realizują profesjonalne służby wojskowe (ŻW oraz wojskowe organy porządkowe) na terenie administrowanym przez instytucje podległe lub nadzorowane przez MON oraz w stosunku do żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, niebędących w czynnej służbie w czasie noszenia mundurów oraz odznak i oznak wojskowych, pracowników zatrudnionych w jednostkach wojskowych (JW), osób przebywających na terenach lub w obiektach JW oraz innych osób podlegających orzecznictwu sądów wojskowych lub współdziałających w popełnieniu przestępstwa zabronionego ustawą. W zakres WWWCiSp wejdą zatem te działania, które wiążą się

[23] Pojęcie „dobro" oznacza nie tylko życie, zdrowie i mienie, ale również wartości niematerialne, jak np. nietykalność, wolność, nienaruszalność mieszkania, tajemnicę korespondencji itp. Por. T. Hanousek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1996, s. 19.

z zasileniem (wsparciem) służb cywilnych w działaniach ustawowo im przypisanym, gdy same nie są w stanie sprostać pojawiającym się wyzwaniom, tak na etapie zapobiegania, przygotowania i reagowania, jak i przywracania stanu normalnego.

1.1.6. Ochrona życia i zdrowia ludzi oraz ochrona dóbr i środowiska przed negatywnymi skutkami działalności człowieka i sił natury, w tym zapewnienie materialnych i duchowych warunków przetrwania

Problematyka poruszana w tym zagadnieniu stanowi jedną z najistotniejszych misji demokratycznego państwa, a z uwagi na znaczącą rolę wsparcia wojskowego wymaga szczególnego potraktowania.

Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2003 roku, wnosząc nowe wartości w pojmowaniu istoty bezpieczeństwa, podejmuje również problemy ochrony ludności, dóbr i środowiska w obliczu nowych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa. Już nie tylko przyczyny natury militarnej, lecz również inne zagrożenia (m.in.: terroryzm, degradacja środowiska, proliferacja broni masowego rażenia, przestępczość zorganizowana i pospolita, destabilizacja sytuacji finansowo-kapitałowej i gospodarczej, klęski żywiołowe, katastrofy i awarie techniczne, epidemie) oddziałują na życie i zdrowie ludzi, ich dobra i środowisko naturalne.

Ochrona ludności, w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny, jest również jednym z zadań pozamilitarnych ogniw obronnych określonych strategią obronności RP z 2000 roku.

Dokumenty doktrynalne znajdują swoje odzwierciedlenie w postanowieniach prawa polskiego, a także w rozwiązaniach natury organizacyjnej, służących podejmowaniu działań na rzecz ochrony ludności, dóbr i środowiska w obliczu zagrożeń płynących z zewnątrz, jak i mających charakter krajowy, regionalny lub lokalny. Zadania w tym zakresie należą do zakresu działania administracji cywilnej (rządowej i samorządowej), zaś pomoc wojskowa zyskuje tu największe znaczenie, głównie z uwagi na rozmiar przyczyn i skutków wymagających jej stosowania.

Regulacje prawne, głównie w zakresie ochrony ludności, dóbr i środowiska nie mają jeszcze czytelnego charakteru. Nadal występuje dualizm rozwiązań na czas pokoju i na czas wojny. Zamiast jednolitej regulacji tych problemów na wszystkie stany i okoliczności funkcjonowania państwa, w licznych ustawach i przepisach wykonawczych misja ochrony ludności traktowana jest z różnego punktu widzenia, w zależności od sensu danego przepisu prawa. Towarzyszy temu wiele przekłamań spowodowanych zarówno tendencjami natury resortowej, jak i modą na fałszywie pojmowane „zarządzanie kryzysowe".

W rozumieniu ustawy o ochronie przeciwpożarowej przedsięwzięcia mające na celu ochronę życia, zdrowia, mienia i środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem wchodzą w zakres ochrony przeciwpoża-

rowej[24]. W ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej problematyka ta potraktowana jest bardzo enigmatycznie. Starannie natomiast są podjęte problemy ochrony środowiska w ustawie z dnia 27 kwietnia z 2001 r. Prawo ochrony środowiska, której sens zgodny jest z jej tytułem. Jednak w tym wypadku ustawodawca reguluje sprawy podjęcia lub zaniechania działań, umożliwiających zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej, konsekwentnie do zagrożeń wynikających z faktu eksploatacji instalacji lub urządzeń (mogących spowodować poważne awarie niebezpieczne dla środowiska naturalnego[25]) oraz emisji do wody, powietrza, gleby lub ziemi substancji i energii (ciepła, hałasu, wibracji lub pola magnetycznego). Ustawa nie podejmuje problematyki klęsk żywiołowych.

Osobną materię stanowi prawo w zakresie ochrony ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowania i udzielania pomocy poszkodowanym w czasie wojny. Problematykę tę podejmuje (bo nie reguluje całkowicie) ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, w dziale czwartym, zatytułowanym „OBRONA CYWILNA". Niejasny zapis art. 137 sprawia, że kontrowersje wokół rozumienia obrony cywilnej w Polsce mają swoje obiektywne uzasadnienie. W pierwszej części artykułu stwierdza się, że: „Obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny [...]", a chwilę dalej: „[...] oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków"[26]. Nie jest to więc podejście przedmiotowe do misji, którą spełnia państwo na rzecz ochrony ludności itd., lecz ujęcie podmiotowe poprzez wskazanie organizacji zwanej obroną cywilną. Co ciekawe, polskie prawo nie odpowiada prawu międzynarodowemu, w którym stwierdza się, że: „W rozumieniu niniejszego protokołu: określenie „obrona cywilna" oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych niżej, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przezwyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Są to następujące zadania: służba ostrzegawcza; ewakuacja; przygotowanie i organizowanie schronów; obsługa środków zaciemnienia; ratownictwo; służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną; walka z pożarami; wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych; odkażanie i inne podobne działania ochronne; dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia; doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej; doraźne grzebanie zmarłych; pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania; dodatkowe

[24] Zob. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, art. 1, DzU z 2002 r., nr 147, poz. 1229.

[25] W rozumieniu ustawy oddziaływanie na środowisko obejmuje również oddziaływanie na zdrowie ludzi.

[26] Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 137, DzU z 2002 r., nr 21, poz. 205.

rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne"[27].

Projekty nowych ustaw (o krajowym systemie ratowniczym oraz o bezpieczeństwie obywatelskim) nie budzą większej nadziei na poprawienie sytuacji prawno-organizacyjnej w zakresie ochrony ludności, dóbr i środowiska. Projektodawca, zamiast zwrócić większą uwagę na sens ustawy (szczególnie tej drugiej), podejmuje tak wiele i tak różnorodnych i odmiennych problemów z zakresu bezpieczeństwa, że trudno dociec właściwej intencji działania prawodawczego.

Ze względu na ogólny nieład w tej dziedzinie przyjmujemy, że ochrona ludności oznacza „[...] kompleks interdyscyplinarnych przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia oraz dóbr i środowiska przed niebezpieczeństwami spowodowanymi działaniem sił natury lub działalnością człowieka, przezwyciężanie ich następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania"[28].

W warunkach życia codziennego do ochrony ludności, w tym ratownictwa, przeznaczone są etatowe, wyspecjalizowane jednostki, których zadaniem jest udzielanie niezbędnej pomocy. Wypadki drogowe, kolejowe, awarie sieci elektrycznych, gazowych, wezwania pogotowia ratunkowego nie naruszają i nie zakłócają normalnego, w miarę spokojnego funkcjonowania społeczeństwa, a przeznaczone do ochrony życia i zdrowia służby potrafią zapanować nad sytuacją. Problem ochrony ludności zaczyna się zdecydowanie komplikować, gdy „niepożądane" zdarzenia zaczynają burzyć porządek dnia codziennego, zostają naruszone i zachwiane podstawowe procesy społeczne, społeczeństwo przestaje normalnie funkcjonować, z obawą oczekując rozwoju wydarzeń. Państwo w takiej sytuacji musi być szczególnie przygotowane do szybkiego i skutecznego opanowania i zlikwidowania lub zminimalizowania potencjalnego i realnego zagrożenia.

Ze względu na wprost nieograniczoną możliwość wystąpienia różnorodnych zagrożeń, związanych zarówno z działaniem sił przyrody, jak i rozwojem cywilizacyjnym oraz zagrożeniem militarnym, do udziału w ochronie ludności muszą zostać powołane różnego rodzaju siły, które będą przejmowały decydującą rolę w zależności od rodzaju zagrożenia. Wszystkie te siły muszą jednak działać w obrębie jednego – sprawnie funkcjonującego systemu.

Ochrona ludności obejmuje działania w zakresie: zapewnienia stosowania prawa państwowego i międzynarodowego w dziedzinach związanych z ochroną praw człowieka i życia ludzkiego, mienia i dóbr kultury oraz środowiska jego bytowania; zapewnienia odpowiedniego poziomu gotowości sił i środków ochrony ludności; reagowania na zdarzenia dnia codziennego o charakterze nagłym, stanowiące zagrożenie o małym (lokalnym) stopniu intensywności i usuwania ich skutków; zapobiegania sytuacjom o charakterze kryzysowym i przygotowywania się do ich rozwiązywania poprzez stworzenie społecznie akceptowanych warunków funkcjo-

[27] Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., *dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* (Protokół I), art. 61.

[28] W. Kitler, *Obrona narodowa III RP...*, wyd. cyt., s. 315.

nowania ludności w czasie kryzysu; wspierania operacji pokojowych sił zbrojnych w czasie pokoju, a także wspierania międzynarodowych akcji humanitarnych[29].

Działalność w zakresie ochrony ludności realizowana jest we wszystkich warunkach i okolicznościach funkcjonowania państwa, ze względu na które można wyróżnić trzy stany realizacji zadań w tej materii:

– **permanentnego czuwania i doraźnego reagowania**: podejmowanie codziennych, rutynowych czynności, nakierowanych na ratowanie osób, mienia i środowiska oraz likwidowanie bezpośrednich skutków zaistniałych zdarzeń o charakterze nagłym i przemożnym, a także zapobieganie i przeciwdziałanie możliwym zagrożeniom;

– **kryzysowy**: reagowanie w sytuacji powstania zagrożenia prowadzącego bezpośrednio do stanu kryzysowego oraz w czasie trwającego kryzysu (mamy tu na uwadze kryzysy niemilitarne oraz polityczno-militarne);

– **ochrony ludności w czasie wojny (konfliktu zbrojnego)**: ochrona ludności zgodnie z regułami prawa międzynarodowego.

W tytule niniejszego zagadnienia podkreślono również problematykę **zapewnienia materialnych i duchowych warunków przetrwania ludności**, która mieści się w obszarze ochrony ludności, jednak z uwagi na jej znaczenie w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej oraz w planowaniu cywilnym na sytuacje nadzwyczajne w NATO warto poświęcić jej nieco uwagi.

Prawo międzynarodowe (czwarta konwencja genewska oraz protokół I) zobowiązuje strony konfliktu do pomocy na rzecz ludności cywilnej w zakresie zaopatrzenia w żywność i lekarstwa oraz odzież, artykuły pościelowe, zapewnienia doraźnych pomieszczeń mieszkalnych i innego zaopatrzenia, istotnego dla przetrwania ludności cywilnej terytorium okupowanego, a także przedmiotów niezbędnych dla kultu religijnego. Również w cytowanym już artykule 61 protokołu dodatkowego pierwszego podkreśla się znaczenie takich misji, jak: udzielanie pierwszej pomocy oraz opieka religijna; dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia oraz doraźne przywracanie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej.

W decyzji Unii Europejskiej w sprawie programu współpracy w zakresie ochrony cywilnej podnosi się m.in. problem podejmowania przez wspólnotę działań w celu polepszenia technik i metod reagowania, a także **bezzwłocznej (natychmiastowej) pomocy po zdarzeniu nadzwyczajnym**[30].

Do zasadniczych celów planowania cywilnego na sytuacje nadzwyczajne w NATO zalicza się m.in.: **zapewnienie w okresie kryzysu i wojny możliwego do zaakceptowania poziomu życia społecznego i gospodarczego** oraz **pomoc i ochronę ludności cywilnej w okresie kryzysu i wojny**. W realizację tej misji zostały zaangażowane liczne instytucje i organizacje Sojuszu, a głównie Wysoki Komitet Planowania Cywilnego na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń oraz dzia-

[29] Zob. W. Kitler, *Siły zbrojne a obrona cywilna (niemilitarna)*, AON, Warszawa 1999, s. 33–34.

[30] Zob. Council decision of 9 December 1999 *establishing a Community action programme in the field of civil protection*, Official Journal of the European Communities, 1999/847/EC.

łające pod jego kierunkiem komitety ds.: europejskiego transportu śródlądowego; przewozów oceanicznych; lotnictwa cywilnego; planowania paliwowego; żywności i rolnictwa; gotowości przemysłu; łączności cywilnej; ochrony cywilnej oraz planowania medycznego.

Także strategia obronności RP poruszała problemy w przedmiotowej materii, stwierdzając, że do podstawowych funkcji pozamilitarnych ogniw obronnych należy **zapewnienie materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności** w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny.

Zdajemy sobie sprawę z tego, że zadanie zapewnienia materialnych i duchowych warunków przetrwania ludności cywilnej w czasie zagrożeń, podobnie jak inne misje z zakresu ochrony ludności, nie może leżeć ani w gestii formalnej organizacji Obrona Cywilna, ani Państwowej Straży Pożarnej, ani żadnej innej instytucji, lecz stanowi misję państwa i jej poszczególnych szczebli organizacyjnych (centralny, wojewódzki, powiatowy i gminny), których władze integrują działania wszelkich dostępnych narzędzi w państwie.

Praktyka dowodzi, że rola sił zbrojnych w ochronie ludności jest bezsporna. Ich predyspozycje ludzkie i techniczne pozwalają na to, by w razie koniecznej potrzeby udzielić wszechstronnego wsparcia władzom cywilnym w wielu dziedzinach ochrony ludności, tak na etapie zapobiegania, przeciwdziałania i reagowania, jak i w trakcie odbudowy, czyli przywracania stanu normalnego.

1.1.7. Ochrona gospodarki i infrastruktury ekonomicznej kraju

Ochrona interesów gospodarczych, a właściwiej i szerzej – interesów ekonomicznych państwa stanowi szczególną materię bezpieczeństwa, a głównie bezpieczeństwa narodowego. Dotyczy to m.in. bezpieczeństwa surowcowego, energetycznego, finansowego, technologicznego i żywnościowego państwa i jego podmiotów gospodarczych, swobody w dziedzinie handlu, połowów morskich, a także bezpieczeństwa infrastruktury: łączności, energetyki, systemów teleinformatycznych, budownictwa i transportu (śródlądowego, żeglugi oceanicznej i lotnictwa).

Z punktu widzenia wojskowego wsparcia władz cywilnych na uwagę zasługują kwestie ochrony gospodarki i infrastruktury ekonomicznej kraju, jako elementu szeroko pojętego bezpieczeństwa ekonomicznego. Mamy tu na uwadze szczególnie zagadnienia bezpieczeństwa związane z: systemami energetycznymi; obrotem z zagranicą towarami i technologiami; transportem morskim i żeglugą morską; portami i przystaniami morskimi; produkcją roślinną i zwierzęcą, ochroną zdrowia zwierząt oraz jakością środków spożywczych; rybołówstwem morskim; przetwórstwem i przechowalnictwem rolno-spożywczym; infrastrukturą transportową (drogową, kolejową, lotniczą) oraz komunikacją publiczną, a także z całą infrastrukturą krytyczną (całokształtem instytucji, urządzeń i zasobów oraz sił infrastruktury

kraju szczególnie narażonej na zakłócenia wynikające z działania sił natury i człowieka).

Awaria systemów energetycznych wymaga dostarczenia ludności i instytucjom użyteczności publicznej zastępczych źródeł energii, przeprowadzenia napraw na dużą skalę, wykonania wielu zadań transportowych, a ponadto, w razie zagrożeń terrorystycznych lub wojennych, ochrony określonych instalacji i urządzeń sieci energetycznej. Transport morski i żegluga morska narażone są na wiele niebezpieczeństw wynikających z nieprzewidywalności żywiołu wody, awarii technicznych, a także aktów terrorystycznych. W razie konfliktów zbrojnych może się również pojawić niebezpieczeństwo zablokowania lub ograniczenia dostaw surowców i produktów drogą morską. Zapewnienie bezpieczeństwa tychże dostaw może się stać sprawą o kluczowym znaczeniu. Obrót z zagranicą towarami i technologiami, poza naturalnym utrudnieniem wynikającym z istnienia konkurencji, może być narażony na niebezpieczeństwa wynikające z przestępczości gospodarczej, szpiegostwa, a w razie wystąpienia sytuacji konfliktowych – zagrożona zostaje działalność przedsiębiorców poprzez ograniczenie ich zobowiązań gospodarczych, a nawet zabór mienia, w drodze administracyjnej lub działalności przestępczej. Produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz przetwórstwu i przechowalnictwu rolno-spożywczemu towarzyszy niebezpieczeństwo zachorowań zwierząt i ludzi (choroby odzwierzęce oraz następstwa skażeń i zakażeń żywności i wody), skażenie i zakażenie żywności. Ostatnie lata doświadczeń pokazują, że w radzeniu sobie z tymi problemami należy angażować coraz więcej sił, a w razie klęsk żywiołowych zjawiska te mogą osiągnąć poziom epidemii i pandemii chorób ludzi i zwierząt. Wiele elementów infrastruktury kraju, poza zagrożeniami wynikającymi z klęsk żywiołowych i awarii technicznych, narażonych jest również na skutki protestów społecznych i innych form społecznego niezadowolenia (np. strajki pocztowców, służby zdrowia, blokady itd.). Szczególną troską otacza się infrastrukturę krytyczną, do której zalicza się m.in.: systemy zaopatrzenia w energię i paliwa; systemy telekomunikacyjne i informatyczne; bankowe; zaopatrzenia w wodę i żywność; obiekty ochrony zdrowia; transportowe; administracji publicznej; pocztowe; ratownicze, bezpieczeństwa i porządku publicznego, obiekty i urządzenia na granicy państwowej; przemysł chemiczny, obronny, przetwórstwa spożywczego.

We wszystkich tych obszarach działalności, w mniejszym lub większym zakresie, może wystąpić potrzeba wezwania o pomoc wojskową. Zakres tej pomocy jest różny w poszczególnych państwach, powyższa lista prezentuje jednak niemal wszystkie, najczęściej powtarzające się dziedziny wsparcia w zakresie ochrony gospodarki i infrastruktury ekonomicznej kraju.

1.1.8. Zintegrowane zarządzanie granicą państwową

Zapewnienie sprawnej i efektywnej ochrony granicy państwowej, jak się stwierdza w strategii bezpieczeństwa narodowego RP, należy do grupy najważniejszych zadań państwa z zakresu wewnętrznych aspektów bezpieczeństwa. Uznaje się, że „[...] dobrze i skutecznie strzeżona granica jest odbierana przez społeczeństwo jako świadectwo siły i sprawności państwa, jako wyraz bezpieczeństwa jego obywateli"[31]. Jest też jednym z instrumentów regulacji stosunków społeczno-gospodarczych z bliższym i dalszym otoczeniem państwa. Współcześnie wzrosło znaczenie przygotowania wzmożonej szeroko pojętej ochrony granicy na potrzeby reagowania na różne sytuacje o charakterze nadzwyczajnym.

Przystąpienie do Unii Europejskiej jest jedną z przyczyn, która stawia Polskę przed koniecznością przeprowadzenia określonych zmian dostosowujących dotychczasowy system ochrony granicy państwowej do norm unijnych. Zmianie ulegają zasady i procedury systemu ochrony, a także kompetencje oraz struktury służb i instytucji zaangażowanych w zarządzanie granicą. Celem dokonywanych zmian jest zapewnienie pełnej szczelności i bezpieczeństwa zewnętrznej granicy wspólnoty, a zarazem stworzenie warunków swobodnego przepływu osób i towarów przez granicę wewnętrzną.

Oprócz rozbudowy infrastruktury i poprawy jakości wyposażenia służb realizowane prace mają doprowadzić do lepszej koordynacji oraz spójnej i konsekwentnej współpracy krajowych służb i instytucji, głównie przez zmianę jakości kontaktów pomiędzy nimi. Kontynuowane i rozwijane będzie też współdziałanie z partnerami z państw Unii Europejskiej oraz ze służbami państw sąsiednich, do niej nienależących. Od 1990 r. proces tworzenia nowego systemu ochrony granicy państwowej nabrał szczególnego impetu, ukierunkowany jest nie tyle na poprawę jakości pracy i wyposażenia służb, co na zintegrowanie połączonych działań na granicy państwa i w głębi kraju. Zakres przedsięwzięć związanych z ochroną granicy państwowej ilustruje skład i zadania, powołanego zarządzeniem prezesa Rady Ministrów z 30 października 1998 r. Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej, zwany dalej Zespołem[32].

Zespół koordynuje prace realizowane przez wiele naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji państwowej. Do jego zadań należy m.in.: przygotowanie programów zagospodarowania granicy i ich finansowania; inicjowanie oraz opiniowanie działań zapewniających efektywną pracę organów kontroli granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej; inicjowanie i opiniowanie działań usprawniających osobowy i towarowy ruch graniczny; współpraca z samorządem terytorialnym w zakresie zagospodarowania granicy; opracowanie i opiniowanie stosownych regulacji prawnych.

---

[31] S. Ziółkowski, *W ochronie granicy państwowej*, „Polska Zbrojna" z 12.06.1995 r., s. 6.

[32] *Polska strategia zintegrowanego zarządzania granicą*, „Przegląd Rządowy" lipiec 2000, nr 7(109), s. 101.

Minister właściwy ds. wewnętrznych nie tylko przewodniczy Zespołowi, lecz nadzoruje Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz Komendanta Głównego Policji, wojewodów oraz Władzę Wdrażającą Program Współpracy Przygranicznej PHARE. Bezpośrednio odpowiedzialny za zintegrowane zarządzanie granicą w MSWiA jest podsekretarz stanu – zastępca przewodniczącego ww. Zespołu. Skład Zespołu świadczy o zakresie przedmiotowym zarządzania granicą państwową. Tworzą go: przewodniczący – minister spraw wewnętrznych; zastępca przewodniczącego – podsekretarz stanu w MSWiA; przedstawiciele (sekretarze stanu lub podsekretarze) ministerstw: finansów; gospodarki, pracy i polityki społecznej; obrony narodowej; środowiska; Skarbu Państwa; spraw zagranicznych; rolnictwa i rozwoju wsi; infrastruktury; zdrowia; sekretarz w Komitecie Integracji Europejskiej, prezes w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych; prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast; prezes Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców; szef Służby Celnej; komendanci główni: Policji oraz Straży Granicznej[33].

Zintegrowany system zarządzania granicą państwową realizuje następujące zadania:

a) *kontrola ruchu granicznego*, a w tym:

– Straż Graniczna: kontrola ruchu granicznego i ochrona (fizyczna) granicy państwowej;

– Policja: przeciwdziałanie nielegalnej migracji, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, współpraca ze SG w zakresie wymiany informacji, wspólnych przedsięwzięć operacyjno-rozpoznawczych oraz wspólnych działań prewencyjnych;

– służba imigracyjna: realizacja polityki imigracyjnej we współdziałaniu z innymi resortami i służbami;

– Ministerstwo Spraw Zagranicznych: kształtowanie polityki wizowej i konsularnej oraz współpracy transgranicznej;

b) *kontrola przepływu towarów*:

– administracja celna (Służba Celna): wymiar i pobór należności celnych i podatków, kontrola obrotu towarowego z zagranicą, kontrola dewizowa; kontrola ograniczeń pozataryfowych;

– Inspekcja Celna: kontrola legalności pochodzenia towarów; zwalczanie przestępczości dotyczącej obrotu towarowego z zagranicą;

– Inspekcja Ochrony Roślin: kontrola fitosanitarna towarów importowanych;

– Inspekcja Weterynaryjna: kontrola weterynaryjna środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego;

---

[33] W strategii zintegrowanego zarządzania granicą państwową wymieniono organy, które w obecnym stanie organizacyjnym administracji publicznej nie występują (minister gospodarki, minister transportu i gospodarki morskiej, minister łączności, prezes Głównego Urzędu Ceł). Powyżej przedstawiono więc aktualne dane: minister gospodarki, pracy i polityki społecznej zamiast ministra gospodarki, minister infrastruktury zamiast ministra transportu i gospodarki morskiej oraz ministra łączności, a w miejsce prezesa GUC – szef Służby Celnej.

– Centralny Inspektorat Standaryzacji: weryfikacja jakości handlowej towarów rolno-spożywczych w obrocie z zagranicą;

– Ministerstwo Zdrowia: kontrola sanitarna środków spożywczych na przejściach granicznych;

– Państwowa Agencja Atomistyki: nadzór nad kontrolą przepływu przez granicę źródeł i materiałów promieniotwórczych;

c) *utrzymanie infrastruktury granicznej*:

– Straż Graniczna: wykonanie i utrzymanie znaków granicznych, budowa strażnic i sieci łączności;

– wojewodowie: utrzymanie drogowych przejść granicznych;

– Ministerstwo Infrastruktury: utrzymanie kolejowych, morskich i lotniczych przejść granicznych;

– Ministerstwo Środowiska: utrzymanie rzecznych przejść granicznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych.

Duże znaczenie przywiązuje się do rozwinięcia współpracy międzynarodowej i z instytucjami krajowymi, takimi jak: Policja, Służba Celna, Państwowa Agencja Atomistyki, urzędy pracy, urzędy kontroli skarbowej, wojewodowie i samorządy lokalne. Będzie kontynuowana współpraca z ABW, WSI, Żandarmerią Wojskową, Wojskami Lotniczymi i Obrony Powietrznej, Marynarką Wojenną.

W dążeniu do uszczelnienia granicy i poprawy skuteczności działania Straży Granicznej wprowadza się regulacje w zakresie: uprawnienia SG do podejmowania działalności na terenie całego kraju oraz zwalczania nielegalnego zatrudnienia; rozszerzenia zadań SG o rozpoznanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, w zakresie nielegalnego przekraczania granicy; przestępstw skarbowych pozostających w związku z przekraczaniem granicy lub przemieszczaniem przez nią niektórych towarów i przedmiotów oraz dotyczących cudzoziemców; przyznania tej formacji uprawnień o charakterze operacyjno-rozpoznawczym – na zasadach przyjętych w ustawie o Policji, w tym uprawnień do kontroli operacyjnej korespondencji i przesyłek pocztowych, podsłuchiwania i utrwalania rozmów, prowadzenia tzw. zakupu kontrolowanego (tylko za zgodą właściwego prokuratora).

Formacją współpracującą z SG jest Policja. Nowe koncepcje działania wymuszają potrzebę podjęcia przez Policję działań wspomagających SG i służby celne, nie tylko na terenach przygranicznych, lecz na obszarze całego kraju. Podstawę do podjęcia działań stanowi ustawa o Policji oraz porozumienie o współdziałaniu Policji i Straży Granicznej z 15 czerwca 1998 r. konieczne jest zaktywizowanie działań Policji w zakresie: przeciwdziałania nielegalnemu przekraczaniu granicy i przemytowi; wykrywania i zapobiegania nielegalnej migracji i handlowi ludźmi; niedopuszczenia do przemytu narkotyków, broni, amunicji, materiałów wybuchowych, radioaktywnych i jonizujących; zatrzymywania osób poszukiwanych; zapewnienia bezpieczeństwa podróżnym.

W świetle zadania uszczelnienia zewnętrznej granicy Unii – rola Policji wzrasta i można ją obecnie uznać za najważniejszego partnera Straży Granicznej.

W zakresie kontroli przepływu towarów główną rolę spełnia administracja (służba) celna (SC) i jednostki terenowe. Jej działania ukierunkowane są na zapobieganie i zwalczanie zjawiska przemytu.

Podstawę funkcjonowania administracji celnej stanowi zasada, że „sprawna i skuteczna administracja celna to taka, która sprzyja rozwojowi handlu, a przez to wspiera rozwój gospodarczy i konkurencyjność gospodarki kraju lub regionu, skutecznie równoważąc funkcję kontrolną z funkcją wspierania (ułatwiania) [...] handlu"[34].

Wysiłki SC powinna uzupełniać Inspekcja Celna (IC), która jest instrumentem ochrony porządku finansowego państwa w zakresie zwalczania naruszeń prawa w obrocie towarowym z zagranicą i obrocie towarami pochodzącymi z zagranicy. Do zadań IC m.in. należy: rozpoznanie, zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie obrotu towarowego z zagranicą; kontrola legalności pochodzenia towarów; w sytuacjach szczególnych – ochrona funkcjonariuszy celnych, miejsc odpraw i obiektów administracji celnej.

Ważne miejsce w dotychczasowym obrocie towarowym z zagranicą odgrywa Centralny Inspektorat Standaryzacji (CIS) podlegający nadzorowi ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Państwowy nadzór standaryzacyjny weryfikuje jakość handlową towarów rolno-spożywczych przez: dokonywanie oceny i wydawanie orzeczeń o jakości towarów; prowadzenie doradztwa i udzielanie informacji dotyczących przepisów, norm i wymogów w zakresie jakości handlowej; współpracę w tym zakresie z krajowymi oraz międzynarodowymi organami, jednostkami i organizacjami.

Z organami kontroli obrotu towarowego na granicy współpracują ponadto służby fitosanitarna i weterynaryjna. Służba fitosanitarna musi dostosować zasady i standardy realizowanych kontroli do przepisów prawnych i praktyki kontrolnej służb ochrony roślin wspólnoty. Zadaniem weterynaryjnej kontroli granicznej jest ochrona kraju przed przenikaniem z zagranicy zakaźnych chorób zwierząt oraz środków szkodliwych dla zdrowia ludzi i zwierząt w produktach spożywczych pochodzenia zwierzęcego.

Kontrola wwozu do kraju źródeł i materiałów promieniotwórczych podlega nadzorowi Państwowej Agencji Atomistyki (PAA). Realizowana jest według ustalonych procedur za pomocą stacjonarnych urządzeń pomiarowych oraz przenośnych radiometrów na przejściach drogowych i kolejowych oraz w portach morskich i lotniczych. Obsługuje je personel Straży Granicznej kontrolujący pojazdy i przesyłki towarowe[35].

Nowy model zarządzania granicą państwową, w szerokim tego słowa znaczeniu, zakłada przeniesienie wysiłku z ochrony linii granicznej na zintegrowane i uzupełniające się działania wielu służb na obszarze całego państwa. Odpowiednią kontrolę i zabezpieczenie mają stanowić służby wewnętrzne oraz wyraźny wzrost

---

[34] *Polska strategia zintegrowanego...*, wyd. cyt., s. 141.

[35] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce* (projekt założeń opracowanych w MSWiA, cz. 1 i 2), MSWiA, Warszawa 2000, s. 118–119.

policyjnych uprawnień operacyjno-rozpoznawczych Straży Granicznej, Policji i Inspekcji Celnej. W normalnym trybie funkcjonowania poszczególnych służb, uczestniczących w zarządzaniu granicą państwową, pomoc wojskowa dotyczy głównie zagadnień ochrony fizycznej granicy, głównie na Bałtyku, prowadzenia działań o charakterze operacyjno-rozpoznawczym, a także wsparcia w zakresie radiolokacyjnego dozorowania granicy na morzu terytorialnym. W razie wystąpienia zagrożeń istotnie zakłócających proces zarządzania granicą państwową (m.in.: klęski, masowe migracje, katastrofy ekologiczne na Bałtyku i na rzekach granicznych, przygraniczny konflikt zbrojny, naruszenia granicy przez uzbrojone bandy) pomoc wojskowa okazuje się niezbędna, tak w wielu państwach, jak i w Polsce.

1.1.9. Ochrona obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa

Dokonując ogólnego podziału obszarów, obiektów, urządzeń i transportów podlegających ochronie ze względu na ich znaczenie dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych interesów państwa można wyróżnić:

a) według kryterium ważności, bez brania pod uwagę klasyfikacji zawartej w przepisach prawnych RP:

– obszary, obiekty, urządzenia i transporty **szczególnie ważne** dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych interesów państwa;

– obszary, obiekty, urządzenia i transporty **ważne** dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych interesów państwa;

– **inne** (**mniej ważne**) obszary, obiekty, urządzenia i transporty dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych interesów państwa, które podlegają obowiązkowej ochronie;

b) według kryterium ważności wynikającego z prawa RP:

– **obiekty i urządzenia o szczególnym znaczeniu**, których ochrona regulowana jest przepisami ustawy o Biurze Ochrony Rządu;

– **obiekty szczególnie ważne** dla bezpieczeństwa i obronności państwa, których ochrona regulowana jest przepisami ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz rozporządzeniem wykonawczym Rady Ministrów w tej sprawie;

– **obszary, obiekty, urządzenia i transporty ważne** dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa, których ochronę reguluje ustawa o ochronie osób i mienia.

Pierwszy z powyższych podziałów ma charakter teoretyczny, a co za tym idzie umożliwiający analizę przedmiotowej problematyki z punktu widzenia teorii problemu. Ze względu jednak na to, że badania służyły m.in. określeniu zakresu

WWWCiSp w rzeczywistości prawno-organizacyjnej RP, dalsze rozważania prowadzone będą zgodnie z podziałem wynikającym z praktyki problemu.

Problematyce ochrony obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu, których ochrona regulowana jest przepisami ustawy o BOR, poświęcono już uwagę w części dotyczącej ochrony porządku konstytucyjnego, omawiając zagadnienia ochrony osób, obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego. Z tego też względu w dalszej części zagadnienia mowa będzie o ochronie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ochronie obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa.

W podejściu praktycznym można zauważyć pewne różnice w tytułach odpowiednich aktów prawnych, regulujących obie powyższe dziedziny ochrony. W jednym wypadku mowa jest o obiektach, zaś w drugim o obszarach, obiektach, urządzeniach i transportach (chociaż w tym wypadku ustawa dotyczy ochrony osób i mienia).

Analiza postanowień w sprawie dwóch ostatnich kategorii ochrony pozwala dostrzec pewną właściwość. Otóż w warunkach pokojowego (lepiej – normalnego) funkcjonowania państwa sprawy ochrony obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych itd. reguluje ustawa o ochronie osób i mienia, powierzając tę ochronę specjalistycznym uzbrojonym formacjom ochronnym (SUFO), zaś w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny – ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP i rozporządzenie wykonawcze w tej sprawie, wprowadzając pojęcie „specjalnie tworzonych w tym celu jednostek zmilitaryzowanych".

Ustawa o ochronie osób i mienia najszerzej i najpełniej ujmuje istotę obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, zasad tworzenia i funkcjonowania wewnętrznych służb ochrony, zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, wymagań kwalifikacyjnych i uprawnień pracowników ochrony, nadzoru nad funkcjonowaniem ochrony osób i mienia oraz zasad ochrony transportowanej broni, amunicji, materiałów wybuchowych, uzbrojenia, urządzeń i sprzętu wojskowego.

Ochrona osób i mienia realizowana jest w formie: **bezpośredniej ochrony fizycznej**: stałej lub doraźnej, polegającej na stałym dozorze sygnałów przesyłanych, gromadzonych i przetwarzanych w elektronicznych urządzeniach i systemach alarmowych; polegającej na konwojowaniu wartości pieniężnych oraz innych przedmiotów wartościowych lub niebezpiecznych; **zabezpieczenia technicznego**, polegającego na: montażu elektronicznych urządzeń i systemów alarmowych, sygnalizujących zagrożenie chronionych osób i mienia, oraz eksploatacji, konserwacji i naprawach w miejscach ich zainstalowania; montażu urządzeń i środków mechanicznego zabezpieczenia oraz ich eksploatacji, konserwacji, naprawach i awaryjnym otwieraniu w miejscach zainstalowania[36].

[36] Zob. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia*, art. 1 i 3, DzU z 1997 r., nr 114, poz. 740 (z późn. zmianami).

W rozumieniu ustawy ochrona osób oznacza działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia, zdrowia i nietykalności osobistej, zaś ochrona mienia – działania zapobiegające przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, a także przeciwdziałające powstawaniu szkody wynikającej z tych zdarzeń oraz niedopuszczające do wstępu osób nieuprawnionych na teren chroniony[37].

Do obszarów, obiektów i urządzeń, o których mowa w ustawie, należą w szczególności: **w zakresie obronności państwa**: zakłady produkcji specjalnej oraz zakłady, w których prowadzone są prace naukowo-badawcze lub konstruktorskie w zakresie takiej produkcji; zakłady produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie, urządzenia i sprzęt wojskowy; magazyny rezerw państwowych; **w zakresie ochrony interesu gospodarczego państwa**: zakłady mające bezpośredni związek z wydobyciem surowców mineralnych o strategicznym znaczeniu dla państwa; porty morskie i lotnicze; banki i przedsiębiorstwa wytwarzające, przechowujące bądź transportujące wartości pieniężne w znacznych ilościach; **w zakresie bezpieczeństwa publicznego**: zakłady, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności elektrownie i ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków; zakłady stosujące, produkujące lub magazynujące w znacznych ilościach materiały jądrowe, źródła i odpady promieniotwórcze, materiały toksyczne, odurzające, wybuchowe bądź chemiczne o dużej podatności pożarowej lub wybuchowej; rurociągi paliwowe, linie energetyczne i telekomunikacyjne; zapory wodne i śluzy oraz inne urządzenia znajdujące się w otwartym terenie, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, środowiska albo spowodować poważne straty materialne; **w zakresie ochrony innych ważnych interesów państwa**: zakłady o unikalnej produkcji gospodarczej; obiekty i urządzenia telekomunikacyjne, pocztowe oraz telewizyjne i radiowe; muzea i inne obiekty, w których zgromadzone są dobra kultury narodowej; archiwa państwowe.

Omawiana ustawa nie określa możliwości wsparcia wojskowego na rzecz ochrony osób i mienia[38]. Jednak analiza innych dokumentów prawnych pozwala stwierdzić, że wojskowe wsparcie w tej materii jest uwzględniane na mocy odrębnych przepisów.

Mówi o tym ustawa o stanie klęski żywiołowej oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, określając, że do działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których m.in. mogą wziąć udział siły zbrojne, należy: współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożenia; izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia

[37] Tamże, art. 2, pkt 4 i 5.

[38] Do instytucji współpracujących z SUFO zalicza się Policję, jednostki ochrony ppoż., obrony cywilnej oraz straże gminne (miejskie).

akcji ratowniczej oraz wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych dobrach kultury[39].

Kolejnym źródłem prawa, które odnosi się do użycia SZ RP do wsparcia władz cywilnych w omawianym zakresie jest ustawa o stanie wyjątkowym, w której się stwierdza, że: „W czasie stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane"[40]. Należy domniemać, że zobowiązana do tego Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w czasie stanu wyjątkowego, także w zakresie ochrony osób i mienia.

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP powierzyła Radzie Ministrów zadanie określania obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony[41], a także wydanie rozporządzenia określającego obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorie, a także zadania w zakresie ich szczególnej ochrony oraz właściwości organów w tych sprawach[42].

W efekcie ukazało się stosowne rozporządzenie, jednak o krótszym tytule: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony.

Określa ono obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, do których zaliczono: zakłady produkcyjne, remontowe i magazynujące uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz środki bojowe, a także zakłady prowadzące prace badawczo-rozwojowe lub konstruktorskie w zakresie produkcji na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa; magazyny rezerw państwowych; obiekty jednostek organizacyjnych podległych MON lub przez nie nadzorowanych; obiekty infrastruktury oraz środki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej; zapory wodne i urządzenia hydrotechniczne; obiekty jednostek organizacyjnych AW, Narodowego Banku Polskiego oraz Banku Gospodarstwa Krajowego, Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA oraz Mennicy Państwowej; obiekty, w których produkuje się, stosuje lub magazynuje materiały jądrowe oraz źródła i odpady promieniotwórcze, obiekty telekomunikacyjne radia i telewizji publicznej; obiekty resortu spraw wewnętrznych i administracji; obiekty ABW; obiekty resortu sprawiedliwości; zakłady związane z wydobywaniem kopalin podstawowych; obiekty produkujące i magazynujące materiały stwarzające zagrożenie wybuchowe i pożarowe; obiekty, w których stosuje się toksyczne związki chemiczne,

---

[39] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu*, § 2, ust. 1, pkt 6, 7 i 8, DzU z 2003 r., nr 41, poz. 347.

[40] Zob. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, art. 11, ust. 1, DzU z 2002 r., nr 113, poz. 985 (z późn. zmianami).

[41] Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 6, ust. 1, pkt 5, DzU z 2002 r., nr 21, poz. 205.

[42] Tamże, ust. 2, pkt 4.

ich prekursory, środki biologiczne, mikrobiologiczne, mikroorganizmy, toksyny i inne substancje chorobotwórcze; elektrownie i inne obiekty elektroenergetyczne; inne obiekty będące we właściwości administracji publicznej, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, których zniszczenie lub uszkodzenie może spowodować zagrożenie życia, zdrowia, dziedzictwa narodowego oraz środowiska w znacznych rozmiarach, spowodować poważne straty materialne lub zakłócić funkcjonowanie państwa[43]. Dokonano również podziału obiektów na kategorie („obiekty kategorii I" oraz „obiekty kategorii II"), a w ślad za tym wskazano organy i instytucje wnioskujące o uznanie obiektu za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności, a także zasady i zakres ochrony.

Z treści rozporządzenia trudno wywnioskować, czy ochronie podlegają również osoby znajdujące się na terenie owych obiektów – nie wskazano tego, określając zakres szczególnej ochrony.

Ochronę obiektów prowadzą specjalnie tworzone w tym celu, na podstawie odrębnych przepisów, jednostki zmilitaryzowane. Co zaś istotne – szczególna ochrona obiektów jest przygotowywana i prowadzona **z udziałem SZ RP**, a także Policji, PSP i formacji obrony cywilnej.

W myśl postanowienia ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i stosownego rozporządzenia wykonawczego militaryzacja może być wprowadzona przez Radę Ministrów w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, a także w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium RP. Dotyczy to również jednostek organizacyjnych zajmujących się szczególną ochroną obiektów ważnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa[44].

Wnioski:

Problematyka omówiona w niniejszym zagadnieniu pozwala na dostrzeżenie złożoności misji i zadań władz cywilnych w dziedzinie bezpieczeństwa w ogóle i bezpieczeństwa narodowego w szczególności. W kontekście wojskowego wsparcia władz cywilnych nasuwają się następujące wnioski:

– bezpieczeństwo jest osiągane w drodze zespolenia wysiłków poszczególnych ludzi i ich organizacji w jeden zbiorowy wysiłek, któremu służy najlepiej organizacja państwowa społeczeństwa;

– władze cywilne biorą na siebie ciężar zespalania działań poszczególnych wykonawców w realizacji względnie stałych funkcji z zakresu bezpieczeństwa, do których należą: ochrona porządku konstytucyjnego; zapewnienie bezpieczeństwa kulturowego; edukacja na rzecz bezpieczeństwa; zapewnienie funkcjonowania organów władzy i administracji w warunkach pokoju, kryzysu lub wojny; zapew-

[43] Prezentowany wykaz sporządzono z zastosowaniem stosownych skrótów, bez naruszenia intencji rozporządzenia. Nietrudno zauważyć podobieństwo obiektów ochrony regulowanych ustawą o ochronie osób i mienia oraz rozporządzeniem RM w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

[44] Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony...*, art. 174, ust. 1, wyd. cyt., a także Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*, § 3, pkt 7, DzU z 2002 r., nr 78, poz. 707.

nienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrona życia i zdrowia ludzi oraz ochrona dóbr i środowiska przed negatywnymi skutkami działań człowieka i sił natury; zapewnienie materialnych i duchowych warunków przetrwania ludności w warunkach zagrożeń bezpieczeństwa, kryzysu i wojny; zapewnienie integralności terytorialnej i nienaruszalności granic; ochrona interesów gospodarczych; ochrona granicy państwowej, szerzej – zintegrowane zarządzanie granicą państwową; ochrona obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa;

– wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa dotyczy tych działań, które prowadzą do przeciwdziałania i łagodzenia skutków niebezpiecznych sytuacji na terenie danego państwa, zarówno naturalnych, jak i spowodowanych przez człowieka, oraz skutków zagrożeń bezpieczeństwa państwa płynących z zewnątrz;

– złożony charakter przedsięwzięć władz cywilnych w dziedzinie bezpieczeństwa sprawia, że zarówno w sytuacjach rutynowego działania (permanentnego czuwania i doraźnego reagowania), jak i przede wszystkim w sytuacjach nadzwyczajnych wojskowe wsparcie staje się często warunkiem koniecznym osiągnięcia celu działania;

– w realizacji wielu zadań, których głównym wykonawcą są władze cywilne, siły zbrojne uczestniczą na zasadzie pełnienia stałych funkcji, których nie można postrzegać w kategoriach wsparcia;

– dostrzec można tendencję polegającą na rozszerzaniu się tego typu podejścia do roli wojska, co wpisuje się w koncepcję tzw. działań połączonych sił cywilno-wojskowych w dziedzinie bezpieczeństwa.

1.2. Potrzeby i udział społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego

Przygotowanie – strukturalne i funkcjonalne, sił zbrojnych do wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa powinno odpowiadać i sprostać współczesnym potrzebom naszego społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego.

Równocześnie wojskowe wsparcie powinno być wkomponowane w całokształt organizacji udziału społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego. Stąd też treść niniejszego zagadnienia poświęcona jest określeniu potrzeb, a także udziału społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego.

Przez „społeczeństwo" rozumie się współczesne, żyjące pokolenie narodu[45] polskiego, przed którym stoi wyzwanie nie tylko zapewnienia bezpieczeństwa sobie, ale również przyszłemu pokoleniu Polaków, a także ochrony i zachowania dziedzictwa duchowego, materialnego i terytorialnego naszych przodków.

[45] „Naród to trwała wspólnota ludzi utworzona historycznie, powstała na gruncie wspólnoty losów historycznych, kultury, języka, terytorium i życia ekonomicznego, przejawiająca się w świadomości narodowej jej członków. Jest on zbiorowością historyczną w stanie ciągłego stawania się i przeobrażania, składającą się z tych ludzi, którzy żyją obecnie, jak i z tych, którzy żyć będą w przyszłości. W. Makowski, *Nauka o państwie*, Warszawa 1939, s. 28, 29.

1.2.1. Potrzeby społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego

Potrzeby społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego są pochodną, a właściwie kumulacją potrzeb osoby ludzkiej, która jest podstawową i centralną kategorią zarówno demokratycznego państwa prawa, jak i chrześcijańskiego systemu wartości moralnych. Warto więc określić miejsce i znaczenie bezpieczeństwa w życiu osoby ludzkiej.

Bezpieczeństwo naczelną, egzystencjonalną wartością i potrzebą człowieka

Człowiek, rodząc się, otrzymuje od rodziców największy dar – życie i opiekę w okresie bezbronności życiowej, jaką jest niemowlęctwo i dzieciństwo. W „Podręczniku mądrości tego świata" ojciec Józef Maria Bocheński – jeden z naszych największych autorytetów moralnych i naukowych w XX wieku, w filozoficznej refleksji stwierdził, że „człowiek jest maleńkim i bezsilnym fragmentem świata, istniejącym tylko w ciągu ułamka kosmicznej sekundy, ale ten ułamek to wszystko, czym rozporządzamy. Jak postępować, by go nie zmarnować – o tym uczą przykazania mądrości"[46]. Z kolei Napoleon swoim geniuszem wyraził zwięźle cel życia, stwierdzając: „rodzimy się po to, aby korzystać z życia. Szczęście nie jest niczym innym jak korzystaniem z życia w sposób zgodny z naszą naturą. Rodzimy się więc po to, abyśmy byli szczęśliwi".

W istotę ludzkiego szczęścia wprowadza nas z kolei Władysław Tatarkiewicz, stwierdzając, że „szczęście (to) pełne i trwałe zadowolenie z całości życia"[47]. Natomiast drogę mądrości do osiągnięcia szczęścia wskazuje nam ojciec Józef Maria Bocheński w swym pierwszym przykazaniu: „mądry człowiek działa tak, aby zapewnić sobie długie i dobre życie. Nie jest mądrym, ale głupcem, kto na przykład niepotrzebnie naraża własne życie. Głupcem jest, kto ufa byle komu, i ten, kto niepotrzebnie zraża sobie ludzi". Drugie przykazanie ojca Bocheńskiego stanowiące dyrektywę życiową: „dbaj przede wszystkim o swoje życie i zdrowie", jest poparte przykładem z bitwy o Monte Cassino, kiedy na drogach będących pod obstrzałem nieprzyjaciela widniały napisy: „Nie bądź głupi, nie daj się zabić".

Zestawienie naczelnego warunku egzystencji ludzkiej, jakim jest zachowanie i dbałość o życie, z bezwzględnym prawem natury „ma prawo do życia tylko to, co zdoła się obronić"[48] oraz istotą życia społecznego ujętego w sentencji Seneki: „Vivere militare est" (życie jest walką) jednoznacznie wskazuje, że to właśnie zapewnienie bezpieczeństwa osobie ludzkiej jest warunkiem podstawowym i koniecznym zachowania życia ludzkiego oraz dążenia do szczęścia.

Najpełniej i najzwięźlej miejsce i znaczenie bezpieczeństwa w życiu ujął R. Kuźniar, stwierdzając, iż „w powodzi haseł w rodzaju: „po pierwsze, gospodarka" lub „po pierwsze, człowiek", szybko zapominamy, że fundamentem tego wszystkiego, co „po pierwsze" jest bezpieczeństwo. Jest ono pierwotną, egzystencjonalną po-

---

[46] J.M. Bocheński, *Podręcznik mądrości tego świata*, Kraków 1992, s. 12.
[47] W. Tatarkiewicz, *O szczęściu*, Warszawa 1990, s. 31.
[48] A. Bocheński, *Dzieje głupoty w Polsce*, Warszawa 1996, s. 59.

trzebą jednostek, grup społecznych, wreszcie państw. Idzie przy tym nie tylko o przetrwanie, integralność czy niezawisłość, lecz także o bezpieczeństwo rozwoju, który zapewnia ochronę i wzbogacenie tożsamości jednostki czy narodu"[49].

Oprócz naczelnej potrzeby zachowania życia warto zwrócić uwagę na potrzebę, którą Vaclav Havel określa jako obronę i zachowanie ludzkiej godności, cechy która „czyni człowieka istotą ludzką"[50]. Według niego „nie ma człowieka, który by nie rozumiał znaczenia upokorzenia, zniewagi, przemocy czy zniewolenia. Wszyscy rozpoznają atak na ludzką godność, który jest atakiem na istotę ludzkości". Stąd też V. Havel określa, że „gotowość do obrony państwa jest specyficzną manifestacją godności osobistej" oraz „obrona państwa oznacza przede wszystkim obronę ludzkiej godności każdego z nas".

Rozpatrując potrzeby bezpieczeństwa narodowego społeczeństwa polskiego na progu XXI w., nie sposób nie odnieść się krytycznie do popularnych tzw. teorii potrzeb ludzkich A. Maslova i C. Alderfera, sformułowanych w połowie ubiegłego wieku.

Psycholog reprezentujący kierunek stosunków międzyludzkich A. Maslov twierdził, że ludzie dążą do zaspokojenia pięciu poziomów potrzeb, które uszeregował według następującej hierarchii ważności: potrzeby fizjologiczne (powietrza, żywności i seksu); potrzeby bezpieczeństwa (pewności, ochrony przed zagrożeniami); potrzeby przynależności (do jakichś grup społecznych, przyjaźni, miłości); potrzeby szacunku (pozytywnego obrazu we własnych oczach, szacunku dla siebie samego oraz potrzebę uznania i szacunku w oczach innych); potrzeby samorealizacji (możliwość osiągnięcia przez jednostkę ciągłego wzrostu i indywidualnego rozwoju)[51].

W reakcji na słabość teorii A. Maslova została sformułowana przez C. Alderfera tzw. teoria motywacji ERG. Litery E, R i G oznaczają egzystencję (*existence*), związek, tj. kontakty społeczne (*relatedness*), i wzrost albo rozwój (*growth*)[52]. W odróżnieniu od teorii A. Maslova zawiera ona tylko trzy szczeble, przy czym potrzeby egzystencji odpowiadają potrzebom fizjologicznym i potrzebom bezpieczeństwa u Maslova.

Jakkolwiek w obu teoriach potrzeby bezpieczeństwa są sytuowane jako podstawowe – to jednak za potrzebami fizjologicznymi. Zarówno autorzy tych teorii, jak i liczni komentatorzy zaznaczają, że hierarchia potrzeb może być inna w zależności od warunków społecznych i środowiskowych.

Krytykę powyższych teorii można poprzedzić refleksją, że na progu XXI wieku, a zwłaszcza po ataku terrorystycznym 11 września 2001 roku, żaden polityk, a tym bardziej naukowiec zajmujący się obszarem polityki i bezpieczeństwa nie umieściłby potrzeby bezpieczeństwa wśród innych potrzeb, a tym bardziej na drugim miejscu w hierarchii potrzeb.

---

[49] R. Kuźniar, *Po pierwsze, bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita" z 9.01.1996 r.
[50] V. Havel, *O obronie w czasach pokoju*, „Rzeczpospolita" z 8.11.1996 r.
[51] Por. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996, s. 461–462.
[52] Tamże, s. 463.

Stąd też drugorzędne usytuowanie w obydwóch teoriach potrzeby bezpieczeństwa jednostki jest zarówno nieprawdziwe, jak i niebezpieczne dla organizacji życia społecznego i narodowego.

Nieprawdziwe dlatego, że potrzeba bezpieczeństwa wyrażająca się w dążeniu do zapewnienia ciągłej ochrony życia oraz warunków bytu i rozwoju człowieka jest – tak jak to ujmują m.in. H. Kissinger i R. Kuźniar – wartością i potrzebą fundamentalną, egzystencjonalną i pierwotną, warunkującą życie i realizację innych fizjologicznych i społecznych potrzeb. Innymi słowy – zapewnienie bezpieczeństwa to „być albo nie być" życia i pomyślności każdej jednostki ludzkiej, każdego społeczeństwa.

Bez zapewnienia bezpieczeństwa wszystkie inne potrzeby są bezprzedmiotowe, bo zarówno utrata życia czy zdrowia, jak i bieda oraz brak sprawnej organizacji życia społecznego i państwowego pozbawiają ludzi możliwości szczęśliwego życia.

Z kolei drugorzędne sytuowanie bezpieczeństwa wśród potrzeb ludzkich jest niebezpieczne dlatego, że rozbraja ludzi z troski o bezpieczeństwo w okresach „pozornego bezpieczeństwa", co zwykle kończy się tragedią, gdyż beztroska i brak przezorności same w sobie stanowią zwiastun albo zachętę dla losu, który bezwzględnie karze nieszczęściem za popełnianie takich błędów.

Potrzeby bezpieczeństwa człowieka a społeczeństwo i państwo

Dążność do indywidualizmu, dbałość głównie bądź wyłącznie o zaspokojenie własnych potrzeb to naturalne słabości natury ludzkiej, przejawiające się szczególnie w ustroju demokratycznym opartym na zapewnieniu wolności. Jednakże jak wykazały to już doświadczenia starożytnej demokracji greckiej czy polskiej anarchii XVII i XVIII wieku, zapewnianie bezpieczeństwa jednostki ludzkiej jest niemożliwe bez społecznej i państwowej organizacji bezpieczeństwa narodowego.

Prawidłowość powyższa wynika z faktu, że „człowiek jest istotą społeczną"[53], gdyż narodziny, wychowanie, wykształcenie, praca, założenie rodziny i spełnianie innych potrzeb ludzkich możliwe jest tylko w środowisku społecznym. Tę prawidłowość dostrzegał już Arystoteles, formułując słynne tezy, iż „człowiek jest z natury stworzony do życia w państwie"[54] oraz „celem państwa jest zatem szczęśliwe życie, a reszta to środki do tego celu wiodące".

Krótkość życia osobniczego i bezsilność istoty ludzkiej wobec sił natury oraz działalności obcych i wrogich zbiorowości ludzkich wskazują na to, że bezpieczeństwo osoby ludzkiej jest bezwzględnie uwarunkowane organizacją bezpieczeństwa całego społeczeństwa, a w tym szczególnie jego najwyższą formą organizacji, jaką jest państwo. Stąd też naczelnym wyzwaniem w tworzeniu bezpieczeństwa obecnych i przyszłych pokoleń Polaków jest stworzenie silnego i sprawnego państwa. Innymi słowy skierowanie i skumulowanie energii milionów Polaków w budowie silnego i sprawnego państwa jest kluczem do tworzenia trwałego bezpieczeństwa narodowego.

---

[53] *Wiedza o społeczeństwie*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 1999, s. 24.

[54] W dosłownym brzmieniu: „człowiek jest istotą państwową", [w:] K. Leśniak, *Arystoteles*, Warszawa 1989, s. 199.

Pojęcie potrzeb społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego

Przez potrzeby[55] społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego można rozumieć: powszechnie uświadomione i konieczne dążenia do przygotowania państwa na wszystkich szczeblach i we wszystkich dziedzinach jego organizacji dla ciągłej i skutecznej ochrony i obrony interesów i wartości narodowych przed zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi w warunkach niepewności i postępu – zapewniające przetrwanie narodu i jego wartości, pomyślność i dobrobyt oraz tworzenie korzystnych warunków rozwoju dla obecnych i przyszłych pokoleń Polaków.

Tak ujęte potrzeby bezpieczeństwa narodowego odpowiadają współczesnemu, twórczemu (kreatywnemu) podejściu do tworzenia bezpieczeństwa narodowego jako priorytetowej i naczelnej potrzeby i wartości narodowej, którą równocześnie Polska winna wnosić w tworzenie bezpieczeństwa euroatlantyckiego w ramach UE i NATO.

Rodzaje potrzeb w zakresie bezpieczeństwa narodowego

Strategiczne potrzeby bezpieczeństwa narodowego

Na progu XXI wieku społeczeństwo polskie stoi wobec bezwzględnej konieczności odrobienia zapóźnień cywilizacyjnych i organizacyjnych Polski w stosunku do państw zachodnich.

Skalę tych zapóźnień symbolizuje liczba 50 lat, jaką jest prognozowany okres dojścia Polski do poziomu średnich dochodów w krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)[56]. Równocześnie Bank Światowy ocenia na 30-letnie opóźnienie gospodarcze Polski w stosunku do państw Europy Zachodniej.

Po wejściu do UE społeczeństwo polskie z upokorzeniem uświadomiło sobie, że w „starych" państwach UE pensje i świadczenia społeczne są aż 10-krotnie wyższe niż w Polsce.

Warto dodać, że tak upokarzające zapóźnienie Polski to „rezultat" braku dbałości i troski o bezpieczeństwo narodowe na przestrzeni ostatniego 500-lecia historii naszego państwa.

Decydująca rola gospodarczego aspektu bezpieczeństwa wynika z faktu, jak to ujął R. Kuźniar, że „bezpieczeństwo narodowo-państwowe w naszym kręgu cywilizacyjnym zależy przede wszystkim od najszerzej pojętego rozwoju gospodarczego"[57].

Tak więc ze strategicznego punktu widzenia bezpieczeństwo narodowe jest koniecznie potrzebne Polsce dla nadzwyczajnego narodowego wysiłku dla odrobienia zapóźnień cywilizacyjnych, a także dla równoczesnego nadążania za tempem rozwoju otaczających państw, „aby nie wypaść z obecnej [...] kategorii państw, pogarszając jeszcze swoją sytuację"[58].

---

[55] „Potrzeba to odczuwany brak czegoś, stanowiący motyw do działań mających na celu wypełnienie tego braku", *Wiedza o społeczeństwie...*, wyd. cyt., s. 15.

[56] *Raport o Polsce ekspertów OECD*, „Nasza Polska" z 13.07.2004 r., Paryż 2004.

[57] *Między polityką a strategią*, red. R. Kuźniar, Warszawa 1994, s. 121.

[58] Tamże.

Potrzeby świadomości, wiedzy i umiejętności z zakresu bezpieczeństwa narodowego

Szeroko rozumiana wiedza (świadomość, wiedza, umiejętność) z zakresu bezpieczeństwa narodowego stanowi podstawowy zasób i narzędzie do tworzenia bezpieczeństwa narodowego, tak jak we wszelkich innych dziedzinach działalności ludzkiej. W przypadku naszego społeczeństwa potrzeba świadomości, wiedzy i umiejętności z zakresu bezpieczeństwa jest nadzwyczaj konieczna z racji polskich wad narodowych – lekkomyślności, braku przezorności oraz naiwnej wiary w różnego rodzaju sojusze, deklaracje pomocy itd.

Równocześnie potrzeby świadomości, wiedzy i umiejętności są konieczne do włączenia i współuczestniczenia całego społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego. Warto dodać, że postulowana potrzeba musi wypełnić lukę i „rezultaty" niemalże całkowitego załamania powszechnej edukacji w zakresie bezpieczeństwa narodowego w minionym 15-leciu.

W organizacji i procesie edukacji dla bezpieczeństwa wszyscy obywatele, począwszy od dzieci, powinni poznać i zrozumieć:

– zmienność, nieprzewidywalność i zaskoczenie – jako podstawowe atrybuty życia przyrodniczego i społecznego;

– nieuchronność zagrożeń bezpieczeństwa przez siły natury oraz działalność i wytwory człowieka;

– ciągłość walki o przetrwanie, pomyślność i rozwój – jako istotę życia społecznego;

– bezpieczeństwo – jako fundamentalną potrzebę i wartość dla każdej osoby i całego społeczeństwa;

– tworzenie bezpieczeństwa, a nie reagowanie post factum na nieszczęścia – jest współczesnym kreatywnym wymogiem zapewnienia trwałego i skutecznego bezpieczeństwa;

– historię bezpieczeństwa narodowego – jako źródło wiedzy, a zarazem przestrogę przed powtórzeniem tragedii z przeszłości;

– organizację bezpieczeństwa na wszystkich szczeblach organizacji społeczeństwa i państwa;

– prawa i obowiązki obywatela w zakresie bezpieczeństwa.

Do podstawowych, powszechnych umiejętności obywateli opanowywanych w procesie edukacji dla bezpieczeństwa można zaliczyć:

– monitoring zagrożeń w swoim środowisku;

– powiadamianie bądź wzywanie służb ratunkowych i porządkowych;

– zabezpieczanie własnego dobytku i nieruchomości;

– samoobronę i samoratowanie się w sytuacjach zagrożeń;

– udzielanie pomocy przedmedycznej osobom poszkodowanym;

– samoorganizację i samoobronę grupową w sytuacjach zagrożeń;

– posługiwanie się podstawowym sprzętem ratowniczym;

– współpracę i wspieranie służb ratowniczych i ochronnych;

– posługiwanie się podstawowymi środkami walki zbrojnej.

Obywatele zajmujący stanowiska w administracji publicznej oraz właściciele (menedżerowie) podmiotów gospodarczych powinni opanować umiejętności organizacji i kierowania bezpieczeństwem podległych im organów i podmiotów.

Do najważniejszych form powszechnej edukacji dla bezpieczeństwa narodowego można zaliczyć:

– szkolenie obronne dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych, gimnazjach, liceach i uczelniach wyższych;

– ochotnicze szkolenie przedwojskowe i ratownicze młodzieży w szkołach ponadpodstawowych oraz organizacjach pozarządowych (harcerstwo, klasy wojskowe, Strzelec, Sokół, Orlęta AK...);

– szkolenie wojskowe młodzieży i rezerwistów;

– podyplomowe studia z zakresu bezpieczeństwa narodowego;

– ćwiczenia cywilno-wojskowe reagowania kryzysowego na wszystkich szczeblach organizacji państwa.

Na zakończenie prezentacji potrzeb świadomości, wiedzy i umiejętności z zakresu bezpieczeństwa narodowego warto, dla podkreślenia rangi tych potrzeb parafrazując starożytną chińską maksymę[59], postawić tezę, iż „świadomość zagrożeń, wiedza i umiejętności ochrony i obrony przynoszą szczęście".

Prawne i strukturalne potrzeby społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego

W tworzeniu bezpieczeństwa narodowego podstawowe znaczenie ma prawne ujęcie całokształtu organizacji, kompetencji i odpowiedzialności oraz praw i obowiązków w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Prawo zarówno wewnętrzne, jak i międzynarodowe samo w sobie stanowi narzędzie tworzenia bezpieczeństwa, formułując normy postępowania osób i instytucji oraz określając sankcje karne w przypadku ich nieprzestrzegania czy łamania.

Równocześnie prawo – poczynając od konstytucji czy traktatów międzynarodowych – stanowi podstawę tworzenia i funkcjonowania struktur organizacyjnych bezpieczeństwa narodowego.

Do najpilniejszych potrzeb prawnych w zakresie bezpieczeństwa narodowego można obecnie zaliczyć zmianę „probandyckiego" ustawodawstwa czyniącego z ofiar napaści bandyckich podejmujących obronę konieczną „przestępców" – na ustawodawstwo antybandyckie stojące po stronie ofiary napaści.

W sferze organizacji bezpieczeństwa narodowego pilną potrzebą jest ustawowe określenie organów państwa odpowiedzialnych za kierowanie bezpieczeństwem narodowym – nadrzędnych nad wszystkimi „ministerialnymi" organami i działaniami w zakresie bezpieczeństwa.

Warto również, idąc za przykładem Stanów Zjednoczonych, rozważyć celowość wprowadzenia ustawy o bezpieczeństwie narodowym ujmującej i regulującej całokształt organizacji bezpieczeństwa narodowego.

---

[59] „Świadomość niebezpieczeństwa przynosi szczęście". *CING (Księga Przemian)*, Warszawa 1992, s. 117.

Powszechnie postulowaną potrzebą jest nowelizacja ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP (1967 r.), a właściwie opracowanie nowej **ustawy o obronie narodowej**[60], która by wprowadziła w życie konstytucyjny zapis (art. 85) o obowiązku obywatela polskiego do obrony Ojczyzny.

Równie ważne jak prawo w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego są struktury realizacyjne bezpieczeństwa narodowego w rozumieniu ogółu organów władzy i instytucji rządowych i pozarządowych, których misją jest ochrona i obrona wartości i interesów narodowych oraz tworzenie warunków do rozwoju wzrostu siły narodowej.

Do najpilniejszych potrzeb strukturalnych społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego można zaliczyć:

– przygotowanie systemu edukacji narodowej, głównie szkół i uczelni, do prowadzenia powszechnej edukacji dla bezpieczeństwa dzieci, młodzieży i dorosłych;

– utworzenie na wszystkich szczeblach organizacji państwa organów kierowania bezpieczeństwem narodowym[61] zarządzającym całością sił i środków bezpieczeństwa narodowego;

– tworzenie Obrony Terytorialnej jako powszechnej terytorialnej organizacji wojskowej przygotowanej do prowadzenia obrony miejscowej oraz wsparcia władz i społeczeństwa w sytuacjach zagrożeń i potrzeb, a także do powszechnego, krótkoterminowego szkolenia wojskowego młodzieży;

– inspirację tworzenia nowych oraz wspieranie istniejących organizacji pozarządowych, których misją jest tworzenie bezpieczeństwa narodowego.

Potrzeby społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa społecznego

Najogólniej przez bezpieczeństwo społeczne można rozumieć zapewnienie przetrwania, pomyślności i warunków rozwoju dla osób i rodzin tworzących społeczeństwo poprzez ochronę i obronę przed zagrożeniami życia, zdrowia, bytu oraz więzi i wartości społecznych.

Do najpilniejszych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa społecznego Polski na progu XXI wieku można zaliczyć:

– radykalne zmniejszenie katastrofalnego dla egzystencji społeczeństwa 20% bezrobocia, które równocześnie jest olbrzymim marnotrawstwem potencjału twórczego i zniweczeniem szans na odrobienie zagrożeń cywilizacyjnych Polski;

– stworzenie stabilnego i sprawnego systemu ochrony zdrowia;

– powstrzymanie demoralizacji młodego pokolenia Polaków przez niekontrolowaną agresję mediów krzewiących antyspołeczne i antynarodowe wartości i wzory zachowań;

– radykalną poprawę opieki nad osobami starszymi i niesprawnymi;

– zwalczanie wszechogarniającej korupcji;

– prorodzinną politykę państwa zapewniającą dodatni przyrost demograficzny;

---

[60] Takowe ustawy mają m.in.: Francja, Szwecja (o obronie totalnej), ale i... Rosja i Białoruś.

[61] Por. Utworzenie w USA Departamentu Bezpieczeństwa Kraju (*Homeland Security Departament*).

– krzewienie wartości patriotycznych i moralnych, w tym szczególnie religijnych;

– popularyzację wśród młodzieży autorytetów – zarówno historycznych, jak i współczesnych, na czele z Janem Pawłem II.

Potrzeby w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Bezpieczeństwo i porządek publiczny – to w ujęciu W. Kitlera: „[...] stan i proces zapewnienia ochrony życia, zdrowia, mienia i innych wartości przed bezprawnymi działaniami oraz ochrony zasad współżycia społecznego i stosunków regulowanych normami prawnymi i zwyczajami. To zwalczanie przestępczości oraz zjawisk kryminogennych, zapewnienie ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie, zdrowie ludzkie, dorobek materialny i kulturalny społeczeństwa, a także przeciwdziałanie zbiorowym zakłóceniom porządku publicznego"[62].

Do najważniejszych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego można zaliczyć:

– radykalne zwiększenie wykrywalności i „skazywalności" w zwalczaniu wykroczeń i przestępstw;

– upowszechnianie objęcia monitoringiem technicznym i osobowym miejsc, urządzeń i obiektów zagrożonych przestępczością;

– zwiększanie włączania społeczeństwa, w tym szczególnie organizacji pozarządowych, w proces tworzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego;

– koordynację wszystkich służb i instytucji rządowych i pozarządowych w działaniach na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego;

– wdrożenie w praktykę działania policji krajowego rejestru pojazdów.

Potrzeby społeczeństwa w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej państwa

Współcześnie „infrastruktura krytyczna państwa oznacza obiekty (budynki, budowle) i urządzenia, służby odpowiedzialne za ich obsługę, komputerowe systemy informatyczne istotne dla bezpieczeństwa i ekonomicznego dobrobytu państwa oraz jego efektywnego funkcjonowania"[63].

Wobec wciąż wzrastającego uzależnienia bezpieczeństwa narodowego od stanu i sprawności infrastruktury krytycznej potrzeby szczególnej ochrony i obrony wymagają: systemy energetyczne, telekomunikacyjne, pocztowe, teleinformatyczne, finansowe i bankowe; zasoby i dostawy wody i żywności; obiekty transportu drogowego, kolejowego, wodnego, morskiego i lotniczego; struktury administracji publicznej; obiekty i instytucje służby zdrowia; obiekty przemysłowe o znaczeniu strategicznym; rozgłośnie radiowe i stacje telewizyjne; obiekty masowych zgromadzeń (przedszkola, szkoły, uczelnie, kina, hale sportowe itd.); obiekty i urządzenia służb bezpieczeństwa (policji, straży pożarnej, straży granicznej, wojska itd.); obiekty usytuowania niebezpiecznych środków i substancji (chemicznych, promieniotwórczych, biologicznych).

---

[62] W. Kitler, *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, cz. 1, kier. nauk. W. Kitler, Warszawa 2003, s. 42.

[63] W. Wojciechowicz, *Ochrona infrastruktury krytycznej państwa*, „Myśl Wojskowa" 2004, nr 1, s. 11.

Potrzeby społeczeństwa w zakresie ochrony ludności i ratownictwa w sytuacjach codziennych, zwyczajnych zagrożeń[64]

Najogólniej przez ochronę ludności jako część ochrony cywilnej lub cywilnej organizacji obrony narodowej można rozumieć organizację i niesienie pomocy ludziom, ich mieniu i środowisku w sytuacjach wypadków, klęsk i innych nieszczęść[65].

Ściśle związane z ochroną ludności, a właściwie jednym ze sposobów jej realizacji jest ratownictwo rozumiane jako „[...] działalność prowadzona na wszystkich szczeblach organizacji państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny za pomocą różnych metod, sił i środków, w celu ratowania zdrowia i życia ludzkiego oraz (lub) dóbr materialnych[66].

Do najważniejszych i najpilniejszych potrzeb społeczeństwa w zakresie ochrony ludności i ratownictwa, w aspekcie dościgania standardów UE, można zaliczyć:

– radykalne skrócenie czasu dojazdu służb ratunkowych do miejsc wypadków i wezwań, szczególnie do wypadków drogowych i wezwań do zawałów serca[67];

– zapewnienie kompleksowego (wspólnego) dyżurowania i działania służb ratowniczych i porządkowo-ochronnych;

– ułatwienie możliwości telefonicznego wzywania pomocy;

– utworzenie oddziałów ratunkowych w szpitalach;

– przygotowanie na szczeblu gmin ośrodków pomocy społecznej do niezwłocznego udzielania pomocy ofiarom wypadków, klęsk żywiołowych, katastrof i innych nieszczęść;

– wspieranie tworzenia społecznych (pozarządowych) form ochrony ludności i ratownictwa.

Potrzeby społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń

Przez szczególne zagrożenia[68] można rozumieć zaistnienie, zwykle niespodziewane, niebezpieczeństw o tak wielkiej skali, którym sprostanie wymaga konieczności zmobilizowania nadzwyczajnych środków i działań dla zapobiegania, minimalizacji strat oraz ochrony i ratowania życia, mienia i środowiska, a także usunięcia szkód i przywrócenia bezpieczeństwa.

Do podstawowych potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń można zaliczyć:

– monitoring zagrożeń zarówno militarnych, jak i niemilitarnych, wewnętrznych i zewnętrznych dla pozyskania informacji o potencjalnych i występujących zagrożeniach oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania społeczeństwa;

---

[64] Potrzeby w sytuacjach szczególnych zagrożeń – w dalszej treści.

[65] Por. M. Flemming, J. Gołębiewski, S. Olbryś, *Ochrona ludności – wybrane zagadnienia*, Warszawa 1997, s. 7.

[66] A. Skrabacz, *Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka*, AON, Warszawa 2004, s. 9–10.

[67] Ze 100 tys. osób mających zawał, 40 tys. umiera przed dotarciem do szpitala.

[68] Termin „w sytuacjach szczególnych zagrożeń" zawarty w art. 228 Konstytucji otwiera treść rozdziału XI. „Stany nadzwyczajne".

– doraźne prace i przedsięwzięcia zabezpieczające przed nadchodzącym zagrożeniem (np. wzmocnienie wałów przeciwpowodziowych);
– ratowanie ludzi, mienia i środowiska;
– ewakuację ludności i dobytku z obiektów (obszarów) zagrożonych;
– zapewnienie ewakuowanej ludności tymczasowego schronienia, wyżywienia, pomocy medycznej i innej pomocy społecznej;
– zabezpieczenie obiektu (rejonu) zagrożenia, by nie dopuścić do wtórnych zagrożeń i nieszczęść;
– ochronę nieruchomości i mienia ewakuowanej ludności przed grabieżą i dewastacją;
– organizację doraźnych objazdów i kierowania ruchem w rejonie (na obszarze) zagrożenia;
– doraźne odtworzenie łączności na i przez rejon (obszar) zagrożenia;
– zorganizowanie i zarządzanie działaniami (operacjami) ratowniczymi oraz ochronno-porządkowymi;
– zabezpieczenie logistyczne sił ratowniczych oraz porządkowo-ochronnych;
– przywrócenie naruszonego systemu władzy rządowej i samorządowej oraz administracji publicznej;
– organizację przyjęcia i rozdziału pomocy humanitarnej;
– medialne zabezpieczenie (obsługę) społeczeństwa w rejonie (obszarze) zagrożenia i poza nim;
– doraźną odbudowę infrastruktury w rejonie (obszarze) zniszczeń i uszkodzeń;
– szacowanie strat i szkód dla określenia potrzeb i rozdzielania pomocy oraz dla odszkodowań;
– zarządzanie kryzysowe przez organy władzy rządowej i samorządowej.

1.2.2. Udział społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego

Budowa demokratycznego państwa oznacza, że to społeczeństwo jest podmiotem tworzenia bezpieczeństwa narodowego, a równocześnie jest głównym jego twórcą, ponosząc także odpowiedzialność za jego stan. W tworzeniu współczesnego, szerokiego spektrum bezpieczeństwa narodowego udział społeczeństwa realizującego konstytucyjne obowiązki troski o dobro wspólne i obronę Ojczyzny można ująć w dwóch ściśle powiązanych działaniach – zwiększania siły narodowej oraz obronie narodowej[69].

[69] „Funkcja obrony jest nie mniej ważna niż funkcja tworzenia, obie te funkcje uzupełniają się". A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968, s. 128.

Udział społeczeństwa w zwiększaniu siły narodowej

Udział całego społeczeństwa w stałym, codziennym trudzie zwiększania siły[70] narodowej Polski jest fundamentalną częścią tworzenia bezpieczeństwa narodowego. Stanowi to według A. Bocheńskiego „[...] oczywisty i nadrzędny cel działań całego społeczeństwa, jakim jest zawsze troska i walka o wzrost sił narodowych", bowiem „walkę o byt i godność toczy nie rycerstwo raz na rok, ale każdy obywatel – każdego dnia"[71].

Z kolei prof. R. Kuźniar postuluje nawet „państwową strategię narodowego wysiłku", bowiem „postęp i sukces wymagają mobilizacji energii, wyrzeczeń i twardych argumentów w obronie podstawowych interesów narodowych"[72].

Do najważniejszych dziedzin udziału społeczeństwa w zwiększaniu siły narodowej na początku XXI wieku można zaliczyć:

– pracę nad pomnażaniem bogactwa (majątku) narodowego, dorobku naukowego i kulturalnego, zwiększaniem jakości usług oraz podnoszeniem doskonałości organizacyjnej i sprawności funkcjonowania Polaków w pracy zawodowej i społecznej;

– rodzicielstwo zapewniające dodatni przyrost demograficzny;

– wychowanie dzieci i młodzieży w duchu naszych tradycyjnych wartości[73];

– rozwój oświaty – jakościowy i liczbowy, szczególnie objęcie wykształceniem wyższym wielokrotnie większej niż dotychczas populacji młodzieży (tak jak w innych państwach UE i USA);

– włączenie się społeczeństwa w tworzenie i funkcjonowanie silnych i sprawnych instytucji państwa, a szczególnie: prawa, władzy ustawodawczej, władzy rządowej i samorządowej, oświaty i wychowania, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wojska;

– tworzenie społeczeństwa obywatelskiego poprzez współuczestnictwo w samorządzie terytorialnym i zawodowym oraz organizacjach pozarządowych.

Udział społeczeństwa w obronie narodowej

Powszechna obrona narodowa stanowi właściwą i konieczną siłę obronną Polski, decydującą o skuteczności działań w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego. Istotą i siłą powszechnej obrony narodowej jest zapewnienie jak najpełniejszego udziału całego społeczeństwa w przygotowaniu i prowadzeniu obrony narodowej we wszystkich stanach bezpieczeństwa narodowego: w czasie pokoju, w okresie kryzysu, w okresie wojny i ewentualnej okupacji.

W uwarunkowaniach początku XXI wieku udział społeczeństwa w powszechnej obronie narodowej winien obejmować:

---

[70] „Najlepsza strategia polega na tym, aby zawsze być dość silnym, przede wszystkim w ogóle...". K.von Clausewitz, *O wojnie*, Lublin 1993, s. 203.

[71] A. Bocheński, *Rozmyślania o polityce polskiej*, Warszawa 1987, s. 31.

[72] *Między polityką a...*, wyd. cyt., s. 189.

[73] Jan Nowak-Jeziorański: „[...] najważniejszą strategiczną dziedziną, [...] są sprawy młodzieży i jej wychowania w duchu naszych tradycyjnych wartości", „Rzeczpospolita" z 13–14.01.1999 r.

– stałą i systematyczną edukację obronną w szkołach, uczelniach, w proobronnych organizacjach pozarządowych oraz w wojsku;

– wychowanie patriotyczno-obronne młodzieży;

– uczestnictwo w kształtowaniu polityki obronnej na wszystkich szczeblach struktury władzy[74];

– samoobronę jako „powszechną formę obrony narodowej, polegającą na samorzutnym (trwałym i doraźnym) organizowaniu się ludzi w miejscu zamieszkania (życia) dla przeciwstawienia się zagrożeniom życia i zdrowia, mienia i środowiska, wynikającym z działalności człowieka [...] oraz działania sił natury"[75];

– powszechny obowiązek wojskowy – zasadniczą służbę wojskową i służbę w rezerwie;

– uczestnictwo (ochotnicze) w pozarządowych strukturach obrony narodowej (harcerstwo, Strzelec, Sokół, Ochotnicze Straże Pożarne, PCK i inne);

– świadczenia osobiste i rzeczowe na rzecz obrony narodowej;

– finansowanie wydatków obronnych w ramach podatków oraz składek na fundacje obronne;

– wspieranie działalności rządowych i pozarządowych struktur obrony narodowej;

– pielęgnowanie i popularyzowanie polskich tradycji obronnych;

– ochronę środowiska przyrodniczego.

1.2.3. Wyzwania dla wsparcia wojskowego, wynikające z potrzeb oraz udziału społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego

W uwarunkowaniach początku XXI wieku wobec potrzeb i udziału społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego przed wojskowym wsparciem władz i społeczeństwa stoją następujące wyzwania:

– zapewnienie poprzez skuteczną ochronę i obronę bezpieczeństwa funkcjonowania i rozwoju społeczeństwa dla odrobienia cywilizacyjnych zapóźnień oraz dorównania do poziomu ekonomicznego, kulturalnego i organizacyjnego UE;

– prowadzenie powszechnego szkolenia obronnego społeczeństwa w ramach powszechnej edukacji dla bezpieczeństwa we współpracy ze szkołami, uczelniami, organami władzy oraz organizacjami pozarządowymi;

– posiadanie zdolności do niezwłocznego wsparcia władz i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń w dowolnym rejonie terytorium lądowego i wód terytorialnych;

---

[74] Właściwa rola wojska w społeczeństwie demokratycznym: „[...] otwarta, ogólnonarodowa debata poprzedzająca wszelkie decyzje dotyczące bezpieczeństwa narodowego i kwestii militarnych". Z wystąpienia Roberta E. Huntera, ambasadora USA przy NATO, „Wiedza Obronna" 1997, nr 3/182, s. 34.

[75] *Samoobrona powszechna*, „Zeszyt Problemowy TWO" 1997, s. 10.

– sprostanie przez wojsko całemu kompleksowi potrzeb społecznych w sytuacjach szczególnych zagrożeń, poczynając od ratowania osób, mienia i środowiska poprzez zapewnienie ochrony i porządku w rejonie zagrożenia, zabezpieczenie logistyczne poszkodowanych i służb ratowniczych oraz doraźne przywracanie możliwości ruchu drogowego, a także możliwości funkcjonowania organów władzy i administracji publicznej;

– przygotowanie i wykorzystanie infrastruktury wojskowej, szczególnie koszar jako baz logistycznych i operacyjnych dla sił wojskowych i cywilnych oraz doraźnego schronienia ewakuowanej ludności;

– udzielanie wszechstronnej pomocy w organizacji i funkcjonowaniu patriotyczno-obronnych organizacji pozarządowych;

– funkcjonowanie wszystkich jednostek wojskowych jako trwałej ostoi tradycji patriotyczno-obronnych dla miejscowego społeczeństwa, a zwłaszcza dzieci i młodzieży;

– poznanie przez kadrę dowódczą wojska prawnych i organizacyjnych podstaw funkcjonowania organów władzy i administracji publicznej, policji, straży pożarnej, Straży Granicznej i innych służb oraz organizacji pozarządowych;

– włączenie i współudział terytorialnych organów dowodzenia w procesie przygotowań do reagowania kryzysowego na wszystkich szczeblach struktury administracyjnej;

– osiągnięcie poprzez wspólne szkolenia ogólnoobronne sprawności współdziałania sztabów i dowództw wojskowych z terytorialnymi organami władzy rządowej i samorządowej oraz policją, strażą pożarną, Strażą Graniczną i innymi służbami oraz organizacjami pozarządowymi;

– opracowanie i wdrożenie w praktykę zasad i procedur udziału, wzywania, refundacji wsparcia wojskowego władz cywilnych i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb;

– integracja wojskowych i cywilnych systemów monitoringu zagrożeń;

– osiągnięcie kompatybilności wojskowych i cywilnych środków łączności stosowanych w operacjach reagowania kryzysowego;

– opracowanie założeń i taktyki połączonych cywilno-wojskowych działań i operacji reagowania kryzysowego.

1.3. Właściwości i wartości organizacji wojskowej państwa

We współczesnych państwach narodowych armia narodowa[76] jest największą i najlepiej zorganizowaną, fundamentalną częścią organizacji państwowej, której siła militarna i sprawność decydują o trwałości, stabilności i sile państwa oraz o zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego dla stworzenia korzystnych warunków życia i rozwoju kolejnych pokoleń.

[76] Twórca nowoczesnego charakteru armii państwa narodowego, bóg wojny – Napoleon, określił, że „[...] tylko armia narodowa może zapewnić republice spokój i poszanowanie z zewnątrz" (1802).

Równocześnie armia narodowa jest, obok szeroko rozumianej kultury narodowej, głównym i niezastępowalnym atrybutem państwowości, jej suwerenności i niepodległości. Zarazem tradycje wojskowe i kultura wojskowa należą do podstawowych składników kultury narodowej i państwowej.

W środowisku międzynarodowym armia danego państwa – jej stan, siła i sprawność – jest głównym wyznacznikiem wizerunku i siły państwa[77], decydującym o jego znaczeniu i wiarygodności w stosunkach międzynarodowych, a także o zachowaniu i odnoszeniu do niego innych podmiotów stosunków międzynarodowych. Równocześnie stan, siła i sprawność armii danego państwa – w świadomości otoczenia międzynarodowego – odzwierciedlają wolę, umiejętność oraz wysiłek społeczeństwa i władz danego państwa włożone w budowę i utrzymanie jego suwerenności i niepodległości, a także w tworzenie bezpieczeństwa międzynarodowego.

Dla własnego społeczeństwa armia – jej stan organizacyjny, siła i sprawność, stała obecność w terenie (garnizony, jednostki wojskowe, poligony, pomniki walk i wodzów, uczelnie i ośrodki szkolenia wojskowego itd.) oraz powiązanie z życiem i problemami miejscowych społeczności, a także gotowość i zdolność natychmiastowego i skutecznego wsparcia władz i społeczeństwa w sytuacjach zagrożeń i potrzeb – stanowi reprezentację siły i sprawności własnego państwa, ostoję i oparcie wojskowe dla społeczeństwa oraz pozostałych instytucji państwa: władzy, prawa, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Innymi słowy armia narodowa jest wojskową organizacją społeczeństwa dla szeroko rozumianej obrony narodowej – militarnej i niemilitarnej.

Armia w społeczeństwie symbolizuje instytucję państwa – jego organizację, powagę i sprawność, daje społeczeństwu poczucie wiary w państwo. Duma z własnego państwa daje także poczucie bezpieczeństwa oraz stanowi instytucję, przez którą i w której obywatele identyfikują się (utożsamiają) z państwem, biorą udział w tworzeniu jego siły wojskowej, a także podejmują się za nie współodpowiedzialności. To właśnie powszechny obowiązek wojskowy obywateli, będący główną formą realizacji konstytucyjnego obowiązku obrony Ojczyzny, obejmujący szkolenie wojskowe młodzieży oraz służbę w rezerwie, jest właściwym, koniecznym i głównym, obok rodziny i szkoły, ogniwem wychowania patriotycznego i obywatelskiego. Powszechna służba wojskowa włącza obywateli do współuczestnictwa w funkcjonowaniu państwa oraz do współodpowiedzialności za jego stan i siłę.

Przez powszechne wychowanie i szkolenie wojskowe młodzieży oraz służbę w rezerwie armia narodowa, kształtując postawy patriotyczne i obywatelskie społeczeństwa, nadaje mu właściwe i fundamentalne dla służby wojskowej wartości, które zarazem są konieczne do tworzenia i funkcjonowania silnego i sprawnego państwa. Te wartości stanowią: posłuszeństwo, prawość, dyscyplina, wytrzymałość i solidarność oraz umiejętność działania w zespołach. Nabycie poprzez wychowanie i szkolenie wojskowe tych wartości oraz ich utrzymywanie poprzez służbę w rezerwie tworzy równocześnie wielki walor osobisty dla każdego obywatela – nieoceniony w życiu prywatnym, zawodowym oraz rodzinnym.

---

[77] „[...] w Polsce siła państwa reprezentowana przez wojsko stale upadała". J. Piłsudski, *Rok 1863*, Warszawa 1989, s. 199.

1.3.1. Cechy i wartości organizacji wojskowej państwa

Wśród wielu organizacji i instytucji państwa organizacja wojskowa przez tysiąclecia opłacanych krwią i cierpieniem doświadczeń wytworzyła właściwe tylko jej i niezastępowalne przez inne organizacje cechy, które armia wnosi do życia i funkcjonowania narodu i państwa oraz organizacji ponadpaństwowych.

Pierwsza cecha to dysponowanie oraz umiejętność wykorzystania w masowej skali najradykalniejszego środka przemocy, jakim jest szeroki zestaw broni oraz sposobów i form jej bojowego wykorzystania, tworzący olbrzymi potencjał niszczenia stanów osobowych, obiektów, sprzętu, terenu i środowiska naturalnego. Ten potencjał wywiera decydujący wpływ na życie ludzkości poprzez sam fakt istnienia (posiadania), groźbę jego użycia bądź w ostateczności poprzez bezpośrednie użycie.

Druga cecha to przygotowanie i zdolność prowadzenia walki zbrojnej w obronie państwa i operacjach wojskowych za granicą z uzbrojonym przeciwnikiem, często przewyższającym potencjałem ludzkim, organizacyjnym czy technologicznym.

Trzecia cecha to autonomiczna struktura wojska zapewniająca jego działanie w skrajnie niekorzystnych i nieprzewidywalnych sytuacjach, łącznie z wojną. Składają się na nią m.in.: odrębny system prawny, infrastruktura wojskowa, system szkolnictwa wojskowego i powszechnego szkolenia obywateli, system dowodzenia, system mobilizacji stanów osobowych i środków materialnych, logistyka wojskowa, inżynieria wojskowa, łączność wojskowa, żandarmeria wojskowa itd.

Czwarta cecha to dowodzenie wojskowe, jako właściwa wojsku forma kierowania ludźmi, oparte na dyscyplinie wojskowej, hierarchizacji stopni i stanowisk wojskowych, hierarchizacji struktur wojskowych oraz sieci stacjonarnych i mobilnych stanowisk dowodzenia (dowództw), tworzących ściśle scentralizowany system dowodzenia wojskami.

Piąta cecha to mobilność wojska umożliwiająca podjęcie i prowadzenie akcji i operacji wojskowych w dowolnym obszarze (rejonie) państwa, a także za granicą. Na mobilność wojska, oprócz zdolności przemieszczania się jednostek i dowództw wojskowych, składa się autonomiczność logistyczna, rozpoznawcza i inżynieryjna, a także zdolność wsparcia wojskowego i cywilnego państwa-gospodarza dla zgrupowań operacyjnych poza narodowymi terytoriami.

Szósta cecha to stała gotowość bojowa wojsk, najogólniej rozumiana jako ciągła w czasie zdolność wydzielonych sił i środków z ogólnej struktury wojska, a także w każdej jednostce wojskowej, do natychmiastowego podjęcia wstępnych działań bojowych, czy też wsparcia wojskowego dla władz i społeczeństwa, a także do osiągania (podnoszenia) wyższych stopni gotowości bojowej, aż do pełnej gotowości bojowej włącznie.

Siódma cecha to morale[78] wojskowe[79], które „domaga się od żołnierza, aby nabył, rozwijał i bronił tych sprawności, które są do boju potrzebne [...] najważniejsze z nich [...]. [...] męstwo, posłuszeństwo, wytrzymałość, wielkoduszność, cierpliwość, sprawność szybkiej decyzji – a przede wszystkim o sprawności regulujące nasz stosunek do kraju i towarzyszy broni"[80]. Jest to wbrew pozorom najważniejsza cecha organizacji wojskowej, która ma decydujący wpływ nie tylko na sprawność armii, ale wręcz decyduje o wyniku walki czy wojny. Powszechnie uznawane są tezy Napoleona: „morale ma się tak do siły, jak 3:1", „siła moralna bardziej niż liczba decyduje o zwycięstwie", „najlepsze instytucje zaczynają działać wadliwie, gdy ich fundamentem przestaje być moralność, a ich przedstawiciele kierują się już tylko egoizmem, pychą i bezczelnością".

Tezy Napoleona uznał i rozwinął marsz. J. Piłsudski w stwierdzeniu: „[...] zwycięstwo w 3/4 zależy od siły i postawy moralnej wojska i społeczeństwa, a w 1/4 od przygotowania pod względem technicznym". Jednocześnie marsz. J. Piłsudski dostrzegł swoim geniuszem współzależność, a właściwie jedność, nierozłączność morale wojska i społeczeństwa – decydującą o zwycięstwie, a można tylko dodać: decydującą również o sile i sprawności organizacji państwowej.

Ósma cecha, wyróżniająca organizację wojskową w społeczeństwie i państwie, to bezinteresowność poświęcenia żołnierskiego dla Ojczyzny, dla ogółu społeczeństwa, przy czym nie chodzi tu tylko o żołnierzy zawodowych lub ochotników, a właśnie o ogół obywateli pełniących czynną służbę wojskową czy służbę w rezerwie, zarówno w czasie pokoju, a przede wszystkim w okresie wojny, okupacji czy powstań.

Wykładnię tej cechy marsz. J. Piłsudski przedstawił następująco: „[...] jeżeli porównamy wszystkie fachy i wszystkie zajęcia, które ludzie wykonują, jeżeli porównamy wszystkie prawdy o pewnej jakiejś wartości człowieka w wykonywaniu jego pracy, to jest jedna prawda, która żołnierza najwyżej stawia, jest jeden fakt niezaprzeczony, który się rzuca w oczy, a który tak trudno się przyjmuje – że żołnierz jest tą istotą, która musi żyć i umierać nie dla siebie, a dla innych. [...] Żołnierz walczy i żyje dla wszystkich, podczas gdy wszyscy inni walczą o swoje jedynie interesy. Jest coś, co duszę żołnierską, gdy jest prawdziwa, podnosi, coś, co go czyni piękniejszym wewnętrznie od innych, co łączy wszystkich żołnierzy w jedno – to jest symbol i emblemat narodowy"[81].

---

[78] „Potocznie nazwa etyka (od gr. *ethos* – stałe miejsce zamieszkania, obyczaj) oznacza się: 1) teorię powinności moralnej lub moralnej wartości postępowania [...]". Ks. T. Styczeń, *ABC etyki*, Lublin 1983, s. 5.

[79] Ojciec J.M. Bocheński stwierdza, że „etyka wojskowa obowiązuje nie tylko żołnierzy służby stałej, ale wszystkich mężczyzn w ogóle. Innymi słowy można to samo wyrazić mówiąc, że zawód wojskowy powinien być ubocznym zawodem każdego mężczyzny. *De virtute militari (Zarys etyki wojskowej)*, Wyd. PHILED, Kraków 1993, s. 7.

[80] Tamże, s. 34.

[81] J. Piłsudski, *Rok 1863*, Warszawa 1989, s. 206–207.

Aspekt poświęcenia żołnierskiego w służbie Ojczyzny został ujęty już w Konstytucji 3 Maja 1791 r. – „naród winien wojsku swemu nagrodę i poważanie za to, iż się poświęca jedynie dla jego obrony".

Podsumowując, powszechna służba wojskowa w suwerennej i demokratycznej Rzeczypospolitej to współcześnie najwyższe urzeczywistnienie postawy patriotycznej i obywatelskiej Polaków, to współczesna realizacja rzymskiej sentencji Cycerona – „rodzimy się i żyjemy nie dla siebie, a dla Ojczyzny".

Dziewiąta cecha organizacji wojskowej to sztuka wojenna jako właściwa wojsku „dziedzina wiedzy i umiejętności dotyczących przygotowania i prowadzenia walki zbrojnej"[82], z uzbrojonym przeciwnikiem, w której obydwie strony wykorzystując broń, dążą do zniszczenia bądź obezwładnienia przeciwnika oraz zdobycia bądź też obrony terenu (obiektów, rejonów, obszarów czy terytoriów). Sztuka wojenna jest przeciwieństwem działań opartych na ściśle określonych technologiach, procedurach i kalkulacjach bądź rachunkach. Wyjaśnia to prosto niekwestionowany bóg wojny – Napoleon: „[...] gdyby sztuka wojenna zależała od wyrachowania, szczęście wojenne byłoby udziałem głąbów".

Oczywiste jest, że również w walce zbrojnej byli, są i będą napoleońskie „głąby", nieucy i nieudacznicy, sprowadzający starcie zbrojne do bijatyki, rzezi, zbrodni, samobójstw pododdziałów, oddziałów, związków taktycznych i całych armii (np. „piorunująca klęska" 1939 r.).

Pozornie absurdalna teza Sun Tzu, że „[...] doświadczony dowódca stara się o zwycięstwo w każdych okolicznościach..."[83], oddaje jednak sens sztuki wojennej, a liczne w historii zwycięstwa dowódców i wodzów osiągane w sytuacjach „z góry przegranych" wobec np. wielokrotnej przewagi liczebnej czy technicznej przeciwników dowodzą słuszności tej tezy. Dowodzą właśnie decydującego dla zwycięstwa znaczenia sztuki wojennej – tego, według jakże trafnego określenia Sokratesa, „dobrodziejstwa bogów" stanowiącego „dla kraju środek zapewniający mu wolność i szczęście".

Występujące w terminie „sztuka wojenna" właśnie określenie „sztuka", a nie „technologia", „procedura" czy „schemat", oznacza, że decyzja dowódcy w walce zbrojnej to nie dowolny czy schematyczny pomysł osiągnięcia celu działania, ale twórczy, niepowtarzalny dobór środków i sposobów walki zbrojnej umożliwiających... przewyższenie, złamanie sztuki wojennej przeciwnika, tj. zniweczenie jego silnych atutów oraz wykorzystanie jego słabych stron do wykonania rozstrzygających uderzeń. Sztuka wojenna wyraża się również w stałym dążeniu do unikania strat, unikania zwycięstwa za wszelką cenę w myśl dyrektywy ekonomizacji walki zbrojnej – „wojować tak, aby ponosząc samemu jak najmniejsze straty, zadać jednocześnie nieprzyjacielowi jak największe"[84]. Chodzi więc o unikanie... nawet zwycięstw, ale o charakterze „pyrrusowych zwycięstw", których istotę oddaje

[82] *Mała Encyklopedia Wojskowa*, t. 3, s. 268.
[83] Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994, s. 59.
[84] F. Skibiński, *Rozważania o sztuce wojennej*, Warszawa 1972, s. 233.

słynna wypowiedź króla Epiru, Pyrrusa (319–272 p.n.e.) – „jeszcze jedno takie zwycięstwo, a będziemy skończeni".

Uznając twórczą działalność dowódców i wodzów za podstawę sztuki wojennej, nie można pominąć tzw. „rzemiosła wojennego"[85], czyli sprawności organów dowodzenia i jednostek wojskowych w realizacji zadań bojowych – będącej pochodną organizacji, uzbrojenia i wyposażenia, morale a przede wszystkim wyszkolenia bojowego[86]. W najszerszym znaczeniu – sztuka wojenna to także przygotowanie i utrzymywanie najwyższego rzemiosła wojennego całości organizacji wojskowej państwa.

Dziesiąta cecha organizacji wojskowej w państwie, nabierająca w ostatnich latach również pierwszorzędnego znaczenia jak zdolność walki zbrojnej, to niesienie wojskowej pomocy władzom i społeczeństwu w sytuacjach szczególnych zagrożeń[87] i potrzeb. Cecha ta odnosi się zarówno do działania wewnątrz państwa, jak i do udziału wojska w misjach zagranicznych w ramach operacji humanitarnych czy pokojowych. O ile jednak w przeszłości armia była angażowana w czasie pokoju głównie do zapewnienia bezpieczeństwa strukturom władzy oraz egzekucji prawa, to współcześnie zakres przygotowania i wykorzystania armii do niesienia pomocy władzy i społeczeństwu znacznie się rozszerzył i wszystko na to wskazuje, że będzie się dalej rozszerzał. Składa się na to kilka przyczyn.

Pierwsza to wielka przydatność organizacji wojskowej – dyspozycyjność, zdyscyplinowanie, mobilność przestrzennej lokalizacji, stałej gotowości bojowej, zdolności mobilizacyjnych oraz niemalże całego sprzętu wojskowego, także do działań nieorężnych, jakimi są niesienie pomocy władzy i społeczeństwu w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych na czele z klęskami żywiołowymi, awariami i katastrofami technicznymi, a także w sytuacjach szczególnych potrzeb w rodzaju organizacji masowych zgromadzeń ludności, wzmocnienia czy uszczelnienia granicy państwowej, zwalczania terroryzmu itp. Druga to wciąż wzrastająca skala zagrożeń niemilitarnych oraz strat ludzkich i materialnych, jakie one niosą, wynikająca ze zniszczenia środowiska naturalnego, wzrostu zaludnienia i gęstości zabudowy, a także negatywnych pochodnych postępu technicznego i...społecznego. Współcześnie zagrożenia niemilitarne określa się równie groźnymi jak wojny i ich skutki. Trzecia to absolutna niewydolność – organizacyjna i wykonawcza, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, stałych służb cywilnych – Policji, straży pożarnych, Straży Granicznej, pogotowia ratunkowego, służb komunalnych itd. do sprostania nagłemu wzrostowi – rzędu kilku do kilku tysięcy razy – potrzeb ratowniczych, ochronnych, logistycznych, inżynieryjnych i innych, do tego w natychmiastowym trybie. Innymi słowy w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb zachodzi nie tylko potrzeba, ale konieczność wsparcia wojskowego. Czwarta to „rozmycie" tradycyj-

---

[85] „W Niemczech [...] umiejętności realizacji tego procesu (walki – przyp. autora) nazwano rzemiosłem wojennym". *Mała Encyklopedia Wojskowa*, wyd. cyt.

[86] Marsz. J. Piłsudski: „Armia podczas wojny robi tylko to, czego ją nauczono w czasie pokoju".

[87] Termin „w sytuacjach szczególnych zagrożeń" otwiera rozdz. XI. „Stany nadzwyczajne", Konstytucji III RP.

nych rozgraniczeń między zagrożeniami militarnymi a niemilitarnymi. Jaskrawym przykładem jest zagrożenie terrorystyczne oraz zagrożenie skażeniami promieniotwórczymi czy bakteriologicznymi ze źródeł „cywilnych" (elektrowni jądrowych, laboratoriów, grup przestępczych czy terrorystycznych). Równolegle nastąpiło „rozmycie" równie tradycyjnych rozgraniczeń na wojskowe i niewojskowe metody przeciwdziałania zagrożeniom. Przykładowo – policja została zmuszona do stosowania w walce z terrorystami i przestępcami metod i środków typowych dla walki zbrojnej, a wojsko np. w operacjach pokojowych prowadzi typowe dla policji działania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Jedenastą cechą organizacji wojskowej jest postulowane przez Sokratesa, Platona i Arystotelesa powszechne wychowanie i szkolenie wojskowe młodzieży oraz... dorosłych (rezerwistów).

Wychowanie i szkolenie wojskowe młodzieży jest częścią ogólnego systemu edukacji narodowej, którego decydująca rola w tworzeniu przyszłości jest niekwestionowana. Tradycyjne sentencje wyrażające tę rolę zostały wzbogacone przez J. Nowaka-Jeziorańskiego spostrzeżeniem – „najważniejsza strategiczna dziedzina, jaką są sprawy młodzieży i jej wychowania w duchu naszych tradycyjnych wartości"[88].

Warto również przytoczyć stwierdzenie gen. W. Sikorskiego o tym, że „wychowanie wojskowe obywateli kraju jest zatem jednym z głównych zadań armii stałej"[89] (armii czasu pokoju – przyp. autora).

Rozwijając myśl gen. W. Sikorskiego można jednoznacznie stwierdzić, że wychowanie i szkolenie wojskowe młodzieży i rezerwistów jest głównym i niezastępowalnym źródłem ciągłego tworzenia siły obronnej państwa, a zarazem siły narodowej.

Czym się wyróżnia wychowanie i szkolenie wojskowe młodzieży w ciągu edukacyjnym tworzonym po kolei przez rodzinę, szkołę, kościół, stowarzyszenia wychowawcze i... media z telewizją na czele?

Nie tylko tym, że jest na końcowym etapie formowania młodego człowieka i początku jego „dorosłości" oraz nie tylko tym, że uczy walki zbrojnej.

Do określenia istoty wychowania i szkolenia wojskowego młodzieży przybliża nas stwierdzenie profesor teologii Stanisławy Grabskiej – „samo słuchanie nikogo jeszcze nie wychowało. Umoralniające nauki w kościele czy w szkole nie wystarczą do ukształtowania młodego człowieka"[90].

I właśnie chociaż „słuchania" też nie brakuje w wychowaniu i szkoleniu wojskowym, to jednak wyróżnia się ono praktyką i to intensywną – w nabyciu i utrwaleniu takich cech żołnierskich i obywatelskich, jak: posłuszeństwo, porządek, obowiązkowość, wytrzymałość i cierpliwość, współdziałanie w grupie, zdecydowanie, pokora, wiara we własne siły, duma z włączenia się do współodpowiedzialności za państwo, za bezpieczeństwo narodu i swoich bliskich. Równocześnie

---

[88] „Rzeczpospolita" z 13–14.11.1999 r.
[89] W. Sikorski, *Przyszła wojna*, Warszawa 1984, s. 127.
[90] „Rzeczpospolita" z 7–8.08.1999 r.

powszechne wychowanie i szkolenie wojskowe młodzieży jest niezastąpionym sprawdzianem, „oceną wartości moralnej, umysłowej i fizycznej każdej jednostki”[91] – niezbędną dla instytucji państwowych i pracodawców oraz... przyszłych małżonków.

W procesie wychowania i szkolenia wojskowego „[...] mogą się niektórzy okazać zupełnie bez wartości, ale w państwie narodowym uwolnienie od wojska nie będzie przywilejem, lecz hańbą, piętnującą człowieka na całe życie jako bardzo źle urodzonego”[92].

Współcześnie proces powszechnego wychowania i szkolenia wojskowego młodzieży coraz częściej zaczyna się już przed... „wojskiem” – rozumianym jako tzw. obowiązkowa (zasadnicza) służba wojskowa. Chodzi tu zarówno o tradycyjne paramilitarne stowarzyszenia młodzieżowe, jak harcerstwo, Strzelec, Sokół, Orlęta AK, jak i takie formy wychowania i wyszkolenia wojskowego, jak klasy o profilu wojskowym w liceach, survival, związki strzeleckie, bractwa kurkowe, szkolenie prowadzone przez LOK itd.

W procesie przejścia od struktur i organizacji, w tym wojskowej, państwa totalitarnego do struktur i organizacji suwerennego, narodowego państwa demokratycznego – największym wyzwaniem w sferze powszechnego wychowania i szkolenia wojskowego młodzieży jest odejście od „carsko-pruskiego” modelu „poboru”, szkolenia wojskowego i przedmiotowego, a właściwie niewolniczego traktowania żołnierzy służby zasadniczej. Model „carsko-pruski” sprowadzał się i niestety nadal sprowadza się do pozyskania zdrowego materiału ludzkiego do tzw. zasadniczej służby wojskowej, która obejmuje krótkie szkolenie wojskowe – 1–2 miesięcy z elementami tresury, w oderwaniu i oddaleniu od środowiska rodzinnego i społecznego, oraz „odbycia” pozostałego czasu służby na raczej bezmyślnych pracach porządkowych, służbie czy czynnościach usługowych, które dla młodego człowieka – również dla państwa – są marnowaniem czasu, a często także demoralizacją.

Uchylanie się przez młodzież, przy pomocy... rodziców, od takiej „carsko-pruskiej” służby wojskowej poprzez symulowanie niezdolności zdrowotnej, fikcyjne świadectwa zdrowia, odroczenia na studia, przekupywanie urzędników cywilnych i wojskowych itp. doprowadziło do katastrofy: w ostatnich latach tylko 10–15% populacji młodzieży, przy niemal 0 (zerowej) przyszłej inteligencji, odbywa szkolenie wojskowe. Stanowi to nie tylko rażące łamanie przez... państwo i obywateli Konstytucji[93] i ustawy o powszechnym obowiązku obronnym, utratę największego i niezastępowalnego źródła siły obronnej, jaką jest wojskowo wyszkolone społeczeństwo, ale także jedno z największych i najgroźniejszych dla przyszłości pań-

---

[91] W. Lutosławski, *Praca narodowa*, Warszawa 1998, s. 209.

[92] Tamże, s. 206.

[93] *Konstytucja III RP (1997 r.)*: art. 2. RP jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej; art. 83. Każdy ma obowiązek przestrzegania prawa RP; art. 85. Obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny.

stwa i narodu źródło demoralizacji społeczeństwa oraz ośmieszania i kompromitacji państwa, jego podstawowych instytucji – prawa i wojska.

Wyjściem z tej katastrofy państwowej i narodowej jest przejście, a właściwie powrót do modelu powszechnego wychowania i szkolenia wojskowego młodzieży i rezerwistów, właściwego i koniecznego, a zarazem osiągalnego pod względem organizacyjnym i finansowym – jakim jest powszechne, krótkoterminowe (2–3 miesiące) szkolenie wojskowe młodzieży na miejscu ich życia, to jest w jednostkach Obrony Terytorialnej kontynuowane w rezerwie, również w miejscowej jednostce OT.

Taki model wychowania i szkolenia wojskowego funkcjonuje w silnych obronnie demokracjach na czele ze Szwajcarią (15-tygodniowe szkolenie). Mamy również nasze polskie doświadczenia: szkolenie w jednostkach Obrony Narodowej (1937–1939) trwało 10 tygodni, a wyszkolenie wojskowe młodzieży w AK trwało kilka, kilkanaście tygodni (w tym podchorążówki).

Tak powszechnie wyszkolona młodzież byłaby bazą do rekrutacji ochotników do długoterminowej służby kontraktowej potrzebnej dla obsady, głównie w wojskach operacyjnych, stanowisk wymagających długotrwałego szkolenia, bądź też pełnienia misji wojskowych poza granicami państwa.

Czołowy strateg Zachodu, gen. A. Beaufre, odnosząc się do charakteru współczesnego systemu wojskowego, stwierdził, że: „[...] nie znajdziemy żadnego zadowalającego rozwiązania tego problemu (tj. potrzeby szybkiego i sprawnego działania w razie potrzeby), jeżeli [...] będziemy się trzymać obecnego systemu wojskowego opartego na stanach osobowych, jakich dostarcza stosunkowo długoterminowa służba wojskowa. Po zakończeniu jej żołnierze rezerwy stają się niezgranymi skupiskami ludzi niemających zespołowego przeszkolenia, zebranych w doraźnie organizowanych jednostkach. Natomiast zasada służby milicyjnej (w Obronie Terytorialnej – przyp. autora), jaka istnieje w armii szwajcarskiej, gdzie służba czynna trwa bardzo krótko, a po niej często powołuje się rezerwistów na krótki okres i tworzy jednostki rezerwy, daje możliwość znacznego powiększenia wojsk przy najmniejszych kosztach stałych. Jednostki milicyjne (OT – przyp. autora) zorganizowane według okręgów i być może rocznikowe mogłyby stanowić lokalną kuźnię obywatelską [...] a jednocześnie tworzyłyby niezwykle elastyczny rezerwuar sił na wypadek, gdyby znów wojsko było potrzebne bądź do obrony wewnętrznej i obrony cywilnej, bądź do udziału w bitwie [...]”[94].

Dwunastą cechą organizacji wojskowej w państwie jest infrastruktura wojskowa, najogólniej określana jako ogół obiektów, urządzeń i instytucji wojskowych zapewniających funkcjonowanie systemu wojskowego państwa. O jej potędze i znaczeniu dla państwa świadczą liczne, a nawet dominujące pomniki historii, jakimi są różnego rodzaju mury obronne, zamki, twierdze, forty, a także współczesne obiekty infrastruktury wojskowej, na czele z kompleksami koszar, lotniskami,

[94] A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968, s. 235.

portami, poligonami, składnicami, siedzibami instytucji wojskowych, uczelni i szkół, ośrodków badawczych itd.

Organizacyjnie i administracyjnie infrastruktura wojskowa jest ujęta w system garnizonów wojskowych – względnie autonomiczną i samowystarczalną strukturę w całości infrastruktury państwa.

Infrastruktura wojskowa stanowi sobą olbrzymią bazę administracyjną, logistyczną, szkolną, mobilizacyjną i operacyjną, zapewniającą tworzenie i funkcjonowanie siły obronnej państwa, a jej stan techniczny i liczbowy jest jednym z głównych wyznaczników potencjału i wizerunku obronnego państwa.

Warto dodać, że w każdym państwie, a zwłaszcza w państwie suwerennym i demokratycznym infrastruktura wojskowa służy również potrzebom władz i społeczeństwa, zwłaszcza w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb. Do praktyki weszło już wykorzystywanie kompleksów koszar wojskowych jako baz do działań ratowniczych służb cywilnych (np. koszary 1 BOT w Gdańsku podczas katastrofy wieżowca) czy miejsc odbywania masowych imprez o charakterze państwowym czy religijnym.

W demokracjach Zachodu – baza koszarowa wojska wykorzystywana jest również jako państwowa rezerwa dla zapewnienia czasowego schronienia i bytowania ludności w sytuacjach nadzwyczajnych potrzeb, np. klęsk żywiołowych i katastrof technicznych.

Infrastruktura wojskowa wraz z infrastrukturą cywilnej organizacji obrony narodowej tworzy infrastrukturę obronną państwa. Natomiast operacyjne przygotowanie obszaru kraju do obrony – to całość obiektów, urządzeń i instytucji przygotowanych w czasie pokoju i rozbudowywanych bądź budowanych w okresie kryzysu czy wojny odpowiednio do planów obrony państwa, a przeznaczonych do przygotowania rozwinięcia i prowadzenia obrony narodowej.

Podsumowując, przygotowanie i sprawne wypełnianie przez armię misji wsparcia wojskowego władz i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb jest jednym z największych wyzwań współczesności, któremu winna sprostać strategia wojskowa XXI wieku.

1.3.2. Wartości, jakie wnosi organizacja wojskowa dla współczesnego państwa, narodu[95], społeczeństwa i obywatela

Po określeniu, na podstawie bogatych doświadczeń, roli organizacji wojskowej w państwie oraz cech wyróżniających ją w całości organizacji państwa celowe jest przedstawienie – w hierarchii ważności – najważniejszych wartości, jakie armia wnosi dla współczesnego państwa, narodu, społeczeństwa i obywatela.

[95] **Naród** – jako kategoria społeczna obejmująca: pokolenia naszych przodków, żyjące społeczeństwo oraz przyszłe pokolenia.

Dla instytucji państwa:

– przyczynia się do tworzenia w kolejnych pokoleniach fundamentalnych więzi propaństwowych: postaw patriotycznych i obywatelskich, odpowiedzialności, dyscypliny, posłuszeństwa, porządku, męstwa, wytrwałości, wytrzymałości, cierpliwości, wiary we własne siły, utożsamiania się z państwem obywateli i współodpowiedzialności za państwo;

– jest podstawowym atrybutem tożsamości państwa, jego suwerenności i niepodległości;

– zabezpiecza trwałość, stabilność oraz ochronę i obronę instytucji i struktur państwa;

– zabezpiecza funkcjonowanie i egzekwowanie prawa, władzy, bezpieczeństwa i porządku publicznego;

– wspiera siłą militarną realizację polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa;

– odstrasza i broni państwa przed zagrożeniami bezpieczeństwa narodowego – wewnętrznymi i zewnętrznymi;

– tworzy wizerunek siły, sprawności i wiarygodności państwa wśród własnego społeczeństwa i otoczenia międzynarodowego;

– wspiera wojskowo władze, społeczeństwo oraz instytucje ochrony ludności, bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb;

– ustawicznie szkoli i organizuje wojskowo społeczeństwo do obrony narodowej.

Dla narodu:

– jest jednym z podstawowych symbolów narodu, jego odrębności, stanowi wojskową organizację narodu;

– jest nośnikiem i współtwórcą wojskowych tradycji narodu;

– chroni i broni wartości i interesów narodowych;

– kształtuje więzi narodowe kolejnych pokoleń;

– współtworzy siłę narodową;

– stanowi wzorzec i motywację do służby Ojczyźnie;

– jest jednym z głównych źródeł dumy narodowej i aktywności obywatelskiej i patriotycznej.

Dla społeczeństwa, w tym społeczności lokalnych:

– tworzy więzi społeczne: odpowiedzialność, umiejętność działania w zespole, uczy porządku, dyscypliny, umiejętności – organizatorskich, ratowniczych i obronnych, znajomości i szacunku dla tradycji oraz władzy;

– zapewnia ochronę i obronę społeczeństwa oraz tworzy warunki bezpieczeństwa rozwoju;

– wspiera władze cywilne i społeczeństwo w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb;

– stanowi oparcie wojskowe dla organizacji rządowych i pozarządowych;

– jest ostoją państwa w terenie;

– tworzy społeczne poczucie bezpieczeństwa państwowego;

– powszechna służba wojskowa jest głównym sprawdzianem postaw i wartości społecznych obywateli.

Dla obywatela:

– sprzyja nabywaniu i utrzymywaniu w służbie wojskowej cech i wartości osobowych – obywatelskich i patriotycznych;

– przygotowuje do obrony Ojczyzny, społeczności lokalnych, rodziny oraz siebie samego;

– włącza przez służbę wojskową do współtworzenia państwa, narodu i społeczeństwa oraz odpowiedzialności za ich ochronę i obronę oraz pomyślny rozwój;

– współtworzy osobiste poczucie bezpieczeństwa;

– tradycje wojskowe oraz służba wojskowa kształtują pozytywne motywacje życiowe oraz wiarę we własne siły.

1.4. Misje i funkcje sił zbrojnych

Przez misje (powołanie) sił zbrojnych można rozumieć trwałe i naczelne cele narodowe i państwowe, dla których realizacji tworzy się je i utrzymuje[96].

Każde państwo formułuje misje swoich sił zbrojnych inaczej, stosownie do swojej pozycji geopolitycznej, celów politycznych oraz tradycji państwowych i wojskowych. Ponieważ Polska znajduje się w okresie tworzenia suwerennej państwowości, w tym wojskowości, a zarazem jest młodym państwem członkowskim NATO, warto więc poznać ujęcie misji sił zbrojnych u naszych największych sojuszników.

W USA wyróżnia się następujące misje sił zbrojnych:

1. Zaangażowanie pokojowe (wsparcie narodu, zwalczanie handlu narkotykami i terroryzmu oraz utrzymanie pokoju).

2. Zapobieganie konfliktom (zapobieganie proliferacji BMR, reagowanie kryzysowe i „narzucanie" pokoju).

3. Walka i zwycięstwo (misja wyraźnie orężna, bojowa).

Po ataku terrorystycznym (11 IX 2001 r.) na USA dokonano radykalnego przewartościowania misji sił zbrojnych.

Za priorytetową misję sił zbrojnych USA uznano: „[...] bronić terytorium Stanów Zjednoczonych i zapewnić bezpieczeństwo przed zagrożeniami nowej ery"[97].

U naszych zachodnich sąsiadów (RFN) w Bundeswehrze określono misje:

1. Obronną (ochrona państwa i obywateli, dążenie do stabilizacji militarnej i integracji w Europie, służba sprawie światowego pokoju).

2. Nieorężną, pozaobronną (udział w ochronie ludności, walka z przestępczością, udział w zwalczaniu katastrof i akcjach humanitarnych).

W Polsce – misje sił zbrojnych wynikają głównie z ustaleń Konstytucji, ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, zobowiązań sojuszniczych określonych w Traktacie Północnoatlantyckim oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych. Z pol-

---

[96] Por. „Misja jest to przedmiot aspiracji, czyli trwałych dążeń organizacji (systemu), określony zwykle w akcie erekcyjnym lub w statucie jako zakres jej społecznie pożądanej działalności". L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1994, s. 181.

[97] *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C. 2002, s. 12.

skich tradycji państwowych (dobrych i złych) wynikają pierwszorzędne misje: tworzenia, poprzez powszechne wychowanie i szkolenie wojskowe, więzi państwowych, narodowych i społecznych oraz koordynacji wojskowych i cywilnych wysiłków obronnych.

Z powyższych aktów prawnych i tradycji wynika celowość wyróżnienia pięciu misji systemu wojskowego III RP, podzielonych na grupy misji: orężne, nieorężne i koordynacji obronnej.

1. Misje orężne:

– odstraszania i obrony Polski oraz udział w obronie wspólnej NATO;

– pokojowe (ONZ, NATO, OBWE).

2. Misje nieorężne:

– tworzenie, poprzez wychowanie i szkolenie wojskowe, więzi państwowych, narodowych i społecznych;

– wsparcie władz i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb.

3. Misja koordynacji obronnej:

– koordynacji wojskowych i cywilnych przygotowań i działań w obronie narodowej.

Mówiąc o realizacji wymienionych misji systemu wojskowego, celowe jest określenie misji obrony terytorialnej – jako powszechnego, obok mobilnych wojsk operacyjnych, komponentu nowoczesnej struktury militarnej, którego powiązanie z systemem niemilitarnym w decydujący sposób wpływa na skuteczność obrony narodowej"[98].

1. Misje orężne:

– obrony miejscowej;

– wsparcia wojsk operacyjnych – własnych i wzmocnienia NATO.

2. Misje nieorężne:

– ratowania, ochrony i pomocy humanitarnej;

– tworzenia postaw i więzi państwowych, narodowych i społecznych.

3. Misja koordynacji obronnej:

– koordynacja wojskowych i cywilnych przygotowań i działań obronnych na szczeblu terytorialnym.

Wypełnienie misji systemu wojskowego odbywa się poprzez realizację funkcji sił zbrojnych – różnych dla obydwóch komponentów – wojsk operacyjnych i obrony terytorialnej. Przez funkcje sił zbrojnych można rozumieć zbiór stale realizowanych działań, wyodrębnionych ze względu na ich rodzaj i sposób wykonania, składających się na wypełnienie danej misji[99].

Dla mobilizacyjnego komponentu systemu wojskowego Polski – wojsk operacyjnych, przygotowywanych do działania w strukturach NATO, w sojuszniczym planowaniu obronnym wyróżnia się 14 funkcji sił zbrojnych (*Military Func-*

---

[98] *International Military and Defense Encyclopaedia*, t. 2, Washington 1993, s. 2217–2218.

[99] Por. „Przez funkcję rozumiemy zbiór (zakres) potencjalnych (możliwych), zwykle powtarzalnych, typowych i sformalizowanych proceduralnie działań, wyodrębnionych ze względu na ich zawartość treściową (rodzaj) oraz na ich zrelatywizowanie do określonego celu lub jego części (zadania). L. Krzyżanowski, wyd. cyt., s. 184.

tions)[100]: dowodzenie i kierowanie (*Command and Control*); rozpoznanie, obserwacja i ocena celów (*Reconnoissance, Surveillance an Targt Assessment*); wsparcie wywiadowcze (*Intelligence Support*); kształcenie, szkolenie i ćwiczenie (*Education, Training and Exercises*); ochrona i obrona przed bronią NBC (*NBC Defense*); operacje specjalne (*Specjal Operations*); walka elektroniczna (*Electronic Warfare*); izolacja rejonu działań (*Interdiction*); logistyka (*Logistics*), projekcja siły (*Power Projection*); wielonarodowe operacje połączone (*Combined Joint Operations*); operacje lądowe (*Land Operations*); operacje powietrzne (*Air Operations*); operacje morskie (*Maritime Operations*).

Wnioski:

Dotychczasowe rozważania pozwalają na następujące ujęcie współczesnej roli sił zbrojnych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego:

1. Współcześnie siły zbrojne w obliczu szerokiego rozumienia bezpieczeństwa narodowego i jego struktury realizacyjnej – obrony narodowej, pozostają ostatecznym, decydującym i niezastępowalnym argumentem (środkiem, narzędziem) państwa w zapewnieniu trwałego bezpieczeństwa narodowego oraz bezpieczeństwa wspólnoty obronnej NATO.

2. Organizacja wojskowa państwa jest nie tylko użyteczna w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego w sytuacjach szczególnych zagrożeń władz i społeczeństwa z uwagi na jej cechy i wartości – szczególnie takie, jak: mobilność, gotowość bojowa, dyspozycyjność, przydatność sprzętu i wyposażenia wojskowego, ale wręcz konieczna i niezastępowalna dla skutecznego przeciwdziałania i likwidacji skutków szczególnych zagrożeń władzy, społeczeństwa i środowiska czasu pokoju, w okresie kryzysu i wojny.

3. Współcześnie misje nieorężne sił zbrojnych są równie ważne, jak misje orężne w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa wspólnoty obronnej NATO.

4. Wsparcie wojskowe władz i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń czasu pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny jest główną funkcją nieorężnej misji sił zbrojnych w państwie.

5. Sprawne i skuteczne realizowanie przez siły zbrojne funkcji wsparcia wojskowego władz i społeczeństwa wymaga funkcjonalnego i strukturalnego oraz sprzętowego przygotowania sił zbrojnych do stałej gotowości wypełnienia tej funkcji.

6. Jak w innych demokracjach NATO, tak i w Polsce konieczną, główną i niezastępowalną rolę w sprawnym i skutecznym realizowaniu funkcji wsparcia wojskowego władz i społeczeństwa musi spełniać powszechna obrona terytorialna.

---

[100] Na podst. *Misje, funkcje i zdolności operacyjne sił zbrojnych RP – 2025*, materiały z seminarium, Szt. Gen., Wewn. 13/1/2002, s. 12–15.

2. Doświadczenia historyczne oraz obecny stan prawno-organizacyjny w zakresie wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce

Celem rozważań w tym rozdziale jest określenie zakresu, podstaw prawnych oraz procedur wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa (WWWCiSp), a ponadto sformułowanie wniosków niezbędnych do budowania przyszłościowego modelu wsparcia wojskowego stosownie do współczesnych potrzeb i wymogów.

Prezentację przedmiotowej problematyki podzielono według trzech okresów: międzywojnie i druga wojna światowa, okres powojenny i współczesność.

Każdy z nich bowiem charakteryzował się innymi warunkami, potrzebami i celami wsparcia wojskowego, które realizowane było w różnych formach. O ile w okresie międzywojennym pomoc wojskowa władzom cywilnym była koniecznym warunkiem budowy demokratycznego państwa – tworzenia jego struktur i zapewnienia wewnętrznej stabilizacji, o tyle celem wojskowego wsparcia w warunkach okupacji było zapewnienie przetrwania narodu i ochrona substancji materialnej przed zniszczeniem. Okres po drugiej wojnie światowej charakteryzował się znacznym udziałem wojska w odbudowie infrastruktury gospodarczej i ochronie ludności. Natomiast współcześnie – w związku z nowym definiowaniem i hierarchią zagrożeń bezpieczeństwa narodowego – we wszystkich państwach demokratycznych trwa proces szerszego włączania sił zbrojnych w przeciwdziałanie zagrożeniom niemilitarnym.

Zaznaczyć należy, że termin WWWCiSp jest terminem nowym i nie można go stosować wprost w odniesieniu do przeszłości. Poszukiwano zatem przez analogię działań wojsk na rzecz władz i społeczeństwa, które odpowiadały celom i treściom tej współcześnie definiowanej sfery aktywności sił zbrojnych.

2.1. Aspekty prawne i organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w II Rzeczypospolitej i w okresie drygiej wojny światowej

Podstawowym problemem stojącym przed odradzającą się Rzecząpospolitą 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 roku 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 ilość karabinów[1]. W latach 1930–1933 przez Polskę przetoczyły się fale strajków o różnym natężeniu, w których uczestniczyli zarówno robotnicy, jak i chłopi. W 1933 roku konfrontacje między chłopami i policją, zwłaszcza w rejonach Łańcuta, Rzeszowa, Leżajska i Przeworska, przybrały rozmiary „niewielkiej wojny partyzanckiej"[2]. Natomiast w 1930 roku 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[3].

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[4].

Rozwiniecie 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". Ustawa ta zatem rozszerza funkcje sił zbrojnych o działalność patriotyczno-wychowawczą. Innymi słowy wojsko traktuje się jako powszechną szkołę przygotowania wojskowego i wychowania obywatelskiego, jako instytucję wiodącą w tym zakresie w państwie.

[1] J. Buszko, *Historia Polski 1864–1948*, Warszawa 1984, s. 244–245.
[2] N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski*, Kraków 1999, s. 878.
[3] Tamże, s. 884.
[4] P. Bałowski, E. Kostka, *Przepisy specjalne obowiązujące w razie zagrożenia państwa*, Katowice 1939, s. 6–7.

2.1.1. Asystencja

Jedną z podstawowych dziedzin przygotowania sił zbrojnych, równolegle z wyszkoleniem bojowym, była **asystencja** rozumiana jako: „[...] pomoc udzielana przez 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"[5].

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 gotowości natychmiast (art. 12). „W razach nagłych nie cierpiących żadnej zwłoki" dowódca

[5] *Encyklopedia wojskowa*, red. mjr Otton Laskowski, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Wojskowej, s. 149.

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[6] 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 publicznym i respektowania 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 zupełnym 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

[6] 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.

długo, dopóki 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 zajść („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 miejscowości lub pobliżu 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"[7], 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 tam 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 pierwszej instancji, sprawujących funkcje organów policji i bezpieczeństwa (starostowie, komisarze rządu, dyrekcje policji, a w województwach pomorskim i poznańskim ponadto prezydenci miast wydzielonych z powiatów).

Wzywanie jednostek wojskowych odbywało się wg tzw. „procedury normalnej" lub „alarmowej". Tryb normalny przewidywał konieczność składania przez władze cywilne pisemnego wniosku do komendantów garnizonów, którzy zobo-

[7] Wprowadzony do użytku rozkazem MSWoj. z dnia 23.11.1925 r.

wiązani 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 należy oficerom, szeregowym jeszcze raz przypomnieć najważniejsze postanowienia tyczące się asystencji".

Szczególną uwagę poświecono 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 wyszkolenia 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, to wówczas dowódca okręgu korpusu (komendant garnizonu) wyznaczał jednego stałego dowódcę, który „prowadził jednolicie całą akcję". W razie wzmocnienia oddziału nowymi jednostkami dowódcą zostawał automatycznie oficer najstarszy stopniem lub stanowiskiem.

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 tworzono specjalne patrole. Osoby aresztowane lub przytrzymywane kierowano do punktów zbornych 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.

Rozdział trzeci regulaminu dotyczył pomocy wojska w czasie klęsk żywiołowych. Udział jednostek wojskowych dopuszczano tylko wówczas, gdy siły i środki władz cywilnych były niewystarczające dla celów zapobiegawczych i ratowniczych. „Użycie wojska do czynności nienależących bezpośrednio do akcji podczas klęsk żywiołowych, np. regulacja rzek, sypanie wałów ochronnych itp., jest niedopuszczalne".

Zasada powyższa nie obowiązywała w jednym przypadku szczególnym, tj. w warunkach przerw w ruchu kolejowym wywołanych klęskami żywiołowymi, w razie niechybnego niebezpieczeństwa i braku robotników cywilnych. Wówczas dowódcy okręgów korpusów mogli **wyjątkowo udzielić pomocy wojskowej** w usuwaniu zasp śnieżnych, uwalnianiu torów kolejowych od zapór, spowodowanych obsunięciem się skał lub usunięciem nasypów itp.

Podstawą użycia wojska było żądanie władz cywilnych. Jednak w przypadkach, „[...] które dadzą się zawczasu przewidzieć, a których następstwa mogą mieć ujemny wpływ na obronny stan Państwa (np. pochód lodów)", władze wojskowe miały obowiązek podejmowania samodzielnych działań w celach zapobiegawczych. W nagłych wypadkach do udzielania pierwszej pomocy upoważniony był oficer inspekcyjny garnizonu (dowódca oddziału, oficer inspekcyjny koszar), który meldował bezzwłocznie o podjętych działaniach komendantowi garnizonu, a ten – dowódcy okręgu korpusu.

Pomocy wojskowej udzielano z reguły w granicach garnizonu. W wyjątkowych wypadkach, np. podczas katastrofalnych pożarów lasów, kopalni itp., wojsko mogło być wysłane poza garnizon na koszt władz wzywających pomocy[8].

Przedmiotem rozdziału czwartego 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 roku:

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

§ 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 zajść 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 oddział 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, prowa-

[8] Wydatki te pokrywano w kredytów zaciąganych przez MSW na podstawie wniosków składanych przez organy wzywające pomocy.

dzącego 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.

2.1.2. Akcje przeciwstrajkowe[9]

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 strajków w zakładach użyteczności publicznej, strajków kolejarzy i pracowników administracji pocztowo-telegraficznej.

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:

---

[9] Opracowano na podst. *Instrukcja przeciwstrajkowa D.O.K. I.*, Warszawa 1935 (kserokopia dokumentu w zbiorach autora).

– 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 ratowniczej. Jako regułę przyjmowano, że oddziały wojskowe organizowały ochronę wewnątrz obiektów, natomiast policja zapewniała ochronę zewnętrzną. W razie napadu na ochraniany obiekt i niemożności odparcia go siłami policyjnymi posterunki policyjne alarmowały oddział wojskowy i 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 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 do 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 – I i II instancji. Ponadto dowódcy O.K. kierowali oficerów łącznikowych do dyrekcji okręgowych Kolei Państwowych oraz Poczt i Telegrafów.

Do podstawowych obowiązków oficerów łącznikowych należało:

– informowanie wojewody (dyrektora okręgowej władzy cywilnej) co do sposobu wsparcia 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 z jednym wagonem, dla których opracowywano osobne rozkłady jazdy. Do ich obsługi można było angażować wyłącznie zmobilizowany personel kolejowy, spośród 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 pierwszej kolejności (wojskowej), 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 też spełniać funkcji policyjnych. 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.

2.1.3. Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa w przygotowaniu i podczas wojny obronnej

Podstawę koncepcji przygotowania państwa do wojny stanowiła zasada, że: „[...] wojna inaczej nie może być prowadzona pomyślnie, jak tylko wtedy, gdy się wojsko zlewa w swoich wysiłkach z wysiłkami całego narodu, całego państwa, będącego w stanie wojny" (J. Piłsudski). Zasada ta wynikała zarówno z doświadczeń historycznych, jak i analizy sytuacji na arenie międzynarodowej oraz stanu organizacji i możliwości obronnych państwa polskiego.

Wojsko Polskie miało spełniać główną rolę w powstrzymywaniu i odpieraniu agresji zbrojnej, natomiast władze cywilne miały zapewnić wszechstronne wspar-

cie siłom zbrojnym i utrzymać ciągłość funkcjonowania wszystkich dziedzin aktywności państwa w szczególnych warunkach, jakie niosła ze sobą wojna. Wynika z powyższego, że działania wojskowe miały priorytetowe znaczenie dla zapewnienia suwerenności i integralności terytorialnej RP, a działania sektora cywilnego musiały być zorientowane na osiągnięcie celów militarnych, warunkujących niepodległy byt narodu i państwa.

Nie oznacza to, że wojsko przygotowywało się wyłącznie w zakresie wyszkolenia bojowego i znajdowało się na uboczu spraw cywilnych przygotowań do obrony. Często bowiem wsparcie wojskowe miało zasadnicze znaczenie dla przygotowania obrony państwa, a wojsko stanowiło czynnik integrujący całość przygotowań obronnych.

Niewątpliwie do głównych obszarów wsparcia wojskowego w dziedzinie przygotowań cywilnych można zaliczyć: powszechne przysposobienie wojskowe, udział w przedsięwzięciach ochrony ludności, zapewnienie ciągłości funkcjonowania organów władzy, ochronę obiektów i ochronę granicy państwowej.

Podstawowym zadaniem **przysposobienia wojskowego** było podnoszenie zdolności obronnych państwa, a jego istota polegała na objęciu różnymi formami szkolenia jak najszerszych rzesz społeczeństwa. Celem przysposobienia wojskowego było: „[...] wyrobienie czynnego patriotyzmu, rozwijanie hartu woli, obowiązkowości i karności, pomnażanie sił fizycznych i hartu ciała, nauczanie podstawowych sprawności wojskowych, budzenie zamiłowania do służby wojskowej. Przysposobienie wojskowe ma być istotnym osobistym przeżyciem w dziedzinie obywatelskiej; ma być szkołą charakteru i czynu patriotycznego, ma być odprężeniem po zajęciach szkolnych i zawodowych, a dla młodzieży miejskiej – odbywanie przeważnie w terenie, ma być przeciwwagą życia w mieście”[10].

Początkowo zamierzano wprowadzić zasadę obowiązkowości szkolenia całej młodzieży w wieku przedpoborowym. Ze względu jednak na trudności organizacyjne i finansowe przyjęto model szkolenia dobrowolnego opartego na działalności organizacji społecznych, pozostawiając organom państwowym, w tym wojsku, funkcje ogólnokierownicze i kontrolne.

Ogólnie ujmując, program przysposobienia wojskowego, którego zasadniczym zadaniem było kształtowanie żołnierza – obywatela, obejmował trzy kierunki działania: wychowanie obywatelskie, przygotowanie fizyczne oraz wyszkolenie wojskowe wychodzące naprzeciw oczekiwaniom i potrzebom wojska.

Kluczową rolę odgrywało szkolenie obywatelskie, oparte na zasadach moralnych, do których zaliczano: uczciwość, prawdomówność, rzetelność, poczucie godności osobistej, honor i obowiązkowość. Jego nadrzędnym celem było kształtowanie poczucia indywidualnej i zbiorowej odpowiedzialności[11].

Innym, nie mniej ważnym kierunkiem przysposobienia wojskowego było kształtowanie tężyzny fizycznej społeczeństwa. Działalność w tym zakresie trak-

---

[10] Projekt wytycznych przysposobienia wojskowego na rok 1930/1931. Cyt. za: J. Kęsik, *Naród pod bronią. Społeczeństwo w programie polskiej polityki wojskowej 1918–1939*, Wrocław 1998, s. 27.

[11] Tamże, s. 29.

towano bardzo szeroko i realizowana była ściśle z zagadnieniami poprawy stanu higieny osobistej, warunków odżywiania, lecznictwa i ogólnych warunków socjalno-bytowych. Wojsko oprócz bieżącej i systematycznej działalności oświatowej wspierało również rozwój klubów sportowych i wnosiło konkretny wkład w budowę nowych obiektów umożliwiających czynne uprawianie sportu przez jak najliczniejsze rzesze młodzieży.

Szczególną pomocą wojska objęte były przedsięwzięcia wyszkolenia wojskowego, stanowiącego podstawę przygotowania do służby wojskowej. Organy wojskowe stawiały określone wymagania w tym zakresie oraz udostępniały obiekty szkoleniowe i kierowały żołnierzy zawodowych jako instruktorów do prowadzenia zajęć.

Od 1936 roku, w związku z pogarszającą się sytuacją międzynarodową i pojawianiem się symptomów nieuchronności wojny w Europie, podjęto wysiłki zmierzające do intensyfikacji i integracji pracy organizacji i stowarzyszeń przysposobienia wojskowego. Na pierwszy plan działalności wysunięto problematykę szkolenia obywatelskiego; znacznie rozszerzono założenia programowe, które miały obejmować całość problematyki przygotowania społeczeństwa do obrony państwa.

Odpowiedzialność za przysposobienie wojskowe rozłożona była między trzy ministerstwa: spraw wewnętrznych, wyznań religijnych i oświecenia publicznego oraz spraw wojskowych. Wojsko jednak odgrywało główną rolę w realizacji programu przygotowania społeczeństwa do wojny. Powierzono mu bowiem ogólne kierownictwo w państwie i uprawnienia kontrolne. Ponadto wojsko tworzyło szkielet struktury organizacyjnej zarówno na szczeblu centralnym, jak i w układzie terytorialnym.

Organem ministra spraw wojskowych był Państwowy Urząd Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego. Dyrektor tego urzędu kierował całokształtem pracy, przedstawiał poszczególnym ministrom swoje wnioski, administrował kredytami, personelem i środkami materiałowymi oraz współpracował z Radą Naukową Wychowania Fizycznego[12].

Z punktu widzenia potrzeb przysposobienia wojskowego obszar państwa był podzielony na 10 okręgów, obejmujących swym zasięgiem obszary odpowiednich okręgów wojskowo-terytorialnych. Natomiast w skład okręgu przysposobienia wojskowego wchodziły rejony odpowiadające obszarom dyslokacji dywizji. Rejony z kolei dzieliły się na obwody obejmujące swym zasięgiem rejony rozmieszczenia pułków. Najniższym, a zarazem podstawowym ogniwem terytorialnym przysposobienia wojskowego był powiat.

Ogólne kierownictwo w zakresie przysposobienia wojskowego należało do dowódców okręgów, których organami były okręgowe urzędy przysposobienia wojskowego i wychowania fizycznego, uprawnione do stawiania zadań zarówno dowódcom okręgów, jak też wojewodom i kuratorom okręgów szkolnych.

---

[12] Rada ta była merytorycznym organem doradczym. Jej zakres działania obejmował: badania naukowe, opiniowanie i stawianie wniosków w sprawach wychowania fizycznego. Przewodniczącym Rady był minister lub wyznaczony przez niego wyższy oficer. Por. R. Starzyński, *Zarys nauki organizacji sił zbrojnych*, Warszawa 1930, s. 68.

Na obszarze rejonów przysposobieniem wojskowym kierowali dowódcy dywizji przy pomocy rejonowych komend przysposobienia wojskowego. Do zakresu ich działania należała przede wszystkim inspekcja wyszkolenia i koordynowanie działalności poszczególnych komendantów obwodowych.

Główny ciężar realizacji przysposobienia wojskowego spoczywał na dowódcach pułków i ich organach wykonawczych – obwodowych komendantach, bezpośrednio kierujących pracą komendantów powiatowych. Powiatowi komendanci byli dowódcami wszystkich jednostek przysposobienia wojskowego funkcjonujących na terenie powiatu. Posiadali uprawnienia dyscyplinarne nie tylko do bezpośrednio podporządkowanego personelu wojskowego, ale także w stosunku do członków przysposobienia wojskowego, wchodzących w skład poszczególnych jednostek.

Bardzo ważny wkład wojska w funkcjonowanie przysposobienia wojskowego stanowił „oddany do rozporządzenia" władzom personel wojskowy składający się z zawodowych oficerów i podoficerów oraz personel kontraktowy, rekrutujący się spośród oficerów i podoficerów rezerwy.

Istotne znaczenie dla koordynacji działań organizacji przysposobienia z całokształtem przygotowań obronnych państwa odgrywały cywilno-wojskowe komitety przysposobienia wojskowego i wychowania fizycznego. Komitety te pełniły funkcje doradcze dla władz administracyjnych na szczeblu wojewódzkim i powiatu. Do zakresu ich działania należało przede wszystkim: ocena i opiniowanie wniosków władz przysposobienia wojskowego odnośnie rozbudowy urządzeń sportowych, boisk, pływalni, hal gimnastycznych, strzelnic itp.; organizacja pomocy medycznej, kursów, wycieczek, pokazów, wystaw; kierowanie działalnością propagandową i gromadzenie funduszów na te cele.

Przewodniczącym komitetu wojewódzkiego był wojewoda, natomiast komitetu powiatowego – starosta. Ponadto z urzędu w skład komitetu wojewódzkiego wchodził dowódca okręgu korpusu lub jego zastępca, kurator okręgu szkolnego oraz czterech członków mianowanych.

Problem zapewnienia **ochrony ludności w czasie wojny** był przedmiotem zainteresowania w Polsce już w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości. Jego ranga wynikała zarówno z doświadczeń minionej wojny, jak i z przewidywania zasięgu i charakteru przyszłej wojny.

Inicjatywy w tym zakresie wychodziły głównie ze środowiska wojskowego. W toku prac analitycznych i koncepcyjnych zarysowała się bowiem rola obrony przeciwlotniczej kraju, przy czym problem ten nie dotyczył wyłącznie wojska, ale również sfery cywilnej – stawał się „[...] zagadnieniem wielkim, zagadnieniem państwowym"[13].

Od 1929 roku w SG WP przystąpiono do szczegółowych studiów i analiz napadów powietrznych. Wyniki tych badań ukazały bardzo złą sytuację miast, zakładów produkcyjnych, kolei itd. Stąd też władze administracji rządowej od 1931

[13] J. Suwart, *Zarys obrony cywilnej w Polsce w latach 1920–1996* (maszynopis książki), Warszawa 2003, s. 21.

roku rozpoczęły wydawać pierwsze rozporządzenia i podejmować wysiłki organizatorskie dotyczące ochrony ludności na wypadek wojny, m.in.:

– w resorcie spraw wewnętrznych przystąpiono do organizowania szkolenia kadr administracyjnych, zapoczątkowano prace nad zadaniami i kompetencjami administracji ogólnej w sprawach przygotowania obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej;

– w resorcie rolnictwa i reform rolnych – uruchomiono kursy szkoleniowe dla służb weterynaryjnych;

– w resorcie przemysłu i handlu – podjęto wysiłki organizacyjne zmierzające do utworzenia organów obrony przeciwlotniczej w zakładach pracy;

– w resorcie opieki społecznej – wspólnie z PCK wypracowano koncepcję udziału drużyn ratowniczo-sanitarnych w obronie przeciwlotniczej – biernej, oraz zainicjowano szkolenie farmaceutów.

Mimo iż wymienione działania nie miały charakteru systemowego (planowego i skoordynowanego), przyczyniły się w istotny sposób do wypracowania całościowej koncepcji ochrony ludności i stworzenia jej instytucjonalnych podstaw.

Niewątpliwie momentem przełomowym dla stworzenia fundamentów nowej dziedziny obronności – obrony cywilnej, było przyjęcie 15 marca 1939 roku ustawy o ochronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej. Art. 1 ustawy stanowił: „W czasie gdy grozi niebezpieczeństwo ataku lotniczego lub gazowego, Minister Spraw Wojskowych lub wyznaczone przez niego w drodze rozporządzenia władze władni są zarządzić pogotowie przeciwlotnicze i przeciwgazowe na całym obszarze państwa lub jego części".

Zarządzenie pogotowia uprawniało właściwe władze do podejmowania w czasie pogotowia wszelkich czynności i wydawania nakazów i zakazów, potrzebnych do przeprowadzenia obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej i zapewnienia wykonania ich w razie potrzeby przy użyciu środków przymusowych.

Szczególne regulacje w zakresie kompetencji i zadań zawierało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej Państwa.

W świetle tego rozporządzenia kierownictwo i nadzór nad przygotowaniem obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej sprawował Inspektor Obrony Przeciwlotniczej Państwa, współpracując z ministrem spraw wojskowych. Inspektor Obrony Powietrznej Państwa sprawował swe czynności z ramienia Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (§ 3).

Do jego zadań należało:

– ustalanie zasad przygotowania w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w państwie oraz kontrolowanie stanu przygotowań;

– wydawanie wytycznych w formie zarządzeń i instrukcji mających moc obowiązującą dla wszystkich władz przygotowujących obronę przeciwlotniczą i przeciwgazową;

– uzgadnianie działań władz cywilnych;

– koordynowanie zamierzeń budżetowych;

– wydawanie wytycznych władzom nadzorczym stowarzyszeń społecznych, współdziałających w przygotowaniu obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, w zakresie dysponowania budżetami tych stowarzyszeń.

W myśl tego rozporządzenia przygotowanie i realizacja zadań obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej spoczywały na wszystkich ministerstwach oraz cywilnych władzach terytorialnych.

Ogólnie ujmując, można stwierdzić, że **sfera wykonawcza spoczywała na cywilnym aparacie państwa, natomiast funkcję kierowniczą spełniały organy wojskowe. Kierownictwo przekładało się również na relacje między wojskowymi dowództwami terytorialnymi a terenowymi władzami rządowymi i samorządowymi**.

Z takiego podziału obszarów odpowiedzialności wynikało, że **zadania ochrony ludności mogły być pomyślnie rozwiązane tylko przy utrzymaniu ścisłego współdziałania i wzajemnego wspierania się władz cywilnych i wojska**.

Obrona przeciwlotnicza obejmowała dwie grupy przedsięwzięć, tj. obronę czynną i bierną. Do grupy pierwszej zaliczano środki wojskowe – lotnictwo, naziemne środki ogniowe oraz balony zaporowe. Natomiast obrona bierna realizowana była przez władze cywilne i społeczeństwo.

Dla potrzeb skoordynowania działań wojskowych i cywilnych obszar kraju został podzielony na okręgi obrony przeciwlotniczej pokrywające się z okręgami korpusu. Z kolei okręgi podzielono na rejony pokrywające się z podziałem administracyjnym państwa na powiaty.

W każdym rejonie wyodrębniono dwie kategorie obiektów: 1) ośrodki, czyli miasta z ich zabudową, fabrykami, infrastrukturą komunalną; 2) punkty, jako jednostki mniejsze niż miasta.

Zarówno w ośrodkach, jak i w punktach obrony przeciwlotniczej zorganizowano, przy współudziale wojska, orany kierownicze. Wyznaczono zadania dla służb. Służba dozorowania miała alarmować wojsko i ludność o niebezpieczeństwie napadu powietrznego. Do zadań służby informacyjnej należało zbieranie danych o lotnictwie przeciwnika oraz o typach i właściwościach samolotów atakujących dany obiekt. Natomiast zadaniem służby rejestracyjnej było zbieranie danych o skutkach napadu powietrznego[14].

Po wprowadzeniu pogotowia **kierownictwo obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej przechodziło całkowicie w ręce wojska**, któremu podporządkowywano służbę obserwacyjno-meldunkową, przemianowaną później na służbę dozorowania.

W jej skład wchodziła zbiornica główna, 13 zbiornic dozorowania i 800 posterunków. Najważniejszym elementem służby był pluton dozorowania, z którego składu można było wydzielić 10–15 posterunków[15].

---

[14] *Tymczasowe wytyczne ogólne organizacji obrony przeciwlotniczej*, MSWoj., 1936, [w:] J. Suwart, *Zarys obrony cywilnej...*, wyd. cyt., s. 25.

[15] Tamże, s. 26.

Przed wojskową służą dozorowania postawiono dwa zasadnicze cele: zaalarmowanie władz i ludności o możliwości napadu powietrznego oraz stworzenie warunków do aktywnych działań własnego lotnictwa i naziemnych środków ogniowych OPL.

Służba ta jako pierwsza formacja została postawiona w stan gotowości przed wybuchem wojny i należy stwierdzić, że właściwie spełniała swoje zadania. Do czasu sparaliżowania łączności telefonicznej komunikaty przez nią podawane umożliwiały podejmowanie skutecznych działań uprzedzających.

Wobec niemożności zapewnienia szczelnej obrony przeciwlotniczej na obszarze całego państwa władze wojskowe podjęły działania zmierzające do minimalizacji strat wśród ludności w drodze ewakuacji z zagrożonych obszarów. Ważną rolę w tym zakresie spełnił zarówno Sztab Główny, jak i Inspektor OPP, którzy opracowali całościowe wytyczne do ewakuacji w postaci wycofania i rozproszenia. Wycofanie odnosiło się do rejonów przygranicznych, rozproszenie natomiast dotyczyło miast w głębi kraju.

Należy zaznaczyć, że o ile generalnie za ewakuację odpowiadały władze cywilne, współdziałając z organami wojskowymi, to w obszarach operacyjnych pełna odpowiedzialność i pomoc władzom cywilnym spoczywała w rękach dowództw wojskowych.

Mimo opracowania szczegółowych planów ewakuacji jej przebieg miał charakter żywiołowy i niekontrolowany i przerodził się w paniczną ucieczkę. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy było zbyt późne podjęcie decyzji o ewakuacji (29 sierpnia). Dzika ewakuacja dezorganizowała tyły wojsk polskich, paraliżowała władze cywilne i przeciążała transport – władze niemal utraciły kontrolę nad ewakuacją.

Stąd też organy wojskowe zmuszone były do doraźnego tworzenia – wspólnie z policją lub samodzielnie – zapór na drogach przemieszczania ludności i blokowania arterii wylotowych z miast (np. z Warszawy).

Kolejnym zadaniem sił zbrojnych wynikającym z przepisów ustawy z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym było **zapewnienie ciągłości funkcjonowania organów władzy**. W myśl art. 4.2 tej ustawy w miejscowościach, w których na skutek działań wojennych władze administracji ogólnej nie są czynne, wszystkie ich uprawnienia przechodzą z mocy prawa na właściwe władze wojskowe. Przepis ten był naturalną konsekwencją przewidywanych warunków wojennych, które mogły spowodować (i powodowały) wycofanie władz administracji ogólnej z danego obszaru, który nie może jednak pozostawać bez jakiejkolwiek władzy[16]. Innymi słowy, w wypadku braku władz cywilnych na obszarze operacyjnym ich uprawnienia przejmowały automatycznie organy wojskowe.

Na obszarze armii dowódca był wykonawcą poleceń Naczelnego Wodza. Jego władza obejmowała dwie zasadnicze kategorie problemów. Do pierwszej należały sprawy najważniejsze z punktu widzenia działań wojennych, a więc: bezpieczeństwo, czyli zwalczanie akcji antypaństwowej i dywersji; ochrona linii i obiektów

[16] Tamże, s. 88.

komunikacyjnych oraz łączności, przemysłu i użyteczności publicznej; wycofanie władz, ludności i mienia; niszczenie i usuwanie wszystkiego, co mogłoby utrudniać działania operacyjne.

Do spraw mających drugorzędne znaczenie z punktu widzenia działań operacyjnych należało: zawieszenie uprzednio wykonanych zarządzeń, o ile utrudniały one lub wywierały ujemny wpływ na działania wojsk; aprowizacja wojska; świadczenia osobiste i rzeczowe na rzecz walczącej armii; warunki zdrowotne ludności cywilnej; porządek publiczny oraz zmiany w obsadzie personalnej we władzach administracji cywilnej pierwszej instancji i samorządowych. Odpowiedzialność za rozwiązywanie tych spraw spoczywała na władzach cywilnych. Rola dowódcy armii ograniczała się do stałego kontaktu z władzami. Jedynie wtedy, gdy wymagał tego interes wojska, dowódca armii mógł określić sposób realizacji postawionych zadań lub objąć kierownictwo nad ich wykonaniem[17].

Istotnym ogniwem przygotowań i działań obronnych była **ochrona obiektów** o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Obiekty te zostały podzielone na trzy kategorie. Pierwsza kategoria obejmowała obiekty wojskowe, tj. siedziby dowództw, sztabów i komend wojskowych, lotniska i bazy lotnicze, porty oraz bazy floty i flotylli rzecznej, urządzenia fortyfikacyjne, radiostacje wojskowe, koszary, magazyny, składy wojskowe, zakłady przemysłowe administrowane przez wojsko oraz zakłady przemysłu zbrojeniowego. Drugą kategorię stanowiły obiekty kolejowe. Natomiast do trzeciej kategorii zaliczano obiekty ważne dla bezpieczeństwa, nieujęte w wyżej wymienionych kategoriach. Chodziło głównie o mosty, wiadukty, urządzenia żeglugi śródlądowej, łączności i przemysłu, zapewniające normalne funkcjonowanie kraju – elektrownie, gazociągi, rzeźnie, chłodnie, młyny, elewatory i piekarnie[18].

Pod kierownictwem władz wojskowych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych opracowano ogólne wytyczne ochrony obiektów dla władz cywilnych. Szczegółowe przepisy w tym zakresie opracowywały ministerstwa: Komunikacji, Poczt i Telegrafów oraz Skarbu.

Obowiązek ochrony obiektów powierzono władzom administracyjnym i podległym im służbom cywilnym. W chwili wybuchu wojny i w miarę posuwania się wojsk niemieckich planowana ochrona okazywała się niedostateczna lub przystępowano zbyt późno do jej organizowania. Stąd też ogromne znaczenie miało doraźne przejmowanie pod ochronę obiektów przez ochotnicze formacje (np. straże obywatelskie, milicje obywatelskie – rekrutujące się z rezerwistów, harcerzy, członków PW), a także jednostki wojskowe, w tym jednostki Obrony Narodowej.

Zazwyczaj bataliony ON, oprócz działań osłonowych – szczególnie na Pomorzu, Śląsku i w Wielkopolsce – otrzymywały zadania związane z ochroną obiektów w obszarach odpowiedzialności jednostek operacyjnych[19]. Na przykład batalion

---

[17] A. Bernaś-Kostynowicz, *Społeczeństwo polskie w wojnie obronnej 1939*, Warszawa 1988, s. 44–45.

[18] Tamże, s. 83.

[19] Szerzej: K. Pindel, *Obrona terytorialna w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1995; T. Töhm, *Bataliony Obrony Narodowej w Wielkopolsce w latach 1936–1939 i ich rola w Kampanii Wrześniowej*, Poznań 1996.

ON „TUCHOLA" 30 sierpnia otrzymał rozkaz od dowódcy Pomorskiej BK do wystawienia wart ochronnych przy następujących obiektach: mosty drogowe w m. Mylof i Śluza, most kolejowy i drogowy w Rytlu na rzece Brda, przepust drogowy na szosie tranzytowej na zachód od Rytla. Po przejściu własnych pododdziałów z przedpola ochraniane mosty miały zostać zniszczone.

Zadanie to można traktować jako typowe dla wielu jednostek ON. Ponadto jednostki te prowadziły aktywne działania przeciwko dywersantom niemieckim. Ważne, szczególnie na Śląsku, było zapewnienie skutecznej ochrony zakładów przemysłowych, kopalni, węzłów kolejowych itp. obiektów przed uchwyceniem ich z marszu przez wojska niemieckie lub opanowaniem przez dywersantów.

Natomiast w Warszawie i we wschodnich okręgach korpusów bataliony ON nie brały bezpośredniego udziału w walce, skupiając się przede wszystkim na działaniach porządkowych i ochronie obiektów państwowych.

Podstawę tworzenia systemu **ochrony granicy państwowej** po odzyskaniu niepodległości stanowiły formacje wojskowe, które z upływem czasu przekształcono w profesjonalne służby graniczne. Proces ten był rozłożony w czasie, a jego przebieg determinowany był przede wszystkim rozwojem sytuacji międzynarodowej w najbliższym otoczeniu RP.

Po okresie eksperymentalnym (1918–1923) budowa systemu ochrony granicy prowadzona była dwukierunkowo – odmiennie na granicy wschodniej i zachodniej: „Dla wschodu niezbędny był system zabezpieczający granice głównie pod względem polityczno-wojskowym, dla zachodu i południa – system zabezpieczający pod względem ekonomicznym"[20].

Na mocy rozporządzenia prezydenta RP z 22.03.1928 r. w miejsce Straży Celnej ochraniającej zachodnie granice powołano Straż Graniczną, w organizacji której posłużono się wzorami wojskowymi. Formacja ta w dalszym ciągu podlegała ministrowi skarbu, jednak jej funkcjonowanie w coraz większym stopniu uzależnione było od czynników wojskowych, np. nowo utworzone służby wywiadowcze przekazywały informacje do oddziału II Sztabu Głównego. Cały aparat wywiadowczy zorganizowany był w 167 placówkach i liczył około 1000 funkcjonariuszy oraz co najmniej tylu agentów[21].

W wyniku przeprowadzonej w 1930 roku reorganizacji utworzono dwa okręgowe inspektoraty graniczne, zwiększając ich stan do sześciu, przy czym cztery z nich obejmowały granice zachodnią i północno-zachodnią, natomiast dwa pozostałe – granicę południową.

Do ochrony granic o długości ok. 3300 km zaangażowano w sumie 22 bataliony graniczne (inspektoraty), 112 kompanii (komisariaty) i 596 strażnic (placówki graniczne o łącznej liczebności ponad 5 tys. funkcjonariuszy, co dawało nasycenie – 1,65 strażnika na kilometr granicy)[22].

---

[20] H. Dominiczak, *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 966–1996*, Warszawa 1997, s. 249.

[21] Tamże, s. 254.

[22] Tamże.

W obliczu groźby wojny ze strony Niemiec pod koniec lat trzydziestych podjęto szereg działań zmierzających do wzmocnienia granicy zachodniej.

Warto wspomnieć, że w 1938 roku opracowano projekt nowej ustawy o Straży Granicznej, w myśl którego służba ta miała być podporządkowana Generalnemu Inspektorowi Sił Zbrojnych. Tym samym Straż Graniczna stawała się częścią sił zbrojnych. Oznaczało to, że w okresie zagrożenia i wojny miała ona wykonywać zadania związane zarówno z ochroną granicy, jak i obroną państwa. Wymagało to jednak znacznego zwiększenia potencjału Straży Granicznej.

Przewidywano, że wzmocnienie Straży Granicznej nastąpi przed lub po zarządzeniu mobilizacji. Ogółem zakładano wzmocnienie tej formacji 95 plutonami[23].

Za zmobilizowanie plutonów wzmocnienia odpowiedzialność ponosili komendanci komisariatów, którzy składali zapotrzebowania na podoficerów i szeregowych do najbliższej komendy rejonu uzupełnień. Komendanci uzupełnień byli natomiast zobowiązani do nadawania przydziałów mobilizacyjnych rezerwistom narodowości polskiej w wieku do 38 lat, lojalnym wobec państwa i z miejscowości położonej najbliżej komisariatu. Gwarantowało to szybkie wzmocnienie poszczególnych komisariatów, a ogólny czas mobilizacji nie przekraczał 24 godzin.

Wzmocnienie Straży Granicznej zarządzono 17 kwietnia w celu „[...] zabezpieczenia granicy polsko-niemieckiej pod względem wojskowym i politycznym oraz umożliwienia sprawnego i skutecznego wykonywania służby granicznej. Czas był po temu najwyższy, ponieważ już na początku kwietnia stwierdzono liczne wypadki przenikania z Niemiec dywersantów (w tym agentów gestapo) oraz przerzutu broni"[24].

Do zadań plutonów wzmocnienia należało[25]:

– rozpoznawanie sił i kierunków przemieszczania się przeciwnika;

– opóźnianie ruchu przeciwnika oraz wykonywanie niszczeń i zapór;

– ochrona ważnych obiektów i urządzeń przed dywersją;

– współpraca z oddziałami wojska, np. osłona pododdziałów saperów podczas przygotowywania niszczeń.

Należy zaznaczyć, że szczegółowe zadania taktyczne dla plutonów wzmocnienia i komisariatów stawiał dowódca jednostki, któremu je podporządkowywano. Ponadto do wparcia Straży Granicznej kierowano jednostki Obrony Narodowej, wydzielone do działań osłonowych na granicy na kierunkach poszczególnych armii. Realizowały one zadania podobne jak plutony wzmocnienia[26].

System ochrony granicy wschodniej kształtował się w zupełnie innych warunkach. Do czasu podpisania pokoju w Rydze (1921) na obszarach wschodniej Polski obowiązywały przepisy wojenne, a osłonę kraju (i tym samym ochronę granicy) zapewniały poszczególne armie rozmieszczone na szerokim froncie. Szczególną

[23] E. Piwowarski, *Koncepcja wykorzystania Straży Granicznej na wypadek mobilizacji i wojny w okresie Drugiej Rzeczypospolitej*, „Myśl Wojskowa" 1994, nr 5.

[24] Tamże.

[25] Tamże.

[26] Szerzej: K. Pindel, *Obrona terytorialna...*, wyd. cyt.

rolę w tym zakresie spełniały bataliony etapowe armii. Wykonywały one zadania zarówno wojskowe, jak i cywilne, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa i organizacji życia[27].

Po wygaśnięciu działań wojennych utworzono tzw. Kordon Graniczny Ministerstwa Spraw Wojskowych przemianowany następnie na Kordon Graniczny Naczelnego Dowództwa WP. Utworzenie kordonu miało na celu wyłapywanie ewentualnych dywersantów, niedopuszczenie do rozprzestrzeniania chorób zakaźnych, kontrolę ruchu ludności i towarów. Kordon obsadzały oddziały wojskowe, a w przejściach ruchu osobowego także policja i żandarmeria wojskowa.

Zadania typowe dla służb granicznych przejęły utworzone w 1921 roku Bataliony Celne, przekazane parę miesięcy później Ministerstwu Skarbu.

Okazało się jednak, że ze względu na specyfikę tej granicy Bataliony Celne nie były w stanie podołać stawianym zadaniom. „Na granicy pojawiały się grupy zbrojne niewiadomego pochodzenia dokonujące rabunków, kwitło przemytnictwo, a nawet łapownictwo. Granica była wszędzie naruszana bezkarnie"[28]. Zatem w celu wzmocnienia granicy skierowano dodatkowo dziesięć batalionów piechoty i osiem szwadronów jazdy, a ponadto wysłano 3500 funkcjonariuszy policji, w tym 500 funkcjonariuszy policji konnej.

Wojskowo-policyjno-celny charakter ochrony granicy powodował liczne niedomagania w sferze organizacyjnej i kompetencyjnej z uwagi na podległość różnych sił trzem ministrom.

Wobec powyższego w 1934 roku podjęto decyzję o utworzeniu specjalnego korpusu granicznego dla obszarów wschodnich, zorganizowanego wg zasad wojskowych. Zadanie to z oczywistych względów powierzono Ministerstwu Spraw Wojskowych. Strukturę nowej formacji – Korpusu Ochrony Pogranicza (KOP) tworzyły: brygady, szkoły podoficerskie, szkoły tresury psów służbowych, dywizjon żandarmerii i szefostwo wywiadu KOP.

Działalność KOP obejmowała zabezpieczenie granicy pod względem politycznym i bezpieczeństwa publicznego, skarbowo-celnym i wojskowym. Obejmowała zatem całość spraw związanych z zabezpieczeniem granicy.

W obliczu zagrożenia agresją niemiecką część jednostek KOP przesunięto do wzmocnienia granicy zachodniej. We wszystkich związkach taktycznych znaleźli się zarówno funkcjonariusze Straży Granicznej, jak i żołnierze KOP, a łączny wysiłek tych formacji wynosił ok. 30 tys. ludzi[29].

Oceniając zakres wsparcia wojskowego ochrony granicy państwowej, można stwierdzić, że miało ono zasadnicze znaczenie w okresie tworzenia systemów ochrony granicy w warunkach stabilizowania się sytuacji międzynarodowej i wewnętrznej. Szczególne zagrożenie, jakie postrzegano z kierunku wschodniego, spowodowało, że granice wschodnie ochraniane były przez formację wojskową,

[27] H. Dominiczak, *Granice państwa...*, wyd. cyt., s. 242.
[28] Tamże, s. 243.
[29] Tamże.

która mogła przyjąć na siebie, wspólnie z innymi jednostkami wojskowymi – zadanie nie tylko ochrony, ale również czynnego odpierania agresji zbrojnej.

Formacje cywilne nie były w stanie prowadzić samodzielnej walki. Koniecznością zatem było ich wzmocnienie siłami wojskowymi w myśl jednolitego planu obrony państwa. Ochrona granicy państwowej w okresie zagrożenia i jej obrona w czasie wojny stają się wspólnym zadaniem cywilno-wojskowym i wymagają wzajemnego wsparcia służb cywilnych i wojska.

2.1.4. Wojskowe wsparcie w warunkach okupacji

Zajęcie przez hitlerowców i Armię Czerwoną terenów II RP stanowiło dla społeczeństwa polskiego olbrzymie zagrożenie dla bytu narodowego i biologicznego. Od początku kształtowania się struktur Polskiego Państwa Podziemnego[30] wytyczono zatem trzy zasadnicze kierunki działania: a) podjęcie zdecydowanej i nieustępliwej walki z najeźdźcą na każdym polu jego działalności w Polsce, oraz wszelkimi środkami do czasu wyzwolenia Polski w granicach jej sprzed rozpoczęcia wojny, b) reorganizacja kadrowych wartości bojowych naszej armii i podniesienie ich gotowości moralnej i fizycznej, c) tworzenie powiązanych ze sobą hierarchicznie i współdziałających harmonijnie ośrodków tymczasowej władzy narodowej w Kraju"[31].

Jednym z pierwszoplanowych zadań cywilno-wojskowego kierownictwa było **odtworzenie administracji cywilnej, tzw. administracji zastępczej**. Zadanie to spoczywało na konspiracyjnej armii, a jego podstawę prawną stanowiła ustawa o stanie wojennym z 1939 r. Art. 4 ust. 2 stanowił, że: „[...] w miejscowościach, w których na skutek działań wojennych władze administracji ogólnej nie są czynne, wszelkie ich uprawnienia przechodzą z mocy prawa na właściwe władze wojskowe". Władzami tymi w okupowanej Polsce były Siły Zbrojne w Kraju (ZWZ-AK) stanowiące część składową Sił Zbrojnych RP.

Organizowany przez ZWZ-AK aparat administracyjny był o wiele bardziej zaawansowany w pracach niż analogiczny tworzony przez Delegaturę Rządu. W prace administracji zmilitaryzowanej włączono około 15 tys. ludzi[32].

Należy również podkreślić, że ZWZ-AK posiadała wszystkie uprawnienia i obowiązki odpowiednich władz wojskowych, i jako jedyna organizacja wojskowa miała wszelkie atrybuty legalności[33].

---

[30] Organizacja podziemnego państwa została zapoczątkowana oddolnie niemal przez wszystkie organizacje patriotyczne i patriotyczno-obronne już we wrześniu i październiku 1939 r. Koniec roku 1939 i rok 1940 to okres scalania struktur politycznych, rządowych i wojskowych w jedno państwo podziemne i jedno wojsko podziemne; jednak proces ten do końca okupacji nie został zakończony.

[31] *Statut SZP*, [w:] G. Górski, *Polskie Państwo Podziemne 1939–1945*, Toruń 1998, s. 50.

[32] M. Ney-Krwawicz, *Armia Krajowa. Siła zbrojna Polskiego Państwa Podziemnego*, Warszawa 1993, s. 159.

[33] G. Górski, *Polskie Państwo...*, wyd. cyt., s. 120.

Według pierwotnych założeń do współpracy z administracją cywilną miały być powołane: na szczeblu centralnym – biura wojskowe przy departamentach spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, pracy i zdrowia, skarbu, przemysłu i handlu, rolnictwa, komunikacji i telekomunikacji; na szczeblu wojewódzkim – wydziały wojskowe współpracujące z delegatami okręgowymi, a w powiatach – referaty wojskowe współpracujące z delegatami powiatowymi[34].

Na bazie tych struktur w 1941 roku rozpoczęto formowanie biur wojskowych, a w województwach – wydziałów wojskowych.

Docelowo utworzono 9 biur: Wojskowe Biuro Spraw Wewnętrznych, Wojskowe Biuro Sprawiedliwości, Wojskowe Biuro Finansowo-Skarbowe, Wojskowe Biuro Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia, Wojskowe Biuro Rolnictwa i Aprowizacji, Wojskowe Biuro Komunikacji, Wojskowe Biuro Telekomunikacji, Wojskowe Biuro Przemysłu i Handlu, Wojskowe Biuro Służby Technicznej. Ponadto w ramach Szefostwa Biur Wojskowych, podległego bezpośrednio Komendantowi Głównemu ZWZ, funkcjonowały trzy niezależne od siebie piony organizacyjne: biura wojskowe, Wojskowa Administracja Ziem Nowych oraz Wojskowy Korpus Służby Bezpieczeństwa[35].

Rozpoczęty w 1943 roku proces scalania administracji zmilitaryzowanej z administracją cywilną doprowadził do utworzenia jednolitej administracji państwowej. Zaznaczyć jednak należy, że jej szkielet organizacyjny stanowiła administracja zmilitaryzowana. Wynikało to przede wszystkim z wielkiej sprawności funkcjonowania struktur wojskowych zarówno w układzie centralnym, jak i terytorialnym, dostosowanym do przedwojennego podziału administracyjnego państwa. Tym samym armia podziemna tworzyła bazę organizacyjną Polskiego Państwa Podziemnego i obejmowała zasadnicze sfery życia społecznego.

Problem podejmowania działań zbrojnych przeciwko okupantowi traktowany był z wielką powagą zarówno przez kierownictwo cywilne, jak i dowództwo armii podziemnej. Chodziło bowiem o przyjęcie takiej koncepcji walki zbrojnej, która prowadziłaby do odzyskania niepodległości przy jednoczesnym zachowaniu substancji narodowej i uchronieniu społeczeństwa od strat w wyniku działań represyjnych okupanta.

W instrukcji adresowanej do gen. Roweckiego (listopad, 1940) zalecano: „Nadal należy się wstrzymywać od wszelkich akcji dywersyjnych na terenie Kraju, które mogłyby spowodować represje zarówno Niemców, jak i bolszewików w stosunku do ludności polskiej [...]. Co się tyczy akcji sabotażowej, to nadal nie chcemy narażać Kraju na represje i ofiary bezcelowe z punktu widzenia wojny"[36].

Państwo podziemne, oprócz przygotowań do powstania, prowadziło bezpośrednią i **stałą samoobronę ludności i majątku narodowego** przed zagrożeniem ze strony okupantów i grup bandyckich. W ramach walki zbrojnej z aparatem terroru Kedyw prowadził akcje polegające na wykonywaniu zamachów na szczegól-

[34] Tamże.
[35] Tamże, s. 122.
[36] M. Ney-Krwawicz, *Armia Krajowa*..., wyd. cyt., s. 53.

nie niebezpiecznych niemieckich funkcjonariuszy, których działanie było zbrodnicze dla narodu polskiego. Część jednostek AK i BCh na stałe wydzielono do ochrony obszarów szczególnie zagrożonych bezprawną działalnością władz okupacyjnych. Ogromne znaczenie, także psychologiczne, miały akcje odbijania więźniów, niszczenia kartotek ewidencji ludności, spisów kontyngentowych itp., organizowania ucieczek z obozów pracy i transportów.

Oddziały AK w okręgu lubelskim czynnie chroniły ludność Zamojszczyzny przed pacyfikacją. Poza znaczeniem wojskowym działania te podnosiły na duchu społeczeństwo. Oddziały partyzanckie nie tylko atakowały wroga, ale przede wszystkim ochraniały ludność przed eksterminacją; atakowały kolumny żandarmerii udające się na pacyfikację, urządzały zasadzki i akcje bojowe na funkcjonariuszy aparatu okupacyjnego. Wielokrotnie do dowódców oddziałów okoliczni chłopi zwracali się np. o wymierzenie sprawiedliwości we wsi czy o rozsądzenie sporów[37].

Szczególna rola przypadła oddziałom partyzanckim na Wołyniu i w okręgach Obszaru Lwowskiego, gdzie musiały zapewnić ochronę ludności przed rzeziami ukraińskimi. „Sytuację na Wołyniu utrudniały [...] wielkie masowe rzezie dokonywane przez Ukraińców na ludności polskiej. Bandy ukraińskie paliły całe wsie i osiedla, mieszkańców wyrzynając w pień"[38]. W tym celu tworzono ośrodki samoobrony w większych skupiskach ludności polskiej, np. w Przebrażu na początku 1944 roku zapewniono schronienie ok. 25 tys. Polaków. W ośrodkach tych organizowano obronę pod dowództwem oficerów – „Natrafiając na zorganizowany i zdecydowany opór, bandy ukraińskie nie ważyły się, bez miażdżącej przewagi, na napad. Ten sposób ochrony ludności okazał się skuteczny. W miarę jednak opadania fali mordów i pożogi wzmagał się wrogi stosunek partyzantki sowieckiej do naszych oddziałów"[39].

Konieczność budowy podziemnych struktur władzy wymagała również rozwiązania problemu **bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach okupacji**. System ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego tworzony przez organizatorów Polskiego Państwa Podziemnego miał funkcjonować przede wszystkim w okresie powszechnego powstania zbrojnego i po wyzwoleniu kraju. U podstaw tego programu leżały przesłanki natury praktycznej – nie wystarczy orężnie wywalczyć wolność, ale trzeba również stworzyć warunki działania organów władzy i „normalnego" życia obywateli. Nie pomijano faktu powstania negatywnych zjawisk społecznych w warunkach nasilonego terroru niemieckiego, w tym również przestępczości pospolitej.

Realizacja programu obejmowała dwa etapy – „na dziś" i „na jutro"[40]. Etap pierwszy to zabezpieczenie struktur organizacyjnych i całego społeczeństwa przed niemiecką infiltracją oraz przed skutkami działań marginesu społecznego. Nato-

---

[37] Tamże, s. 64.

[38] T. Bór-Komorowski, *Armia Podziemna*, Warszawa 1994, s. 221–222.

[39] Tamże.

[40] J. Marszalec, *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego w Powstaniu Warszawskim*, Warszawa 1999, s. 32.

miast celem drugiego etapu było zapewnienie ładu publicznego w okresie planowanego powstania zbrojnego i po wywalczeniu niepodległości. Naczelną zasadą tworzenia i funkcjonowania systemu zapewnienia porządku publicznego był legalizm, tzn. oparcie na przepisach prawnych obowiązujących przed wybuchem wojny. Podstawę prawną stanowił zatem dekret prezydenta RP z 1.09.1939 r. o wprowadzeniu stanu wojennego i inne przepisy szczegółowe zawarte w ustawie o stanie wojennym z czerwca 1939 r. Wymienione akty prawne stały się punktem odniesienia dla tworzonych w konspiracji przepisów w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego na okres wojny i powstania.

Utworzony system ładu publicznego był wspólnym tworem AK i władz cywilnych – reprezentowanych przez Delegaturę Rządu. Jego charakterystyczną cechą była decentralizacja, która wymuszała samodzielność komendantów poszczególnych placówek i obszarów.

Ważnym podmiotem systemu ochrony porządku publicznego było wojsko, które dysponowało plutonami żandarmerii polowej i placówkami kontrwywiadu. Niewątpliwym atutem organów wojskowych był autorytet, jakim cieszyło się wojsko wśród społeczeństwa, wyższy stopień zorganizowania i lepsze uzbrojenie. W czasie Powstania Warszawskiego często dowódcy liniowi zmuszeni byli sprawować władzę policyjną – „[...] pełnić funkcje żandarmów, policjantów, a nawet sędziów, rozpatrując skargi i protesty ludności cywilnej czy reagując na konkretne problemy”[41].

Podsumowując, należy stwierdzić, że wojsko w warunkach okupacji było fundamentem państwa podziemnego. Jego działalność obejmowała każdą sferę życia społecznego, a wsparcie podziemnych władz cywilnych miało kluczowe znaczenie dla zapewnienia ciągłości państwa polskiego. Szeroko zakrojone działania na rzecz społeczeństwa (samoobrona) decydowały często o przetrwaniu, chroniły przed masową eksterminacją narodu, dawały nadzieję na ostateczne wyzwolenie spod okupacji. Nie ulega wątpliwości, że bez inspiracji i wsparcia sił zbrojnych nie byłoby możliwe zbudowanie struktur Polskiego Państwa Podziemnego.

2.2. Aspekty prawne i organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa po drugiej wojnie światowej

Uogólniając doświadczenia wojskowego wsparcia władz cywilnych po drugiej wojnie światowej, można je ująć w trzech podstawowych obszarach zadaniowych: odbudowa kraju ze zniszczeń wojennych; udział w przeciwdziałaniu, likwidacji skutków klęsk żywiołowych i ratownictwie; wsparcie w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego – „pomoc prawu”.

[41] Tamże, s. 387.

2.2.1. Odbudowa kraju ze zniszczeń wojennych

O ogromie zadań stojących przed władzami państwowymi i społeczeństwem po zakończeniu wojny świadczy niewątpliwie bilans strat i zniszczeń majątku narodowego. Straty te obejmowały: bezpośrednie zniszczenia, zrabowane mienie publiczne i państwowe – ogółem 258,4 mld zł przedwojennych, straty w przemyśle spowodowane dewastacją i wywozem maszyn do Rzeszy sięgające 50% pierwotnych zdolności produkcyjnych. Zniszczeniu uległo ponad 162 tys. budynków mieszkalnych w miastach, ponad 199 tys. sklepów i ponad 84 tys. warsztatów rzemieślniczych. Zmniejszył się również potencjał gospodarstw rolnych: zniszczeniu uległo ok. 554 tys. zagród wiejskich, gospodarka straciła ok. 2 mln koni oraz prawie 6 mln sztuk bydła[42].

Wobec tak ogromnych strat wojennych (38% majątku narodowego) w pierwszych latach odbudowy wykorzystano wszelkie siły, którymi dysponowało państwo. Obok formacji cywilnych oraz ludności do odbudowy kraju przystąpiło również wojsko, koncentrując się na trzech podstawowych zadaniach: rozminowanie terytorium kraju, odbudowa miast i infrastruktury gospodarczej oraz odbudowa produkcji rolnej.

Rozminowanie terytorium kraju stało się wyłącznie i w całości zadaniem wojska. Zadanie to było ważne i pilne, warunkowało bowiem prowadzenie wszelkich działań zmierzających do odbudowy kraju. Obszar podlegający sprawdzeniu i rozminowaniu był olbrzymi i obejmował 250 tys. terenów gęsto i średnio zamieszkanych, co stanowiło prawie 74% powierzchni kraju. Rozminowaniu podlegały nie tylko tereny lądowe, ale również polskie wody przybrzeżne, które zostały zaminowane na powierzchni ok. 1450 km^2 [43].

Akcję rozminowania rozpoczęto jesienią 1945 roku, angażując do niej 32 bataliony saperów, którzy prowadzili prace równocześnie na obszarze całego kraju, rozpoczynając od terenów najbardziej zaminowanych, tj. wzdłuż Wisły, Narwi, Odry i Nysy.

W celu uporządkowania i usprawnienia organizacji rozminowywania kraju dokonano podziału jego obszaru na siedem rejonów rozminowania. Rejonami kierowali dowódcy pięciu brygad inżynieryjnych i szefowie wojsk inżynieryjnych 1 i 2 A WP. Od 1946 roku kierowanie rozminowywaniem terenu realizowane było w ramach istniejących siedmiu okręgów wojskowych.

Największy zakres prac obejmował okres do 1957 roku. Niemniej jednak proces oczyszczania z resztek min i wszelkiej amunicji trwa nieprzerwanie do dziś. Prowadziły go i nadal prowadzą patrole minerskie. Natomiast gdy zachodziła potrzeba likwidacji większych skupisk amunicji, do prac kierowano całe pododdziały. Szacuje się, że łącznie zlikwidowano w tym okresie ok. 150 tys. min i ponad 19 mln sztuk różnej amunicji[44].

---

[42] E. Żyła, *Straty wojenne Polski*, „Nasz Dziennik" z 30–31.08.2003 r.

[43] L. Grot, T. Konecki, E. Nalepa, *Pokojowe dzieje Wojska Polskiego*, Warszawa 1988, s. 222.

[44] Z. Barszczewski, *Udział Wojska Polskiego w zapewnieniu bezpieczeństwa ludności cywilnej w latach powojennych*, „Wiedza Obronna" 2003, nr 3.

Znaczenie tej sfery działania wojska na rzecz społeczeństwa trafnie wyraża były szef wojsk inżynieryjnych, gen. bryg. Zdzisław Barszczewski: „Trudno sobie wręcz wyobrazić, co by się działo w naszym kraju, gdyby nie mozolna, niezwykle niebezpieczna wieloletnia praca saperów, związana z usuwaniem min i niszczeniem wszelkiej amunicji [...]. Ocenia się, że ofiary wśród ludności cywilnej sięgałyby dziesiątków tysięcy, a odbudowa kraju ze zniszczeń wojennych byłaby opóźniona w czasie o wiele lat"[45].

Kolejnym zadaniem związanym z odbudową kraju był udział żołnierzy w odbudowie miast i infrastruktury gospodarczej. W sytuacji braku rąk do pracy oraz sprzętu mechanicznego wsparcie wojska było niezmiernie ważne, szczególnie przy porządkowaniu i odgruzowywaniu ulic w miastach oraz odbudowywaniu zakładów przemysłowych, a także kopalni ze względu na konieczność przywrócenia normalnego wydobycia węgla, jako podstawowego źródła energii.

Pomoc przy odgruzowywaniu ulic wojsko podjęło zaraz po zakończeniu wojny. Początkowo prace polegały głównie na usuwaniu gruzu z głównych arterii komunikacyjnych, burzeniu domów grożących zawaleniem oraz pracach minerskich. Jednostki wojskowe wydzielały ludzi oraz środki transportowe, odgruzowując, remontując oraz budując od podstaw wiele obiektów użyteczności publicznej (np. szpitale, przedszkola, sanatoria). Szczególne miejsce w planach odbudowy kraju zajmowała Warszawa. Tu skupiały się wysiłki budowniczych cywilnych i wojskowych, zgodnie z hasłem: „Cały naród buduje swoją stolicę". Wojskowe jednostki budowlane uczestniczyły przy odbudowie Teatru Narodowego, gmachu Sejmu, Rady Ministrów, Arsenału, Muzeum Narodowego, Pałacu Mostowskich, Hotelu Europejskiego i wielu innych[46].

Poza wkładem w odbudowę stolicy wojsko masowo wspierało odbudowę w większości dużych miast, np. w Gdyni, Gdańsku, Poznaniu, Wrocławiu, Katowicach. Do końca 1955 roku na terenie kraju wojsko oddało 66 mln m^3 różnych budynków[47]. Udzieliło również wydatnej pomocy w budowie wielu nowych zakładów przemysłowych, choćby kombinatu metalurgicznego „Nowa Huta" pod Krakowem czy zakładów przemysłu maszynowego w Mielcu.

Sprawą pilną i istotną przy odbudowie kraju ze zniszczeń wojennych było uruchomienie głównych linii komunikacyjnych, a zwłaszcza odbudowa mostów. Problemem tym, z racji posiadanych kwalifikacji oraz sprzętu, mogło zająć się głównie wojsko, w tym przede wszystkim jednostki inżynieryjno-saperskie. W ciągu pierwszych pięciu lat zbudowano 19 mostów pontonowych. Równocześnie budowano, remontowano i odbudowywano mosty stałe o konstrukcji drewnianej, sukcesywnie wymieniane na konstrukcje stalowe. W okresie tym oddano do użytku mosty o łącznej długości ponad 3000 m[48].

---

[45] Tamże.
[46] L. Grot, T. Konecki, E. Nalepa, wyd. cyt., s. 228.
[47] Tamże.
[48] Tamże, s. 229.

Proces budowy mostów i linii komunikacyjnych kontynuowano prawie do końca lat osiemdziesiątych, w ramach tzw. działalności szkoleniowo-produkcyjnej, której istota polegała na łączeniu efektów szkoleniowych jednostek specjalistycznych wojsk inżynieryjnych i komunikacyjnych z potrzebami gospodarki narodowej. Działalność ta była szczególnie ważna i potrzebna dla społeczności lokalnych. Budowane małe mosty znacznie usprawniały funkcjonowanie lokalnego ruchu. Łącznie w okresie powojennym oddano do użytku prawie 1600 mostów o sumarycznej długości ponad 4600 m[49].

Pomimo zakończenia, w drugiej połowie lat pięćdziesiątych, procesu odbudowy kraju ze zniszczeń wojennych wojsko nadal uczestniczyło w rozbudowie infrastruktury ekonomicznej, szczególnie w obszarach, gdzie występował deficyt siły roboczej.

Na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych rozbudowano jednostki kolejowe i drogowe oraz inżynieryjno-budowlane. Jednostki te dysponowały specjalistycznym sprzętem i wykwalifikowaną kadrą, dlatego też powierzono im najtrudniejsze zadania budowlane, np. budowę trasy szybkiego ruchu Katowice–Warszawa. Innym osiągnięciem jednostek komunikacji była budowa 160 km odcinka szerokotorowej Linii Hutniczo-Siarkowej oraz udział w budowie Centralnej Magistrali Kolejowej.

Ogółem w latach osiemdziesiątych na rzecz gospodarki narodowej pracowało około 60 jednostek, w tym dwie brygady, 37 pułków i dziesięć batalionów, liczących w sumie ponad 63 tys. żołnierzy, co stanowiło 15% stanu pokojowego sił zbrojnych[50].

Ocena tak szerokiego udziału wojska w pracach na rzecz gospodarki narodowej nie jest łatwa. Z jednej bowiem strony był to istotny wkład w rozwój kraju w warunkach ciągłego deficytu „mocy przerobowych" przedsiębiorstw cywilnych. Z drugiej jednak strony trafnie zauważa P. Piotrowski, że praca żołnierzy „[...] nie była z pewnością realizacją konstytucyjnego obowiązku obrony ojczyzny"[51].

Innym palącym problemem po wyzwoleniu kraju, wymagającym wsparcia wojska, była odbudowa produkcji rolnej. Wojsko przede wszystkim zapewniało ochronę opuszczonych majątków i domostw przed dewastacją i szabrownictwem. Zadaniem o szczególnym znaczeniu była pomoc wojska w pracach polowych, zwłaszcza siewie i żniwach. Zadanie to, zgodnie z rozkazem Naczelnego Dowódcy, zostało potraktowane jako zadanie bojowe dla sił zbrojnych: „W obecnej kampanii żniwnej wojsko również musi pomóc wydajnie społeczeństwu. Ani jeden zagon nie może pozostać niezebrany [...]. Akcję żniwną należy uważać za podstawowe zadanie bojowe, któremu należy podporządkować wszystkie inne zajęcia i zadania". W pododdziałach tworzone były specjalne brygady żniwne, które wspierały ludność rolniczą w pracach polowych. Istotną formą pomocy dla rolników

[49] Z. Barszczewski, *Udział wojska...*, wyd. cyt.

[50] P. Piotrowski, *Jak Wojsko Polskie budowało socjalizm*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej" 2002, nr 2.

[51] Tamże.

było również przekazywanie znacznych ilości ziarna siewnego, sadzeniaków, narzędzi gospodarstwa domowego i zwierząt hodowlanych.

Zaznaczyć jednak należy, że od 1948 roku wsparcie wojskowe dla gospodarki rolnej miało wyłącznie charakter doraźny (interwencyjny).

Podsumowując, można stwierdzić, że o ile udział wojska w pracach na rzecz gospodarki narodowej w pierwszych latach po wyzwoleniu i odbudowy ze zniszczeń wojennych był konieczny, o tyle w miarę upływu czasu i stabilizacji państwa masowy udział wojska w działalności produkcyjnej nie zawsze był uzasadniony, a często miał charakter wyłącznie propagandowy, uwiarygodniający hasło „Wojsko z Narodem".

2.2.2. Udział wojska w przeciwdziałaniu i likwidacji skutków klęsk żywiołowych i ratownictwie

Po drugiej wojnie światowej tworzony system ochrony przed skutkami klęsk żywiołowych obejmował działalność zarówno administracji, jak i wyspecjalizowanych służb cywilnych. W praktyce jednak – w warunkach nagłych i rozległych zdarzeń, np. podczas katastrofalnych powodzi i opadów atmosferycznych lub tworzenia się niebezpiecznych zatorów lodowych – wojsko okazywało się niezastępowalną instytucją. Jednostki wojskowe niosły bezpośrednią pomoc – ratowały życie i mienie, odbudowywały zniszczone mosty, naprawiały drogi i obwałowania. Baza zasobów sprzętu technicznego, rzadko znajdującego swoje odpowiedniki w gospodarce narodowej (śmigłowce, amfibie, łodzie desantowe, ciągniki pancerne, polowe szpitale itp.), będąca w ciągłej gotowości do działania – zawsze była wykorzystywana do udziału w akcjach ratunkowych. Podczas likwidacji skutków rozległych zdarzeń wojsko odgrywało zazwyczaj główną rolę, natomiast działania innych służb: straży pożarnych, milicji, WOP – miały charakter uzupełniający.

Przyczyna tego stanu rzeczy leżała m.in. w koncepcji OC przygotowywanej generalnie do wojny powszechnej[52]. W myśl przyjętych założeń formacje OC rozwijane były dopiero w okresie zagrożenia wojennego. Zatem do przeciwdziałania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych kierowane były te siły, którymi dysponowały władze centralne i lokalne, a wobec ich ograniczonych możliwości – jednostki wojskowe, które ze względu na wysoki poziom gotowości wprowadzano do działań w bardzo krótkim czasie, niekiedy w ciągu godziny.

Takiej organizacji działań podporządkowana była również koncepcja kierowania, w której ważną, często pierwszoplanową rolę odgrywały terytorialne organy dowodzenia. Dopiero w 1973 roku wyłączono ze struktur wojskowych komórki OC i podporządkowano je bezpośrednio kierownikom terenowej administracji państwowej[53].

---

[52] OC w ujęciu strukturalnym była rozumiana jako podsystem systemu obronnego państwa przygotowywanego na wypadek agresji zbrojnej.

[53] L. Grot, T. Konecki, E. Nalepa, wyd. cyt., s. 90.

Rozpoczęty w 1989 roku proces przemian ustrojowych nie ominął również sfery ochrony ludności i ratownictwa. Zasadnicze zmiany polegały na „odmilitaryzowaniu" struktur OC i przeniesieniu punktu ciężkości na cywilne służby ratownicze, w tym przede wszystkim – na rozszerzeniu zakresu zadań jednostek straży pożarnych i przypisaniu im roli głównej instytucji ratowniczej.

W 1997 roku nie funkcjonował już „stary" system ochrony ludności, a jednocześnie nie zbudowano jeszcze właściwych podstaw systemu ochrony i ratownictwa, który integrowałby wszystkie służby, w tym jednostki wojskowe – zgodnie ze standardami demokratycznych państw. W tej sytuacji walka z powodzią tysiąclecia miała charakter improwizacji i, jak stwierdził ówczesny wiceminister spraw wewnętrznych: „[...] klęska żywiołowa obnażyła słabość struktur państwowych, brak koordynacji działań, brak zintegrowanego systemu ratowniczego, ogólne nieprzygotowanie na wypadek klęsk żywiołowych o dużym zasięgu".

Według „Raportu o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludności i środowiska" opublikowanego przez BBN w 1997 roku wojsko okazało się w pełni mobilną i odpowiedzialną formacją realizującą podstawowe zadania w działaniach przeciwpowodziowych. Sprzęt wojskowy, chociaż często nie najlepszej jakości i przestarzały, stał się niezmiernie przydatny w niesieniu pomocy dla powodzian.

Decyzję o włączeniu wojska do akcji przeciwpowodziowej w lipcu 1997 roku podjęto w Ministerstwie Obrony Narodowej i po 2–3 godzinach skierowano pierwsze jednostki wojskowe dyslokowane w pobliżu zagrożonych rejonów. W wyniku narastającego zagrożenia podjęto decyzję o mobilizacji żołnierzy rezerwy, głównie z pododdziałów specjalistycznych.

Udział wojska w akcji przeciwpowodziowej miał na celu bezpośrednią ochronę obiektów, ludzi i mienia, zagrożonych spływem wód powodziowych, a w szczególności:

– ochronę mostów, śluz, urządzeń piętrzących i innych budowli hydrotechnicznych;

– ochronę wałów przeciwpowodziowych przez ich doraźne umacnianie;

– usuwanie przeszkód powodujących piętrzenie wód;

– doraźną naprawę dróg i mostów;

– ewakuację ludności i jej mienia z terenów szczególnie zagrożonych i zalanych;

– dowóz żywności, środków medyczno-sanitarnych, wody pitnej i paszy;

– przewożenie ludzi do pracy z rejonów objętych powodzią.

Ponadto w wojskowych placówkach medycznych udzielono pomocy kilku tysiącom ofiar, a hospitalizowano ponad 600 osób; przekazano wiele szczepionek, materiałów opatrunkowych, tysiące ton żywności, koców, materacy, namiotów itp.

Należy również zaznaczyć, że do pracy w komitetach powodziowych skierowano dodatkowo 400 oficerów, a wyspecjalizowane jednostki aktywnie włączyły się do wsparcia cywilnego systemu łączności. W jednostkach wojskowych oraz

w wojskowych domach wypoczynkowych i kolonijnych przygotowano 4800 miejsc dla ofiar powodzi, głównie dzieci i młodzieży.

Podsumowując, należy podkreślić, że działania wojska podczas klęsk żywiołowych wykraczały daleko poza bezpośrednie ratowanie ludzi i ich dobytku. Zazwyczaj obejmowały one również: pomoc humanitarną, ochronę i odbudowę infrastruktury, organizację łączności i transportu zastępczego, ochronę obiektów użyteczności publicznej oraz wsparcie służb porządkowych i komunalnych.

2.2.3. Wojskowe wsparcie w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego – *„pomoc prawu"*[54]

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 roku 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[55]:

– 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 roku jednostek wojskowych do Poznania nastąpiło wówczas, gdy demonstracje przekształciły się w niekontrolowane zajścia – atakowanie obiektów władz państwowych, więzień, placówek MO[56].

Natomiast w grudniu 1970 roku 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.

---

[54] Termin zaczerpnięty z Konstytucji 3.05.1791 r.: „wojsko winno narodowi strzeżenie granic i spokojności powszechnej, [...] użyte być więc wojsko narodowe może na ogólną kraju obronę, [...] lub na **pomoc prawu**, gdy kto egzekucji jego nie był posłuszny".

[55] E. Nalepa, *Nie tylko 10 pułk KBW*, „Polska Zbrojna" z 27.07.2001 r.

[56] L. Grot, T. Konecki, E. Nalepa..., wyd. cyt., s. 248.

Ważnym elementem utrzymania bezpieczeństwa publicznego było zapewnienie szczególnej ochrony więzień. Był to rezultat doświadczeń 1956 roku wówczas bowiem momentem decydującym o skierowaniu wojska do działań był atak napastników na więzienie, uwolnienie więźniów i zrabowanie magazynów broni[57].

Włączanie do akcji wojska miało i w 1956, i w 1970 roku charakter przejściowy i uzależnione było od czasu 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 i 1970 roku 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 roku[58]. 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 dużych zakładów przemysłowych. W przypadku udziału wojska w działaniach osłonowych organizowanych przez MO – siły wojskowe organizują samodzielne odcinki (rejony) 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; wzmacniania ochrony magazynów (składów); zorganizowania 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 urządzeń użyteczności publicznej, napady rabunkowe lub grabieże mienia państwowego o znacznej skali itp.) oraz za zgodą lub na rozkaz szefa Szta-

[57] Tamże.

[58] Szerokie omówienie „Instrukcji..." w artykule E. Nalepy, *Instrukcja generała*, „Polska Zbrojna" z 10.12.1999 r.

bu 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 szefa Sztabu Generalnego WP.

Reasumując, należy stwierdzić, że powyższe doświadczenia powinny stanowić przedmiot szczególnego zainteresowania władz wojskowych podczas opracowywania zadań dla 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 ujmują szczegółowych zadań sił zbrojnych.

2.3. Obecny stan rozwiązań prawno-organizacyjnych w Polsce

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, jak stanowi Konstytucja III RP, służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Ze względu na szeroki wachlarz zagrożeń XXI wieku zadaniem współczesnych sił zbrojnych stało się reagowanie nie tylko na zagrożenia militarne, ale również gotowość do udziału w reagowaniu na zagrożenia pozamilitarne. Rozmiar i natężenie zagrożeń niemilitarnych sprawia, iż siły i służby cywilne, ustawowo powołane do ich zwalczania i przeciwdziałania ich skutkom, niejednokrotnie stają się bezradne wobec zaistniałej sytuacji. W takich przypadkach niezbędna staje się pomoc i zaangażowanie wszelkich sił, jakimi dysponuje państwo, w tym sił wojskowych.

Podpisana 8 września 2003 roku przez prezydenta III RP **„Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej"** wyraźnie określiła, iż „Podstawową misją Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju jest utrzymanie sił i zdolności potrzebnych do realizacji zadań w zakresie ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa Polski oraz udzielanie władzom cywilnym niezbędnej pomocy wojskowej, głównie w wypadku zagrożeń niemilitarnych (klęsk żywiołowych i katastrof)". Powyższe zapisy pozwalają wnioskować, iż w sytuacji szczególnych zagrożeń niemilitarnych władze cywilne, a tym samym i społeczeństwo może i powinno oczekiwać niezbędnej pomocy ze strony wojskowej. Jest to tym bardziej oczywiste, iż wojsko z racji znacznego potencjału ludzkiego, organizacyjnego, specjalistycznego wyposażenia materiałowo-technicznego, wyszkolenia oraz utrzymywania stałej gotowości do działań o charakterze militarnym jest także przygotowane do realizacji specyficznych zadań ratowniczych oraz likwidacji skutków katastrof w działaniach o charakterze pozamilitarnym.

2.3.1. Organizacja Ministerstwa Obrony Narodowej i jednostek podległych na rzecz realizacji zadań wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa

W celu sprawnego reagowania na zagrożenia niemilitarne w Ministerstwie Obrony Narodowej podjęto kroki mające na celu dostosowanie ministerstwa oraz podległych jednostek wojskowych do wymogów systemu reagowania kryzysowego. W tym celu minister obrony narodowej wydał w dniu 16 października 2000 roku decyzję w sprawie **Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON**. Na mocy ww. decyzji organem wykonawczym powołanym do oceny zagrożeń, analizy zaistniałych sytuacji kryzysowych oraz przygotowania propozycji ich rozwiązań jest Sztab Kryzysowy MON. Zgodnie z „Regulaminem Sztabu Kryzysowego MON za"dania sztabu obejmują m.in.:

– monitorowanie i ocenę zagrożeń;

– zbieranie i aktualizację danych o stanie gotowości sił przewidzianych do użycia w sytuacjach kryzysowych;

– informowanie ministra obrony narodowej o występujących zagrożeniach oraz przygotowywanie propozycji rozwiązań zaistniałych sytuacji kryzysowych;

– opracowywanie projektów dokumentów decyzyjnych ministra obrony narodowej oraz wykonawczych szefa Sztabu Generalnego WP;

– przygotowywanie danych do projektów aktów decyzyjnych naczelnych organów władzy państwowej;

– koordynowanie działań wydzielonych jednostek sił zbrojnych zaangażowanych w działaniach kryzysowych, koordynowanie realizacji zadań w ramach wsparcia państwa-gospodarza związanych z reagowaniem kryzysowym[59].

[59] Zob. A. Świtała, *Prawne i organizacyjne rozwiązania w zakresie wojskowego wsparcia w sytuacji klęsk i katastrof*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, red. W. Kitler, A. Skrabacz, AON, Warszawa 2003, s. 41–42.

Regulamin Ministerstwa Obrony Narodowej (sygn. SG 1477/99) w rozdziale „Zakresy działania osób zajmujących kierownicze stanowiska ministerstwa" stanowi, iż „Szef Sztabu Generalnego WP kieruje użyciem wyspecjalizowanych sił i środków rodzajów sił zbrojnych i rodzajów wojsk (służb) w akcjach ratowniczych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych (awarii chemicznych i wypadków radiacyjnych)". Na podstawie tej delegacji szef SG wydał rozkaz w sprawie wdrożenia Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON w Siłach Zbrojnych RP.

Minister obrony narodowej ustalił, iż szef wojsk inżynieryjnych jest merytorycznym koordynatorem działań wojsk lądowych w czasie akcji ratowniczych. W celu sprawnego kierowania udziałem wojsk lądowych w sytuacjach kryzysowych w Dowództwie Wojsk Lądowych powoływana jest Grupa Reagowania Kryzysowego, która przejmuje zadanie kierowania wojskami użytymi do działań. Na szczeblu okręgu wojskowego powoływana jest i uruchamiana grupa operacyjna, przeznaczona do kierowania, w ścisłym współdziałaniu z wojewódzkimi zespołami reagowania kryzysowego, wojskami biorącymi udział w działaniach kryzysowych w strefie odpowiedzialności okręgu.

Na podstawie wytycznych I zastępcy szefa Sztabu Generalnego do końca każdego roku opracowuje się „Plan udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych" na kolejny rok kalendarzowy. Do powyższego planu ogólnego dołącza się następujące plany szczegółowe:

– „Plan udziału SZ RP w obronie przed terroryzmem",
– „Plan udziału SZ RP w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych",
– „Plan udziału SZ w akcji odśnieżania",
– „Plan udziału SZ w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwania skutków pożarów przestrzennych",
– „Plan udziału SZ w likwidacji skutków awarii technicznych z TŚP i wypadków radiacyjnych",
– „Plan udziału SZ w oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych",
– „Plan udziału SZ w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych",
– „Plan działań przeciwepidemicznych".

Załącznikiem do powyższych planów jest „Rejestr zagrożeń oraz procedury podejmowane przez Siły Zbrojne RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych", w którym wyróżniono trzy podstawowe grupy zagrożeń: I grupę stanowią **zagrożenia terroryzmem**, w tym zagrożenia atakiem terroru siłowego, biologicznego, chemicznego oraz radiologicznego. Do grupy drugiej zaliczono **zagrożenia spowodowane działaniem sił przyrody oraz katastrofy techniczne**. Trzecią grupę stanowią **zagrożenia związane z niepokojami społecznymi** oraz **negatywną sytuacją polityczną** zarówno w granicach RP, jak i poza granicami. Na podstawie powyższych planów udziału sił zbrojnych w sytuacjach kryzysowych oraz bieżącej analizy i diagnozy sytuacji rzeczywistej podejmowane są decyzje o udzielaniu wsparcia sektorowi cywilnemu.

Decyzję o włączeniu pododdziałów i oddziałów SZ do działań w sytuacjach kryzysowych podejmowane są w trybie:

– **podstawowym**, co oznacza, iż organ administracji samorządowej (gmina), na którego terenie wystąpiło zagrożenie, zwraca się do organu nadrzędnego (poprzez starostę do wojewody) o wsparcie wojskowe. Wojewoda za pośrednictwem szefa WSzW powiadamia odpowiednio właściwe dowództwo RSZ, okręg wojskowy, korpus, który z kolei podejmuje decyzję o przystąpieniu wydzielonych jednostek wojskowych do akcji kryzysowej.

– **alarmowym**, co oznacza, iż organ administracji samorządowej (gmina, powiat), na obszarze którego wystąpiło zagrożenie, zwraca się bezpośrednio do dowódcy jednostki wojskowej z prośbą o wsparcie.

– **nakazowym**, co oznacza, iż decyzję o włączeniu się wojska do działań kryzysowych podejmuje minister obrony narodowej lub szef Sztabu Generalnego WP, albo odpowiednio dowódca rodzaju sił zbrojnych, okręgu wojskowego, korpusu itd.

2.3.2. Ochrona ludności, środowiska i dóbr kultury

Wsparcie wojskowe w zakresie ochrony ludności, środowiska i dóbr kultury jest jednym z podstawowych oczekiwań sektora cywilnego. W celu usankcjonowania zasadności użycia SZ w przeciwdziałaniu zagrożeniom niemilitarnym wprowadzono wiele aktualizacji w przepisach prawnych obowiązujących w tym zakresie. Jednym z pierwszych była zmiana dokonana w ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony. W dniu 17 lipca 1997 roku na posiedzeniu Sejmu dokonano nowelizacji artykułu 3 poprzez dodanie ustępu 1a, w brzmieniu: „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej mogą brać udział ponadto w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków". Nowelizacji dokonano również w zapisach artykułu 60:

„ust. 8: powoływanie do odbycia ćwiczeń wojskowych przeprowadzanych w trybie natychmiastowego stawiennictwa może nastąpić w celu:

2) udziału jednostek wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków", oraz

„ust. 8a: W przypadku, o którym mowa w ust. 8 pkt 2, do odbycia ćwiczeń wojskowych powołuje się żołnierzy rezerwy przede wszystkim spoza obszaru objętego klęską żywiołową, nadzwyczajnym zagrożeniem środowiska i likwidacją ich skutków".

Wprowadzone „na gorąco" w czasie powodzi poprawki do ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP pozwoliły na pełnoprawne użycie oddziałów wojskowych w czasie całej akcji powodziowej oraz po jej zakończeniu przy usuwaniu szkód popowodziowych.

Sektor cywilny może liczyć na wsparcie wojskowe również w sytuacji zaistnienia innych klęsk żywiołowych, np. podczas gwałtownych opadów śniegu. Pomoc tę gwarantuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1989 roku

w sprawie świadczeń na rzecz ruchu kolei w okresie trudnych warunków zimowych. Art. 3 rozporządzenia określa, iż pomoc jednostek wojskowych może być udzielana na zasadach i warunkach określonych w porozumieniu pomiędzy Ministerstwem Obrony Narodowej a Dyrekcją Generalną PKP. Porozumienie, podpisane w dniu 20 lipca 1990 roku, określiło, iż w przypadku gwałtownych lub długotrwałych opadów śniegu, przybierających znamiona klęski żywiołowej w danym rejonie, siły i środki wojskowe mogą być kierowane do odśnieżania węzłów i stacji kolejowych o istotnym znaczeniu dla działania transportu kolejowego. W porozumieniu zawarto również zastrzeżenie, iż oddziały wojskowe mogą być użyte wtedy, gdy siły i środki PKP zostały w całości wykorzystane, a pomoc wojska jest niezbędna.

Wsparcia wojskowego sektor cywilny może oczekiwać również od Żandarmerii Wojskowej. Zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 2001 roku o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych jednym z zadań Żandarmerii Wojskowej jest „zwalczanie klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidowanie ich skutków oraz czynne uczestniczenie w akcjach poszukiwawczych, ratowniczych i humanitarnych, mających na celu ochronę życia i zdrowia oraz mienia".

Nieco inaczej przedstawia się sprawa wsparcia wojskowego w sytuacji, gdy na teren objęty klęską lub katastrofą wprowadzony zostanie **stan klęski żywiołowej**. Zasady udziału sił zbrojnych w czasie stanu klęski żywiołowej uregulowała ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej. W myśl tej ustawy siły wojskowe mogą być wykorzystane do zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia tylko wtedy, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające. W takiej sytuacji minister obrony narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania wystąpiła klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych RP, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. Pododdziały i oddziały SZ pozostają pod dowództwem swych przełożonych służbowych, wykonując zadania określone przez wojewodę, jednoosobowo odpowiedzialnego za bezpieczeństwo na administrowanym obszarze. Ustawa o stanie klęski żywiołowej nałożyła na Radę Ministrów obowiązek określenia (w drodze rozporządzenia) szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, uwzględniając:

1) rodzaje działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których jednostki wojskowe mogą brać udział,

2) sposób koordynowania i dowodzenia ich działaniami,

3) sposób zapewnienia im zabezpieczenia logistycznego.

Rada Ministrów wydała w dniu 20 lutego 2003 roku rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu.

Zgodnie z ww. rozporządzeniem do działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których mogą brać udział jednostki wojskowe, należą:

1) współudział w monitorowaniu zagrożeń,

2) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń,

3) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych,

4) ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia,

5) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach,

6) współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń,

7) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej,

8) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych dobrach kultury,

9) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach SZ,

10) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu SZ,

11) likwidowanie skażeń i zakażeń biologicznych,

12) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej,

13) współudział w zapewnianiu przejezdności szlaków komunikacyjnych,

14) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych.

Udział wojsk w wymienionych wyżej działaniach zależy od ich specjalistycznego przygotowania. Można zatem wnioskować, iż do działań ratowniczych lub prewencyjnych najczęściej angażowane będą wojska obrony terytorialnej, Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa, wojska chemiczne, w tym specjalistyczne jednostki ratownicze – chemiczne i radiacyjne zespoły awaryjne (ChiRZA), wojska inżynieryjne oraz Wojskowa Służba Zdrowia.

Udział oddziałów SZ w realizacji działań ratowniczych lub prewencyjnych następuje na podstawie planu reagowania kryzysowego opracowywanego przez wojewódzki zespół reagowania kryzysowego, jeżeli obszar klęski obejmuje jedno województwo, lub na podstawie planu reagowania kryzysowego opracowanego przez Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej[60], jeżeli stan klęski żywiołowej

---

[60] **Rzędowy Zespół Koordynacji Kryzysowej** został powołany na podstawie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania. Zespół składa się z szefa, dwóch zastępców (stałego i czasowego) oraz grup roboczych o charakterze stałym i czasowym. W skład grup roboczych o charakterze stałym wchodzi m.in. międzyresortowa grupa polityki bezpieczeństwa i planowania cywilnego, w której zasiada **przedstawiciel ministra obrony narodowej**.

jest wprowadzony na obszarze większym niż jedno województwo. Plany podlegają uzgodnieniu z ministrem obrony narodowej przede wszystkim w zakresie warunków użycia oddziałów SZ, składu i wyposażenia tych oddziałów, a także zabezpieczenia logistycznego wymaganego do realizacji powierzonych zadań, przedsięwzięć realizowanych przez działające na terenie województwa jednostki organizacyjne, których celem jest zabezpieczenie logistyczne oddziałów SZ, w szczególności w zakresie zakwaterowania, wyżywienia, pomocy medycznej, zabezpieczenia materiałowo-technicznego i łączności oraz korzystania przez siły wojskowe z infrastruktury technicznej w czasie realizacji zadań.

Koordynowanie udziału oddziałów SZ w działaniach ratowniczych lub prewencyjnych zapewniają ograny, na których terenie wystąpiło zjawisko klęski żywiołowej, a więc odpowiednio wójt (lub pełnomocnik powołany przez wojewodę, w sytuacji gdy wójt nie jest zdolny do kierowania lub niewłaściwie kieruje działaniami), starosta (lub pełnomocnik), wojewoda (lub pełnomocnik) albo minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister (w zależności od rodzaju klęski żywiołowej).

W zakresie **ochrony środowiska** minister obrony narodowej zapewnia warunki niezbędne do realizacji przepisów o ochronie środowiska przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku „Prawo ochrony środowiska" nałożyła na ww. ministra obowiązek określenia jednostek organizacyjnych odpowiadających za nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska w Siłach Zbrojnych. Minister ON może również w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska określić szczegółowe sposoby realizacji przepisów o ochronie środowiska w SZ, a w szczególności zakres odpowiedzialności jednostek podległych i nadzorowanych, przysługujące im kompetencje w zakresie wykonywanych zadań, a także formy, zakres, układ, techniki i terminy przedkładania przez ww. jednostki informacji o istotnym znaczeniu dla zapewnienia przestrzegania przepisów o ochronie środowiska. Jednocześnie minister ON powinien uwzględnić specyfikę działania sił zbrojnych, szczególnie w zakresie eksploatowania charakterystycznej infrastruktury, toku działalności szkoleniowej oraz innej szczególnej działalności mającej związek z koniecznością spełniania wymagań ochrony środowiska.

Kolejnym obszarem wsparcia sił zbrojnych na rzecz władz cywilnych jest **ochrona dóbr kultury**, szczególnie w razie konfliktu zbrojnego. Regulacje w tym zakresie zostały poczynione zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w prawie polskim – w myśl konwencji haskiej z 14 maja 1954 roku, w myśl której siły zbrojne zostały zobowiązane do utworzenia i przygotowania już w czasie pokoju specjalnej komórki organizacyjnej lub zespołu osób o specjalnych kwalifikacjach, którego zadaniem będzie czuwanie nad poszanowaniem dóbr kultury i współdziałanie w tym zakresie z władzami cywilnymi sprawującymi opiekę nad dobrami kultury. Polska ratyfikowała konwencję w 1956 roku, tym samym zobowiązała się do przestrzegania i uwzględniania jej wymogów w prawie krajowym.

Powyższe zobowiązania zostały uwzględnione w decyzji ministra obrony narodowej z 1999 roku, w której powołał **wydział ochrony dóbr kultury**, usytuowany w Departamencie Wychowania i Promocji Obronności MON. Zakres działania wydziału obejmuje m.in.:

– przygotowanie rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających na celu wdrożenie postanowień konwencji haskiej;

– koordynowanie szkolenia kadry zawodowej w tym zakresie;

– prowadzenie ewidencji obiektów zabytkowych będących w zarządzie ministra ON;

– opracowanie przy współudziale Sztabu Generalnego WP zasad ochrony dóbr kultury w czasie wojny, kryzysów oraz operacji wojskowych, w tym sposobów identyfikacji dóbr kultury znajdujących się w pasie działania wojsk[61].

W pracach planistycznych i przy określaniu rejonów oraz kierunków użycia SZ obowiązuje zasada, iż nie wolno dopuścić do świadomego lub nieświadomego zniszczenia i degradacji dziedzictwa kulturalnego narodu.

2.3.3. Wojskowe wsparcie na rzecz ratownictwa

Do ochrony przed zagrożeniami pożarowymi w siłach zbrojnych powołano **Wojskową Ochronę Przeciwpożarową** na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej: „Zadania przewidziane dla Państwowej Straży Pożarnej w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa w trybie i na zasadach określonych w drodze rozporządzenia przez ministra obrony narodowej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych".

W rozporządzeniu wydanym przez ministra obrony narodowej 24 sierpnia 1992 roku w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Ochronę Przeciwpożarową określono, iż Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa może udzielać wsparcia siłom Państwowej Straży Pożarnej poza terenem wojskowym. Możliwe jest również użycie sił i środków wojska na wezwanie Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej zarówno na terenie wojskowym, jak i poza nim, zgodnie z wcześniej opracowanymi planami.

Na uwagę zasługuje również projekt **ustawy o krajowym systemie ratowniczym**, w którym zapisano, iż wykonywanie zadań ratowniczych krajowego systemu ratowniczego może być wspomagane przez oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP na podstawie umów cywilnoprawnych, zawartych z właściwymi organami gminy, powiatu lub województwa.

W dziedzinie **ratownictwa radiologicznego** siły sektora cywilnego są wspierane głównie przez wojska chemiczne, prowadzące stały monitoring zagrożeń skażeniami promieniotwórczymi. Zasady wojskowego wsparcia w tym zakresie regu-

[61] K. Sałaciński, *Wojska obrony terytorialnej w ochronie dóbr kultury podczas kryzysów i wojny*, AON, Warszawa 2000, s. 30.

luje ustawa z dnia 29 listopada 2000 roku „Prawo atomowe". Prezes Agencji Atomistyki współdziała z ministrem obrony narodowej, któremu podlegają stacje wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych oraz placówki prowadzące pomiary skażeń promieniotwórczych (m.in. Centralny Ośrodek Analizy Skażeń oraz ośrodki analizy skażeń rodzajów sił zbrojnych oraz okręgów wojskowych[62]). Do zadań stacji i placówek zgodnie z ustawą „Prawo atomowe" należy m.in. prowadzenie ciągłych pomiarów mocy dawki promieniowania gamma oraz natychmiastowe, automatyczne przesyłanie danych pomiarowych do Centrum do spraw Zdarzeń Radiacyjnych funkcjonującego w strukturze Państwowej Agencji Atomistyki.

W dziedzinie **ratownictwa morskiego** służbą wykonującą zadania poszukiwania i ratowania życia na morzu jest Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, zwana „Służbą SAR". Zgodnie z ustawą z dnia 9 listopada 2000 roku o bezpieczeństwie morskim do zadań Służby SAR należy poszukiwanie i ratowanie każdej osoby znajdującej się w niebezpieczeństwie na morzu, bez względu na okoliczności, w jakich znalazła się w niebezpieczeństwie. Przy wykonywaniu zadań ze Służbą SAR współdziałają jednostki organizacyjne marynarki wojennej, PSP, Straży Granicznej, Policji, opieki zdrowotnej oraz inne jednostki będące w stanie udzielić pomocy. Organem opiniodawczo-doradczym w sprawach związanych z poszukiwaniem i ratowaniem życia na morzu, działającym przy ministrze właściwym do spraw gospodarki morskiej, jest Rada SAR. Przewodniczącym Rady jest dowódca marynarki wojennej, a do jej zadań należy m.in. opiniowanie propozycji rodzajów oraz ilości sił i środków przydatnych do akcji poszukiwawczych i ratowniczych.

Siły zbrojne wspierają również sektor cywilny w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa statkom powietrznym wykonującym loty w polskiej przestrzeni powietrznej. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. „Prawo lotnicze" gwarantuje funkcjonowanie szeregu służb ruchu lotniczego, w tym **służby poszukiwania i ratownictwa**, ustanowionej w celu zapewnienia pomocy statkom powietrznym w niebezpieczeństwie oraz uczestnikom wypadku lotniczego. Zadaniem ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem obrony narodowej oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych jest określenie w drodze rozporządzenia zasad działania służb ruchu lotniczego.

W dziedzinie **ratownictwa medycznego** jednostki systemu biorące udział w medycznych działaniach ratowniczych współdziałają z pododdziałami sił zbrojnych na zasadach określonych w ustawie z dnia 25 lipca 2001 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Zgodnie z wymienioną ustawą możliwe jest również włączenie do systemu jako zespołów ratownictwa medycznego lotniczych grup poszukiwawczo-ratowniczych podległych ministrowi obrony narodowej. Włączenie to następuje w drodze porozumienia ministra właściwego do spraw zdrowia z ministrem ON. Ze względu na brak środków finansowych w budżecie państwa wstrzymano wprowadzenie w życie postanowień ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Zasady użycia oddziałów SZ w tym zakresie nie doczekały się regulacji szczegółowych.

---

[62] Zob. A. Świtała, *Prawne i organizacyjne rozwiązania...*, wyd. cyt., s. 45.

2.3.4. Bezpieczeństwo i porządek publiczny

Podstawę prawną użycia wojska w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi ustawa z 1990 roku o Policji[63]. W art. 18 stwierdza się, że w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez spowodowanie: niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli; bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach; bezpośredniego zagrożenia obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa i innych ważnych obiektów; zagrożenia przestępstwami o charakterze terrorystycznym w stosunku do szczególnie ważnych obiektów bądź mogącego spowodować niebezpieczeństwo dla życia ludzkiego – do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji, jeżeli ich użycie okaże się niewystarczające, mogą być użyte oddziały i pododdziały sił zbrojnych.

Decyzję w tej sprawie podejmuje prezydent RP w formie postanowienia wydanego na wniosek prezesa RM. Ustawa ponadto przewiduje, że w sytuacjach niecierpiacych zwłoki decyzję o udzieleniu pomocy wojskowej siłom Policji może podjąć minister obrony narodowej na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W tym przypadku minister obrony narodowej zobowiązany jest do niezwłocznego zawiadomienia prezydenta RP, który zatwierdza lub uchyla decyzje ministra i wydaje stosowne postanowienie.

Uszczegółowienie ustawy o Policji w omawianym przedmiocie stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 1991 roku w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego oraz zasad użycia broni palnej przez te jednostki[64]. Wydzielone do pomocy policji jednostki SZ RP mogą być użyte w szczególności do:

a) ochrony i obrony obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, siedzib 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,

b) osłony lub izolacji określonych obiektów, dróg, wydzielonych ulic lub części miast,

c) wspierania działań oddziałów Policji przywracających bezpieczeństwo i porządek publiczny – gdy to okaże się niezbędne.

Oddziały SZ mają prawo użyć środków przymusu bezpośredniego i broni palnej na zasadach przewidzianych dla oddziałów policji. Użycie przez oddziały wojskowe środków przymusu bezpośredniego i broni palnej następuje na rozkaz dowódcy oddziału na podstawie polecenia ministra obrony narodowej.

---

[63] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, DzU z 2002 r., nr 7, poz. 58 (z późn. zmianami).

[64] DzU z 1991 r., nr 26, poz. 104 (z późn. zmianami).

Przepisy rozporządzenia nakładają obowiązek dokumentowania użycia oddziałów Policji i SZ za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Obowiązek ten spoczywa na komendantach wojewódzkich policji współdziałających z organami ŻW.

Oddziały wojskowe mogą być również użyte na podstawie ustawy o stanie wyjątkowym[65], 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. Prezydent RP na wniosek prezesa Rady Ministrów może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów SZ w czasie stanu wyjątkowego do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. W takim przypadku oddziały wojskowe pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania wyznaczone przez ministra obrony narodowej. Żołnierzom służącym w tych oddziałach przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań, uprawnienia policjantów. Do uprawnień tych, zgodnie z art. 15–17 ustawy, należy m.in.: legitymowanie osób, przeszukiwanie osób i pomieszczeń, zatrzymywanie osób, stosowanie środków przymusu bezpośredniego, użycie broni palnej.

Wojskowe wsparcie dla Policji może być również udzielone w razie klęski żywiołowej lub nadzwyczajnego zagrożenia środowiska, gdy jej siły są niewystarczające do wykonania zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W takiej sytuacji, zgodnie z ustawą o Policji, prezes rady ministrów, na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji uzgodniony z ministrem obrony narodowej, może zarządzić użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji. Żołnierzom Żandarmerii Wojskowej przysługują takie same uprawnienia, jakie posiadają oddziały wojskowe wykonujące obowiązki Policji w czasie stanu wyjątkowego. Zadanie ochraniania porządku publicznego w miejscach publicznych oraz współdziałania z polskimi oraz zagranicznymi organami i służbami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego na Żandarmerię Wojskową nałożyła również ustawa z dnia 21 sierpnia 2001 roku 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, Policją, Strażą Graniczną, Inspekcją Celną, organami kontroli skarbowej, Biurem Ochrony Rządu, strażami ochrony kolei oraz innymi organami.

[65] Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, DzU z 2002 r., nr 113, poz. 985 (z późn. zmianami).

2.3.5. Zabezpieczenie funkcjonowania organów władzy i ważnych instytucji publicznych

Wojskowe wsparcie władz cywilnych nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji wprowadzenia na części albo na całym terytorium państwa **stanu wojennego**. Zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej Rada Ministrów w czasie stanu wojennego może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Strefami takimi są określone obszary RP uznane przez prezydenta RP na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Ze wsparcia wojskowego korzysta również **Biuro Ochrony Rządu**, do którego zadań na mocy ustawy z dnia 16 marca 2001 roku o Biurze Ochrony Rządu należy ochrona m.in. prezydenta RP, marszałków Sejmu i Senatu, prezesa i wiceprezesa RM, ministrów właściwych do spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych oraz obiektów służących tym osobom, byłych prezydentów RP, delegacji państw obcych przebywających na terytorium RP, polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu oraz prowadzenie rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego obiektów Sejmu i Senatu. W celu zapewnienia sprawnego oraz efektywnego wykonania powierzonych zadań funkcjonariusze BOR w zakresie koniecznym do wykonywania zadań korzystają z pomocy i informacji uzyskanych w szczególności przez Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Straż Graniczną, **Wojskowe Służby Informacyjne** oraz **Żandarmerię Wojskową**.

2.3.6. Ochrona obiektów

Jeszcze do niedawna problem ochrony obiektów rozpatrywany był z punktu widzenia potrzeb zabezpieczenia zaplecza walczących wojsk. Do czasu opublikowania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony podstawę planowania udziału wojska w tym zakresie stanowiła bowiem uchwała KOK nr 09 z 28.06.1984 r. (!)

Zgodnie z tym dokumentem obiekty ważne dla bezpieczeństwa i obronności dzielono na trzy kategorie. Obiekty I kategorii stanowiły te obiekty, których funkcjonowanie gwarantowało utrzymanie ciągłości organizacyjnej obrony kraju, nieprzerwanego działania wojsk, ich zaopatrywania oraz sprawnego funkcjonowania głównych gałęzi gospodarki narodowej: zakłady zbrojeniowe, określone obiekty komunikacyjne, telekomunikacyjne, energetyczne itp.

Do II kategorii zaliczono obiekty o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej: zakłady przemysłowe, porty, elektrownie o mocy poniżej 500 MW, elek-

trociepłownie, banki, radiostacje, rozgłośnie radiowe i ośrodki telewizyjne, magazyny z rezerwami państwowymi i inne, mające znaczenie dla gospodarki komunalnej i kultury narodowej.

Natomiast III kategorię stanowiły obiekty ważne dla funkcjonowania społeczno-gospodarczego kraju (regionu) niezaliczone do kategorii I i II. Mogły to być: ważniejsze zakłady przetwórstwa rolno-spożywczego, obiekty gospodarki komunalnej, instytuty, placówki naukowo-badawcze itp.

Wojskowe wsparcie z dziedzin ochrony obiektów polegało na całkowitym przejęciu odpowiedzialności za przygotowanie i prowadzenie ochrony obiektów kategorii I, w czasie zagrożenia i podczas wojny. Obiekty te typował minister obrony narodowej w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych, a następnie przesyłał ich wykaz zainteresowanym ministrom i wojewodom.

Zasadniczą rolę w zakresie ochrony obiektów kategorii I spełniały dowództwa OW i WSzW, odpowiedzialne za planowanie na podległych im obszarach odpowiedzialności. Natomiast plany ochrony i obrony konkretnych obiektów opracowywali dowódcy wydzielonych do ochrony jednostek OT w uzgodnieniu z właściwymi kierownikami jednostek organizacyjnych gospodarki narodowej.

Analizując obowiązujące ustalenia, można stwierdzić, że ochrona i obrona obiektów była funkcją działań przeciwdywersyjnych. W odniesieniu do działań ochronnych ich celem było uniemożliwienie przedostania się osób niepowołanych na teren obiektu, zapewnienie porządku i bezpieczeństwa, przeciwdziałanie aktom dywersji lub innym przejawom wrogiej działalności. Natomiast celem obrony obiektu było niedopuszczenie do jego zbrojnego opanowania (najczęściej przez siły dywersyjne) lub wyrządzenia istotnych szkód.

Rozwiązania te „nie wytrzymały próby czasu" z uwagi na zmianę charakteru współczesnych zagrożeń (np. zagrożenie terroryzmem), przekształcenia strukturalno-własnościowe w gospodarce narodowej, a ponadto pojawienie się wyraźnej i stałej tendencji, tzw. „prywatyzacji" (komercjalizacji) bezpieczeństwa.

Ważnym wydarzeniem, które zapoczątkowało „porządkowanie" problematyki ochrony obiektów, było uchwalenie w dniu 22 sierpnia 1997 roku ustawy o ochronie osób i mienia. Zgodnie z art. 5 obszary, obiekty, urządzenia i transporty ważne dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa podlegają obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne niezbrojne formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne.

Zalicza się do nich:

a) w zakresie obronności państwa:

– zakłady produkcji specjalnej oraz zakłady, w których prowadzone są prace naukowo-badawcze lub konstruktorskie w zakresie takiej produkcji,

– zakłady produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie, urządzenia i sprzęt wojskowy,

– magazyny rezerw państwowych;

b) w zakresie ochrony interesu gospodarczego państwa:

– zakłady mające bezpośredni związek z wydobyciem surowców mineralnych o strategicznym znaczeniu dla państwa,

– porty morskie i lotnicze,

– banki i przedsiębiorstwa wytwarzające, przechowujące bądź transportujące wartości pieniężne w znacznych ilościach;

c) w zakresie bezpieczeństwa publicznego:

– zakłady, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności elektrownie i ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków,

– zakłady stosujące, produkujące lub magazynujące w znacznych ilościach materiały jądrowe i odpady promieniotwórcze, materiały toksyczne, odurzające, wybuchowe bądź chemiczne o dużej podatności pożarowej lub wybuchowej,

– rurociągi paliwowe, linie energetyczne i telekomunikacyjne, zapory wodne i śluzy oraz inne urządzenia znajdujące się w otwartym terenie, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, środowiska albo spowodować poważne straty materialne;

d) w zakresie ochrony innych ważnych interesów państwa:

– zakłady o unikalnej produkcji gospodarczej,

– obiekty i urządzenia telekomunikacyjne, pocztowe oraz radiowe i telewizyjne,

– muzea i inne obiekty, w których zgromadzone są dobra kultury narodowej,

– archiwa państwowe.

Ustawa nakłada również na określone organy obowiązek sporządzania szczegółowych wykazów wymienionych obszarów, obiektów i urządzeń i przesyłania ich właściwym terytorialnie wojewodom, odpowiedzialnym za prowadzenie ewidencji. Natomiast kierownicy jednostek, którzy bezpośrednio zarządzają obiektami umieszczonymi w ewidencji, obowiązani są do opracowywania planów ochrony w uzgodnieniu z komendantami wojewódzkimi Policji.

Wydane na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony wprowadzą nowy podział obiektów na obiekty kategorii I i II[66], przy czym wojskowe wsparcie dotyczy obiektów kategorii I.

Do obiektów tych zalicza się:

1) zakłady produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz środki bojowe, a także zakłady, w których są prowadzone prace badawczo-rozwojowe lub konstruktorskie w zakresie produkcji na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa,

2) magazyny rezerw państwowych, w tym bazy i składy paliw płynnych, żywności, leków i artykułów sanitarnych,

[66] Podział ten nie jest sprzeczny z ustawą o ochronie osób i mienia – przyjęto jedynie inne kryteria tego podziału.

3) obiekty jednostek organizacyjnych podległych ministrowi obrony narodowej lub przez niego nadzorowanych,

4) obiekty infrastruktury transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego i wodnego śródlądowego, drogownictwa, kolejnictwa i łączności oraz ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej,

5) zapory wodne i inne urządzenia hydrotechniczne,

6) obiekty jednostek organizacyjnych Agencji Wywiadu,

7) obiekty NBP, BGK, Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA oraz Mennicy Państwowej SA,

8) obiekty, w których produkuje się, stosuje lub magazynuje materiały jądrowe oraz źródła i odpady promieniotwórcze,

9) obiekty telekomunikacyjne przeznaczone do nadawania programów radia publicznego i telewizji publicznej.

Wykaz obiektów uznanych za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa ustala Rada Ministrów na podstawie wniosków przedstawianych przez właściwe organy.

Organy te zobowiązane są do organizacji szczególnej ochrony obiektów – opracowywania, uzgadniania i uaktualniania planów szczególnej ochrony, zapewniania zasobów (ludzkich, finansowych i materiałowych) niezbędnych do prowadzenia ochrony, utworzenia systemu kierowania, osiągania gotowości i prowadzenia szczególnej ochrony obiektów.

W odróżnieniu od poprzednich rozwiązań zarządzający obiektami kategorii I ponoszą zatem główny ciężar przygotowania i prowadzenia ochrony obiektów, natomiast udział Ministerstwa Obrony Narodowej ma charakter stricte wspierający i obejmuje:

– precyzowanie, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ogólnych wymagań przygotowania i prowadzenia szczególnej ochrony tych obiektów;

– opracowywanie planów szczególnej ochrony obiektów, których ochrona będzie prowadzona z udziałem sił zbrojnych;

– prowadzenie ewidencji obiektów kategorii I;

– określanie szczegółowego sposobu zabezpieczenia potrzeb w zakresie rezerw osobowych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego, reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej oraz świadczeń na rzecz obrony;

– podejmowanie decyzji w sprawie udziału SZ RP w szczególnej ochronie obiektów oraz ustalenie zakresu i sposobu tego udziału;

– organizowanie i prowadzenie, wspólnie z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, specjalistycznego szkolenia;

– opracowanie harmonogramu wykonywania zadań w zakresie szczególnej ochrony obiektów.

Należy dodać, że doraźna ochrona obiektów może być realizowana w sytuacjach szczególnych, na podstawie przepisów ustawy o Policji i ustaw o stanach nadzwyczajnych (ustawy o stanie klęski żywiołowej oraz ustawy o stanie wyjątkowym).

2.3.7. Zintegrowane zarządzanie granicą państwową

W zintegrowanym zarządzaniu granicą państwową oraz jej ochronie uczestniczy szereg organów wypełniających różne zadania. Organy te kontrolują dwie podstawowe domeny – ruch graniczny oraz przepływ towarów, stosownie do przypisanych im w ustawach właściwości. Organem upoważnionym do organizowania i kontrolowania ruchu granicznego jest Straż Graniczna. Funkcjonariusze SG pełnią służbę graniczną, prowadzą działania graniczne, wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i inne, które wiążą się z rozpoznawaniem, zapobieganiem i wykrywaniem przestępstw, co można określić ogólnie mianem zwalczania przestępczości granicznej[67]. Organami kontrolującymi przepływ towarów są m.in. Inspekcja Ochrony Roślin, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Sanitarna, służby celne, inspekcje urzędów morskich i wiele innych.

Straż Graniczna zgodnie z ustawą z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny stawała się z mocy prawa częścią Sił Zbrojnych RP podległą ministrowi obrony narodowej. Z dniem 15 czerwca 2001 roku nastąpiła nowelizacja ww. ustawy, w wyniku której Straż Graniczna zarówno w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jak i w czasie wojny pozostaje w podporządkowaniu ministra właściwego ds. wewnętrznych.

Doświadczenia minionych lat związane z przeciwdziałaniem fali nielegalnej migracji oraz przemytem na wschodniej granicy RP wskazują na ograniczone możliwości SG w zakresie uszczelnienia granicy, a tym samym potrzebę wsparcia przez siły wojskowe. W tym celu wydane zostały stosowne akty prawne, tj.:

– rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 18 czerwca 2002 roku w sprawie zasad współdziałania Straży Granicznej z Wojskami Lotniczymi i Obrony Powietrznej oraz Marynarką Wojenną w zakresie ochrony granicy państwowej;

– porozumienie ministrów spraw wewnętrznych i obrony narodowej z dnia 20 lutego 1991 roku w sprawie świadczeń resortu obrony narodowej w zakresie wzmocnienia ochrony wschodniej granicy państwowej;

– porozumienie z dnia 2 lipca 1993 roku w sprawie współpracy resortów obrony narodowej i spraw wewnętrznych;

– umowy międzynarodowe z państwami sąsiadującymi;

– porozumienia zawarte pomiędzy Strażą Graniczną a Policją, Wojskowymi Służbami Informacyjnymi i Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego[68].

Na mocy wydanych rozporządzeń i zawartych porozumień Straż Graniczna przewiduje ewentualne wykorzystanie jednostek wojskowych, przydzielonych w ramach wzmocnienia sił SG, do realizacji następujących zadań:

---

[67] H. Szafran, *Monitoring zagrożeń granicy państwowej*, [w:] *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP*, kier. nauk. J. Marczak, AON, Warszawa 2002, s. 17.

[68] Zob. B. Bocianowski, *Współpraca Straży Granicznej z Siłami Zbrojnymi RP w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, wyd. cyt., s. 85– 86.

– ochrona obiektów i konwojów,
– tworzenie zapór i blokad,
– konwojowanie migrantów do miejsc ich ześrodkowania,
– ukierunkowanie (regulacja ruchu) grup migrantów[69].

Kwestią otwartą pozostaje sprawa uregulowania zasad wsparcia Straży Granicznej przez oddziały Żandarmerii Wojskowej oraz Wojskowe Służby Informacyjne.

2.3.8. Pomoc humanitarna

Zagrożenia XXI wieku dotyczą przede wszystkim ludności cywilnej. To ona ponosi największe koszty zarówno materialne, tracąc często, w wyniku wystąpienia kataklizmów i klęsk żywiołowych, czystek etnicznych, działań przestępczych, dorobek całego życia, a także niematerialne, długo utrzymujące się w psychice urazy, fobie i inne zaburzenia zakłócające normalne funkcjonowanie w społeczeństwie. Dlatego niezmiernie istotne jest wsparcie udzielane przez siły zbrojne przede wszystkim dla tych wszystkich osób, które poniosły największą ofiarę i same nie mogą lub nie potrafią powrócić do stanu normalności. W takich sytuacjach szczególnego znaczenia nabiera pomoc wojskowa, realizowana w różny sposób i w różnym zakresie, począwszy od przekazania artykułów pierwszej potrzeby (wody, żywności, lekarstw), budowania obozów, po pomoc psychologiczną i religijną. W czasie powodzi w 1997 roku wojsko wykonywało szereg prac na rzecz poszkodowanej ludności, m.in.:
– usuwało skutki zanieczyszczeń i skażeń;
– ewakuowało zagrożoną ludność;
– udzielało pomocy medycznej;
– dostarczało żywność i środki pierwszej pomocy;
– utrzymywało i odbudowywało infrastrukturę;
– chroniło mienie pozostawione przez ewakuowanych.

Wsparcie wojskowe ludności cywilnej udzielane jest nie tylko na terenie kraju, ale również poza jego granicami. Doskonałym przykładem takiego działania było budowanie obozowisk, dostarczanie żywności i innych środków niezbędnych do przeżycia podczas konfliktu w byłej Jugosławii, operacja transportu żywności do Somalii w czasie klęski głodu, czy też pomoc materialna mieszkańcom Ukrainy i Litwy po rozpadzie ZSRR Udzielanie wsparcia poza granicami państwa możliwe jest na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o zasadach użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami kraju, która stanowi, iż: „[...] pobyt Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa oznacza obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w akcjach ratowniczych, poszukiwawczych lub humanitarnych".

[69] Tamże, s. 98.

Wszystkie rodzaje działań prowadzonych przez wojsko na rzecz ludności zostały w literaturze przedmiotu nazwane **działaniami humanitarnymi wojsk** polegającymi na „[...] systemowych przedsięwzięciach z ich udziałem, których celem jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa, ochrony przed zorganizowaną przestępczością, terroryzmem i skutkami działań militarnych oraz katastrof i kataklizmów, a także naruszaniem godności i wolności obywateli"[70]. Katalog zagrożeń nie jest oczywiście zamknięty, ciągle też rozszerza się zakres wsparcia udzielanego przez wojsko ludności cywilnej.

W czasie prowadzenia działań humanitarnych wojsko udziela pomocy nie tylko tym, którzy jej potrzebują, ale również tym, którzy jej udzielają. Mowa tu oczywiście o międzynarodowych organizacjach pozarządowych, takich jak: Międzynarodowy Czerwony Krzyż, Międzynarodowy Korpus Medyczny, Międzynarodowa Akcja Przeciw Głodowi, Lekarze bez Granic, oraz szeregu innych o zasięgu krajowym, np. polskich organizacjach: Polskiej Akcji Humanitarnej czy Polskiej Misji Medycznej. Wojskowe wsparcie dla tych organizacji polega przede wszystkim na ochronie konwojów z pomocą materialną, pomocy w dystrybucji oraz przechowywaniu darów, ochronie samych wolontariuszy podczas ich codziennej pracy.

2.3.9. Wsparcie działań służb specjalnych

Służbami specjalnymi w rozumieniu ustawy z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu są Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu oraz Wojskowe Służby Informacyjne. W celu programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ww. służb przy Radzie Ministrów działa Kolegium do spraw Służb Specjalnych. Do zadań Kolegium zgodnie z ww. ustawą należy formułowanie ocen lub wyrażanie opinii w sprawach m.in.:

– koordynowania działalności ABW, AW i Wojskowych Służb Informacyjnych,

– działalności służb specjalnych z Policją, Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową, Biurem Ochrony Rządu, Inspekcją Celną, organami celnymi, urzędami skarbowymi, izbami skarbowymi, organami kontroli skarbowej, organami informacji finansowej i służbami rozpoznania Sił Zbrojnych RP oraz ich współdziałania w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa,

– współdziałania organów administracji rządowej, organów samorządu terytorialnego, instytucji państwowych oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej ze służbami specjalnymi.

[70] L. Łukaszuk, *Studium o rozszerzeniu NATO*, Warszawa 1995, s. 35.

2.3.10. Edukacja na rzecz bezpieczeństwa

Wojskowe wsparcie w dziedzinie edukacji dla bezpieczeństwa wyraża się przede wszystkim w formie pomocy, jaką uzyskują ze strony sił zbrojnych organy, które tą edukacją się zajmują. Podmiotem, który zajmuje się edukacją dla bezpieczeństwa z mocy ustawy[71], jest niewątpliwie szkoła, realizująca przedmiot „przysposobienie obronne" w szkołach średnich oraz tzw. „ścieżkę programową" w szkołach podstawowych. Wsparcie ze strony sił zbrojnych polega przede wszystkim na pomocy w realizacji tematów praktycznych, z wykorzystaniem specjalistycznego sprzętu wojskowego (o ile jest to możliwe ze względu na lokalizację jednostki), pomocy w organizowaniu obozów, rajdów, udostępnianiu strzelnic. Wielką popularnością wśród młodych obywateli naszego kraju cieszyły się eksperymentalne klasy o profilu wojskowym w liceach ogólnokształcących. Celem eksperymentu było wypracowanie nowego, racjonalnego systemu szkolenia obronnego młodzieży, pozwalającego na pozyskanie dla sił zbrojnych przysposobionych wojskowo absolwentów szkół ponadpodstawowych.

Nad każdą klasą wojskową patronat obejmowała jednostka wojskowa, której zadaniem było zabezpieczanie zajęć praktycznych, organizowanie na terenie jednostki ćwiczeń, pokazów. Specjaliści wojskowi prowadzili zajęcia dydaktyczne z młodzieżą.

Podmiotami, które obok szkoły korzystają ze wsparcia wojskowego, są również pozarządowe organizacje obronne. Ich działalność może przybierać różne formy, począwszy od popularyzowania wiedzy obronnej do szkolenia i przygotowywania ludności na wypadek wystąpienia konkretnego zagrożenia[72]. Realizacja zadań na rzecz obronności możliwa jest w wyniku decyzji nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 lutego 1996 roku w sprawie zasad i trybu zlecania zadań państwowych w dziedzinie obrony narodowej jednostkom niepaństwowym oraz nadzoru nad wykonywaniem tych zadań.

Natomiast współpraca organizacji z siłami zbrojnymi została uregulowana decyzją nr 257 Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 września 2003 roku w sprawie określenia zasad i trybu współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi. Decyzja określa ogólne zasady współpracy organizacji z siłami zbrojnymi na wszystkich szczeblach organizacji SZ, począwszy od Sztabu Generalnego po jednostki wojskowe. W praktyce organizacje obronne, a zwłaszcza ich koła terenowe, podpisują odrębne porozumienia o współpracy z konkretnymi jednostkami wojskowymi w rejonie ich działania, co dodatkowo zacieśnia więzi współpracy.

---

[71] Nauczanie tego przedmiotu reguluje: Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony RP* oraz Zarządzenie nr 36 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 października 1992 r. *w sprawie rodzajów szkół, których uczniowie podlegają obowiązkowi odbywania przysposobienia obronnego i zasad organizacji zajęć przysposobienia obronnego w szkołach.*

[72] A. Skrabacz, *Organizacje pozarządowe w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego III RP (w świetle integracji z Unią Europejską)*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2003, nr 2, s. 54.

Organizacje obronne mogą liczyć na wsparcie ze strony wojska szczególnie w zakresie: działalności wychowawczej; pomocy szkoleniowo-dydaktycznej; dotacji finansowych; obejmowania patronatów nad działalnością statutową; udostępniania poligonów i przykoszarowych ośrodków szkolenia; przekazywania sprzętu technicznego i umundurowania; korzystania z obiektów i pomieszczeń oraz środków łączności.

2.4. Synteza doświadczeń i kierunki zmian WWWCiSp w obecnych uwarunkowaniach bezpieczeństwa narodowego

Analiza rozwiązań organizacyjno-prawnych WWWCiSp w aspekcie zarówno historycznym, jak również współczesnym umożliwia sformułowanie następujących wniosków:

1. Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa jest stałym elementem aktywności sił zbrojnych wynikającym z roli wojska w demokratycznym państwie i jego możliwości oraz potrzeb i oczekiwań sfery cywilnej.

2. WWWCiSp realizowane jest we wszystkich stanach funkcjonowania państwa: pokój, kryzys, wojna (okupacja), a jego zakres determinowany jest koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa w warunkach deficytu zdolności władz i sił cywilnych.

3. Siły Zbrojne RP uczestniczą w WWWCiSp w przypadku, gdy użycie innych cywilnych sił i środków nie jest możliwe lub niewystarczające, np. ze względu na rozmiar zagrożenia lub wyczerpanie zdolności sił cywilnych.

4. Do głównych obszarów WWWCiSp zalicza się:

– ratownictwo i ochronę ludności, środowiska i dóbr kultury;

– bezpieczeństwo i porządek publiczny;

– ochronę granicy, obiektów i obszarów;

– zapewnienie funkcjonowania organów władz i ważnych instytucji publicznych;

– edukację na rzecz bezpieczeństwa.

5. WWWCiSp może mieć charakter ciągły – bez względu na stan funkcjonowania państwa, oraz doraźny – w określonych sytuacjach.

6. Wojskowe wsparcie następuje zgodnie z wcześniej opracowanymi planami reagowania kryzysowego lub w systemie nakazowo-alarmowym, tj. na rozkaz właściwych dowódców. Każdorazowe użycie wojska powinno być poprzedzone wnioskiem o pomoc złożonym przez stosowne organy administracji rządowej i samorządowej.

7. WWWCiSp oparte jest na zasadzie legalizmu, wyrażającej się w precyzyjnym ujęciu w przepisach prawa zarówno okoliczności, zasad, jak i procedur jego udzielania oraz kompetencji organów cywilnych i wojskowych.

8. Tworzenie przepisów prawa miało charakter kompleksowy, obejmujący akty rangi ustaw ogólnych, rozporządzenia wykonawcze oraz dokumenty wewnętrzne

(wewnątrzresortowe), a także porozumienia zawarte między wojskiem a innymi instytucjami.

9. Niektóre działania wspierające władze cywilne (np. bezpieczeństwo publiczne) mogą stać w sprzeczności z interesem danych grup społecznych; mogą natomiast być zgodne z literą prawa oraz dobrem (interesem) publicznym, narodowym i państwowym.

10. Kluczowe znaczenie dla skuteczności działań wojskowych na rzecz WWWCiSp miała (i ma) decentralizacja uprawnień decyzyjnych oraz przekazanie ich terytorialnym organom dowodzenia właściwym dla struktur administracji publicznej.

11. W celu udzielania pomocy władzom cywilnym organy wojskowe wydzielają swoich przedstawicieli (oficerów łącznikowych), których rola polega na doradzaniu co do zasadności, sposobu i ilości sił wojskowych oraz na czuwaniu, by wojsko nie było wykorzystywane do zadań drugorzędnych.

12. Pod względem prawnym i organizacyjnym WWWCiSp najlepiej przygotowane były i są dziedziny (obszary) takie, jak ratownictwo oraz ochrona ludności, środowiska i dóbr kultury.

Przyjmując za podstawę powyższe wnioski o charakterze ogólnym oraz tendencję wzrostową zaangażowania sił zbrojnych w przeciwdziałanie i likwidację zagrożeń niemilitarnych, postrzeganych jako główne czynniki kształtowania bezpieczeństwa narodowego, celowe jest określenie głównych kierunków zmian WWWCiSp:

Po pierwsze – podjęcie działań prawnych i organizacyjnych mające na celu przygotowanie SZ do działań w obszarach priorytetowych, takich jak zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i ochrony granicy.

Po drugie – wypracowanie jednolitej doktryny połączonych działań cywilno-wojskowych, zorientowanych na przeciwdziałanie i likwidację skutków zagrożeń niemilitarnych.

Po trzecie – podjęcie działań zapewniających koordynację i skuteczne zarządzanie działaniami połączonymi wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa.

Po czwarte – zapewnienie integracji szkolenia wydzielonych jednostek organizacyjnych SZ z cywilnymi podmiotami bezpieczeństwa, warunkującej osiąganie wspólnych celów w zakresie WWWCiSp.

Po piąte – wypracowanie reguł finansowania działań wojskowych na rzecz władz cywilnych i społeczeństwa wg zasady: refundować koszty udziału jednostek wojskowych pomniejszone o wydatki bieżące (stałe) wojska.

3. Rozwiązania innych państw i NATO – stan obecny i kierunki rozwoju

Zaangażowanie wojska w udzielanie wsparcia władzom cywilnym w krajach NATO ma długą historię i dotyczy przede wszystkim pomocy w sytuacjach klęsk żywiołowych i dużych katastrof. Sojusz, od narodzin w 1949 roku zawsze zwracał należną uwagę na **problem ochrony ludności, początkowo z powodu potencjalnej groźby wojny z użyciem broni jądrowej**, a następnie – także w innych kierunkach na polu ochrony cywilnej. W tym celu NATO w 1951 roku powołało Komitet Obrony Cywilnej (ang. *Civil Defence Committee*), który w 1995 roku został przemianowany na Komitet Ochrony Cywilnej (ang. *Civil Protection Committee*). Już na początku lat 50. w świetle doświadczeń praktycznych w związku z trzęsieniami ziemi, powodziami i innymi katastrofami stało się oczywiste, że **siły i środki przygotowane do ochrony ludności przed skutkami wojny mogą być przydatne w ochronie przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof**. Dlatego w 1953 roku uzgodniono plan pomocy na wypadek klęsk lub katastrof[1]. Do 1958 roku Rada Północnoatlantycka wypracowała procedury koordynacji przez NATO pomocy między krajami członkowskimi. Później kilkakrotnie modyfikowane, pozostały one w użyciu do maja 1995 roku, kiedy zastąpiono je nowymi, przydatnymi także dla krajów partnerskich NATO.

W związku z poprawą międzynarodowej współpracy na polu pomocy ratowniczej po zaprzestaniu zimnej wojny i rozwiązaniu Układu Warszawskiego zgłoszono na forum Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego (ang. *Euro Atlantic Council Partnership* – EAPC) propozycję opracowania – jako wsparcie i uzupełnienie inicjatyw ONZ – planu euroatlantyckiej zdolności reagowania na klęski żywiołowe (ang. *Euro Atlantic Caability Response Disaster*).

Podjęta 29.05.1998 roku przez ministrów spraw zagranicznych EAPC inicjatywa wyrażona w koncepcji „Poprawy praktycznej współpracy na polu międzynarodowego ratownictwa w katastrofach" (ang. *Enhanced Practical Cooperation in the Field of International Disaster Relief*) doprowadziła do utworzenia dwóch podstawowych elementów (instytucji): Euroatlantyckiego Centrum Koordynacyjnego Reagowania w sytuacji Katastrof (ang. *Euro Atalntic Disaster Response Coordination Centre* – EADRCC) oraz Euroatlantyckiej Jednostki Reagowania w sytuacji Katastrof (ang. *Euro Alantic Disaster Response Unit* – EADRU)[2], których charakterystyka zostanie przedstawiona w dalszej części pracy. Opracowano też Stałe

[1] *NATO's Role in Disaster Assistance*, wyd. 2, NATO Civil Emergency Planning – Euro Atlantic Disaster Response Coordination Center, Brussels 2001, s. 5.

[2] Zob. http://www.nato.int/eadrcc/fact.htm, 11.09.2003.

Procedury Operacyjne dla jednostki rozwijające instrukcje zaprojektowane wcześniej do realizacji „Polityki (koncepcji) NATO o współpracy dla pomocy podczas katastrof i klęsk czasu pokoju" (ang. *Policy NATO on Cooperation for Disaster Assistance in Peactime*)[3].

Widoczne jest zatem, że NATO zwracało dotąd (przed 11.09.2001 roku) uwagę przede wszystkim na pomoc podczas klęsk i katastrof oraz planowanie cywilne na wypadek sytuacji nadzwyczajnych (ang. *Civil Emergency Planning* – CEP). Można też spotkać opinię, że interesowało się bardziej likwidacją następstw niż zapobieganiem nadzwyczajnym zdarzeniom, przy czym mamy na uwadze nie tyle prewencję co zmniejszanie wrażliwości społeczeństwa i obiektów na skutki sytuacji nadzwyczajnych[4].

Tymczasem – wobec zwiększonego obecnie zagrożenia atakami asymetrycznymi – zwiększy się rola i wymagania wobec zintegrowanych i połączonych, rządowych i międzyrządowych, struktur zajmujących się zapobieganiem oraz zarządzaniem likwidacją następstw takich ataków, zwłaszcza terrorystycznych z użyciem broni masowego rażenia.

Wszystkie kraje sojusznicze stanęły w obliczu kolosalnej zmiany w środowisku strategicznym, której zapowiedzią był koniec zimnej wojny. Nastąpił przełom w sztuce wojennej, która podąża obecnie w dwóch kierunkach, zajmując się – po pierwsze, zagranicznymi działaniami ekspedycyjnymi dla likwidacji korzeni terroryzmu poza Europą oraz – po drugie, zwiększeniem odporności własnych krajów na ataki terrorystyczne.

Zdaniem sojuszników, nowe wyzwania i ich wymogi potrzebują nowej organizacji, zdolności i wyszkolenia odpowiadających przyszłości, a nie przeszłości[5].

Zidentyfikowano potrzebę poprawy zdolności m.in. w zakresie przetrwania (ang. *survivability*) – ochrony ludności i sił wojskowych oraz infrastruktury, także obrony przed środkami chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i bronią jądrową. Wymaga to poprawy: środków rozpoznania, wyposażenia do odkażania, zdolności medycznych oraz **doskonalenia wsparcia dla władz cywilnych zajmujących się likwidacją następstw ataku**[6].

W NATO dostrzega się, że **chociaż ochrona społeczeństwa i struktur gospodarczych jest przede wszystkim obowiązkiem narodowym,** to jednak wysokie koszty (nakłady finansowe) przeciwstawienia się zagrożeniom asymetrycznym na poziomie narodowym przekraczają możliwości wielu krajów. Stąd wniosek, że **konieczna jest także pomoc międzynarodowa**[7]. Zwłaszcza że nowe, współczesne zagrożenia nie rozpoznają (nie respektują) granic pomiędzy państwami.

---

[3] Zob. http://www.nato.int/eadrcc/sop/sop.htm, 11.9.2003.

[4] Por. M. Vandamme, *NATO and Military Support to Civil Authorities*, WACOS COOP SHAPE, wystąpienie na PFP Workshop on Defence Policy and Strategy, Geneva 30.09.–1.10.2002 – materiał w zbiorach ZOTiOC AON, s. 7.

[5] Lord Robertson, *Inwestować w bezpieczeństwo*, „Przegląd NATO" nr Jesień 2002.

[6] *NATO Today. Building better security and stability forall*, NATO Office of Information and Press, Brussels 2002, s. 32.

[7] M. Vandamme, wyd. cyt., s. 7.

W niniejszym rozdziale poddano analizie zarówno rozwiązania, doświadczenia i poglądy narodowe, jak i koncepcje NATO. Treść rozdziału ukierunkowana jest na znalezienie odpowiedzi na pytanie: *dlaczego i jak ukształtowały się systemy wojskowego wsparcia dla władz cywilnych w USA, RFN i NATO oraz jakie są tendencje ich doskonalenia?*

Rozważania skupiono na doświadczeniach dwóch krajów: USA, kraju szczególnie zagrożonego i zaangażowanego w walkę ze współczesnym terroryzmem, posiadającego najbogatsze doświadczenia w zakresie „obrony własnego kraju"; RFN, która przeorientowuje swoją politykę bezpieczeństwa i obrony także na „ochronę terytorium, sił i ludności", co jest ważne dla zidentyfikowania tendencji zmian i wpływających na nie czynników, gdyż może to być przydatne w Polsce.

3.1. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej

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 [...]"[8].

Po raz pierwszy użyto pododdziałów wojskowych w czasie rebelii w 1786 roku[9]. 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, wyodrębniono również struktury odpowiedzialne za właściwy przebieg tego procesu.

Siły Zbrojne podejmują działania w zakresie wojskowego wsparcia dla władz cywilnych równolegle z realizacją swojego podstawowego zadania, tj. obroną kraju.

Dokumenty normatywne amerykańskiego Departamentu 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 katastrof, klęsk żywiołowych, ataków terrorystycznych, specjalnych wydarzeń (special events), np. inauguracji prezydentury i innych, mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo narodowe"[10].

---

[8] *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa 2002, s. 48.

[9] D.L. Grange, R.L Johnson, *Forgotten Mission: Military Support to the Nations*, JFQ, 1997, s. 1.

[10] Dyrektywa: *Military Support to Civil Authorities (MSCA), no. 3025.1*, DoD USA, 1993, s. 18.

Doświadczenia historyczne pozwoliły na sformułowanie podstawowych zasad regulujących uruchomienie wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa oraz jego przebieg:

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.

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 skutków klęsk żywiołowych następuje na zasadzie odpłatności.

4. W zależności od skali klęski i obszaru, na jakim wystąpiła, finansowanie użycia sił zbrojnych w akcji ratunkowej i usuwaniu jej skutków zabezpiecza szczebel stanowy lub federalny[11].

W ramach wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa siły zbrojne USA wykonują zadania w zakresie:

– przeciwdziałania i usuwania skutków katastrof i klęsk żywiołowych;

– operacji wymuszenia przestrzegania prawa;

– pomocy społecznej;

– ochrony środowiska naturalnego;

– innych, wynikających z potrzeby udzielenia wojskowego wsparcia, np. zabezpieczenie szczególnych wydarzeń (*special events*) czy zapewnienie funkcjonowania służb użyteczności publicznej[12].

Misja, jaką realizują siły zbrojne w ramach **przeciwdziałania i usuwania skutków katastrof i klęsk żywiołowych**, związana jest przede wszystkim z ochroną ludności, odtwarzaniem infrastruktury kraju oraz pomocą humanitarną. Na podstawie wcześniej zatwierdzonych planów Gwardia Narodowa lub pododdziały regularnej armii USA przystępują do realizacji zadań, które w ocenie administracji cywilnej mogą być wykonane przez podsystem militarny, gdyż możliwości cywilnych instytucji powołanych do działania w takich przypadkach są niewystarczające.

Działania sił zbrojnych przejawiają się głównie w niesieniu pomocy m.in. w:

– prowadzeniu akcji ratowniczo-poszukiwawczych;

– ewakuacji ludności z terenów zagrożonych lub objętych katastrofą;

– zabezpieczeniu logistycznym pobytu osób poszkodowanych w tymczasowych obozach i przygotowaniu takich obozów;

– udzielaniu pomocy medycznej i ewentualnym organizowaniu szpitali polowych;

– dystrybucji żywności;

---

[11] W. Kitler, *Siły zbrojne a obrona cywilna (niemilitarna). Wybrane aspekty wojskowego wsparcia dla władz cywilnych*, AON, Warszawa 1999, s. 83.

[12] *Domestic Support Operations*, *FM-100–19*, Headquarters Department of the Army, US Marine Corps, Washington D.C. 1993, s. 1–2.

– wykonywaniu testów czystości wody pitnej i jej uzdatnianiu;
– budowie i konserwacji schronów;
– transporcie lądowym i powietrznym;
– dostarczaniu awaryjnych źródeł zasilania w energię elektryczną;
– organizowaniu łączności w rejonach objętych katastrofą lub klęską żywiołową[13].

Podstawowe założenia i zasady reagowania na tego typu zagrożenia 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.

Plan federalny zapewnia również podstawową strukturę organizacyjną w zakresie reagowania na zagrożenia pozostające wyłącznie w gestii rządu federalnego (tj. zarządzanie likwidacją skutków ataków terrorystycznych; reagowanie na emisję radioaktywną z elektrowni jądrowych lub innych źródeł, wycieki ropy i innych materiałów niebezpiecznych)[14].

Wszystkie stany posiadają specjalne agencje koordynujące prace w zakresie reagowania na nadzwyczajne zagrożenia, tzw. **Teritorial Emergency Managment Agency (TEMA)**[15]. 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 Managment*). Największy tego typu zespół skupia agencje aż z 30 stanów[16].

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 katastrofy ocenia jej zakres i decyduje o udzieleniu pomocy, o którą zwróciły się władze lokalne. W określonych przypadkach na obszarze swojego stanu gubernator może ogłosić stan nadzwyczajny, pozwalający aktywizować 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

[13] M.P. Fleming, *National Security Roles for the National Guard*, „Journal of Homeland Security", www.homelandsecurity.org/journal/articles.asp., 20.05.2002, s. 2.
[14] M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, ISP, Warszawa 1998, s. 9.
[15] Tamże, s. 10.
[16] M. Lawor, *Military Support of Civil Authorities*, „Homeland Defence Journal" 2003, s. 3.

niezbędnej i dostarczanej pomocy federalnej. Pomoc ta jest koordynowana przez **Federal Emergency Managment Agency (FEMA)**.

W roku 1992 ponad 22 tys. żołnierzy stacjonujących na Południowej Florydzie brało udział w usuwaniu skutków huraganu „Andrew". W 1995 roku żołnierze SZ USA udzielili pomocy ludności cywilnej Los Angeles w przygotowaniu się i usunięciu skutków trzęsienia ziemi nazwanego „Northridge"[17]. Jednostki wojskowe zostały również wykorzystane do zabezpieczenia terenu, akcji ratunkowej 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[18]. 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 zakresie. Siły wojskowe oddelegowane do realizacji misji przywrócenia porządku publicznego podlegają sekretarzowi obrony USA[19]. Wojsko natychmiast kończy swój udział w tego typu operacji, z chwilą gdy ustaną przyczyny, dla których zostało poproszone o wsparcie. Na przykład w 1992 roku ponad 13 tys. żołnierzy Gwardii Narodowej i regularnej armii zaangażowano w przywracanie porządku i praworządności w Los Angeles, gdzie doszło do masowych rozruchów na tle rasowym[20].

---

[17] Tamże, s. 1.

[18] A. Żebrowski, *Wojsko w systemie demokratycznym państwa – model Stanów Zjednoczonych*, „Myśl Wojskowa" 2000, s. 153.

[19] Dyrektywa: *Military Assistanse for Civil Disturbances (MACDIS)*, nr 3025.12, DoD 1994, s. 7.

[20] D.L. Grange, R.L Johnson, *Forgotten Mission: Military Support to the Nations*, JFQ, 1997, s. 10.

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.

Pomoc w ochronie granicy państwowej to kolejny obszar działalności podejmowanej przez siły zbrojne USA na rzecz sektora cywilnego.

Wsparcie w zakresie ochrony granicy lądowej Stanów Zjednoczonych polega na udzielaniu wszechstronnej pomocy w realizacji tego zadania służbom granicznym (*US Border Patrol*), FBI (Federalne Biuro Śledcze) 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[21]. Jednostki specjalne nie tylko biorą udział w operacjach zaplanowanych i kierowanych przez FBI, prowadzą również cykliczne szkolenia sił policyjnych w zakresie taktyki walki w terenie zurbanizowanym, prowadzenia działań antyterrorystycznych oraz użycia snajperów[22].

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 wykorzystanie w ewentualnych atakach terrorystycznych. Zadania 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 udaremniono przemyt 75 funtów kokainy, którą próbowano przeszmuglować przytwierdzoną do kadłuba statku pływającego pod banderą kolumbijską[23].

Ochrona i obrona przestrzeni powietrznej USA jest zadaniem stałym realizowanym przez amerykańskie siły powietrzne (*US Air Force*). Ponadto siły powietrzne doraźnie wspierają cywilną Federalną Agencję Lotnictwa (FAA) w monitoringu i kontroli ruchu powietrznego[24].

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[25]. Zespół koordynuje m.in. udział wojskowych jednostek specjalnych w operacjach pod egidą FBI, skierowanych przeciwko han-

---

[21] T. Dunn, *Border War*, www.americas.org/News/ Features/20000–Border/index.osp, s. 4.
[22] Tamże, s. 4.
[23] *FM-100–19 Domestic Suporrt Operations*, HQDep. of Army, Washington D.C. 1993, s. 7-6.
[24] Tamże, s. 4-10.
[25] T. Dunn, *Border War*, wyd. cyt., s. 2.

dlarzom broni i narkotyków, wzmocnienie służb federalnych i stanowych w uszczelnieniu granicy oraz zabezpieczenie działań tych formacji w specjalistyczny sprzęt wojskowy (np. wozy opancerzone itd.). W 1998 roku JTF-6 koordynował 3300 misji wojskowego wsparcia dla władz cywilnych w zakresie ochrony granicy w 30 stanach, w których brało udział ponad 72 tys. żołnierzy[26].

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)[27].

Ponadto siły specjalne armii Stanów Zjednoczonych są gotowe do podjęcia interwencji i fizycznego zwalczania grup terrorystycznych planujących dokonanie zamachów na terenie USA. Działania antyterrorystyczne wojsko podejmuje na prośbę Homeland Security Department i są one koordynowane przez asystenta sekretarza obrony do spraw operacji specjalnych i konfliktów niskiej intensywności[28].

Wojskowe wsparcie dla władz cywilnych i społeczeństwa 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 powrócić na łono społeczeństwa i prowadzić normalne życie, po odbyciu wyroków w zakładach penitencjarnych;

– 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[29].

Ponadto w ramach pomocy społecznej Korpus Inżynieryjny Armii Stanów Zjednoczonych prowadzi we współdziałaniu z władzami cywilnymi roboty pu-

[26] Tamże, s. 2.
[27] *FM-100–19*, wyd. cyt., s. 7-0.
[28] Tamże, s. 7-14.
[29] Tamże, s. 8-2.

bliczne. Głównym celem tych działań jest utrzymanie i konserwacja infrastruktury kraju oraz aktywizacja zawodowa bezrobotnych[30].

Misje realizowane przez armię USA w zakresie **ochrony środowiska** opierają się na czterech podstawowych filarach:

1. Przestrzeganiu wymogów określonych przez przepisy prawne w zakresie ochrony środowiska w kontekście wszystkich aspektów funkcjonowania sił zbrojnych.

2. Odtwarzaniu środowiska naturalnego w przypadku naruszenia jego równowagi.

3. Działaniach prewencyjnych, polegających głównie na utylizacji odpadów, recyklingu i wdrażaniu nowych technologii.

4. Szeroko pojętych działaniach ochronnych przejawiających się m.in. w:

– udziale w akcjach gaszenia pożarów lasów;

– monitoringu epidemiologicznym dzikiej zwierzyny i przeprowadzaniu ewentualnej kwarantanny;

– udziale w zarządzaniu dobrami kultury[31].

Zaangażowanie sił zbrojnych w ochronę środowiska naturalnego poprzez udzielanie wsparcia agencjom rządowym i prywatnym oraz władzom cywilnym przejawia się m.in. w:

– identyfikacji potencjalnych zagrożeń środowiska;

– rozwoju współpracy z instytucjami cywilnymi, odpowiedzialnymi za ochronę środowiska naturalnego;

– tworzeniu i wdrażaniu planów działania w przypadku wystąpienia katastrofy ekologicznej oraz programów, których celem jest neutralizacja źródeł potencjalnych zagrożeń;

– prognozowaniu rodzajów oraz skali zanieczyszczenia środowiska i zakresu prac niezbędnych do ich usunięcia[32].

W ramach ochrony dóbr kultury wojskowi specjaliści uczestniczą w katalogowaniu i klasyfikowaniu obiektów zabytkowych. Ponadto udzielają pomocy ekspertom cywilnym w opracowaniu ekspertyz dotyczących ich konserwacji i udostępniają pomoc techniczną[33].

Zabezpieczenie szczególnych wydarzeń (*special events*). 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*), których zakłócenie może mieć wpływ na bezpieczeństwo narodowe. Przykładem zaangażowania sił zbrojnych w tym zakresie było wsparcie władz cywilnych w organizacji i zabezpieczeniu Igrzysk Olimpijskich w Atlancie, gdzie

[30] Tamże, s. 8-3.
[31] Tamże, s. 6-1.
[32] Tamże, s. 6-2.
[33] Tamże, s. 6-8.

do pomocy zaangażowano ponad 14 tys. żołnierzy, oraz zabezpieczenie inauguracji prezydentury w 1997 roku[34].

Zapewnienie funkcjonowania służb użyteczności publicznej stanowi kolejne zadanie dla sił zbrojnych USA w ramach wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa. Przykładem obowiązków, jakie spoczywają na wojsku w tym zakresie, jest gotowość do udzielenia pomocy amerykańskiej służbie pocztowej w celu zapewnienia ochrony i dystrybucji przesyłek pocztowych, w przypadku masowych strajków cywilnych pracowników poczty[35].

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).

W wyniku zmian punktu ciężkości w sferze bezpieczeństwa narodowego USA wydaje się słuszną teza, 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. Szybkie, proporcjonalne (tzn. odpowiednie do potrzeb), sprawne i skuteczne wsparcie wojska dla władz cywilnych i różnych agencji stanowi często decydujący element w reagowaniu na klęskę lub katastrofę oraz w minimalizowaniu skutków kryzysu[36].

Kluczową rolę w udzielaniu wsparcia dla władz cywilnych spełnia Gwardia Narodowa[37]. Część Gwardii zgodnie z rozdz. 32 konstytucji podlega guber-

---

[34] D.L. Grange, R.L. Johnson, *Forgotten Mission: Military Support to the Nations*, JFQ, 1997, s. 5.

[35] Tamże, s. 11.

[36] H. Szafran, *Wojskowe wsparcie władz cywilnych w ramach amerykańskiego „Bezpieczeństwa Ojczyzny" (Homeland Security)*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, wyd. cyt., s. 139.

[37] *The 2002 Army Modernization Plan*, Annex H: Homeland Security, www.army.mil/features/MODPlan/2002/ default.htm#Plan, s. H-2.

natorom 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[38]. 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 wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa podlegają swoim dowódcom wojskowym. System dowodzenia jest wieloszczeblowy, a zakres jego zaangażowania zależy od skali i charakteru zjawiska, któremu towarzyszy użycie wojskowego wsparcia. 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 i cywilnego 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[39].

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 Wirginii. 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).

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

[38] M.P. Fleming, *National Security Roles for the National Guard*, www.homelandsecurity.org/journal/articles.asp, 20.05.2002.

[39] *How the Army Runs. A Senior Leader Reference Handbook 2001–2002*, US Army War College, Carlisle 2001, s. 23–30.

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[40].

JTF-CS jako koordynator krajowy jest przygotowany do niesienia pomocy władzom cywilnym i społeczeństwu w przypadkach wystąpienia na terenie Stanów 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 lokalnym liderom dysponowanie wojskowym personelem doradczym, gotowym do wsparcia sfery cywilnej. Aktualnie w USA funkcjonują 32 takie zespoły[41].

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 Analisis*)**[42]. 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 zagrożeń, szkoleniami i treningami oficerów odpowiedzialnych za wojskowe wsparcie dla władz cywilnych.

---

[40] Tamże, s. 6.

[41] H. Szafran, *Wojskowe wsparcie władz...*, wyd. cyt., s. 139.

[42] *DoD Support to Civil Authorities, Section 4: Economic Analysis*, Department of Defense 1994, s. 12.

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 koordynację wewnątrz poszczególnych komponentów oddelegowanych przez Departament Obrony. W myśl FEA departament otrzymał tylko zwrot kosztów bezpośrednio związanych z zaangażowaniem w działania koordynowane przez FEMA. Natomiast 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 utrzymanie 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.

Amerykańskie wsparcie wojskowe dla władz cywilnych jest bardzo kosztowne. Dowodem tego mogą być wydatki poniesione w trakcie przeciwdziałania i usuwania skutków huraganu „Andrew", gdzie łączny koszt wykorzystania wojska wyniósł 999 250 000 USD[43].

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 „samodoskonalący się". Analiza

[43] Tamże, s. 51.

rozważań dotyczących 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.

3.2. Republika Federalna Niemiec

Udzielanie pomocy dla społeczeństwa przez niemiecką Bundeswehrę ma ugruntowane i bogate tradycje. Od jej powstania w 1955 roku siły wojskowe już ponad 160 razy uczestniczyły w działaniach (akcjach i operacjach) związanych z ratownictwem, usuwaniem szkód i odbudową infrastruktury w następstwie klęsk żywiołowych i katastrof – w kraju i za granicą[44].

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 urządzenia 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"[45]. Termin łączy i częściowo zastępuje inne, dotychczas używane. Zostaną one przedstawione w dalszej części rozważań.

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 roku wytycznych[46]. Określają one nowe, przyszłe zadania Bundeswehry różniące się od dotychczas definiowanych i które, w porównaniu z dotychczasowymi dokumentami, wyznaczają inne priorytety.

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 przed zagrożeniem terrorystycznym i asymetrycznym. Wiąże się to ze stałym, niezmiennym zadaniem kontroli niemieckiej przestrzeni powietrznej i morskiej.

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 wnosić

---

[44] *Hochwasserkatastrophe in August 2002. Einsatz der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Köln 2002, s. 7.

[45] *Zusammenarbeit „ZMZ-Aufgaben". Unterstützung des zivilen Umveld*, http://www.streitkraeftebasis.de/.

C1256C9004352F/CurrentBaseLink/N25QUJN8792DJLRDE, 10.10.2003.

[46] *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2003.

ważny wkład w ochronę – w ustawowych granicach, jeśli tylko dysponuje wymaganymi zdolnościami.

Wśród szczegółowych sześciu zadań Bundeswehry wymienia się oprócz przedstawionej ochrony Niemiec i ich mieszkańców związane z nią ratownictwo i ewakuację oraz partnerstwo i kooperację.

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"[47] 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[48].

Niemieckie prawo, a na tej podstawie także wskazany regulamin – wyróżniają dwa rodzaje wsparcia w sytuacjach kryzysowych o charakterze pozamilitarnym:

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 ochrony cywilnej.

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

---

[47] *HDv 100/500 VS-NfD Nationale Territoriale Aufgaben (TF/NTA)*, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 1998.

[48] Tamże, s. 104.

warunku zapisanego w ustawie zasadniczej (konstytucji), że siły wojskowe **są konieczne** do skutecznego pokonania kryzysu[49].

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. 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.

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[50].

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 (*Bundesgreuzschutz*). Land może być wspierany przez ww. siły federalne lub otrzymywać stosowne wytyczne od rządu federalnego, jeśli zagrożenie przekracza granice landu i wymaga zwalczenia.

Rząd federalny może użyć sił wojskowych jako **ostatecznego** (skrajnego) **środka** w koniecznym zakresie dla wsparcia akcji policji i policji granicznej[51].

Zgodnie z konstytucją RFN użycie sił zbrojnych w stanie wyjątkowym ogranicza się do ochrony obiektów cywilnych i zwalczania zorganizowanych i uzbrojonych w broń wojskową powstańców. Przeciwko innym grupom kieruje się wyłącznie siły policyjne.

---

[49] *HDv 100/500*, wyd. cyt., s. 1034.
[50] Tamże, s. 1201.
[51] Tamże, s. 1204.

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, moździerze) 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 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 powietrznej sprawują siły policyjne.

Realizując opisane zadania, **siły zbrojne mogą ponadto wspierać narodową obronę cywilną**, także w czasie konfliktu zbrojnego, w celu zapewnienia koniecznych warunków bytowania (przeżycia) ludności. Pomoc polega na:

– stałym informowaniu o sytuacji wojskowej w ramach wymiany informacji;

– występowaniu o uregulowanie pobytu ludności w obszarach zagrożonych;

– wspomaganiu ewakuacji, zwalniania dróg i sterowaniu migracją (ucieczką);

– przygotowaniu przepraw przez przeszkody wodne;

– współpracy sił wojskowej regulacji ruchu;

– przygotowaniu i udostępnieniu wojskowych informacji geograficznych;

– obronie przed bronią masowego rażenia;

– usuwaniu zniszczeń i szkód;

– udostępnieniu kwater, wsparciu logistycznym i medycznym poszkodowanej ludności[52].

Należy jednak podkreślić, że są to doświadczenia OC pochodzące z okresu zimnej wojny.

Po roku 2000 wsparcie wojska rozpatrywane jest także przez **pryzmat współpracy cywilno-wojskowej**. Ale już w 1998 roku 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 roku niemiecka koncepcja współpracy cywilno-wojskowej „Teilkozeption Zivil-Militärischer Zusammenarbeit (TK ZMZ Bw)". Wyróżnia ona – obok NATO-wskiej CIMIC[53] – współpracę wewnątrz Niemiec ZMZ/I), przez którą rozumie współpracę między niemieckimi władzami cywilnymi i Bundeswehrą, także w ramach wsparcia dla strony cywilnej, np. w ramach pomocy w sytuacji klęski żywiołowej lub katastrofy, albo jako pomoc urzędową[54]. W związku ze znowelizowanym zadaniem ochrony Niemiec i ich społeczeństwa ta współpraca nabiera szczególnego znaczenia i nowej jakości.

Według poglądów niemieckich wewnętrzna (krajowa) współpraca cywilno-wojskowa obejmuje trzy rodzaje współpracy: wsparcie środowiska cywilnego, wsparcie sił zbrojnych oraz koordynację stosunków cywilno-wojskowych. Ponieważ pojęcie pierwszego wyjaśniono na początku podrozdziału, omówienia wymagają dwa pozostałe. Współpraca dla wsparcia sił zbrojnych dotyczy dostępności i wykorzystania całości zasobów cywilnych dla wsparcia własnych oddziałów, oraz ograniczenia negatywnego wpływu wojskowego wykorzystania zasobów cywilnych na warunki bytowania ludności. Z kolei koordynacja współpracy wiąże się m.in. z tworzeniem celowych więzi na i między różnymi poziomami wojskowego i cywilnego zarządzania (dowodzenia i kierowania).

Sporo uwagi omawianej współpracy poświęca opublikowana w 2003 roku koncepcja „Nowa strategia ochrony ludności w Niemczech"[55].

Zwraca uwagę na rozrzedzającą się obecność niemieckich i sojuszniczych jednostek wojskowych w przestrzeni terytorium RFN, których potencjał pomocowy stanowił dotąd „cichą (skrytą) rezerwę" ratownictwa podczas klęsk i katastrof. Tymczasem postępująca **restrukturyzacja sił zbrojnych wiąże się z odwrotem wojska z przestrzeni kraju**. Pogłębia go udział wojska w humanitarnych działaniach ekspedycyjnych poza granicami kraju, np. wyspecjalizowanych sił medycznych. To przeniesienie punktu ciężkości zadań Bundeswehry z dotychczasowej

---

[52] Tamże, s. 1002.

[53] Zob. *Zusammenarbeit...*, wyd. cyt.

[54] *Civil-Military Co-operation*, realizowana w misjach NATO.

[55] W. Geier, *Neue Strategie zum Schutz der Berölkerung in Deutschland*, Bundesverwaltungsamt, Zentralstelle für Zivilschutz, Bonn–Bad Godesberg 2003 – materiał w zbiorach ZOTiOC AON.

obrony kraju na działania ekspedycyjne[56] w sposób zasadniczy zmienia możliwości okazania pomocy przez wojsko, z reguły zmniejszając je[57].

Także wytyczne ministerialne NATO do planowania cywilnego na sytuacje nadzwyczajne (CEP) oraz współpracy cywilno-wojskowej kładą większy niż dotąd nacisk na korzystanie z zasobów cywilnych (np. szpitali czy wsparcia logistycznego).

Oba te warunki wpływają znacząco na procesy planowania i reorganizacji obrony cywilnej oraz ochrony cywilnej, wymuszają przeprowadzenie przeglądu (weryfikacji) aktualnych możliwości Bundeswehry dla wsparcia środowiska cywilnego, a także cywilnego wsparcia dla sił zbrojnych. Pojawiają się głosy o potrzebie przepracowania i dopasowania do aktualnych warunków obowiązujących od 1989 roku wytycznych ramowych federalnego ministra obrony oraz ministra spraw wewnętrznych do obrony powszechnej[58], powiązania na nowo – po reorganizacji – obrony wojskowej oraz obrony cywilnej. Zadanie ochrony kraju i jego mieszkańców przed współczesnymi zagrożeniami, w tym asymetrycznymi, wymaga ponownych, pogłębionych badań nad współpracą wojskowo-cywilną, ustalenia obustronnych zakresów odpowiedzialności oraz dostrojenia rozwiązań organizacyjnych. Wiąże się też z nowelizacją rozwiązań dotychczasowej koncepcji obrony powszechnej[59].

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[60]. Ale pojawiają się też opinie, że Bundeswehra do „nowych" zadań w ochronie kraju jest zgoła niewyposażona i niewyszkolona, 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[61].

Doświadczenia z użycia Bundeswehry w ochronie kraju po 11.09.2001 roku 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

---

[56] Od 1999 roku już ponad 100 tys. żołnierzy Bundeswehry uczestniczyło w misjach zagranicznych ONZ, NATO, UE i OBWE.

[57] W. Geier, *Neue Strategie zum Schutz...*, wyd. cyt., s. 23.

[58] *Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung – Gesamtverteidigungvichtlinien vom 10. Jannuar 1989*, Bundesminister des Innern, Bonn 1989 – materiał w zbiorach ZOTiOC AON.

[59] W. Geier, wyd. cyt., s. 54.

[60] M.G. Fischer, *Bundeswehr und Terrorismusbekämpfung. Zur Diskussion über den Inneneinsatz der Streitkräfte*, „Die politische Meinung" 2002, nr 390, s. 52.

[61] Tamże, s. 55.

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 przeciw 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. Jeden z dyskutantów użył stwierdzenia, że pomoc wojska wymaga obecnie „więcej klasy niż masy", co należy rozumieć jako głos domagający się lepszej jakości wsparcia w przypadku zagrożeń ponadregionalnych.

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 żywiołowe **wymagają wzmocnienia materialnego i personalnego dotychczasowych cywilnych sił ratowniczych**. Miały one raczej stacjonarny charakter przystosowany do obrony miejscowej. Potrzebne jest **tworzenie sił ponadregionalnych**, 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, medycznej; 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, zauważamy, że trwa tam przebudowa dotychczasowych rozwiązań, które – tworzone dla potrzeb postzimnowojennych – okazują się, w świetle współczesnej praktyki antyterrorystycznej, niewystarczające. Reorganizuje się dotychczasową obronę cywilną oraz ochronę cywilną, przewidując uzupełnienie sił lokalnych (miejscowych) ponadregionalnymi, 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 w działaniach 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 roku stwierdził na forum niemieckiego parlamentu, że w przyszłości skończy się odrębność działań wojskowych i policyjnych, że konieczne jest ich wzajemne przenikanie[62].

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[63], Danii[64], Francji[65], Grecji[66], Hiszpanii[67], Kanadzie[68], Norwegii[69], Wielkiej Brytanii[70] i we Włoszech[71]. Należy oczekiwać, iż podobnie będą ewoluowały rozwiązania nowych, środkowoeuropejskich uczestników i kandydatów do NATO.

---

[62] Tamże, s. 51.

[63] *Le plan stratègique pour la modernization de l'Armèe belge 2000–2015. Propositions concrètes pour entrer dans le XXI ème siècle*, s. 29–30, 35; *Territoiral Support Unit*, http://www.mil.be/terdir/unit.asp? LAN=E&UNIT=J84570, 24.07.2003.

[64] *Defense for the future. Report by The Danish Defence Commision of 1997*, s. 14–16, http://ww.fmn.dk/ndet/ summary. pdf, 10.10.2003.

[65] *Livre Blanc sur la Dèfense, Le Ministre de l'Dèfense*, Paris 1994, s. 151–155; *Arrêtè du 28 juin 2000 relatif á l'organisation territoriale interarmèes de defense.*

[66] *White Paper for the Armed Forces Greece*, http:www.hri.org/mod/fylladia/bible/e_k4 10.htm#5, 16.10.2003.

[67] *Strategie Defence Review.* T1., Espană. Ministerio de Defensa, Madrid 2003, s. 47–49, 54–55.

[68] *Canada 1994 White Paper on Defence*, http://www.forces.gc.ca/admpol/eng/doc/white e. htm, 18.07.2003, rozdz. 24, Protection of Canada.

[69] *Norway's Future Defence. Restructuring Norway's Defence. Establishment 2002–2005*, Norwegian Minitary of Defence, Oslo 2001, s. 5, 8, 18–19.

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

[71] *Libro Bianco 2002*, http://www.difesa.it/librobianco/2002/indice.htm, 11.07.2003, rozdz. 2 i 11.

3.3. Rola NATO w wojskowym wsparciu władz cywilnych i obronie bazy krajowej państw Sojuszu i partnerskich

3.3.1. Pojmowanie wsparcia władz cywilnych w NATO

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

Przedstawiciel SHAPE[72] podczas warsztatów Partnerstwa dla Pokoju prowadzonych w Genewie w październiku 2002 roku scharakteryzował wojskowe wsparcie następująco[73]. **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 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**. Niemniej jednak siły zbrojne poszczególnych państw dysponują potencjałem, który pozwala koncentrować w czasie i przestrzeni zasoby sił i środków dla uzupełnienia deficytu zasobów cywilnych[74].

Przedstawiciel SHAPE wyróżnił też **dwie główne kategorie wsparcia**: wojskową pomoc dla innych ministerstw oraz wojskowe wsparcie dla siły prawa cywilnego[75].

---

[72] SHAPE – ang. *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, Kwatera Główna Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO w Europie.

[73] M. Vandamme, wyd. cyt., s. 3–4.

[74] Por. tamże, s. 6.

[75] Tamże, s. 2.

3.3.2. Wojskowe wsparcie dla innych ministerstw (podczas klęsk, katastrof i zakłóceń działania służb cywilnych)

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[76].

Realizacja zadań ochrony społeczeństwa i infrastruktury jest – przede wszystkim – obowiązkiem narodowym, przy czym korzysta się w razie potrzeby ze 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[77]. Już na początku lat 50. NATO koordynowało pomoc dla krajów członkowskich w odpowiedzi na trzęsienia ziemi, powodzie i inne katastrofy. W kolejnym dziesięcioleciu (lata 60.) na szczęście nie było sytuacji, które by przewyższały narodowe możliwości państw członkowskich i wymagały koordynacji NATO albo jego pomocy. Wyjątkowo, w 1966 roku podczas powodzi rz. Arno w płn. Włoszech kilka państw członkowskich dostarczyło pomocy humanitarnej (namiotów, śpiworów, żywności i lekarstw), ale na podstawie umów dwustronnych.

W 1971 roku zaktualizowano procedury dla koordynowania pomocy pochodzące z roku 1953[78], ulepszając instytucjonalne relacje między NATO i międzynarodowymi organizacjami humanitarnymi. Wykorzystano je w związku z trzęsieniami ziemi w płd. Turcji (1975) oraz we Włoszech (1976). Posługując się systemem łączności Sojuszu, władze zainteresowanych krajów rozesłały listę potrzeb, a NATO skoordynowało konkretną pomoc dostarczoną z Kanady, Francji, Holandii i USA, m.in. w postaci sanitarek, ciężarówek, namiotów, elektrowni polowych, żywności i pomocy medycznej, bilansując oferty zapasów różnych krajów z ofertami transportu.

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 roku) i trzęsieniu ziemi w Armenii (1988). 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

---

[76] Tamże, s. 3.

[77] Doświadczenia przedstawiono w oparciu o: *NATO's Role in Disaster Assistance...*, wyd. cyt.

[78] *Procedures for NATO Cooperation for Disaster Assistance in Peacetime.*

panowała wtedy opinia, że działania pomocowe Sojuszu należy ograniczyć jedynie do sytuacji klęsk żywiołowych[79].

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

Podobnie było w 1992 roku po trzęsieniu ziemi w Kirgizji, kiedy NATO nie mogło początkowo pomóc w odpowiedzi na apel Departamentu ONZ ds. Pomocy Humanitarnej (poprzednika powołanego w 1998 roku 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 pomocy na wniosek Turcji, z pomocą USA i Wielkiej Brytanii. Pomocy dostarczyły też Rosja i Kazachstan, ale bez koordynacji z NATO[80].

Kolejnych doświadczeń dostarczyły powodzie w Rumunii i na Węgrzech w 2000 roku oraz na Ukrainie w 2001 roku. Dały one okazję do sprawdzenia rozwiązań organizacyjnych i mechanizmów współpracy międzynarodowej przyjętych współcześnie 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.

Koordynacyjna rola NATO polega na harmonizowaniu planowania w i między krajami członkowskimi, co ma zapewnić przydatność planów w różnych (przewidywanych) sytuacjach oraz gwarantować dostęp do potrzebnych wówczas zasobów sił i środków. Te przygotowania cywilne i zarządzanie zasobami realizowane są w poszczególnych krajach członkowskich i koordynowane w ramach NATO – przez organy planowania cywilnego na sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń[81] (ang. *Civil Emergency Planning* – CEP). Mechanizm koordynowania prac planistycznych składa się z serii regularnych spotkań technicznych komitetów i zespołów, w składzie których pracują także narodowi eksperci rządów, gospodarki i wojska. Rozważają oni aspekty współpracy w zakresie transportu śródlądowego, żeglugi oceanicznej, lotnictwa cywilnego, żywności i rolnictwa, produkcji przemysłowej i rezerw, poczty i telekomunikacji, służby zdrowia (spraw medycznych), produkcji i rezerw paliw oraz ochrony cywilnej, w tym także w związku z pozyskaniem wsparcia ze strony sił zbrojnych w sytuacjach kryzysowych.

Rola CEP, które powołano początkowo z myślą o zabezpieczeniu ciągłości działania rządów i społeczeństw w sytuacji wojny, została przez NATO w latach 90. ubiegłego wieku znacząco rozszerzona i dotyczy obecnie także katastrof i klęsk

---

[79] Tamże, s. 10.

[80] Tamże, s. 11.

[81] Szerzej ich organizację i funkcjonowanie opisują: *Vademecum NATO. Wydanie jubileuszowe*, DW Bellona, Warszawa 1999, s. 185–189; *NATO Handbook 2001*, http://www.nato.int./docn/handbook/2001/index.htm, 3.11.2003, rozdz. 8; W. Kitler, *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*, MON, Warszawa 2002, s. 127–140; M. Kaliński, *Cywilne planowanie kryzysowe istotnym elementem państw NATO*, „Wiedza Obronna" 2000, nr 1(192), s. 32–57.

żywiołowych, zwłaszcza w zakresie pomocy w zarządzaniu w sytuacji kryzysu. Nie dotyczy jedynie problematyki ochrony cywilnej, ale dąży do zapobiegania katastrofom oraz łagodzenia skutków klęsk naturalnych. Można więc mówić o przesunięciu środka ciężkości CEP z planowania wojennego (co jednak nie jest zaniedbywane) w obszar reagowania kryzysowego[82]. Zwraca to uwagę ku odpowiedniej współpracy cywilno-wojskowej, obecnie już nie jednostronnej – ukierunkowanej na wsparcie działań wojska, ale także – związanej z pomocą wojska dla sfery cywilnej. W wymiarze praktycznym, z jedynym wyjątkiem zabezpieczenia działań wojskowych (współcześnie – np. ćwiczeń lub ekspediowania wojsk do misji zagranicznej), cała działalność narodowa sprowadza się do CEP, co wskazuje na jego wzrastającą rolę i znaczenie, zwłaszcza w związku ze współczesnymi zagrożeniami bezpieczeństwa i ich „cywilnym" charakterem.

Doświadczenia państw NATO pokazują, że współpracę cywilno-wojskową w obszarze CEP należy ukierunkować na: promowanie rozwoju struktur zintegrowanego (połączonego) zarządzania kryzysowego – pod kierownictwem cywilnym; zwiększanie i doskonalenie zdolności CEP (w tym przez wykorzystanie wsparcia wojskowego); zwiększenie skuteczności i sprawności wyzyskania cywilnych i wojskowych zasobów i zdolności przez promowanie standaryzacji, ale też i specjalizacji oraz współdziałania w cywilnych planach kryzysowych, procedurach, działaniach i w wyposażeniu; promowanie regionalnej i krajowej samowystarczalności oraz pomocy zagranicznej przez rozwój dwustronnych i wielostronnych porozumień. Kraje NATO i partnerzy uzgodnili w połowie lat 90. XX w. uznanie za priorytetowe spraw: legislacji cywilnego zarządzania kryzysowego; zapobiegania katastrofom i zarządzania pomocą humanitarną; współpracy cywilno-wojskowej[83].

Obecnie, **zreformowane CEP**[84] przywiązuje jeszcze większą wagę do wsparcia władz narodowych w cywilnych sytuacjach nadzwyczajnego zagrożenia, także w zakresie ochrony ludności przed skutkami użycia broni (środków) masowego rażenia oraz współpracy z partnerami, m.in. w zakresie uzyskania pomocy zagranicznej.

3.3.3. Wojskowe wsparcie siły prawa cywilnego (wsparcie przestrzegania prawa)

Wojskowe wsparcie siły prawa cywilnego[85] (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 niepokojów społecznych –

[82] F.P. Palmeri, *Civil Emergency Planning: A Valuable Form of Cooperation Emerges from the shadows*, „NATO Review" 1996, nr 2, s. 30.

[83] Tamże, s. 31.

[84] Zob. *Role of Civil Emergency Planning in NATO. Reform of SCEPC*, NATO PO(2000)30, 9.03.2000, s. 1–2.

[85] Tzn. niewojskowego. Nie chodzi tu o polskie prawo cywilne – jedną z podstawowych gałęzi prawa, regulującą stosunki społeczne o charakterze majątkowym i niemajątkowym.

zwłaszcza gdy policja nie może utrzymać porządku publicznego; zwalczanie handlu narkotykami oraz wzmocnienie ochrony granicy (kontroli granicznej)[86].

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 sojuszniczych, 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.

Działania te, niezależnie od różnic w terminologii stosowanej w krajach członkowskich NATO[87], wiążą się z obroną (ochroną) terytorium krajów, ludności i infrastruktury, co przedstawiciel SHAPE określił terminem „obrona bazy krajowej" (ang. *Defence of the Home Base*)[88]. **Wojskowe wsparcie władz cywilnych jest więc ważnym elementem ochrony bazy krajowej przed zagrożeniem asymetrycznym.** 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, zdaniem przedstawicieli NATO, 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[89].

Przełomowe znaczenie miał szczyt NATO w Pradze (21–22 listopada 2002 r.), gdzie przywódcy Sojuszu przyjęli rozbudowany pakiet środków i inicjatyw, które

---

[86] M. Vandamme, wyd. cyt., s. 2.

[87] 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.

[88] M. Vandamme, wyd. cyt., s. 6.

[89] Ch. Bennet, *Walka z terroryzmem*, „Przegląd NATO", Wiosna 2003.

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[90].

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**. Należy do nich dopisać rozwijające się 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 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**[91]. 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 bezpie-

[90] *The Prague Summi tand NATO's Transformation. ARreader's Guide*, NATO Public Diplomacy Division, Brussels 2003, s. 27.

[91] O. Yavuzalp, *Współpraca z Partnerami w walce z terroryzmem*, „Przegląd NATO", Wiosna 2003.

czeństwa wewnętrznego, zwalczanie finansowania terroryzmu, walkę z przemytem broni i proliferacją broni masowego rażenia[92].

Zaakcentowano **zasadnicze znaczenie kontroli zbrojeń i handlu bronią oraz ograniczenia rozpowszechniania BMR dla walki z terroryzmem międzynarodowym, szczególnie w zapobieganiu użycia broni masowego rażenia**.

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 zwiększeniu 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, zespołów reagowania oraz rezerw środków obrony przeciwbiologicznej i przeciwchemicznej. Zdaniem sojuszników, **nacisk należy położyć na rozwój środków technicznych o podwójnym, zarówno wojskowym, jak i cywilnym zastosowaniu**[93].

Ważne miejsce w obradach szczytu praskiego zajęła **problematyka doskonalenia współpracy w zakresie planowania cywilnego na sytuacje nadzwyczajne**. Zebrani na szczycie w Pradze przywódcy krajów przyjęli do realizacji „Plan Działania w dziedzinie Planowania Cywilnego na wypadek Szczególnych Zagrożeń"

---

[92] *Partnership Action Plan*, wyd. cyt., p. 7, s. 87.

[93] Tamże, p. 16.4.4, s. 92.

z 26 listopada 2001 r., uaktualniony 25 czerwca 2002 r.[94] Jest on ukierunkowany na **wzmocnienie gotowości cywilnej na wypadek możliwych ataków przeciwko ludności cywilnej z wykorzystaniem BMR**. Jednym z głównych założeń tego planu jest **udzielenie pomocy** zainteresowanym krajom **w zapobieganiu i likwidacji następstw (skutków) ataków terrorystycznych**. Konieczna współpraca między organami cywilnymi i wojskowymi powinna objąć m.in. poszukiwanie okazji do współdziałania w zakresie szkolenia specjalistycznego, ćwiczeń, a także wzajemnego wsparcia[95]. Ogólny przegląd możliwości NATO w zakresie ochrony cywilnej, związany z głównymi tezami „Planu działania w dziedzinie CEP..." jest dostępny w Internecie[96].

Przedstawiony plan cywilny (CEP) wiąże się ściśle ze scharakteryzowanym uprzednio „Planem Działania Partnerstwa przeciw Terroryzmowi", a także z „Koncepcją wojskową NATO dla obrony przeciw terroryzmowi (MC 472)"[97], przyjętą przez głowy państw i rządów – także – na szczycie praskim 21 listopada 2002 roku.

Jest to dokument, który najszerzej i ściśle dotyczy aktualnej problematyki wojskowego wsparcia dla władz cywilnych w NATO. Koncepcja zwraca przede wszystkim uwagę, że przeprowadzona ocena zagrożenia terroryzmem unaocznia **szczególnie groźne następstwa zamachów, które mogą być wykonane z użyciem środków masowego rażenia**, chociaż dominującą formą terroryzmu pozostaje twórcze (niestandardowe) wykorzystanie broni konwencjonalnej i materiałów wybuchowych. Zagrożenie warunkuje miejsce i zadania sił wojskowych we wspólnej walce z terroryzmem, ich raczej pomocniczą rolę, ale wyraźnie zyskującą na znaczeniu po użyciu przez terrorystów BMR. Jednakże wykorzystanie wojska przeciwko terroryzmowi jest zagadnieniem bardziej złożonym. Szeroka dyskusja, która przewinęła się przez NATO po 11.09.2001 r., uzmysławia, że **siły zbrojne nie są w stanie zwalczyć same terroryzmu**, i że **operacje wojskowe powinny być skoordynowane i przeprowadzone w sposób połączony z działaniami dyplomatycznymi, ekonomicznymi, społecznymi, prawnymi i informacyjnymi**.

W krajach NATO terroryzm zwalczają władze cywilne i ich agencje – policja, władze imigracyjne, ministerstwa finansów, ministerstwa spraw wewnętrznych, wywiady i służby bezpieczeństwa, a **siły wojskowe wspierają podmioty cywilne, w ścisłej koordynacji z nimi**. Omawiana koncepcja wyraża pogląd, że **NATO musi harmonizować swoje procedury i wysiłki z krajowymi władzami cywilnymi**, aby maksymalizować skuteczność działań podejmowanych przeciw terroryzmowi.

---

[94] *Civil Emergency Planning (CEP) Action Plan* – zob. O. Yavuzalp, *Współpraca z...*, wyd. cyt.

[95] *Partnership Action Plan*, wyd. cyt., p. 16.4.2, s. 91.

[96] *Overview of NATO Capabilities adn Filds of Activity in the area of Civil Protection*, http://www.un.org/Docs/sc/committes/1373/civil.doc, 27.10.2003.

[97] Zob. *NATO's military concept for defence against terrorism*, http://152.152.96.1/ims/docu/terrorism.htm, 31.10.2003.

Wyróżniono **cztery rodzaje możliwych działań wojskowych**: antyterroryzm, zarządzanie usuwaniem następstw („zarządzanie konsekwencjami") ataku, przeciwterroryzm, a także współpracę wojskową.

Antyterroryzm to środki obronne podejmowane w celu zmniejszenia podatności na zagrożenia, np. pomoc (wsparcie) wojskowa dla ochrony obiektów i instalacji, pomoc w powstrzymywaniu sił terrorystycznych przed atakami oraz udział sił zbrojnych w ostrzeganiu o zagrożeniu terrorystycznym, a także zintegrowana obrona przeciwlotnicza i przeciwrakietowa.

Zarządzanie usuwaniem następstw ataku oznacza przywracanie pożądanego stanu po ataku i – z punktu widzenia wsparcia wojskowego dla władz cywilnych i społeczeństwa – może objąć: pomoc w ocenie i planowaniu wykorzystania różnych podmiotów i sił, np. wojskowych oraz w ich tworzeniu (alarmowaniu, mobilizowaniu, przerzucie, zbieraniu itp.), zapewnienie pogotowia sił wojskowych do udzielenia wsparcia, pomoc w organizowaniu ośrodków koordynowania wspólnych działań oraz w szkoleniu.

Przeciwterroryzm oznacza użycie środków ofensywnych, w tym udział sił wojskowych w unieszkodliwieniu przeciwnika, zarówno w operacjach dowodzonych przez NATO, jak i w przypadku wspierania przez siły sojusznicze innych organizacji lub koalicji.

Natomiast **współpraca wojskowa** obejmuje wojskową pomoc merytoryczną i materialną dla wojsk państw partnerskich i innych, a także wsparcie wojskowe krajów NATO dla Organizacji Narodów Zjednoczonych Unii Europejskiej itp.

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 roku. 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.

3.3.4. Organy i mechanizmy koordynacji wojskowego wsparcia zagranicznego (ONZ, UE, NATO)

Pierwszoplanową rolę w międzynarodowym (zagranicznym) wspieraniu władz cywilnych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń spełnia **Organizacja Narodów Zjednoczonych**, ściślej – jej wyspecjalizowane agencje.

Podstawową **zasadą** w operacjach humanistycznych ONZ jest **zapewnienie cywilnej kontroli** użycia zasobów (sił i środków) wojskowych. Realizują ją różne organy. Z reguły operacje prowadzi koordynator rezydent (ang. *Resident Coordinator* – RC), szef Krajowego Zespołu ONZ (ang. *Team Country UN*). W skomplikowanych sytuacjach może on, albo inny urzędnik, być wyznaczony na koordynatora humanitarnego (ang. *Humanitarian Coordinator* – HC). Jeśli sytuacja nadzwyczajna obejmuje obszar większy niż jeden kraj, ONZ może wytypować organizatora regionalnego. W kraju, gdzie ONZ prowadzi dużą operację o złożonym, wieloaspektowym charakterze, sekretarz generalny ONZ może delegować (wyznaczyć) swego specjalnego przedstawiciela (ang. *Special Representative* – SRSG). Wymienieni współpracują ściśle z podlegającym sekretarzowi generalnemu stałym koordynatorem pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych (ang. *Emergency Relief Coordinator* – ERC).

Szczególne znaczenie ma **Biuro ONZ do Koordynacji Spraw Humanitarnych** (ang. *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* – UNOCHA); zastąpiło ono wcześniejszy Departament Spraw Humanitarnych ONZ (DHA)[98]. UNOCHA kieruje i koordynuje udzielaniem możliwie szybkiej i dobrze uzgodnionej pomocy w reakcji na nagłe katastrofy i klęski, ratowaniem życia oraz przyczynia się do odbudowy i rozwoju warunków życia miejscowego społeczeństwa – „Działa w szarej strefie, gdzie zbiegają się interesy bezpieczeństwa, polityczne i humanitarne"[99].

Biuro realizuje funkcję koordynatora pomocy[100] w sytuacjach nadzwyczajnych, przede wszystkim przez Międzyagencyjną (połączoną) Komisję Stałą[101], w której uczestniczą wszyscy partnerzy akcji humanitarnych ONZ, włącznie z Międzynarodowym Czerwonym Krzyżem i innymi organizacjami pozarządowymi. IASC ułatwia podejmowanie decyzji w reakcji na skomplikowane nagłe zdarzenia, włącznie z oszacowaniem potrzeb, skonsolidowaniem pomocy, skoordynowaniem przygotowań oraz rozwinięciem pomocy i jej ukierunkowaniem.

W strukturze UNOCHA występuje system **Zasoby na Katastrofy i Koordynacja ONZ** (ang. *United Nations Disaster Assesment and Coordination* – UNDAC). Został zaprojektowany, by wspierać działania ONZ w zbieraniu specjalistycznych informacji w początkowej fazie po katastrofie i do koordynowania napływającej pomocy międzynarodowej[102].

System składa się z czterech komponentów: sztabu (*UNDAC Team*) – ponad 140 doświadczonych specjalistów udostępnionych przez rządy lub organizacje; metodologii zarządzania informacjami i koordynowania pomocy; procedur (m.in.

---

[98] DHA – *Department of Humanitarian Affairs*, funkcjonował do 1997 roku.
[99] *Basic Tacts About OCHA*, http://OCHA-Online-Basic Facts About OCHA.htm, 12.11.2003.
[100] *Emergency Relief Coordinator – ERC.*
[101] *Inter-Agency Standing Committee – IASC.*
[102] *UNDAC Concept*, http://www.reliefweb.int/undac/undac_concept.hjtml, 30.10.2003.

24-godzinnej gotowości do podjęcia działań[103]; wyposażenia, m.in. ruchomych terminali łączności satelitarnej.

UNDAC wspiera działania RC/HC/SRSG i ERC ONZ i rząd oraz jego służby w kraju dotkniętym nieszczęściem. Zespół zakłada wyspecjalizowane Terenowe (miejscowe) Centrum Koordynowania Operacji (ang. *Centre Coordination Operations on-site* czyli OSOCC) dla ścisłej współpracy z lokalnymi organami zarządzania oraz międzynarodowymi i krajowymi zespołami poszukiwania i ratownictwa[104].

UNDAC dysponuje Centralnym Rejestrem Zasobów Zarządzania w Katastrofach (ang. *Central Register of Disaster Management Capacites*) w internetowej, regionalnej sieci informacyjnej, swoistej „sieci wiedzy" wykorzystywanej na całym świecie przez 1800 podmiotów, która jest „niezależnym i wiarygodnym dostawcą informacji".

Metody pracy OCHA ustalają tzw. **„Wskazówki z Oslo"**: „Wskazówki do użycia zasobów wojskowych i obrony cywilnej do pomocy w katastrofach"[105], dokument niebędący aktem prawa, ale określający zasady, które mają pozwolić na szybkie i skuteczne rozwinięcie wsparcia. Rozwija je **podręcznik UNDAC**, który ma pomagać członkom zespołów OCHA w koordynowaniu misji pomocy także we współpracy z kontyngentami wojskowymi[106].

„Wskazówki z Oslo" określają przede wszystkim zasady użycia podstawowego, nowatorskiego narzędzia udzielania pomocy międzynarodowej w klęskach i katastrofach, jakim są **Zasoby Wojskowe i Obrony Cywilnej** OCHA ONZ. Zasoby (rejestr)[107] obejmują personel niosący pomoc, wyposażenie, zapasy i usługi dostarczane przez: siły zbrojne i obronę cywilną krajów, które wyraziły taką wolę, oraz organizacje międzynarodowe.

MCDA tworzy międzynarodowy zasób sił i środków, które mogą uzupełnić niedostatek (brak) zasobów w kraju dotkniętym katastrofą lub klęską, gdy poprosi o pomoc.

Wsparcie normują następujące zasady:

– ujęcie sił i środków w rejestrze nie oznacza, że są one zawsze, automatycznie dostępne, ale że mogą one być w konkretnych sytuacjach udostępniane;

– dysponentem jest ONZ;

– użycie tych sił i środków nie może dać korzyści finansowych (jest niekomercyjne)[108].

---

[103] Potrzebnej zwłaszcza po trzęsieniach ziemi.

[104] Zob. *UNDAC – The Team*, http://www.reliefweb.int/undac/undac the team.html, 12.11.2003; *UNDAC Missions*, http://www.reliefweb.int/undac/undac mission.html, 12.11.2003.

[105] *Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets in Disaster Relief* z maja 1994 r., http://www.reliefweb.int/ocha d/programs/response/medunet/0quid.html, 12.11.2003.

[106] *UNDAC Field Handbook*, wyd. 3, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2000, http://www.reliefweb.int/udac/documents/UNDACH/Handbook.pdf, 12.11.2003.

[107] Rejestr MCDA tworzy część składową centralnego rejestru zasobów zarządzania w katastrofach – http://www.reliefweb.int/cr.

[108] Zob. *Military Civil Defence Assets (MCDA)*, http:www.reliefweb.int/mcdls/meda/meda.html, 29.10.2003.

Jednostka MCDU (ang. *Military and Civil Defence Unit*) tworzona jest (zbierana) doraźnie do konkretnych działań, z udostępnionych zasobów MCDA, ma więc zmienny skład – zależny od potrzeb[109].

Żołnierze oraz funkcjonariusze OC występują w czasie działań w mundurach narodowych i (z zasady) bez broni.

Sprawność i skuteczność formacji zapewnia jej systematyczne szkolenie: treningi i ćwiczenia międzynarodowe, związane z wyjazdami zagranicznymi.

Typowe możliwości MCDU w operacjach ratowniczych, wynikające ze składu wydzielonych sił i środków obejmują:

– rozpoznanie powietrzne, lądowe i morskie oraz ocenę rozmiaru ofiar i szkód;

– rekonesanse w strefie katastrofy i dróg do niej wiodących;

– mobilne siły zdolne do poszukiwań, ratownictwa, ewakuacji, kierowania i koordynacji oraz zabezpieczenia logistycznego (pomocy medycznej, dostaw wody, żywienia i kwaterowania);

– prace inżynieryjne;

– łączność;

– wsparcie logistyczne;

– transport powietrzny;

– transport morski;

– dekontaminację (dezaktywacja, odkażanie i dezynfekcja) substancji (środków) radiologicznych, biologicznych i chemicznych oraz ratownictwo ekologiczne;

– usuwanie niewybuchów, min i ładunków wybuchowych[110].

„Wskazówki z Oslo" regulują pomoc po katastrofach i klęskach naturalnych, technicznych i ekologicznych **w czasach pokoju**.

Projekt nowych wskazówek z 2003 roku[111] dotyczy **wsparcia w tzw. kompleksowych sytuacjach nadzwyczajnych**. Są kryzysy humanitarne w kraju, regionie albo społeczności, gdzie występuje całkowite albo znaczne załamanie władzy będące skutkiem konfliktu wewnętrznego albo zewnętrznego, które wymaga międzynarodowej reakcji wykraczającej poza mandat albo zakres programu ONZ w danym kraju.

Takie wsparcie dotyczy jednej z czterech możliwych kategorii operacji ONZ: misji pokojowej; operacji pokojowej pod kierownictwem (dowództwem) ONZ; innych operacji pokojowych (operacji wsparcia pokoju); albo misji zbrojnych. Stąd ważnym elementem regulacji są kwestie zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom misji wsparcia oraz koordynacji pomocy z działaniami wojskowymi, zwłaszcza że siłom pod egidą ONZ zależy na zachowaniu kardynalnej zasady neutralności.

---

[109] Zob. *Military and Civil Defence Unit (MCDU)*, http://www.reliefweb.int/medls/medu/medu.html, 29.10.2003.

[110] *Guidelines On The Use of Military...*, wyd. cyt., s. 18.

[111] *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support Uniteg Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, http://www.reliefweb.int/medls/medu/GuidelinesCE/march%202003.htm, 29.10.2003.

Występuje wtedy **konieczność organizowania koordynacji cywilno-wojskowej** rozumianej jako fundamentalny dialog i współdziałanie między cywilnymi i wojskowymi uczestnikami pomocy w klęskach humanitarnych, w celu ochrony i promowania zasad humanitaryzmu, unikania konkurencji i zmniejszania niekonsekwencji podczas działań.

Koordynacja jest tutaj pojmowana jako podział odpowiedzialności ułatwiony (osiągany) przez współpracę i wspólne ćwiczenia[112].

Wsparcie humanitarne może być:

a) **bezpośrednie** – polegające na dystrybucji dóbr i usług;

b) **pośrednie** – a więc odseparowane od ludności, sprowadzające się do transportu dóbr albo przydziału personelu;

c) **udostępniające infrastrukturę** – np. naprawa dróg, zarządzanie przestrzenią powietrzną, szkolenie urzędników odpowiedzialnych za infrastrukturę i usługi publiczne[113].

Nieco inny charakter, bardziej przystający do współczesnych zagrożeń terrorystycznych, mają ostatnie **inicjatywy Unii Europejskiej**[114].

Po 11.09.2001 r. Zgromadzenie Europejskie zobowiązało właściwe organy do opracowania programu poprawy koordynacji pomiędzy krajami członkowskimi w zakresie współpracy w przygotowaniu, wykrywaniu i reagowaniu na zagrożenie środkami (bronią) masowego rażenia na terytorium Unii. Program przyjęto w grudniu 2002 roku.

Kolejną inicjatywą jest Cywilny Mechanizm Ochrony (ang. *Civil Protection Mechanism* – CPM), który uruchomiono od 1.01.2002 r. Jego parametry, możliwości (24 godziny) oraz skład i metody pracy są podobne jak w odpowiednich organach ONZ.

Sprawdzianem rozwiązań i możliwości były ćwiczenia pk. „EUROTOX 2002" zorganizowane na południu Francji, które wykazały występujące jeszcze braki w wyposażeniu sił wydzielonych do wspólnych akcji przez kraje członkowskie oraz w sztabie międzynarodowym, a także usterki w koordynowaniu połączonych działań.

Dlatego podjęto specjalne zabiegi w dziedzinie wymiany informacji, konsultacji i koordynacji przedsięwzięć medycznych w obronie przed atakami z użyciem środków masowego rażenia, w ramach programu BICHAT.

Pod przewodnictwem Włoch – na początku lipca 2003 roku – uznano „najwyższy priorytet" dalszych działań zapobiegających i ograniczających skutki ewentualnych ataków terrorystycznych z użyciem BMR[115]. Dostrzeżono potrzebę rozwijania grup ekspertów dla rozpoznania, ostrzegania i organizowania reakcji prze-

---

[112] Tamże, s. 10.

[113] Tamże, s. 2.

[114] Zob. opinie w: V. Wohlleben, *Civil Protection a General Ovieview*, NATO Parliamentary Assembly, 2003, http://www.nato-pa.int, 29.10.2003, s. 20–21.

[115] Zob. *Programme for Civil Protection Activities Italian Presidency of the European Union 1.07–31.12.2003*, http://www.protezionecivile.it/cms/attach/relazione_europea_3pdf, 12.11.2003.

ciwko takim atakom, także z zaangażowaniem specjalistów wojskowych. Za ważne uznano pogłębienie w krajach członkowskich zabiegów prewencyjnych zmniejszających wrażliwość na katastrofy.

Sprawami udzielania pomocy (wsparcia) w katastrofach i kryzysach zajmują się w Unii Europejskiej **dwie instytucje**: Dyrektoriat Generalny Środowiska (ang. *Enviromment Directorate-General*) z Komisji Europejskiej oraz Biuro Pomocy Humanitarnej (ang. *Humanitarian Aid Office* – ECHD). Można przyjąć, że **pierwsza** skupia uwagę na ocenie ryzyka, na zapobieganiu klęskom i katastrofom, przygotowaniach oraz reagowaniu na zdarzenia, łącznie z informowaniem społeczeństwa, na analizach po katastrofie oraz łagodzeniu jej skutków, natomiast **druga** zajmuje się głównie problemami społecznymi.

Unia koordynuje działania przygotowawcze w zakresie ochrony cywilnej w 15 krajach członkowskich oraz 13 kandydujących. Dotychczasowe działania dotyczą przede wszystkim wykorzystania specjalistów i jednostek cywilnych[116].

Po 11.09.2001 r. dostrzeżono potrzebę szerszego podejścia i przyjęcia nowego modelu ochrony cywilnej w związku z zagrożeniem terrorystycznym[117]. Nowy mechanizm skupia więc uwagę na usprawnieniu współpracy między krajami członkowskimi oraz z partnerami, a także z innymi krajami, które proszą o pomoc.

Podjęto również wysiłki i uzyskano postęp we współpracy ze służbami wojskowymi Unii na polu ochrony cywilnej, choć osiągnięcia są tu skromne i niestety pozostają w tyle za rozwiązaniami przyjętymi w ONZ i NATO. Opisuje to m.in. „Wademekum ochrony cywilnej UE"[118], regularnie uaktualniane, stanowiące poradnik dla planistów ochrony cywilnej na poziomach narodowym, regionalnym i lokalnym, a także dla wolontariuszy z organizacji pozarządowych i zainteresowanych obywateli. Wydawnictwo określa m.in. kompetencje i reguły współpracy (wskazuje odpowiednie dokumenty) organów Unii Europejskiej i krajowych.

W **NATO** aktualny system wsparcia wojskowego ma sześcioletnią tradycję i wiąże się z powołaniem w 1998 roku Euroatlantyckiego Centrum Koordynacyjnego Reagowania w sytuacji Katastrof (ang. *Euro-Atlantic Disaster Responsce Coordination Centre* – EADRCC) oraz Euroatlantyckiej Jednostki Reagowania w sytuacji Katastrof (ang. *Euro-Atlantic Disaster Response Unit* – EADRU).

W założeniu **koncepcja wsparcia przez NATO** nie koliduje z przygotowaniami ONZ (np. projektem MCDA), lecz wzmacnia jego zasoby. Ma poprawić

---

[116] *EU focus on civil protection. Coping with catastrophes-Coordinating civil protection in the European Union*, European Communites, Luxembourg 2002, http://europea.en.int/comm/environment/civil/pdfdocs/focus_en.pdf, s. 5.

[117] Por. *Conncil Decission of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventios (2001/792/EC/Euratom); Information Note: The Rapid Reaction Mechanism supporting the European Union's Policy, Objectioves in Conflict prevention and Grisis Management*, European Commision. External Relations Directoriate General, http://europa.en.int/comm/external/relations/cfsp/doc/rrm.pdf, 8.11.2003.

[118] *Vademecum of Civil Protection in the European Union*, European Commision Directorate-general Environment, Brussels 1999, http://europa.en.int/comm/environmet/civil/pdfdocs/vademec.pdf, 12.11.2003.

skuteczność pomocy, przyspieszając reakcję, unikając dublowania wysiłków oraz marnowania zasobów. **Wysiłek NATO** wspiera więc nie tylko zainteresowane uzyskaniem pomocy kraje poszkodowane – dotknięte katastrofą lub klęską żywiołową, ale wzmacnia faktycznie możliwości UNOCHA. EADRCC instytucjonalizuje trzecie (ratownicze) łącze między NATO i ONZ, obok dwóch pozostałych – polityki oraz bezpieczeństwa[119].

Pierwotnie EADRCC został założony z myślą o pomocy w klęskach naturalnych i katastrofach, ale z czasem, pod wpływem potrzeb (praktyki), musiał podjąć rozwiązanie problemów humanitarnych, np. w związku z konfliktem etnicznym na Bałkanach. Po 11.09.2001 r. Rada Północnoatlantycka powierzyła centrum zadanie osiągnięcia gotowości do reagowania na zdarzenia z użyciem środków masowego rażenia, co obecnie skupia uwagę specjalistów EADRCC, zajmując również stosowne miejsce w prowadzonych ćwiczeniach[120].

EADRCC jest strukturą stałą o ograniczonej liczbie personelu wzmacnianego w razie potrzeby przez rządy i organizacje. Tworzą oni rdzeń zespołu szacującego katastrofę, a ponadto – już na miejscu zdarzenia – identyfikują wymogi dla pomocy międzynarodowej, we współpracy z miejscową narodową agencją zarządzania kryzysowego oraz koordynatorem – rezydentem ONZ.

Centrum prowadzi **rejestr** dostępnych **sił i środków wojskowych oraz cywilnych**, z których – w razie potrzeby – formuje się jednostkę reagowania. Podstawę jego działania stanowi przyjęta przez EAPC w 1998 roku koncepcja „Udoskonalonej współpracy praktycznej w zakresie międzynarodowej pomocy podczas katastrof"[121] oraz „Stałe Procedury Operacyjne dla Euroatlantyckiej Jednostki Reagowania w sytuacji Katastrof"[122].

Euro-Atlantic Disaster Response Unit (EADRU) jest niestety zbiorem elementów narodowych, obejmujących siły i środki ratownicze, medyczne, transportowe i inne, które zostały zaoferowane przez kraje EAPC. Element narodowy wyraża zdolność reagowania danego kraju, oznacza potencjalny dostęp do oferowanych sił, ale pod określonymi warunkami ich użycia. Na prośbę poszkodowanego kraju siły te przemieszczane są do obszaru objętego katastrofą.

Działania sił wojskowych wydzielonych do jednostki międzynarodowej składają się z pięciu faz: przygotowawczej, alarmowej – związanej ze skoordynowaniem przemieszczenia sił i przekroczenia granic, rozwinięcia (transportu) i wykonania misji, wycofania, odtworzenia zdolności po powrocie do kraju. Ważne zna-

---

[119] F. Palmeri, *A Euro-Atlantic disaster response capability*, „NATO Review" 1998, nr 3, s. 24.

[120] Np. ćwiczenia „TRANS-CORPATHIA 2000", „TAMING DRAGON-DALMATIA 2002" i zakończone ostatnio „FERGHANA 2003" dotyczyły klęsk żywiołowych (powodzi, pożarów i trzęsienia ziemi), natomiast „BOGORODOSK 2002" oraz „DACIA EXERCISE 2003" skupiły się na atakach terrorystycznych z użyciem środków chemicznych (pierwsze) i „brudnej" bomby atomowej (drugie).

[121] *Enhanced Practical Cooperation in the Field of International Disaster Relief*, http://www.nato.int/edrcc/ fact.htm, 11.09.2003.

[122] *Standing Operating Procedures for the Euro-Atlantic Disaster Response Unit (EADRU)*, http://www.nato.int/ eadrcc/sop/sop.htm, 11.09.2003.

czenie ma wcześniejsze uzgodnienie zasad przekraczania granicy (także w związku z posiadaniem broni) oraz status sił wojskowych w obcych krajach; w sojuszniczych korzysta się z umowy NATO SOFA.

Zinstytucjonalizowana koncepcja EADRCC jest – jak się wydaje – wyrazem dalekosiężnej koncepcji strategii Sojuszu, która przesuwa zaangażowanie z dotychczasowej obrony wojskowej przed inwazją na współpracę z krajami niezrzeszonymi dla reagowania na nowe zagrożenia w zmienionym środowisku bezpieczeństwa, gdzie wymiar wojskowy działań ustępuje pola przedsięwzięciom politycznym, ekonomicznym, społecznym i ekologicznym.

Z przedstawionych rozważań wynika, że NATO nie usiłuje tworzyć dla siebie niezależnej roli w obszarze międzynarodowego wsparcia władz cywilnych, ani też nie dubluje działań innych organizacji. Uznaje ONZ za głównego koordynatora pomocy międzynarodowej.

Działania NATO zmierzają w trzech kierunkach:

1) reagować jako centrum systemu szeroko dostępnej informacji i współpracy między krajami członkowskimi i partnerskimi oraz współpracującymi organizacjami międzynarodowymi – kiedy jest o to proszony;

2) koordynować działania – kiedy jest o to proszony;

3) udzielić pomocy, jeśli zasoby krajów NATO i partnerskich są przydatne i dostępne.

W szczególności NATO spełnia dominującą rolę w harmonizowaniu planowania na sytuacje nadzwyczajne między krajami członkowskimi.

Prowadzone do tej pory badania pozwalają sądzić, że proces doskonalenia możliwości NATO w wojskowym wsparciu władz cywilnych i społeczeństwa będzie dążył do:

– promowania efektywniejszej współpracy cywilno-wojskowej;

– skracania czasu włączenia sił wojskowych do udziału w usuwaniu następstw klęsk żywiołowych lub ataków asymetrycznych;

– poprawy przygotowania sił wojskowych do udzielenia wsparcia przez lepsze współdziałanie oraz harmonizowanie szkolenia, planowania, procedur i wyposażenia;

– rozbudowy systemów wykrywania i ostrzegania, laboratoriów, możliwości ratownictwa medycznego;

– uproszczenia procedur przekraczania granic przez siły ratownicze.

Ważne jest też uświadomienie, że **kraje poszkodowane nie mają automatycznego dostępu do wojskowych możliwości wsparcia z krajów członkowskich NATO**, przydatnych w reagowaniu na klęski i katastrofy[123], że ich prośba musi przejść przez „tryby maszyny urzędniczo-sztabowej NATO".

Z przeprowadzonej w rozdziale analizy rozwiązań i doświadczeń USA, RFN, ONZ, UE i NATO wynikają następujące **wnioski** odzwierciedlające stan obecny i kierunki rozwoju wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa, które należy wykorzystać w budowie polskiego modelu wsparcia:

[123] M. Vandamme, wyd. cyt., s. 10.

1. Zakończenie zimnej wojny i odejście od dwubiegunowego podziału sił w świecie na początku lat 90. wywołało zmianę dotychczasowego paradygmatu organizacji obrony narodowej, z obrony terytorium przed inwazją, zastępując ją ochroną kraju, ludności i infrastruktury przed zagrożeniami asymetrycznymi, w której siły zbrojne odgrywały rolę pomocniczą, wspierając wysiłki cywilnej organizacji obrony narodowej.

2. Spowodowana pojawieniem się nowych zagrożeń zmiana roli sił zbrojnych stawia przed nimi nowe (zmienione) zadania, które wymagają innych priorytetów, przeorientowania wysiłku oraz wymuszają zmiany w strukturze, wyposażeniu, doktrynie i wyszkoleniu wojska, ale z jednoczesnym zachowaniem zdolności powrotu do poprzedniej funkcji oraz odbudowy potencjału przydatnego do obrony przed agresją zbrojną, jeśli taka potrzeba – w świetle możliwych zmian geopolitycznych w środowisku bezpieczeństwa europejskiego – wystąpi.

3. Potrzebna jest nowoczesna terytorialna organizacja wojskowa kraju – celowa, bardziej użyteczna i lepiej łącząca interesy obrony narodowej z możliwościami sił zbrojnych. Bardziej celowa – bo obok działań ekspedycyjnych analizowane kraje jednak priorytetowo traktują kwestię ochrony terytorium narodowego i ludności. Więcej użyteczna – gdyż bardziej niż bojowe są dziś potrzebne zdolności specjalistyczne wojska, uzupełniające lub zwiększające możliwości sektora cywilnego w reagowaniu na klęski naturalne i katastrofy techniczne lub ekologiczne oraz pozwalające wykryć i uprzedzić ataki asymetryczne, zabezpieczyć (ochronić) ludność i infrastrukturę kraju, a gdy się to nie powiedzie – wziąć udział w ograniczeniu i usuwaniu następstw ataków terrorystycznych, także (a może – przede wszystkim?!) z użyciem środków masowego rażenia. Bardziej „połączona", współpracująca, gdyż siły zbrojne będą bardziej potrzebne do wspierania wysiłków cywilnych niż do walki, i tylko część wojska będzie potrzebna do udziału w misjach zagranicznych na przedpolach kraju. Natomiast gros sił zbrojnych powinno skupić się na ochronie i obronie kraju: rozpoznaniu terrorystycznych i innych asymetrycznych zagrożeń wewnętrznych, obronie powietrznej, ochronie wybrzeża i portów, wsparciu straży granicznej oraz policji, ochronie obiektów infrastruktury kraju, ochronie sieci telekomunikacyjnej i baz informatycznych, wsparciu inżynieryjnym, wsparciu logistycznym oraz – niezwykle ważnej – pomocy medycznej, w tym dla ofiar broni masowego rażenia. Obserwujemy zatem przemieszczanie sił zbrojnych z tradycyjnej roli orężnej do nowej roli specjalistycznego wsparcia sił cywilnych w zmaganiach z zagrożeniami asymetrycznymi.

4. Nowa rola sił zbrojnych wymaga jakościowo innej współpracy cywilno-wojskowej i nowych jej form. Zacierają się tradycyjne linie podziału kompetencji pomiędzy cywilną a wojskową organizacją obrony narodowej, przy czym siły zbrojne muszą skwapliwie unikać prób przejmowania nienależnych im z mocy prawa uprawnień cywilnych. Więcej uwagi należy poświęcić już nie tylko koordynowaniu i integrowaniu działań wojskowych z cywilnymi, ale wręcz ich łączeniu! Potrzebna jest instytucjonalizacja współpracy cywilno-wojskowej oraz poszukiwanie właściwych rozwiązań organizatorskich, które ją zagwarantują.

5. Doświadczenia sojuszników obnażają braki i liczne ułomności w zdolności sił zbrojnych do sprostania nowym wyzwaniom. Występuje niedobór świadomości nowych, nadzwyczajnych zagrożeń, a zwłaszcza przezorności potrzebnej w ochronie kraju. Dostrzegalne są luki w wiedzy i regulacjach doktrynalnych normujących wykorzystanie sił zbrojnych do wsparcia sektora cywilnego. Niedostatecznie skuteczne są dotychczasowe narzędzia planowania – a zwłaszcza brak jego cywilno-wojskowego połączenia. Niezadowalające jest wyposażenie sił zbrojnych, które ogranicza możliwości udzielenia wsparcia władzom cywilnym. Szczególnie w sprzęt służący obronie przed bronią masowego rażenia oraz inżynieryjny. Ograniczone są możliwości ratownictwa medycznego i lecznictwa.

6. Redukcja wojska powoduje jego „odwrót" z przestrzeni kraju, zmniejsza się ilość punktów jego obecności (garnizonów), stanowiących filary wsparcia. Tym bardziej potrzebna jest rozważna dyslokacja wojska w kraju oparta o analizę ryzyka, dopasowana do miejsc występowania potencjalnych zagrożeń oraz dużych skupisk potencjalnie zagrożonej ludności.

7. Rozrzedzenie obecności wojska oraz specyficzne potrzeby wsparcia, zwłaszcza nagłość katastrof i ataków terrorystycznych oraz zapotrzebowanie na specjalistyczny sprzęt i usługi w usuwaniu ich następstw, wymagają innej organizacji wsparcia wojskowego. Potrzebna jest specjalizacja, która stoi w sprzeczności z masowością wsparcia. Ograniczone są możliwości mobilizacji dodatkowych sił oraz obsługi specjalistycznego sprzętu przez rezerwistów, potrzebne są siły o większej gotowości bojowej (kryzysowej) oraz mobilne, m.in. zdolne do przemieszczenia transportem lotniczym. Celowe jest organizowanie specjalistycznych sił zadaniowych (*Task Forces*) o modułowej strukturze, z uniwersalnymi modułami zabezpieczającymi.

8. Współczesna ochrona kraju, ludności i infrastruktury to „uzgodniony narodowy wysiłek zapobiegający groźbie ataków terrorystycznych, zmniejszanie wrażliwości na terroryzm oraz ograniczenie strat i szkód, jeśli takie zdarzenia wystąpią" (*Homeland Security USA*). W tych okolicznościach siły zbrojne spełniają rolę wsparcia jako ochronę i obronę władz, terytorium, ludności i infrastruktury przed zagrożeniami wewnętrznymi i agresją oraz udostępniają na określony czas posiadane siły i środki władzom cywilnym, które ich nie posiadają albo gdy są one niewystarczające, w szczególności gdy wojsko dysponuje środkami unikalnymi, niezastępowalnymi.

9. Wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa w świetle doświadczeń obcych może dotyczyć pomocy:

– w reagowaniu na klęski żywiołowe i katastrofy;

– dla utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego;

– w ograniczeniu i usuwaniu skutków zdarzenia z środkami masowego rażenia.

Zakres wsparcia może rozszerzać się stosownie do zmian charakteru zagrożeń, wzrostu wrażliwości społeczeństwa na nie, a także ewoluujących możliwości sił zbrojnych oraz sektora cywilnego, odpowiednio uświadomionych potrzeb społecznych znajdujących wyraz w delegacjach prawnych do użycia wojska.

4. Koncepcja wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa

4.1. Założenia i rekomendacje do budowy docelowego modelu wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce

Z dotychczasowych rozważań wyłania się wizja możliwego i postulowanego przez autorów modelu wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa, przystającego do obecnych i przewidywanych potrzeb bezpieczeństwa Polski. Przedstawimy teraz podstawowe założenia organizacji systemu wsparcia oraz zasady udzielania pomocy przez wojsko, wypracowane na podstawie uogólnienia doświadczeń rodzimych i obcych.

4.1.1. Założenia postulowanego modelu wsparcia

Wizja docelowego modelu i rekomendacje do jego budowy opierają się na kilku fundamentalnych założeniach.

Po pierwsze, zapotrzebowanie społeczne na pomoc wojska wzrasta, a nawet – wobec zagrożenia terrorystycznego – może rozwinąć się dramatycznie, także z wymaganiami w zakresie zdolności, które dziś trudno przewidzieć.

Po drugie, większość współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga łączenia zdolności różnych lokalnych podmiotów – policji, straży pożarnej, pogotowia ratunkowego, oddziałów ratunkowych w szpitalach, służb komunalnych i innych, nie zawsze obecnych we właściwym miejscu i czasie. Nieuchronne i konieczne jest integrowanie i koordynowanie ich działań.

Po trzecie, w sytuacji poważniejszego zdarzenia (zwłaszcza ataku terrorystycznego) w zasadzie żadna gmina i powiat (miasto) nie są zdolne samodzielnie do rozwiązania problemu bez pomocy z zewnątrz. To założenie ma zasadnicze znaczenie dla zrozumienia potrzeby wzajemnej pomocy i skoordynowania wspólnych działań, w tym cywilno-wojskowych.

Po czwarte – i najważniejsze – istnieją już w kraju, w tym także w siłach zbrojnych, określone instytucje (podmioty, zasoby i zdolności) rozwijane przez wiele lat dla reagowania na klęski żywiołowe, awarie, choroby lub zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Te zdolności mogą i powinny zostać wykorzystane jako fundament dla doskonalenia naszych krajowych możliwości w przeciwstawianiu się zagrożeniom o charakterze niemilitarnym. Nie jesteśmy w Polsce, co warto podkreślić, całkowicie nieprzygotowani na możliwe zagrożenia, nawet te z użyciem środków (broni) masowego rażenia, niezależnie od opinii wyrażanych niekie-

dy w środkach masowego przekazu w trakcie klęsk, katastrof lub zamachów, które mają miejsce w kraju lub za granicą. Możemy i powinniśmy wzmocnić istniejące zdolności udzielania pomocy przez wojsko, niekoniecznie przez rozwijanie nowych i kosztownych rozwiązań o wąskim, specjalistycznym i niepowtarzalnym (niepodwójnym: bojowym i niebojowym) przeznaczeniu. Podobnie istniejące możliwości reagowania na skutki zagrożeń można i należy rozszerzyć (wykorzystać) dla odstraszania, powstrzymywania, uprzedzania i zapobiegania zagrożeniom.

Trzeba przyznać, że udział wojska w likwidacji skutków powodzi (zwłaszcza w 1997 roku), jak i wzrost zagrożenia terrorystycznego po 11 września 2001 r. dały znaczne impulsy przygotowaniu wojska do udzielenia pomocy sferze cywilnej. Stworzono podstawy i poczyniono znaczne wysiłki organizacyjne i planistyczne[1]. Dużo trzeba jeszcze zrobić dla sformułowania określonych planów i programów wdrażających postanowienia strategii bezpieczeństwa narodowego wobec nowych wyzwań i zagrożeń w trudno przewidywalnej przyszłości XXI wieku.

Wydaje się, że nadal niedoceniane jest znaczenie i priorytet ochrony (i obrony) terytorium narodowego, że przegrywa on w wyścigu z osiąganiem przez dużą część SZ RP zdolności do działań ekspedycyjnych. Nie mogą też zadowalać obywateli sugestie zapewnienia przez wojskowy potencjał obronny jedynie równowagi między zdolnościami obrony terytorium narodowego a zdolnością uczestnictwa w działaniach poza krajem.

W wojsku nie wypracowano dotąd metod szacowania potrzeb związanych z zapewnieniem współcześnie nowoczesnego bezpieczeństwa terytorium kraju, tzn. nie tylko w osłonie strategicznej i na zapleczu wojsk operacyjnych odpierających inwazję zbrojną, ale także – co aktualnie jest potrzebne – w ochronie i zapewnieniu bezpieczeństwa Polski oraz jej obywateli przed zagrożeniami niemilitarnymi w czasie pokoju, w tym asymetrycznymi ze strony zagranicznego i ewentualnie (czego nie wolno do końca wykluczyć) wewnętrznego terroryzmu, niekoniecznie politycznego. Nie potrafimy jeszcze określić wielkości i rodzajów potrzebnych do tego sił wojskowych, choć pewne próby są czynione i – mimo szczupłości nakładów finansowych – znajdują wyraz w planach użycia oddziałów i pododdziałów wojska w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Próbę wypracowania metod szacowania potrzebnego wsparcia wojskowego podejmuje dalej niniejszy rozdział.

Udział SZ RP w ochronie i obronie terytorium narodowego (Polski i Polaków) w czasie pokoju sprowadza się do obrony kraju (militarnej) oraz wspierania władz cywilnych. Zadanie pierwsze obejmuje m.in. monitorowanie i ochronę przestrzeni powietrznej oraz wspieranie ochrony granicy lądowej i wód terytorialnych, a w działaniach antyterrorystycznych – udział w czynnym zwalczaniu terroryzmu i obronę przed atakami terrorystycznymi. Drugie zadanie to pomoc wojska w reagowaniu na zagrożenia niemilitarne, głównie klęski żywiołowe i katastrofy, oraz uczestnictwo w likwidacji skutków działań terrorystycznych. Doświadczenia

[1] Zob. A. Świtała, *Prawne i organizacyjne rozwiązania w zakresie wojskowego wsparcia w sytuacji klęsk i katastrof*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, red. W. Kitler, A. Skrabacz, AON, Warszawa 2003, s. 37–55.

z historii Polski przedstawione w rozdziale drugim uczą, że zakres wojskowego wsparcia może być znacznie bogatszy.

Skuteczność i sprawność wspólnych działań (zwłaszcza wsparcia wojskowego) zapewni skoordynowane planowanie i odpowiednie uzgodnienie przedsięwzięć przygotowawczych.

Można przypuszczać, że zadanie wsparcia wojskowego będzie wymagało zmian w organizacji, wyposażeniu i wyszkoleniu jednostek wojskowych. Konieczne stanie się określenie wymagań wobec sił wydzielanych do wspierania władz i ludności, a także ustalenie możliwej roli jednostek rozwiniętych, rezerw (ich ewentualnej mobilizacji), a także przyszłości jednostek obrony terytorialnej.

Wiele przesłanek wskazuje, ze ogniwa decyzyjne w SZ nie dokonały wyboru rozwiązań rozwijających zdolności inne niż sugerowane przez potrzeby sojusznicze NATO, że myślą głównie kategoriami walki zbrojnej w ramach obrony wspólnej przed inwazją lub ekspedycyjnej wojny z terroryzmem[2], chociaż przyznać należy, że rozwijanie zdolności w zakresie rozpoznania, dowodzenia i kierowania (vide Dowództwo Operacyjne), jednostek chemicznych i żandarmerii wojskowej będzie sprzyjało także ochronie i obronie terytorium narodowego.

Będące od blisko piętnastu lat w procesie reorganizacji Siły Zbrojne RP zachowują znaczący potencjał dla odstraszania i powstrzymywania ewentualnej inwazji zbrojnej na kraj, ale ich rola w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego pozostaje niedookreślona, a przez to dwuznaczna. System dowodzenia wydzielonymi jednostkami wojskowymi w działaniach wewnątrz kraju (w operacjach krajowych) nie został do końca jasno sprecyzowany – „z jednej strony podkreśla się jedność i ciągłość dowodzenia w podsystemie wojsk operacyjnych, z drugiej – rolę organizatora, koordynatora i pośrednika powierza terytorialnym organom wykonawczym MON"[3], przede wszystkim dowództwom okręgów wojskowych i wojewódzkim sztabom wojskowym, nie wyjaśniając roli dowództw operacyjnych (brygad, dywizji, korpusu itp.).

Nietrudno zauważyć, że struktury sił zbrojnych w Polsce zostały zaprojektowane do walki zbrojnej w obronie narodu i kraju, że użycie wojsk do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego uznano za misję drugorzędną. Jednakże zainteresowanie wykorzystaniem możliwości wojska dla przeciwstawienia się zagrożeniom wewnętrznym stopniowo wzrasta.

Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2003 roku uznaje ważną rolę sił zbrojnych w zapewnieniu bezpieczeństwa kraju[4]. Lecz mimo to **potrzebne jest**

---

[2] J. Zalewski, *Wojsko Polskie w przemianach ustrojowych 1989–2001*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2002, s. 223–228.

[3] Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 r. *w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania*, § 5, DzU nr 40, poz. 355 oraz Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2004 r. *w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień*, § 4, DzU nr 66, poz. 613).

[4] „Z charakteru nowych zagrożeń wynika konieczność rozwoju współpracy sił zbrojnych ze strukturami cywilnymi w zakresie reagowania na zagrożenia pozamilitarne oraz podejmowania operacji ratowniczych i antyterrorystycznych w kraju i poza jego granicami". *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* – rozdz. II.

uzyskanie powszechnej zgody, zrozumienia i poparcia dla „podwójnej" roli wojska – ochrony militarnej oraz wojskowego wsparcia dla władz i społeczeństwa, a także dla koniecznej w tym względzie transformacji zdolności jednostek wojskowych.

Wyjaśnienie roli i nowych misji SZ RP we współczesnej ochronie terytorium narodowego i zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego kraju wymaga identyfikacji obszarów zadaniowych (nowych i dotychczasowych) oraz zbilansowania zasobów i zdolności, szczególnie w zakresie sił inżynieryjnych, służby zdrowia, obrony przed bronią masowego rażenia (chemiczną, biologiczną i jądrową) lub jej prekusrorami.

Każde zdarzenie zagrażające bezpieczeństwu wewnętrznemu będzie wymagało zaangażowania zróżnicowanych sił, w tym sił wojskowych, które nie zawsze będą łatwo dostępne, z uwagi na ich obecną dyslokację, którą – być może – trzeba będzie w przyszłości częściowo zmienić.

Wymaga podkreślenia, że jednostki złożone z rezerwistów będą słabiej wyszkolone niż sformowane z żołnierzy zawodowych lub odbywających zasadniczą służbę wojskową. Odrębny problem wymagający rozważenia stanowi kwestia wojsk obrony terytorialnej – rodzaju (przeznaczenia) potrzebnych jednostek, ich ilości i dyslokacji.

Wsparcie wojskowe – o czym należy zawsze pamiętać – może obejmować **różne formy pomocy**: od bezpośredniego zaangażowania operacyjnego, przez pomoc techniczną i udzielenie wsparcia logistycznego, po doradzanie (konsultacje). Także i ten aspekt powinien zostać uwzględniony w budowie postulowanego modelu wsparcia.

Dotychczas siły zbrojne wydzielają zasoby, którymi dysponują, nowa „filozofia podejścia" prowadzi do stworzenia sił, które uzna się za potrzebne.

To z kolei wymusza **wypracowanie metody szacowania sił i środków potrzebnych do udzielenia wsparcia**. Należy przy tym wyróżnić zasoby potrzebne stale – do natychmiastowego reagowania na zdarzenia rutynowe, siły rozwijane dodatkowo przy zagrożeniach występujących niekiedy w większej skali i zasięgu przestrzennym, oraz siły rozwijane wyjątkowo – jako ostateczność.

Określanie potrzebnych sił i środków należy rozpocząć od zdefiniowania potencjalnego zakresu zadań wsparcia. Kolejnym krokiem będzie rozważenie, czy jest możliwe, że wszystkie zadania wsparcia będą musiały być realizowane równocześnie, co wydaje się wysoce nieprawdopodobne. Jednak równocześnie ryzykowne wydaje się przyjęcie założenia, że żadnego zadania nie trzeba będzie realizować równocześnie z innym.

Prawdopodobna jest równoczesna realizacja działań ratowniczych z likwidacją następstw klęski lub katastrofy i utrzymaniem porządku w strefie zagrożenia, albo udział w likwidacji skutków ataku terrorystycznego z jednoczesnym podjęciem działań prewencyjnych (w tym ochronnych) dla zabezpieczenia się przed kolejnymi, możliwymi zdarzeniami.

Porównywanie potrzeb w reagowaniu na zagrożenia, wymagające podobnego przeciwdziałania i użycia sił i środków (zdolności) tego samego typu, wydaje się być atrakcyjne i przydatne w szacunkach potrzeb wobec pojedynczych zdarzeń różnego rodzaju.

Powstaje jednak pytanie: co robić, jeśli np. klęska żywiołowa zbiegnie się z atakiem terrorystycznym (lub będzie kilka ataków). Do reagowania na jakiej skali zdarzenia równoczesne należy się przygotowywać?

Przedstawiona logika rozumowania odnosi się do łącznego rozpatrywania realizacji wszystkich zadań **nierutynowych** (incydentów o większej skali).

Inna droga rozumowania sugeruje przyjęcie określonego poziomu sił niezbędnych do reagowania na odpowiednio dużej skali zagrożenia o najwyższym prawdopodobieństwie, powtarzającego się w praktyce życia społecznego i przyjęcie, że posiadanie odpowiednich zdolności na taką sytuację daje nadzieję, że będą one wystarczające na zagrożenie innego rodzaju (lub w innym miejscu).

Ostatecznie, za celowe należy uznać skonfrontowanie oszacowanych potrzeb z doświadczeniami historycznymi – narodowymi lub obcymi, co ma niebagatelne znaczenie i przydatność, niestety nie zawsze docenianą.

Pomoc wojska będzie potrzebna w sytuacjach, gdy zasoby cywilne zostaną wyczerpane (zużyte) lub też okażą się niewystarczające. Dla przykładu, teoretycy amerykańscy szacują, że do reagowania w przypadku średniej katastrofy lub klęski potrzeba około 5 tys. personelu, do likwidacji masowych strat i szkód z użyciem środków chemicznych lub biologicznych – 14 tys.[5] Inne źródło uznaje konieczność użycia wojska, gdy uwolnienie chemicznych środków toksycznych grozi śmiercią 2,5 tys. ludzi, biologicznych – 5 tys., a także gdy zagrożenie radiacyjne wymaga ewakuacji ok. 2,5 tys. osób. Wydaje się, że w warunkach polskich próg zaangażowania sił wojskowych będzie jednak niższy, że ustalić go można i należy we współpracy ze specjalistami sektora cywilnego. Uzyskane dane zaleca się porównać i skorygować z danymi statystycznymi zaangażowania jednostek Wojska Polskiego w różnorodne akcje wsparcia w przeszłości.

Rozważając możliwości zaangażowania sił wojskowych we wsparciu władz i społeczeństwa, nie sposób pominąć wpływu ich równoczesnego zaangażowania w działania ekspedycyjne poza krajem. Wymagana gotowość wojska do reagowania na zagrożenia niemilitarne w kraju może utrudniać zaplanowanie i użycie wojska poza granicami. Nie można odrzucić poglądu, że w obliczu skrajnego i ewidentnego zagrożenia na terytorium narodowym konieczne stanie się wykluczenie możliwości jednoczesnego użycia sił zbrojnych w zagranicznych operacjach reagowania kryzysowego. Zwłaszcza zagrożenie terroryzmem wymaga zwrócenia uwagi na nowe misje w kraju, w tym związane z ochroną szczególnie ważnej infrastruktury i niewątpliwie wywołuje zwiększone zapotrzebowanie na pomoc wojska w określonych specjalnościach, np.: wojsk inżynieryjnych, żandarmerii wojskowej, jednostek ochrony obiektów, rozpoznania, wojsk przeciwchemicznych, logistycz-

[5] L.E. Davis, J. Shapiro, *The US Army and the New National Security Strategy*, RAND 2003, s. 76–77.

nych i służby zdrowia. Logiczne wydaje się wyodrębnienie sił przewidywanych do wspierania władzy i ludności oraz zorganizowanie ich specjalnie do misji zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego kraju, a więc stworzenie określonego potencjału sił i środków o wymaganej gotowości do użycia, nieangażowanego do misji związanych z walką zbrojną. Takie podejście do problemu wsparcia pozwoli wojsku oszacować na nowo przewidywane misje (dokonać ich przeglądu) i być może nawet wykryć pewne luki i braki zarówno w całej strukturze systemu wojskowego, jak i w pewnych specjalnościach. Co najważniejsze, pomoże to zapewnić utrzymywanie określonych zdolności w czasie pokoju (a być może także w okresie kryzysu) bez osłabiania zdolności do zaangażowania zbrojnego w ochronie innych interesów narodowych.

Zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego zidentyfikowane w „Strategii bezpieczeństwa narodowego" z 2003 roku wymagają zorganizowania wymaganego potencjału ochrony kraju, ludności i infrastruktury.

Kluczowe znaczenie ma pogląd, że nasza zdolność reagowania nie może być zależna i opierać się na jednym organie administracji publicznej lub tylko na jednym poziomie (szczeblu) administrowania. Potrzebne jest holistyczne **podejście narodowe**, w którym reagowanie na pojawiające się zagrożenia ma charakter powszechny, wykorzystujący możliwości i środki rządowe, samorządowe, producentów (gospodarki) oraz zorganizowanych grup obywateli, w tym także – oczywiście – środki wojskowe do rozwiązywania problemów cywilnych, gdy to jest konieczne.

Oznacza to **wykorzystanie do wspierania władz i społeczeństwa przez wojsko środków już istniejących**, właściwych i koniecznych, oraz ich celowe zorganizowanie dla uzyskania efektu synergii. **Od nowa, dodatkowo, tworzyć należy w sposób głęboko przemyślany i uzasadniony ekonomicznie te elementy i relacje, których brakuje, a posiadanie ich uzasadnione jest kalkulacją potrzeb.**

Dlatego też uzasadnione wydaje się **przyjęcie strategii długoterminowego przystosowania wojska do udzielania wsparcia władzom cywilnym i społeczeństwu** w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, gdyż dodatkowe inwestycje powinny wynikać z dokładnego oszacowania zagrożeń i potrzeb (także sektora cywilnego!) oraz oceny możliwości już w wojsku dostępnych.

Postulowany – bo nowoczesny, docelowy model wsparcia powinien – w świetle doświadczeń innych krajów – uwzględnić użycie sił i środków obu komponentów SZ RP – przede wszystkim wojsk wsparcia krajowego, a także wojsk operacyjnych.

Priorytetowa rola wojsk wsparcia krajowego będzie wynikała z ich możliwości i składu obejmującego jednostki OT, żandarmerii, administracji wojskowej oraz logistyki stacjonarnej. Siły te z góry przeznaczone będą do wykonywania zadań ochronnych i obronnych na terytorium kraju we współdziałaniu z pozamilitarnymi elementami systemu obronnego państwa.

Zdolności tego komponentu mogą i powinny być wzmacniane przez wykorzystanie wojsk operacyjnych, jeśli taka potrzeba wystąpi. W szczególności chodzi

o wykorzystanie specyficznych i unikalnych możliwości wynikających z ich przeznaczenia, organizacji, wyposażenia i wyszkolenia, m.in.:

– jednostek bojowych: ogólnowojskowych i specjalnych;

– jednostek wsparcia bojowego: zwłaszcza rozpoznania, wywiadu, działań psychologicznych, obrony przeciwlotniczej, chemicznych i inżynieryjnych;

– jednostek zabezpieczenia bojowego: dowodzenia, łączności i informatyki, logistycznych, medycznych oraz współpracy cywilno-wojskowej.

Podstawowe problemy w organizowaniu wsparcia wojskowego będzie stwarzało integrowanie i koordynacja (połączenie) udziału wojsk wsparcia krajowego z użyciem jednostek wojsk operacyjnych oraz działań sił cywilnych ze wsparciem wojskowym.

Z dotychczasowych doświadczeń narodowych i innych państw wynika, że racjonalne jest podporządkowanie działań wojsk kierownictwu cywilnemu z zachowaniem zasady, że żołnierzami dowodzą ich dowódcy.

Natomiast w relacjach wojsk wsparcia krajowego z wojskami operacyjnymi celowe jest zastosowanie wojskowych reguł wsparcia – „wspieranego" i „wspierającego"[6], stosownie do rozkazów, kompetencji i przydzielonych na terytorium kraju obszarów odpowiedzialności. Wydaje się, że wojskowy podział administracyjny kraju, który tworzą obecnie okręgi wojskowe i wojewódzkie sztaby wojskowe, uzupełni odpowiedni podział dokonany w wojskach operacyjnych – pomiędzy ich związkami operacyjnymi i taktycznymi. Można przypuszczać, że w obliczu zagrożenia rola głównego wykonawcy wsparcia wojskowego przypadnie odpowiedniemu podmiotowi, stosownie do rodzaju zagrożenia, potrzebnego wsparcia oraz przeznaczenia i przygotowania wykonawcy, choć celowe i niezastępowalne wydaje się pozostawienie funkcji pośrednika – koordynatora, terenowym organom wykonawczym MON – dowódcom okręgów wojskowych i szefom wojewódzkich sztabów wojskowych.

Od docelowego modelu wsparcia wojskowego, od systemu tworzących go elementów i relacji oczekuje się, że będą spełniały następujące **wymagania**:

– **celowości** – każde przedsięwzięcie wsparcia powinno służyć zdefiniowanemu, efektywnemu i osiągalnemu celowi, tzn. że wszyscy dowódcy i żołnierze będą rozumieli cele podejmowanych działań i stosowali mechanizmy integrujące wsparcie wojska z działaniami cywilnymi – dla ich osiągnięcia. Konieczna do tego jest właściwa organizacja kierowania w cywilnym zarządzaniu kryzysowym i racjonalne „podłączenie" doń wojskowego podsystemu dowodzenia wsparciem dla władz cywilnych i społeczeństwa;

– **jedności wysiłku** – koncentrującego wspólne działania do każdego celu. Dowodzący wsparciem muszą poszukiwać, ustanawiać i utrzymywać zgodność

---

[6] **Wspierany** (wiodący) – przyjmuje wsparcie (pomoc) od innych sił, odpowiada za wykonanie zadania głównego (priorytetowego) oraz za kierowanie działaniami wspierającymi, pomaga w ich planowaniu i realizacji, koordynuje pomoc.

Wspierający – informuje o możliwościach i ewentualnych ograniczeniach ich użycia, udziela pomocy zgodnie z wytycznymi.

wysiłku uczestniczących we wsparciu podmiotów wojskowych z działaniami podmiotów cywilnych. W każdej sytuacji i w każdym przedsięwzięciu winni wspierać podmioty cywilne, podporządkowując się kierownictwu cywilnemu. Są zobowiązani koordynować z nimi wszystkie działania i współdziałać. Podkreślić należy, że prawie wszystkie zadania wsparcia wojskowego wymagają współpracy z wieloma różnymi podmiotami cywilnymi i integracji wspólnych działań;

– **legalizmu** – zaangażowanie (udział) wojska do wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa powinno opierać się na konstytucji i ustawach, być zdecydowane przez uprawnionych i precyzyjnie określonych przełożonych oraz przez nich kierowane. Legalizm oznacza, że użycie sił wojskowych jest uprawnione i efektywne oraz że odpowiednie środki są wykorzystywane przez władze do sensownych celów. To zapewni poparcie społeczeństwa dla podejmowanych działań. Wojsko musi być świadome uprawnień władczych i prerogatyw różnych organów administracji publicznej i uwzględniać je. Działania wojska zaangażowanego we wsparcie władz i społeczeństwa nie powinny też naruszać gwarantowanych przez akty prawne wolności i praw obywatelskich;

– **wytrwałości** – zdolności do długoterminowego wspierania podmiotów cywilnych w realizacji celów strategicznych. Większość misji będzie realizowana w ograniczonym czasie, ale inne będą trwały dłużej (miesiącami), a niektóre – np. udział w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej (przykład zwalczania narkotyków w USA) – nawet latami. Mogą one nie mieć wyraźnego początku i zdecydowanego zakończenia, ich przebieg może falować i gasnąć. Zdolność do długoterminowego działania wymaga stałych struktur dowodzenia, sił i środków zabezpieczających oraz możliwości urzutowania i zamiany wykorzystywanych sił;

– **powściągliwości** – umiaru (ostrożności) w użyciu siły zbrojnej i środków przymusu bezpośredniego. Przyjęty system dowodzenia, organizacja, wyposażenie, wyszkolenie i precyzyjne procedury muszą narzucać i gwarantować wysoką dyscyplinę stosowania siły;

– **bezpieczeństwa** – ochrony sił wojskowych przed niebezpiecznym (wrogim) oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Tylko niektóre misje wsparcia będą łączyły się z brakiem zagrożenia lub ograniczonym ryzykiem. W związku z tym jednostki wojskowe udzielające wsparcia w niebezpiecznych misjach powinny realizować równocześnie wymagane przedsięwzięcia ochronne, także dla zabezpieczenia ludności i jej mienia.

Przedstawione wymogi wskazują, że **kluczowe znaczenie w budowanym modelu wsparcia wojskowego będą odgrywały**:

– po pierwsze: **struktura systemu dowodzenia i kierowania** uwzględniająca prymat władz cywilnych nad zaangażowanymi siłami wojskowymi oraz interagencyjny, połączony i interdyscyplinarny skład sztabów (zespołów) reagowania kryzysowego;

– po drugie: odpowiednie **relacje (więzi) organizacyjne** gwarantujące: przejrzystość i prawomocność podejmowania decyzji; precyzję i adekwatność zadań; uprawnienie do występowania o wsparcie wojskowe; konsultacje i wzajemną wy-

mianę informacji; i na koniec – co najważniejsze – koordynację wspólnych, połączonych działań cywilno-wojskowych.

Za szczególnie ważne należy uznać stworzenie prawnego mechanizmu gwarantującego koordynację – na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego i we wszystkich mieszanych (połączonych) zgrupowaniach – pomiędzy: właściwym organem władzy – kierownikiem zespołu reagowania kryzysowego (kierującym działaniami) – a właściwym dowódcą wojskowym.

W drugiej kolejności („drugiej linii koordynacji") należy **wyznaczyć i wskazać ich pełnomocników ds. koordynacji (i planowania)**: z organu władzy, zespołu reagowania kryzysowego (przedstawiciela kierującego działaniami) i wspierającego wojska, na każdym szczeblu administrowania i dowodzenia, w każdej sytuacji związanej z potrzebą wsparcia przez wojsko. Osoby te, i tylko one, powinny mieć ustawowe prawo podejmowania wiążących decyzji w sprawach użycia wojska, wzajemnego informowania o sytuacji i uzgadniania celów działania i zadań.

Dotychczasowe zdolności wojska w zakresie wspierania władz cywilnych i społeczeństwa należy rozwijać i wzbogacać o nowe drogą ewolucji, przyjmując **strategię długoterminowego przystosowania wojska do zadań wsparcia**. Potrzebna jest też upubliczniona, cywilno-wojskowa dyskusja o roli, misjach i zadaniach SZ RP w ochronie kraju, ludności i infrastruktury w czasie pokoju przed współczesnymi zagrożeniami niewojennymi. Aby pomóc w tym dziele, rekomendujemy potrzebę usprawnienia dotychczasowej struktury dowodzenia wojskami kierowanymi do misji wsparcia. Celowe jest stworzenie jednej, połączonej struktury w powstającym Dowództwie Operacyjnym (można ją w przyszłości usamodzielnić), która realizowałaby wszystkie funkcje związane nie tylko z udzielaniem pomocy władzom cywilnym i społeczeństwu, ale także wojskowo-cywilne, terytorialne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych na terytorium narodowym.

Sprawność i skuteczność dowodzenia wojskami w misjach wsparcia wojskowego może zwiększyć poprawa mechanizmu koordynacji, a ściślej – przyjęcie jednolitego ich modelu na wszystkich szczeblach administrowania i wspólnego reagowania na zagrożenia. Celowe wydaje się doskonalenie relacji „łącznikowych" – komórek i przedstawicieli zapewniających ciągłe informowanie wzajemne, uzgadnianie planów i przedsięwzięć przygotowawczych. Wojsko może i powinno zwiększyć swój udział i aktywność w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego już nie tylko w reagowaniu na skutki możliwych zagrożeń, ale także w odstraszaniu, powstrzymywaniu, uprzedzaniu i zapobieganiu. Konieczne jest zwiększanie zdolności wsparcia przez wojsko drogą poprawy wyposażenia, organizacji i dyslokacji jednostek. Za szczególnie ważne należy uznać odpowiednie ukierunkowanie procesu szkolenia oraz potrzebę wspólnych, cywilno-wojskowych ćwiczeń. Logicznym „pomostem" pomiędzy potrzebującymi wsparcia władzami i ludnością oraz udzielającymi go wojskami pozostają wojska obrony terytorialnej. Część jednostek OT może wymagać przekształceń dla poprawy zdolności realizowania misji ochrony kraju w czasie pokoju, zwłaszcza udziału w przeciwstawianiu się terroryzmowi.

4.1.2. Rekomendacje do transformacji sił wojskowych zwiększającej zdolności udzielania wsparcia

Przedstawione założenia docelowego modelu wsparcia wiążą się z koniecznością realizacji szeregu przedsięwzięć praktycznych, związanych z przekształceniami wewnętrznymi w wojsku, które dostosują je do nowych i przyszłych misji, w tym udzielania wsparcia. Badania uwidoczniły ich wielowątkowy i wieloaspektowy charakter. Z wielu możliwych i potrzebnych zabiegów wybraliśmy sprawdzone w praktyce i rozważaniach teoretyków bezpieczeństwa oraz wojskowości innych państw jako godne polecenia, kierując się ich przydatnością w warunkach narodowych wobec zidentyfikowanych potrzeb SZ RP.

Usprawnić struktury kierowania wsparciem!

Przede wszystkim **zalecamy kategorycznie, aby użycie sił wojskowych dla wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa odbywało się zawsze pod ogólnym kierownictwem właściwego cywilnego organu administracji publicznej**. Rozumiemy, że siły zbrojne są zawsze pod kontrolą cywilną, jak zakłada konstytucja. Mechanizmy ich wykorzystania dla wsparcia i przewidywane (dopuszczalne) zadania powinny określać ustawy. Niewątpliwie węzłowe znaczenie ma tutaj kwestia zachowania swobód i praw obywatelskich, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w rozwiązaniach organizacyjno-funkcjonalnych, procedurach regulowanych w wojskowych dokumentach doktrynalnych (regulaminach i instrukcjach) oraz w wyszkoleniu wojsk. W świetle doświadczeń narodowych i obcych wymagane jest wcześniejsze planowanie i koordynacja wsparcia wojskowego na przewidywane okoliczności we współpracy z organami cywilnymi, które mogą (będą) z pomocy korzystać. Uważamy też, że dowódcy i jednostki nie powinni być angażowani do zadań, do realizacji których nie posiadają wymaganych minimalnych zdolności i wyszkolenia.

Przywołana formuła „kontroli cywilnej" (przy dostrzeganej jej zawiłości) powinna dostarczyć mechanizmów, które pozwolą wojskom wyznaczonym do udzielenia wsparcia **stać się efektywnym środkiem reagowania** także na zagrożenia w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego. **Jednocześnie** podzielamy pogląd, że **wojsko nie może być uznawane za najważniejszy środek dla odstraszania, zapobiegania albo reagowania na zagrożenia w kraju**. Niemniej jednak w przewidywaniu użycia do realizacji całego pakietu potencjalnych zadań musi być właściwie zorganizowane, dyslokowane i gotowe do działania – w pełnej koordynacji z innymi podmiotami, na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego: lokalnym, wojewódzkim i krajowym. Wiele przesłanek wskazuje, że **jest ogólna zgoda, że wojsko powinno spełniać w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego rolę wspierającą**.

Przeprowadzone w AON badania utwierdzają w przekonaniu, że wszystkie zagrożenia mają też charakter lokalny, albo co najmniej w ten sposób się zaczynają. Jest więc oczywiste, że początkowe reagowanie będzie miało charakter lokalny.

Zaangażowanie sąsiadów i/lub sił „wyższego" szczebla administracji publicznej następuje w zależności od rodzaju, skali (zasięgu) i miejsca zagrożenia. Zwykle występuje określona „kolejność zaangażowania", choć czasami działania podejmuje się w różnych miejscach równocześnie. Przypominamy to, by było jasne, w jakiej perspektywie umieścić wsparcie wojskowe i że trzeba informować partnerów (potrzebujących wsparcia), na jakie zdolności, gdzie i w jakim czasie mogą liczyć.

Za równie ważne uważa się, że **użycie wojska w większości sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego winno być rozwiązaniem ostatecznym**.

Fundamentalne znaczenie w budowaniu uprawnień i struktur dowodzenia wojskami udzielającymi wsparcia ma teza, że **struktury, „drogi służbowe", system informacyjny i kanały łączności muszą być jasne**.

Doświadczenia innych krajów wskazują na **celowość centralizacji rozproszonych działań związanych ze wsparciem, które spotka się na wyższych poziomach zarządzania** w ministerstwach obrony. Dostrzega się pozytywne skutki powierzenia wiceministrowi koordynacji prac koncepcyjnych i przygotowań. „Połączone" kierowanie przygotowaniami realizują z zasady sztaby połączone (sztaby generalne). Problem w tym, że trzeba skoordynować budowę systemu wsparcia w zakresie dowodzenia, gotowości, właściwego wyposażenia, organizacji i wyszkolenia w rodzajach sił zbrojnych, Wojskowych Służbach Informacyjnych i Żandarmerii Wojskowej.

Kierowanie działaniami wojsk udzielających wsparcia powierza się w innych krajach wyodrębnionemu organowi w najwyższym narodowym dowództwie operacyjnym.

W tworzonym w Polsce Dowództwie Operacyjnym celowe będzie stworzenie „połączonego zespołu dowodzenia wsparciem władz cywilnych i społeczeństwa" (albo centrum operacji wsparcia administracji publicznej) i powierzenie mu koordynowania użycia wszystkich sił wojskowych wydzielanych do wsparcia przez rodzaje sił zbrojnych. Oznacza to powierzenie Dowództwu Operacyjnemu kierowania w czasie pokoju nie tylko działaniami ekspedycyjnymi SZ RP, ale także udziałem wojska w ochronie kraju przed zagrożeniami niemilitarnymi.

Postulowany połączony zespół dowodzenia wsparciem (centrum operacji wsparcia administracji publicznej) koordynowałby opracowanie planów pomocy wojskowej i udzielanie wsparcia. Powinien też uczestniczyć w określeniu kierunków pożądanego wyszkolenia wojsk oraz kontrolować gotowość i przygotowanie wyznaczonych sił (jednostek) do działania.

Utworzenie zespołu (centrum) będzie ważnym krokiem dla poprawy cywilno-wojskowej integracji w udzielaniu wsparcia wobec zagrożeń wewnętrznych i może (powinno) zaowocować zwiększeniem zdolności wspólnego, cywilno-wojskowego reagowania.

Bardziej złożone jest dowodzenie wsparciem wojskowym na szczeblu terytorialnym. Obecnie odbywa się ono dwutorowo – przez okręgi wojskowe oraz dowództwo 2 Korpusu (Kraków) i dywizji (samodzielnych brygad). Pozornie łączy je

Dowództwo Wojsk Lądowych i pośrednicząca rola dowództw okręgów wojskowych oraz WSzW. Okręgi i WSzW mają ustawowe uprawnienia do uzgadniania działań wojsk z sektorem cywilnym, jednakże praktyka daje przykłady pewnych zakłóceń i zamieszania kompetencyjnego, zwłaszcza przy zaangażowaniu dowództw dywizji i brygad wojsk operacyjnych.

Poprawić organizację i dyslokację wojsk, rozwijać nowe możliwości wsparcia, ukierunkować szkolenie!

Siły Zbrojne RP są aktualnie zaprojektowane, wyposażone i szkolone w zasadzie do działań bojowych. Jednocześnie elementy sztabów i wydzielone jednostki zorganizowano w tworzone doraźnie struktury reagowania kryzysowego i – odpowiednio do przewidywanych scenariuszy możliwych zagrożeń – zaplanowano ich użycie do wsparcia działań cywilnych w sytuacjach klęsk żywiołowych, katastrof, zamachów terrorystycznych oraz innych sytuacji zakłócających życie społeczne. Ich atrybut stanowi wysokie zorganizowanie oraz integracja dzięki systemowi dowodzenia, łączności i działaniom rozpoznawczym. Doświadczenia praktyki dowodzą, że pomoc ze strony wojska wnosi duże umiejętności integrowania i koordynowania działań wielu podmiotów. Jednocześnie dostrzegana jest konieczność odpowiedniego szkolenia wojsk i sztabów, w szczególności odbywania wspólnych ćwiczeń z organami zarządzania kryzysowego na szczeblach lokalnych i wojewódzkich.

Zwiększone zaangażowanie Sił Zbrojnych RP jest celowe, możliwe i konieczne. Za przykładem innych państw ustawodawca powinien rozszerzyć przewidywany w aktach prawnych zakres wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa przez wojsko o dodatkowe okoliczności i dziedziny zaangażowania oraz nowe zadania[7]**.**

Należy zainicjować dogłębne oszacowanie potencjalnego zapotrzebowania na wsparcie wojska w ochronie kraju, ludności i infrastruktury. Celem będzie ocena aktualnego stanu i wytyczenie kierunków rozwijania zdolności wojsk. Wreszcie, podzielamy pogląd, że **rola sił zbrojnych w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego kraju i związane z tym misje muszą ulec przewartościowaniu in plus** – co wynika wyraźnie z nowych uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa, w którym funkcjonuje państwo.

Współcześnie misje wsparcia wojskowego rozszerzają się. Obejmują nie tylko klasyczne już zadania znane z przeszłości (przywracanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w PRL, akcje przeciwpowodziowe, prace gospodarcze), ale także nowe, jak np.: kontrola migracji, wzmocnienie ochrony granicy, kontrterroryzm, udział w zwalczaniu przemytu lub produkcji oraz hurtowego handlu narkotykami, a także w likwidacji zorganizowanej przestępczości zbrojnej. W następstwie rosnącego zagrożenia terrorystycznego po 11 września 2001 r. w wielu krajach zwiększa

[7] Co wyraźnie sugerują uczestnicy dyskusji nad transformacją SZ RP – zob. M. Henzler, *Obrona konieczna*, „Polityka" 2004, nr 40 (2472), s. 33.

się zaangażowanie sił wojskowych w ochronę portów lotniczych i morskich, obiektów rządowych oraz infrastruktury cywilnej.

Charakter działań w reagowaniu kryzysowym na terytorium własnego kraju wymaga właściwych i specyficznych sposobów działania, które zapewnią możliwie pełne wykorzystanie jego walorów, zwłaszcza rozstrzygającego znaczenia dyslokacji sił.

„**Dyslokacja** to odpowiednie rozmieszczenie organów, urzędów i jednostek administracji publicznej i sił zbrojnych na terytorium kraju w ich stałych siedzibach, zapewniające zabezpieczenie granicy państwowej oraz osłonę i bezpieczeństwo wnętrza państwa, a także sprawne osiąganie pogotowia (w tym przez mobilizację) i rozwinięcia sił. Przy wyborze miejsc dyslokacji uwzględnia się zagrożenia, warunki geograficzne, gospodarcze, polityczne, etnograficzne i inne"[8].

Dyslokacja jednostek wojskowych na terenie kraju tworzy szkielet ochrony i obrony terytorium, ludności i infrastruktury. Swoiste wyzwanie stanowi **dysproporcja dyslokacji sił do ogromnej przestrzeni**, która utrudnia działania kryzysowe wobec oczywistego rozrzedzenia obecności w terenie oraz spowodowanego tym rozproszenia wysiłków w obronie narodowej, co wymaga specjalnego ich łączenia. Niska dostępność wojska w sytuacjach kryzysowych, a ściślej jego brak, zmniejsza szanse i efekty wykorzystania potencjalnych możliwości sił zbrojnych w działaniach wspierających władze cywilne i społeczeństwo, powoduje **pojawienie się 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. A przecież współcześnie, gdy priorytetowe znaczenie w siłach zbrojnych zyskuje misja ochrony i obrony kraju przed zagrożeniami asymetrycznymi, jednym z najważniejszych czynników determinujących dyslokację jest możliwość szerokiego udziału w reagowaniu kryzysowym na rzecz władz i społeczeństwa.

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[9], osłonią dużą liczbę wymagających ochrony obiektów wojskowych i cywilnych, ograniczą „swobodę" oddziaływania zagrożeń i nie dopuszczą do sparaliżowania infrastruktury.

---

[8] Por. definicje dyslokacji w: *Encyklopedia wojskowa*, red. O. Laskowski, t. 2, 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.

[9] Zob. H. Michalski, *Strategia i taktyka obrony terytorium kraju*, Wyd. MON, Warszawa 1965, s. 250.

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: „[...] 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 narodowi. 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 [...]"[10].

Zadowalająca jest gęstość, czy też obecność na terenie kraju punktów (miejsc) dyslokacji innych podmiotów, które mogą uczestniczyć w działaniach połączonych. Na przykład w Policji jest 16 komend wojewódzkich i stołeczna, ponad 260 komend powiatowych, 65 miejskich, blisko 1800 komisariatów, 22 oddziały prewencji i 14 pododdziałów antyterrorystycznych[11]. Z kolei **potencjał ratowniczy Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego** tworzy oprócz organów kierowania 507 jednostek ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej oraz ponad 3260 jednostek ochotniczych straży pożarnych[12].

Specyficzne jest rozmieszczenie jednostek Straży Granicznej (SG). W 2001 roku stanowiło ją 11 oddziałów SG posiadających 155 strażnic i 75 granicznych placówek kontrolnych (GPK), które ugrupowane są raczej liniowo do ochrony granicy, ale ostatnio i SG rozmieszcza swoje elementy w „głębi" przestrzeni kraju, np. GPK na lotniskach oraz „wydziały zamiejscowe" Komendy Głównej SG w centralnych województwach Polski[13].

Podstawową siłę narodowego reagowania na kryzysy, jego trzon i pierwszy rzut stanowią lokalne jednostki 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[14]. W rejo-

---

[10] B. Rostker, *The National Guard and Homeland Security*, RAND, Pittsburgh 2001, s. 2–3.

[11] 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 ZOTiOC AON.

[12] R. Wiercioch, *Państwowa Straż Pożarna w działaniach ratowniczych w przypadku zagrożeń niemilitarnych i militarnych RP*, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2003 – materiał w zbiorach ZOTiOC AON.

[13] *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP...*, wyd. cyt., s. 19–20.

[14] Por. A. Piskozub, *Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich*, ZN im. Ossolińskich, Wrocław 1987; G. Węcławowicz, *Przestrzeń i społeczeństwo współczesnej Polski. Studium z geografii społeczno-gospodarczej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.

nach tych może wystąpić konieczność zwiększonego zaangażowania sił do działań związanych z reagowaniem na urzeczywistniające się zagrożenia oraz więcej możliwych zadań o zróżnicowanym zakresie działania.

Z powodu wielości możliwych zagrożeń zbiór sił reagowania musi mieć wyspecjalizowaną strukturę wielowarstwową, gdzie poszczególne służby, inspekcje i straże 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 zagrożenia i ich skutki mają 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 poszczególnych stopniach podziału terytorialnego kraju. Stosowanie tej reguły ogranicza możliwości dyrektywnej ingerencji władzy wyższego szczebla. Podstawowym ogniwem reagowania jest lokalny organ administracji publicznej właściwy dla miejsca zdarzenia, zwykle szczebli gminnego (garnizonowego) lub powiatowego, wykorzystujący siły miejscowe.

Prymat terytorialny uzupełnia odpowiednia **rejonizacja odpowiedzialności kryzysowej**. Lokalizuje ona miejsce postoju jednostki (podmiotu reagowania) oraz prowadzi do wyodrębnienia rejonu odpowiedzialności, którego rozmiary i powierzchnia powinny odpowiadać oszacowanym zagrożeniom oraz potrzebom wynikającym z wielkości populacji, 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 sił wojskowych zdolnych do udzielenia wsparcia władzy i społeczeństwu.

Zwiększyć rolę i stany sił obrony terytorialnej!

Obrona terytorialna (gwardia narodowa itp.) **jest** w wielu krajach **naturalnym i logicznym pomostem między siłami zbrojnymi i władzami wojskowymi w reagowaniu na zagrożenia pozamilitarne**. Często też podlega kontroli i jest łatwo dostępna do użycia przez cywilne władze lokalne, dzięki czemu może dostarczyć niemal natychmiastowego wsparcia w różnych nagłych, niebezpiecznych sytuacjach. Niemniej jednak była i jest jeszcze szkolona do tradycyjnej walki zbrojnej – i właśnie ten fakt jest obiektem krytyki w wielu krajach. W obecnej polskiej OT za dużo jest piechoty na ciężarówkach, a za mało żandarmerii, pododdziałów inżynieryjnych, chemicznych, medycznych i transportowych. Ponadto polska piechota terytorialna nie jest właściwie zorganizowana, zaopatrzona i szko-

lona do przewidywanych (potrzebnych) działań parapolicyjnych. Dlatego konieczne jest wywołanie narodowej debaty (za przykładem USA, Kanady, Wielkiej Brytanii i Finlandii) nad efektywnym przeorganizowaniem części sił OT do prowadzenia zarówno walki, jak i zadań ochrony kraju, ludności i infrastruktury. Większą uwagę niż dotychczas należy zwrócić na problemy częstego mobilizowania żołnierzy OT do różnego rodzaju misji miejscowych (co wynika z przeznaczenia jednostek lokalnych) oraz skutków ekonomicznych powoływania do służby, w tym na zagadnienia zachowania miejsc pracy.

Sugeruje się zatem:

– ponowny przegląd i oszacowanie struktur i dyslokacji jednostek OT, określenie ich roli i zadań w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego kraju;

– wskazanie jednostek, których głównym zadaniem będzie wspieranie władz i społeczeństwa, a wtórnym – przygotowanie do walki zbrojnej;

– zwiększenie stanów osobowych oraz uzawodowienie tych jednostek;

– zintensyfikowanie i uzgodnienie ich szkolenia z przygotowaniami lokalnych instytucji bezpieczeństwa.

Wydaje się też, iż nadszedł czas, by przedyskutować w kraju ewentualne finansowanie przez samorządy terytorialne części kosztów wyposażenia i szkolenia jednostek obrony terytorialnej przewidywanych do wspierania władz i społeczeństwa, a przynajmniej – nie zabraniać tego. Możliwe wydaje się również zorganizowanie systemu ochotniczego naboru żołnierzy do obrony terytorialnej, która byłaby „koalicją obywateli chętnych" do szkolenia i udziału w reagowaniu kryzysowym.

4.2. Organizacja władzy i administracji cywilnej na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego

4.2.1. Zapewnienie bezpieczeństwa jako zadanie administracji publicznej o charakterze uniwersalnym i ogólnopaństwowym

Administracja publiczna realizuje szereg zadań wynikających z postanowień Konstytucji RP i innych przepisów prawa polskiego. Do konstytucyjnych standardów działalności administracji należą przede wszystkim: zasada unitarności, czyli jednolitości państwa polskiego[15]; zasada podziału i równoważenia się władz[16] oraz zasada decentralizacji, czyli podziału uprawnień i odpowiedzialności władzy wykonawczej[17].

Fakt, iż władza publiczna podlega zasadzie unitarności państwa polskiego, sprawia, że pojawiają się określone potrzeby i wymagania w zakresie jednolitości kompetencji, struktur organizacyjnych i zasad oraz procedur postępowania (działa-

[15] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 6 kwietnia 1997 r., art. 3.
[16] Tamże, art. 10.
[17] Art. 16, ust. 2 i art. 15.

nia) na wszystkich równorzędnych poziomach jej funkcjonowania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Zasada unitarności przekłada się na jednolitość działania i organizacji władz publicznych w dziedzinie bezpieczeństwa, a tym bardziej bezpieczeństwa narodowego. Bez względu na poziom sprawowania władzy wykonawczej, jak i na jej zakres w dziedzinie bezpieczeństwa nie można stosować reguł „rynkowych". Zwracał na to uwagę R. Kuźniar w słowach: „Obrona narodowa powinna się opierać na szerszej podstawie – także w aspektach gospodarczym i społecznym. Jest ona związana z istotą państwa i nie można podchodzić do niej w sposób komercyjny. Zagrożenia będą się zmieniać, a państwo musi pozostać całością w swych podstawowych funkcjach, niezależnie od koniunktur"[18]. Bezpieczeństwo stanowi jeden z najważniejszych elementów racji stanu, a co za tym idzie – państwo zachowuje sobie prawo do regulowania, żeby nie powiedzieć sterowania procesami służącymi zapobieganiu, przeciwdziałaniu i reagowaniu na sytuacje zagrożenia, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym.

Nie stoi to w sprzeczności z konstytucyjną zasadą decentralizacji, gdyż ta wiąże się głównie z faktem istnienia porządku prawnego i administracyjnego w państwie, zasadą wykonywania władzy politycznej, a także podziału odpowiedzialności między rząd i wspólnoty terytorialne[19]. Fakt istnienia wspólnot samorządowych i powierzenia im prawa do wykonywania zadań publicznych we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność sprawia, że część zadań z zakresu bezpieczeństwa, które do 1998 roku realizowały struktury państwowe, znalazła się w zakresie ich kompetencji. Wejście w życie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa[20] sprawiło, że samorządy stały się współuczestnikami w sprawowaniu władzy publicznej, z zastrzeżeniem określonych uprawnień (konstytucją i ustawami) na rzecz organów innych władz publicznych (rządowych, objętych i nieobjętych działami, wchodzącymi w skład działów lub nieobjętych działami administracji rządowej). Zastrzeżenie artykułów 163 i 166 ust. 2 Konstytucji RP sprawiają, że jeśli wymagają tego uzasadnione potrzeby państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych niż te, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Należą do nich również zadania z zakresu bezpieczeństwa narodowego.

Szeroko rozumiane bezpieczeństwo stanowiło jeden z filarów reformy ustrojowej państwa, a co za tym idzie zmiany w podziale terytorialnym kraju i w funkcjonowaniu administracji publicznej służyły wzmocnieniu strukturalnemu i funkcjonalnemu państwa w tej dziedzinie. Zapewniły zwiększenie sprawności działań w tej dziedzinie, lepsze dysponowanie zasobami, środkami instytucjonalnymi

---

[18] R. Kuźniar, *Dylematy bezpieczeństwa*, „Forum" z 7 lipca 2002 r.

[19] Zob. M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatów*, [w:] *Nowy podział kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*, wydanie 2, KPRM, Warszawa 1999, s. 6–7.

[20] Ustawa z dnia 254 lipca 1998 r. *o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, DzU z 1998 r., nr 96, poz. 603.

i prawnymi. W efekcie uzyskano wymierne wyniki w postaci zastosowania lub stworzenia przesłanek ku wdrożeniu podstawowych zasad pełnienia funkcji administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym m.in. zasad:

– **powszechnego udziału**, wyrażającej się powszechnym udziałem wszystkich podmiotów (organów władzy, podmiotów państwowych, przedsiębiorców, obywateli i struktur pozarządowych) w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa, według określonego pakietu powinności i świadczeń uzależnionych od ich stanu prawnego, możliwości i wpływu na stan bezpieczeństwa[21];

– **jedności kompetencji i odpowiedzialności oraz jednoosobowego kierownictwa**, która odrzuca tworzenie różnych ciał kolegialnych do różnych zagrożeń, na rzecz przejmowania kompetencji decyzyjnych przez organy władzy publicznej, wsparte działaniami komórek sztabowych i opiniodawczo-doradczych;

– **prymatu układu terytorialnego i adekwatności**, polegającej na przypisaniu właściwości kompetencyjnych poszczególnym organom administracji stosownie do rozmiaru i charakteru zagrożenia (lokalne, regionalne, narodowe, międzynarodowe), a także przejmowaniu dominującej roli przez organy nadrzędne, gdy skala i rozmiar zagrożenia dotyczą bezpośrednio interesów narodowych, w skali ogólnokrajowej. Prymat układu terytorialnego opiera się na założeniu, że ciężar podejmowania decyzji i odpowiedzialności spada na organy danego szczebla, na którym wystąpiło zagrożenie i którego kompetencji ono dotyczy. Ogranicza się dyrektywną ingerencję organu nadrzędnego do czasu, gdy przejmuje on odpowiedzialność za podjęte decyzje, a więc wówczas, gdy dana sytuacja przekracza zdolność reagowania organu niższego szczebla;

– **pomocniczości**, która wyraża się tym, iż szczebel nadrzędny udziela pomocy i wsparcia szczeblowi niższemu, gdy ten o tę pomoc prosi, lub gdy skala zagrożenia przerasta jego możliwości zapobiegania i reakcji;

– **niezmienności kompetencji i odpowiedzialności we wszystkich stanach funkcjonowania państwa** (ciągłości władzy, bez względu na stan i warunki funkcjonowania państwa).

Do czasu, gdy w Polsce skupiano główną uwagę na problemach bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, wynikających ze stanu stosunków międzynarodowych, gdy władza publiczna działała w sposób scentralizowany, realizując zadania ogólnopaństwowe, podjęcie kroków zaradczych na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego było bardzo utrudnione, a wręcz niemożliwe. Dowiodła tego szczególnie powódź w 1997 roku, gdy wiele organów władzy i administracji nie było w stanie podjąć stosownych kroków zaradczych, oglądając się na innych lub czekając na wytyczne z góry.

Obecna sytuacja w Polsce nie jest niestety rozwiązaniem modelowym. Proces porządkowania sceny władzy publicznej trwa, przybierając coraz to nowe formy, niekoniecznie w zgodzie z ideą demokratyzacji i decentralizacji funkcjonowania państwa.

---

[21] Zob. *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, opr. zb., ISP, Warszawa 1998.

Nawiązując do zasady adekwatności, należy stwierdzić, że w całokształcie problematyki bezpieczeństwa występują dwie zasadnicze grupy kompetencji organów administracji publicznej.

Pierwsza z nich zasadza się na stosowaniu reguły, w myśl której reakcja na zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa powszechnego rozpoczyna się na szczeblu podstawowym – gminy, by w miarę narastania skali zagrożenia stawać się domeną władz wyższego szczebla (powiatu, województwa lub władz centralnych). W większości wypadków działanie władz lokalnych w tym zakresie stanowi domenę ich samodzielnej aktywności, bez zaangażowania władz centralnych. W tych okolicznościach obowiązuje zasada stosowania kompetencji w działaniu „od dołu do góry", wiodącą rolę w zakresie zarządzania spełnia administracja podstawowa, zaś administracja wyższego szczebla spełnia funkcje koordynacyjne.

Druga grupa kompetencji wiąże się z odmiennym (dosłownie – odwrotnym) zastosowaniem kompetencji i toku postępowania. Dotyczy ona sytuacji, zdarzeń i okoliczności, które narzucają potrzebę działania władz centralnych lub ich delegatur krajowych, z inicjatywy władz centralnych i zgodnie z ustalanymi przez nie procedurami. Zapobieganie i przeciwdziałanie agresji zbrojnej, zagrożeniom gospodarczym, poważnym zakłóceniom porządku publicznego, działaniom terrorystycznym, masowym migracjom, naruszeniom suwerenności politycznej państwa, zagrożeniom porządku konstytucyjnego i innym podobnej wagi sytuacjom wymaga spełnienia dominującej roli przez naczelne i centralne organy administracji rządowej. W wielu wypadkach działania wyspecjalizowanych organów centralnych odbywają się bez jakiejkolwiek współpracy z organami terytorialnymi, a nawet bez ich wiedzy. Rola zarządzającego przypada władzom centralnym.

Z uwagi na złożoność zagrożeń, ich wielowymiarowy i asymetryczny charakter, a także ze względu na ich skutki, działań administracji publicznej nie da się tak łatwo uporządkować według powyższych schematów i – zazwyczaj – będą one polegały na jednoczesnym wypełnianiu wielu ról, w zależności od misji i zadań aktorów tego procesu.

Uogólniając powyższe wnioski, można stwierdzić, że:

– w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa powszechnego oraz w zakresie przestrzegania przepisów regulujących porządek prawny w zakresie normalnego funkcjonowania społeczeństwa[22], gdy sytuacje wymagające podjęcia stosownych działań mają charakter lokalny lub incydentalny, główna rola przypada administracji podstawowego szczebla – administracja szczebla nadrzędnego spełnia jedynie rolę koordynacyjną i pomocniczą;

– w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, gdy określone sytuacje dotyczą żywotnych interesów narodowych, główną rolę pełnią władze centralne, a władze szczebla terytorialnego uczestniczą (lub nie) w realizacji szczegółowych zadań wykonawczych;

[22] Dotyczą one m.in.: ochrony środowiska, ochrony przeciwpożarowej, gospodarki odpadami, ochrony przyrody, ochrony zabytków, ochrony roślin, ochrony weterynaryjnej i sanitarnej, ochrony konsumentów, nadzoru budowlanego, ruchu drogowego.

– administracja powinna posiadać zdolność do sprawnego podjęcia działań bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa;

– organizacja administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa narodowego, powinna posiadać charakter jednolity i uniwersalny, by zapewnić gotowość do sprawnego działania m.in. w czasie: klęski żywiołowej, poważnej awarii lub katastrofy, w razie zbiorowego zakłócenia porządku publicznego; ataku terrorystycznego; dezorganizacji funkcjonowania służb publicznych; występowania niekorzystnych zjawisk społecznych, politycznych i gospodarczych; zakłóceń na granicy państwowej, destabilizacji porządku konstytucyjnego i w razie konfliktu zbrojnego, z wojną włącznie;

– fakt wprowadzenia któregokolwiek ze stanów nadzwyczajnych nie może wpływać na strukturę administracji cywilnej, zaś wszelkie modyfikacje organizacyjne powinny polegać jedynie na jej dostosowaniu do potrzeb wynikających ze wzrostu funkcji i zadań z zakresu bezpieczeństwa.

4.2.2. Założenia i zasady organizacji administracji publicznej na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa

Zapewnienie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, na które składają się czynniki polityczne, militarne, gospodarcze, technologiczne, społeczne, kulturowe i psychospołeczne (ideologiczne), stanowi jedno z podstawowych i ogólnopaństwowych zadań administracji publicznej. Fakt, iż administracja realizuje na co dzień wiele innych zadań, nie zaprzecza temu, że w sytuacji zagrożenia i zaistnienia jego skutków przywracany jest naturalny i historycznie uzasadniony prymat funkcji z zakresu bezpieczeństwa. Dowodzą tego wydarzenia ostatnich lat, gdy w obliczu powodzi, zamachu terrorystycznego lub poważnych sytuacji o charakterze polityczno-militarnym, społecznym lub gospodarczym nie tylko organy kierujące wyspecjalizowanymi służbami cywilnymi działającymi w obszarze bezpieczeństwa i siłami zbrojnymi, lecz również inne organy administracji zostały zaangażowane do realizacji określonych funkcji w tej materii.

Reforma administracji publicznej w Polsce służyła m.in. zapewnieniu kompleksowości poczynań w dziedzinie bezpieczeństwa, jednak pozostałość regulacji „branżowych" na rzecz przeciwdziałania zagrożeniom określonego typu stanowi istotną przeszkodę w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa. Narzędziowe podejście do zapewnienia bezpieczeństwa, o którym była mowa w części pierwszej badań, nie wytrzymuje próby czasu. Współcześnie wymagane jest **podejście funkcjonalne**, którego istota zawiera się w dostrzeganiu określonych ról (funkcji) różnych podmiotów w zapewnieniu bezpieczeństwa, bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa lub jego struktur terytorialnych (województwa, powiatu lub gminy).

Podejściu funkcjonalnemu towarzyszy **podejście kompleksowe**, które polega na całościowym regulowaniu i rozwiązywaniu wszystkich sytuacji, których zaist-

nienie lub możliwość wystąpienia rodzi zagrożenie dla podstawowych wartości bezpieczeństwa, z racją stanu włącznie. W jednoznacznym związku funkcjonalnym pozostaje działalność wszystkich organów władzy publicznej i podległych im lub przez nie nadzorowanych straży, służb i inspekcji oraz innych jednostek organizacyjnych. Teoria i praktyka zarządzania wymagają, by każdy organ zarządzania bezpieczeństwem, a takim jest organ władzy publicznej, składał się z trzech elementów: decyzyjnego, informacyjnego oraz sztabowego.

Element (człon) decyzyjny to podmiot kreujący decyzje władcze, oddziałujące na cały podlegający mu system organizacyjny (i system działania). Podstawę jego funkcjonowania stanowi powierzenie mu władzy na mocy ustawy lub rozporządzenia, czyli tytułu do wpływania na zachowania innych podmiotów działających w dziedzinie bezpieczeństwa.

Element informacyjny, z punktu widzenia potrzeb zarządzania, pełni trzy rodzaje zadań: służące pomocą w podejmowaniu decyzji – **funkcja opiniodawczo-doradcza**; zapewniające komunikację między poszczególnymi członami aparatu zarządzającego[23]; zaspokajające potrzeby otoczenia i podległego podsystemu wykonawczego.

Dla podsystemu wykonawczego i jego elementów element informacyjny pełni rolę orientującą oraz projektującą i korygującą zachowania (chodzi tu o informacje dotyczące warunków działania i rezultatów oraz sytuacji w systemie nadrzędnym).

Oprócz funkcji decyzyjnych i informacyjnych organ zarządzający spełnia również funkcje sztabowe. Mające swój wojskowy rodowód sztaby na dobre zadomowiły się i w innych systemach organizacyjnych, a ich rola najogólniej polega na: analizie i ocenie informacji; przygotowaniu wariantów różnych decyzji i propozycji najlepszych sposobów rozwiązań poszczególnych trudności; ułatwieniu wdrożenia decyzji władczych w życie.

Sztaby te, w organizacjach związanych z bezpieczeństwem w ogóle, mają stały skład w warunkach normalnych, by w razie narastania symptomów zagrożenia rozwinąć się do rozmiarów adekwatnych do zaistniałej sytuacji. Myli się często klasyczne pojęcie „sztabu", przypisując tę nazwę ciałom kolegialnym o charakterze doradczym lub nawet politycznym.

Biorąc pod uwagę wielopoziomową strukturę organów władzy publicznej, a także poruszane wyżej zasady pełnienia funkcji administracji publicznej, stwierdzamy, że organizacja administracji na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa powinna być wpisana w strukturę administracji publicznej i stanowić podstawowy element jej konstrukcji.

---

[23] Aparat zarządzający – to wielopoziomowy zbiór organów zarządzających sferą wykonawczą. Aparat zarządzający wraz z instrumentami, zasadami i procedurami zarządzania składa się na system zarządzania. Szerzej L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, wydanie 2, PWN, Warszawa 1994, s. 194–195, 225–228.

4.2.3. Organizacja nadrzędnego podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym

W rozważaniach nad strukturą systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym uwzględniono obecnie obowiązujący stan prawny w Polsce, a co za tym idzie, wszelkie kwestie organizacyjne w tej materii opierają się na konstytucyjnym układzie i kompetencjach władzy wykonawczej, której liderami są prezydent i Rada Ministrów z premierem na czele.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej daje istotne wskazówki co do struktury systemu kierowania, regulując podstawy ustrojowe władzy w Polsce i jednocześnie definiuje je w ujęciu dynamicznym, lecz tylko związanym z możliwymi zmianami stanu prawnego w państwie[24]. Wspomniane ujęcie dynamiczne nie wypełnia jednak potrzeb państwa w tym zakresie, wynikających z niemal żywiołowego tempa zmian w sferze zagrożeń. Godzi się więc przytoczyć obszerny fragment z opisu rezultatów badań nt.: „Kierowanie obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych"[25]. Stwierdzono tam, że: „Normalny model kierowania obroną państwa i zarządzania w sytuacji kryzysowej sprawia na pierwszy rzut oka wrażenie klarownego, właśnie ze względu na swój statyczny charakter. Jednakże regulacji prawnej umykają (lub są trudne do ujęcia) zjawiska dynamiczne, a proces narastania zagrożenia, wystąpienia konfliktu zbrojnego, klęski lub katastrofy, a następnie zwalczania ich skutków jest zjawiskiem o dynamice trudnej do przewidzenia. Jeśli łatwo jest sprecyzować kompetencje określonego organu, to dynamika procesów żywiołowych powoduje, że przypisanie kompetencji sztywnym strukturom nie wystarcza do rozwiązania problemu". Wynika z tego, że Konstytucja RP nie rozwiązała wszystkich problemów w tym zakresie, i trudno od niej tego oczekiwać, inne zaś akty rangi ustawowej są daleko w tyle za rzeczywistymi potrzebami[26].

Wprowadzenie stanów nadzwyczajnych obwarowane jest istotnymi zastrzeżeniami, lecz jednocześnie wskazuje dwa najważniejsze organy władzy wykonawczej w Polsce. Także inne postanowienia Konstytucji rozstrzygają o sprawowaniu władzy w państwie w zakresie bezpieczeństwa, a w konsekwencji w zakresie obrony narodowej. Postanowienia ustawy zasadniczej oraz szeregu innych ustaw, mimo braków, pozwalają na zbudowanie zoptymalizowanego i najbardziej realnego modelu kierowania, który znalazłby swoje potwierdzenie w rzeczywistym wymiarze.

Analizując i definiując zagadnienia kierowania w jakimś systemie (np. systemie obronności), wymienia się zazwyczaj wszystkie podmioty, których działanie ma związek z kierowaniem, począwszy od szczebla najwyższego, a kończąc na najniższym. W praktyce ma to swoje uzasadnienie, lecz w teorii problemu, zważywszy na systemowe podejście do rozpatrywanych zagadnień, należy rozróżnić

---

[24] W wyniku pojawienia się szczególnych zagrożeń, gdy zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające.

[25] *Kierowanie obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, kier. nauk. R. Wróblewski, AON, Warszawa 1999, s. 121, w ramach tematu: *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku pk. „KAPPA"*, kier. nauk. B. Balcerowicz.

[26] Zob. S. Koziej, *Improwizacja nie wystarczy*, „Polska Zbrojna" październik 2001, nr 44, s. 3.

elementy kierownicze występujące na poszczególnych szczeblach analizowanej organizacji, by w konsekwencji ukazać odmienność ich ról w całym systemie. Z tego też względu w kierowaniu bezpieczeństwem dostrzega się występowanie określonych hierarchicznych szczebli odpowiedzialności, które można by podzielić na odpowiedzialność na szczeblu: nadrzędnym, centralnym (koordynacyjno-wykonawczym) oraz roboczym (operacyjnym).

Szczebel nadrzędny, a więc będący ponad centralną i roboczą sferą kierowania, dysponuje formalną władzą, dzięki czemu może przejmować te obszary poszczególnych funkcji, które: przesądzają o realizacji celów narodowych; określają misje i cele bezpieczeństwa o znaczeniu ogólnokrajowym.

Szczebel centralny (koordynacyjno-wykonawczy) to poziom realizacji ustaleń na poziomie nadrzędnym oraz funkcji powierzonych ustawowo poszczególnym ministrom (równorzędnym), a nawet lepiej powiedzieć – kierownikom działów administracji rządowej oraz kierownikom urzędów centralnych podległych ministrom. Szczebel roboczy przejmuje funkcje realizacyjne – operacyjne, a więc dokonuje transformacji decyzji na konkretne działania (operacje). Tak wygląda kierowanie w ujęciu hierarchicznym. Jednak w bezpieczeństwie narodowym rozpatrywanym jako system należy wyróżnić dwa podsystemy: nadrzędny podsystem kierowania oraz podsystem wykonawczy. W podsystemie wykonawczym znajdują się także elementy kierowania, do których zaliczają się wymienione wyżej podmioty szczebla centralnego i roboczego.

I tak model nadrzędnego podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (NPK BN) w aktualnych uwarunkowaniach i przy niezbędnych usprawnieniach opiera się na wyróżnieniu: *nadrzędnego organu (poziomu) politycznego*, którego rolę pełniłaby Rada Gabinetowa; *nadrzędnego organu (poziomu) wykonawczego* – prezydent oraz Rada Ministrów; *nadrzędnego organu (poziomu) informacyjnego* (jego rolę pełniłby nieistniejący obecnie Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego – KRMdsBN, z premierem na czele); *nadrzędnego organu (poziomu) sztabowego* – organu, który wbrew pozorom[27] w Polsce nie istnieje.

Zgodnie z postanowieniem Konstytucji RP organem doradczym prezydenta RP w sprawach wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN). Organ ten nie może być traktowany jednak w tych samych kategoriach, co przypominające go z nazwy lub składu osobowego organy kolegialne w innych państwach, jak Rada Bezpieczeństwa Narodowego w USA, Federalna Rada Bezpieczeństwa w RFN lub Wyższa Rada Obrony we Francji[28]. Wynika to ze względów formalnych (uprawnień konstytucyjnych, składu osobowego, jedności i ciągłości władzy), jak i z polskiej tradycji w tej materii.

---

[27] Nie pełni tej roli ani Sztab Generalny WP, ani nie pełnił były UZKiOL, ani tym bardziej żaden z elementów organizacyjnych KG PSP, ani też inna instytucja w Polsce.

[28] Por. M. Dukaczewski, *Kompetencje władzy publicznej w zakresie obronności państwa*, [w:] *Armia narodowa a powinności obronne administracji rządowej i samorządowej*, „Zeszyt problemowy TWO" 1998, nr 4(13), s. 26–31; S. Kamiński, *Instytucje odpowiadające Radzie Bezpieczeństwa Narodowego w wybranych państwach*, „Zeszyt problemowy TWO" 1998, nr 4(13), s. 46–51.

Rada Gabinetowa nie posiada uprawnień władczych, co sprawia, że istnieje potrzeba ustawowego doprecyzowania roli organów na nadrzędnym poziomie wykonawczym. W obecnym stanie prawnym role te pełnią prezydent RP oraz Rada Ministrów. Każdy z tych organów ma wyraźnie określone kompetencje konstytucyjne, lecz ich doprecyzowanie na mocy ustaw jest wręcz pilną koniecznością.

Szczególną rolę pełnią komitety Rady Ministrów, do października 2001 roku były takie dwa działające w obszarze bezpieczeństwa narodowego: Komitet Spraw Obronnych RM (KSORM) oraz Komitet Rady Ministrów ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych (KRMdsZwSK)[29]. W październiku 2001 roku Rada Ministrów zlikwidowała powyższe komitety, a na ich miejsce zarządzeniem prezesa RM powołano jeden stały zespół Rady Ministrów zwany „Komitetem Rady Ministrów" (KRM). Przewodniczącym KRM jest wiceprezes RM, a członkami: wiceprzewodniczący powoływany ze składu RM, sekretarze stanu w ministerstwach oraz szef Kancelarii Prezesa RM albo wyznaczony przez niego sekretarz stanu (podsekretarz stanu) w Kancelarii Prezesa RM, a także inne osoby wg decyzji premiera albo przewodniczącego KRM. W pracach komitetu mogą brać udział: prezes NBP, przewodniczący KIE, prezesi Rządowego Centrum Legislacyjnego, Rządowego Centrum Studiów Strategicznych oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Komitet ten pełni rolę organu opiniodawczo-doradczego w sprawach należących do zakresu działania RM i prezesa RM[30].

Utworzenie proponowanego KRMdsBN nie stanowi problemu, bowiem zgodnie z obowiązującymi przepisami prezes Rady Ministrów może go powołać na mocy zarządzenia, przy zapewnieniu niezbędnych ustaleń proceduralnych i organizacyjnych. Komitet RM ds. Bezpieczeństwa Narodowego powinien zapewnić, jak pisze S. Koziej: „[...] rozpatrywanie i rekomendowanie Radzie Ministrów całości problemów bezpieczeństwa narodowego o skali państwowej (polityki zagranicznej, obronności, bezpieczeństwa wewnętrznego)"[31]. Po zmianach z października 2001 roku funkcję KRMdsBN może pełnić KRM, jednak z uwagi na jego skład nie będzie to w pełni zgodne z ustaleniami przyjętymi w tej pracy.

Jednym z efektów rozporządzenia tworzącego ów komitet powinno być powołanie stosownego organu sztabowego obsługującego jego prace oraz prace Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Dostrzegając trudną sytuację w tej materii, którą krótko można by określić jako pozbawienie Rady Ministrów i premiera szans na wypełnienie ról w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a także wzorując się na polskiej tradycji oraz rozwiązaniach innych państw, proponuje się powołanie takiego organu o nazwie Sekretariat (Sztab, Departament) Bezpieczeństwa Narodowego.

---

[29] Ujmując szeroko zagadnienia bezpieczeństwa narodowego, można by stwierdzić, że także Komitet Ekonomiczny RM oraz Komitet Społeczno-Polityczny funkcjonujące do października 2001 roku podejmowały wiele problemów z zakresu bezpieczeństwa w obszarach zdefiniowanych ich nazwą.

[30] Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001 r. *w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów*, MP 2001, nr 38, poz. 623.

[31] S. Koziej, *Improwizacja...*, wyd. cyt., s. 4.

Taki sekretariat istniał w Polsce w okresie międzywojennym pod nazwą Sekretariat Komitetu Obrony Państwa (SeKOP), a później Sekretariat Komitetu Obrony Rzeczypospolitej (SeKOR). Dzisiaj takiego organu nie ma i błędne byłoby twierdzenie, że rolę tę może spełnić którykolwiek z departamentów, odpowiednio: Departament Spraw Obronnych w KPRM lub Departament Polityki Obronnej w MON[32].

W chwili obecnej można przyjąć, że organ sztabowy ds. bezpieczeństwa narodowego (w randze departamentu, biura, a najlepiej – dla zachowania tradycji narodowych – sekretariatu) realizowałby następujące zadania: przygotowywanie projektów koncepcji, planów i programów strategicznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego[33]; obsługa prac KRMdsBN; zapewnienie premierowi i RM merytorycznej obsługi ich odpowiedzialności w zakresie bezpieczeństwa narodowego; koordynacja, w imieniu premiera, przedsięwzięć obrony narodowej, zapewnienie przystąpienia Rady Ministrów i KRMdsBN do pracy w sytuacjach kryzysowych i w czasie konfliktu zbrojnego; koordynacja przedsięwzięć o charakterze międzyministerialnym; analiza i ocena warunków bezpieczeństwa i zagrożeń interesów państwa i społeczeństwa; czuwanie nad zagadnieniami bezpieczeństwa gospodarczego, technologicznego, informacyjne itd.; czuwanie nad interesami państwa w sferze przemysłu zbrojeniowego i nowoczesnych technologii; koordynacja zadań wywiadu (?), porozumień międzynarodowych i prac legislacyjnych w zakresie bezpieczeństwa i inne.

O potrzebie powołania organu sztabowego na szczeblu centralnym niech świadczy fakt, iż jeden z wniosków, dotyczących działań w sferze organizacyjnej, jaki pojawił się w efekcie strategicznej gry obronnej pk. „KIEROWNICTWO", dotyczył „opracowania i wniesienia pod obrady Rady Ministrów propozycji rozwiązań prawnych umożliwiających budowę zintegrowanego systemu kierowania i zarządzania reagowaniem kryzysowym oraz powołanie na szczeblu centralnym etatowego organu koordynacyjnego" (podkreśl. – W.K.)[34].

Scharakteryzowano powyżej funkcjonowanie nadrzędnego podsystemu kierowania w czasie pokoju, czyli w normalnych warunkach funkcjonowania państwa. Istnieje jednak potrzeba zdefiniowania tegoż podsystemu w warunkach kryzysowych oraz wojennych.

Kryzysowe funkcjonowanie NPK powinno stworzyć warunki do podjęcia przez państwo działań w obliczu zaistniałej sytuacji kryzysowej i samego kryzysu, gdyby

---

[32] Ta uwaga nie przesądza o jakiejkolwiek negatywnej ocenie ich pracy w obecnych uwarunkowaniach organizacyjnych.

[33] S. Koziej, *Improwizacja...*, wyd. cyt., s. 4.

[34] P. Górski, *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, Wyższe Kursy Obronne, AON, DPO MON, Warszawa 2004, s. 83.

do niego doszło, a także – gdy trzeba – przejście do form organizacyjnych kierowania w razie konfliktu zbrojnego, na potrzeby kierowania obroną państwa[35].

W zasadzie na nadrzędnym poziomie kierowania nie powinno dochodzić do istotnych zmian organizacyjnych, poza faktem kryzysowego charakteru prac Rady Gabinetowej, prezydenta RP oraz Rady Ministrów, a także stworzenia organizacyjnych warunków pracy KRMdsBN oraz sztabu kryzysowego, powstałego na bazie Sekretariatu (Departamentu) Bezpieczeństwa Narodowego.

Pewne zmiany powinny nastąpić w funkcjonowaniu KRMdsBN, który w czasie kryzysu mógłby funkcjonować pod nazwą Komitet Kryzysowy Rady Ministrów (KKRM), którego skład byłby taki sam, jak KRMdsBN lub nieco zmodyfikowany. Podstawowe regulacje w tym zakresie powinny zmierzać do wyodrębnienia współpracujących z komitetem kryzysowym m.in. następujących międzyministerialnych lub branżowych zespołów (komitetów) funkcjonalnych: do spraw zagranicznych, ds. polityki informacyjnej, prawnego, koordynacji przygotowań, ds. działań sił zbrojnych, ds. bezpieczeństwa wewnętrznego, ds. gospodarczych, energii, zasobów ludzkich, finansów, obrony terytorium kraju, bezpieczeństwa systemów informacyjnych, ds. transferów specjalnych, konwersji i innych. Nazwy zespołów sugerują, iż powinny one funkcjonować na poziomie ponadministerialnym lub poszczególnych ministerstw (równorzędnych), nie tylko w czasie kryzysu, lecz także w warunkach normalnych, tworząc elementy informacyjne na szczeblu centralnym hierarchicznego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Funkcjonujący przy Radzie Ministrów Sekretariat (Departament) Bezpieczeństwa Narodowego, realizując swoje dotychczasowe sztabowe zadania, powinien zapewnić: analizę i ocenę sytuacji państwa w zaistniałej sytuacji oraz wsparcie merytoryczne decyzji politycznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego poprzez rozwinięcie Krajowego Sztabu Kryzysowego.

Z ustroju władzy państwowej wynika, że na centralnym, koordynacyjno-wykonawczym szczeblu kierowania bezpieczeństwem narodowym powinny także funkcjonować odpowiednie zespoły (komitety) ministerialne stanowiące organy doradcze ministrów (równorzędnych) w zakresie ich ustawowych zadań w sferze bezpieczeństwa narodowego, a także odpowiednie sztaby (departamenty, biura) odpowiedzialne tak samo jak sztab krajowy za zapewnienie prac ministra i podległego mu zespołu (komitetu).

Szczególnego znaczenia nabierają rozwiązania na czas konfliktu zbrojnego (głównie w skali wojny), w który Polska byłaby bezpośrednio zaangażowana. Warunki i okoliczności, jakie występują w takim okresie funkcjonowania państwa,

[35] Przez termin „sytuacja kryzysowa" rozumiemy zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany układ (system) w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia, dzięki podjętym środkom, regulacji; zaś termin „kryzys" oznacza jedną z faz sytuacji kryzysowej i moment niestabilności grożącej katastrofą lub prowadzącej do zmian w strukturze i funkcjach podmiotu kryzysu. Odróżniamy sytuację kryzysową od kryzysu wg ustaleń przyjętych w AON, w 1997 roku, w czasie seminarium na temat „Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego".

wymagają zapewnienia niezakłóconej i w pełni dyspozycyjnej aktywności organów odpowiedzialnych za losy państwa i narodu, a także jak najdalej idącego uproszczenia zasad, procedur i form organizacyjnych kierowania państwem[36]. Konstytucja RP nie daje możliwości wprowadzenia zmian o ustrojowym charakterze, a co za tym idzie – mogą być one dokonywane jedynie w ramach jej ustaleń.

W razie konfliktu zbrojnego nie zmienia się sytuacja Rady Gabinetowej, wzrasta ranga prezydenta RP, lecz pojawia się konieczność doprecyzowania składu i charakteru działalności Rady Ministrów, jej komitetu (KRMdsBN – przyp. W.K.) oraz organu sztabowego.

Niezmienna sytuacja Rady Gabinetowej nie oznacza jednak, że nie mogłyby się pojawić nowe wartości w jej funkcjonowaniu. Z czego to wynika? Źródłem przewartościowań byłyby zmiany, jakie by zaszły w składzie Rady Ministrów. Organ ten mógłby się przekształcić w Gabinet Wojenny[37], którego skład, jak to trafnie proponuje S. Koziej, mógłby być odpowiednikiem pokojowego składu KRMdsBN[38]. Zmiany te mogłyby nastąpić wraz z ogłoszeniem stanu wojennego, gdyby były przewidziane we wcześniejszych przepisach prawa państwowego (np.: w ustawie o stanie wojennym, ustawie o bezpieczeństwie narodowym lub o obronie narodowej). Odbywałoby się to na mocy rozporządzenia Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wojennego, lub innego z wydawanych przez ten organ rozporządzeń[39]. Te zmiany wskazują na fakt zakończenia działalności KRMdsBN z uwagi na to, że stałby się właśnie Gabinetem Wojennym premiera, czyli – dokładnie – Radą Ministrów na czas wojny. W rezultacie takich zmian Rada Gabinetowa mogłaby składać się z prezydenta RP oraz Gabinetu Wojennego premiera, przyjmując nazwę Wojennej Rady Gabinetowej.

Zachowałaby się, a nawet wzrosła, rola Sekratariatu (Departamentu) Bezpieczenstwa Narodowego przy RM. Organ ten musiałby zapewnić wojenną działalność Gabinetu Wojennego, a także koordynację operacyjnych poczynań obronnych państwa. Jego skład mógłby ulec powiększeniu o specjalistów (ekspertów) różnych dziedzin, w ramach powołania ich do wykonania konstytucyjnego obowiązku obrony ojczyzny. Stałby się sztabem wojennym (obrony narodowej)[40].

Reasumując zagadnienia organizacji optymalnego podsystemu kierowania na szczeblu nadrzędnym, można stwierdzić, że podjęcie określonych działań prawno-organizacyjnych, w ramach ustaleń Konstytucji RP, mogłoby doprowadzić do udoskonalenia problematyki kierowania bezpieczeństwem narodowym. Nie oznacza to jednak, że osiągnięto by stan idealny, który bez zmian konstytucyjnych był-

---

[36] Nie podlega omówieniu aktywność ciał ustawodawczych – po pierwsze dlatego, że Konstytucja RP określa to wyraźnie, a po wtóre – z uwagi na to, że w przyjętej klasyfikacji organy te nie stanowią elementów nadrzędnego podsystemu kierowania obroną narodową.

[37] Proponowano również nazwę „Sztab Obrony Państwa", lecz ze względu na przyjęte w pracy nazewnictwo lepiej przyjąć nazwę „Gabinet Wojenny". Zob. *Kierowanie obroną...*, wyd. cyt., s. 123.

[38] S. Koziej, *Improwizacja...*, wyd. cyt., s. 4.

[39] Formalny wymóg zainicjowania prac Gabinetu Wojennego nie podlega tu oczywiście dyskusji.

[40] Eksperci ci powinni być przewidziani już w czasie pokoju, z sytuacjami kryzysowymi włącznie, a nawet służyć w tym czasie radą i pomocą.

by nie do zrealizowania. Wynika to z tego, że nadal będą występować zakłócenia wynikające z silnej pozycji dwóch organów wykonawczych: Prezydenta RP oraz Rady Ministrów (z premierem na czele).

W optymalnym modelu nadrzędnego podsystemu kierowania pewnym zmianom organizacyjnym towarzyszyłyby zmiany w nazewnictwie, lepiej byłoby zapewne, gdyby nazwy miały charakter uniwersalny na wszystkie stany i okoliczności funkcjonowania państwa. Zastosowany powyżej sposób podejścia ma jednak pomóc w dostrzeżeniu zmian, jakie zachodzą w NPK BN w zależności od zmian tychże warunków i okoliczności.

4.2.4. Organizacja zarządzania na poziomie wykonawczym

Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie ministrów

Sprawna organizacja kierowania państwem wymaga szerokiego i interdyscyplinarnego podejścia do zagadnień wykonawczych, a więc do realizacji decyzji władczych na poziomie państwowym. Funkcje wykonawcze mają sprawić, by oczekiwany rezultat działania został osiągnięty w określonych warunkach i okolicznościach, przy użyciu właściwych środków i narzędzi działania.

Podsystem wykonawczy bezpieczeństwa narodowego, odpowiedzialny za przetworzenie decyzji politycznych NPK BN w działanie, i w konkretne efekty tegoż działania, skupia swą aktywność na dwóch podmiotach bezpieczeństwa, na państwie jako podmiocie stosunków międzynarodowych (instytucji politycznej) oraz narodzie jako wielkiej grupie społecznej, wraz z jego wartościami moralnymi i materialnymi. Dla zapewnienia bezpieczeństwa każdego z dwóch podmiotów bezpieczeństwa narodowego podejmuje się te same lub odmienne środki i narzędzia działania.

Funkcje podsystemu wykonawczego określają powtarzalne, typowe i sformalizowane proceduralnie działania, wyodrębnione ze względu na ich zawartość treściową (rodzaj) oraz na ich zrelatywizowanie do określonego celu lub jego części, czyli zadania. Dla realizacji określonej funkcji mogą być użyte różnej natury środki i narzędzia wykonawcze. Tym sposobem, dla zapewnienia realizacji np. funkcji ochrony ludności, mogą być użyte środki: polityczne, gospodarcze, wojskowe, bezpieczeństwa publicznego i powszechnego, naukowo-techniczne, normatywne, ideologiczne, ekologiczne i inne.

Kreacja podsystemów szczegółowych wynika z konieczności zaspokajania społecznych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. Są one tak rozległe, że pojawiają się określone specjalizacje w ich osiąganiu, lecz w miarę rozwoju zależności międzyinstytucjonalnych wykonawcy jednopodmiotowi nie są w stanie zrealizować określonego celu indywidualnie i oczekują udziału i wsparcia innych. W ten sposób zdarzyć się może, że z tego samego zbioru podmiotów mogą zostać utworzone dwa (lub więcej) szczegółowe podsystemy funkcjonalne, przy czym w każdym z nich kto inny będzie liderem i koordynatorem działań połączonych.

Podsystemy szczegółowe systemu wykonawczego postrzegane funkcjonalnie mają tę zaletę, że o ich istocie przesądza osiągany cel i funkcja oraz realizowane zadania, nie zaś użyte do tego celu narzędzia. Obowiązuje więc zasada, że na dowolnym zbiorze elementów można zbudować różne systemy, każdy w zależności od celu i relacji porządkujących ów zbiór. Każdy z tych podsystemów może być z kolei postrzegany jako odrębny system funkcjonalny, w którym występują elementy kierowania i wykonawcze.

Ze względu na zakres funkcji bezpieczeństwa narodowego, do podstawowych, szczegółowych podsystemów wykonawczych bezpieczeństwa narodowego można zaliczyć podsystemy: obrony dyplomatycznej; obrony gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju; obrony militarnej; ochrony ludności; obrony w dziedzinie zdrowia; ochrony porządku konstytucyjnego (ochrony państwa); ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrony granicy państwowej; obrony w sferze informacyjnej; edukacji dla bezpieczeństwa oraz obrony w dziedzinie kultury narodowej.

Każdy z podsystemów szczegółowych składa się z elementów kierowania i wykonawczych. Elementy kierowania zapewniają koordynację i wykonanie zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego na rzecz realizacji określonej funkcji. Przypomina to zasadę funkcjonowania poszczególnych działów administracji rządowej, w których wyznacza się ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu. Taki minister, z wyjątkiem ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz ministra obrony narodowej, nie kieruje w zasadzie żadnym resortem – w dawnym tego słowa znaczeniu, lecz odpowiada za koordynację działalności państwa w określonej dziedzinie.

Tę samą zasadę stosuje się przy funkcjonalnym podejściu do szczegółowych podsystemów wykonawczych obrony narodowej. Określony organ administracji rządowej (zazwyczaj minister) koordynuje działalność różnych, interdyscyplinarnych podmiotów prawa państwowego w zakresie realizacji danej funkcji.

Koordynacja ta uwarunkowana jest wieloma ograniczeniami wynikającymi z prawnych konsekwencji funkcjonowania demokratycznego państwa, do których należą regulacje dotyczące funkcjonowania samorządów, organizacji pozarządowych, a także z faktu, iż pewne uprawnienia władcze zastrzeżone zostały dla prezydenta RP, Rady Ministrów albo premiera.

Między innymi z tego względu właściwszym podejściem jest określenie roli danego organu jako koordynatora (lidera, organu wiodącego), aniżeli jako organu zarządzania. Jednak w pewnych okolicznościach koordynator (organ wiodący) może otrzymać, i otrzymuje, gdy trzeba, delegację (upoważnienie) do dysponowania funkcjami władczymi, polegającymi na prawie dysponowania środkami i narzędziami przydzielonymi mu do realizacji określonej funkcji. Te okoliczności wynikają bezpośrednio z konieczności podjęcia działań wykonawczych na rzecz realizacji danego zadania. Ważną rzeczą jest jednak dostrzeganie faktu, iż owa delegacja uprawnień władczych na określonego lidera szczegółowego podsystemu wykonawczego ma dwojaką postać. Po pierwsze wynika ona z ściśle określonych

ustawowo uprawnień danego ministra (równorzędnego) do wykonania funkcji zarządzania – co ma miejsce zazwyczaj w czasie normalnego funkcjonowania państwa i ma wyraźne ograniczenia budżetowe, materialne i społeczne. Po wtóre jest konsekwencją dodatkowych upoważnień władczych nadawanych mu w sytuacji zagrożeń, a także w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych w państwie. W tym przypadku wzrasta rola NPK BN (głównie Rady Ministrów z premierem na czele oraz prezydenta RP), którzy albo delegują pewne uprawnienia na danego ministra, albo zachowują je dla siebie ze względu na rangę podejmowanych działań.

Ministrowie kierują zwykle kilkoma działami administracji rządowej. Co za tym idzie, ich kompetencje i funkcje koordynacyjne należałoby rozpatrywać z punktu widzenia działów, którymi kierują. W takim ujęciu model organizacyjny koordynacji funkcjonalnej na poziomie ministra powinien obejmować: koordynatora przedsięwzięć bezpieczeństwa narodowego w danym dziale (ministra), zespół (komitet) branżowy ministra, komisję międzyministerialną (gdy zachodzi taka potrzeba), stosowny departament (biuro) ds. bezpieczeństwa w danym dziale oraz centralne organy administracji rządowej, jeśli są podporządkowane lub nadzorowane przez określonego ministra.

Zarządzanie bezpieczeństwem na terenie województwa

Województwo stanowi specyficzny element ustroju państwa unitarnego. Na jego obszarze funkcjonują[41]: wojewoda; kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, działający pod zwierzchnictwem wojewody; organy rządowej administracji niezespolonej; organy samorządu terytorialnego, kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, działający pod zwierzchnictwem starosty.

Liderem administracji publicznej, a głównie rządowej (w tym zespolonej), jest wojewoda. Pośród wielu kompetencji i zadań, które realizuje jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie i zwierzchnik administracji zespolonej, z punktu widzenia przedmiotu badań, na uwagę zasługuje fakt, że organ ten:

– zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach[42];

– wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw[43].

---

[41] Na terenie województwa działają również administracje niższego szczebla (np.: starostowie, kierownicy powiatowych służb, organy gminy). Tymczasem omówiona zostanie organizacja tych administracji, które mają charakter ponadpowiatowy.

[42] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie*, art. 15, pkt 4.

[43] Tamże, pkt 6.

Upoważnienie wojewody do wydawania poleceń obowiązujących wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 15 pkt 4, również organy samorządu terytorialnego, stwarza doskonałe przesłanki ku temu, by postrzegać rolę tego organu administracji rządowej w kategoriach interdyscyplinarnego koordynatora przedsięwzięć z zakresu szeroko pojętego bezpieczeństwa. Należy więc przyjąć założenie, że wojewoda – z pewnymi wyjątkami – jednoosobowo ucieleśnia funkcje i kompetencje z zakresu bezpieczeństwa realizowane przez Radę Ministrów, poszczególnych ministrów i centralne organy administracji rządowej. W tym też duchu należy rozpatrywać organizację zarządzania bezpieczeństwem przez wojewodę na poziomie województwa.

Wiele źródeł prawa określa szczegółowe kompetencje wojewody z przedmiotowej materii, nie oznacza to jednak, że nie można znaleźć wspólnego punktu odniesienia i zaproponować uniwersalnego rozwiązania.

Kierując się ogólnie stosowanym modelem organu zarządzającego, powinniśmy dostrzegać potrzebę spełniania określonych funkcji (decyzyjnych, informacyjnych i sztabowych) w ramach tego organu oraz istnienia odpowiednich form organizacyjnych, a mianowicie:

1) **organu decyzyjnego** – jest nim wojewoda,

2) **organu informacyjnego**, ze szczególnym uwypukleniem **funkcji opiniodawczo-doradczej**, w skład którego wchodziliby:

- marszałek województwa lub jego pełnomocny przedstawiciel;
- kierownicy administracji zespolonej w województwie, np.: komendant wojewódzki Policji, komendant wojewódzki PSP, wojewódzki lekarz weterynarii, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, wojewódzki inspektor ochrony środowiska i inni wg potrzeb;
- kierownicy administracji niezespolonej (lub ich przedstawiciele), działającej na terenie województwa, np.: administracji wojskowej (WSzW), Inspekcji Sanitarnej, żeglugi śródlądowej, urzędów morskich, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Inspekcji Celnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- dyrektor generalny i niezbędni dyrektorzy wydziałów urzędu wojewódzkiego;
- przedstawiciele organizacji pozarządowych,

3) **organu sztabowego**, w skład którego weszliby pracownicy urzędu wojewódzkiego (głównie wydziału zarządzania kryzysowego), delegowani przedstawiciele kierowników administracji zespolonej i niezespolonej, organizacji pozarządowych (których zaangażowanie byłoby niezbędne) oraz innych instytucji i jednostek organizacyjnych na terenie województwa.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy określić reguły funkcjonowania powyższych elementów organu zarządzającego bezpieczeństwem w województwie. Są to następujące zasady:

– organ zarządzający bezpieczeństwem w województwie realizuje swoje funkcje we wszystkich stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa, na rzecz wszystkich misji z zakresu obrony niemilitarnej na terenie województwa;

– wojewoda jest jednoosobowym decydentem w sprawach przypisanych mu jako przedstawicielowi Rady Ministrów i koordynatorowi działań o charakterze ogólnowojewódzkim, wykraczającym poza kompetencje i możliwości liderów administracji zespolonej i niezespolonej;

– zarówno organ doradczy, jak i sztabowy służą zapewnieniu realizacji funkcji wojewody, nie zastępując kompetencji poszczególnych liderów (kierowników) administracji;

– organ informacyjny (opiniodawczo-doradczy) jest ciałem kolegialnym, które w czasie normalnym (formalny brak zagrożeń) nie pracuje na stałe, lecz zbiera się cyklicznie, by m.in.: dokonywać oceny stanu bezpieczeństwa województwa, koordynować planowanie i prace organizacyjne w tym zakresie, uzgadniać problematykę finansowania, ustalać kierunki doskonalenia systemu bezpieczeństwa w województwie i podejmować inne niezbędne działania na etapie przygotowania i zapobiegania ewentualnym zagrożeniom;

– organ informacyjny jest organem modyfikowalnym – oznacza to, że jego skład, poza częścią stałą, może być ustalany wg potrzeb i charakteru sytuacji, wymagającej podjęcia określonych środków zaradczych;

– w sytuacjach nadzwyczajnych (w czasie pokoju, kryzysu lub wojny) organ informacyjny pracuje na posiedzeniach pod przewodnictwem wojewody, zapewniając mu moralne i merytoryczne wsparcie w podejmowaniu decyzji, koordynację przepływu informacji i wdrażanie decyzji w życie; może się zbierać raz dziennie, raz na dwa dni, według potrzeb i możliwości;

– podstawowy skład organu (członu) sztabowego powinien opierać się na pracownikach odpowiedniego wydziału urzędu wojewódzkiego[44] (a w nim również całodobowego centrum operacyjnego), stanowiącego zalążek rozwijanego, w zależności od charakteru sytuacji, sztabu kierowania wojewody; w sytuacji kryzysowej byłby to **sztab kryzysowy wojewody**, a w czasie wojny **sztab wojenny wojewody**;

– do zadań tejże komórki sztabowej należałoby: merytoryczne prowadzenie wszystkich spraw z zakresu obrony niemilitarnej, należących do kompetencji wojewody (planowanie, organizowanie, kontrola); dokonywanie całodobowej analizy i oceny stanu bezpieczeństwa województwa w oparciu o dane spływające od innych liderów administracji: centralnych, sąsiednich województw, administracji zespolonej i niezespolonej, powiatów i gmin; przygotowywanie wariantów rozwiązań różnych decyzji oraz ułatwienie ich wdrożenia w życie;

– kierownicy administracji zespolonej i niezespolonej powinni pełnić role koordynatorów funkcjonalnych w planowaniu i organizowaniu działań, a nie tylko formalnych zwierzchników podlegających im formalnie instytucji[45];

---

[44] W rzeczywistym wymiarze jest to wydział zarządzania kryzysowego, który realizuje zadania z zakresu szeroko pojętej obrony niemilitarnej, nie zaś, jak się błędnie wnioskuje z jego nazwy, tylko z zakresu zarządzania kryzysowego.

[45] Oto przykład: komendant wojewódzki PSP powinien być nie tylko koordynatorem działań sił PSP, lecz również wszystkich tych, które zostaną przeznaczone np. do prowadzenia działań ratowniczych.

– każdy lider administracji zespolonej i niezespolonej, na potrzeby koordynacji powierzonych mu funkcji, powinien dysponować analogiczną strukturą organu zarządzającego (jeśli tylko zachodzi taka potrzeba).

Mimo pewnych różnic ustrojowych i zasad zwierzchnictwa starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami można przyjąć, że w zakresie bezpieczeństwa organizacja zarządzania bezpieczeństwem w powiecie powinna wyglądać podobnie jak w województwie.

4.3. Zakres i zasady użycia sił zbrojnych we wsparciu władz cywilnych i społeczeństwa

Wojskowa pomoc udzielana władzom cywilnym i społeczeństwu stanowi jeden z zasadniczych elementów (części) organizacji bezpieczeństwa, a w tym bezpieczeństwa narodowego w szczególności. Odróżniamy bezpieczeństwo narodowe od bezpieczeństwa w ogóle na tej zasadzie, że pierwsze z nich stanowi część składową drugiego. Wynika to z tego, że szeroko pojęte bezpieczeństwo dotyczy wielu podmiotów (indywidualnych i grupowych) i dziedzin ich działalności (aktywności), a co za tym idzie nie wszystkie rodzaje bezpieczeństwa, postrzegane z podmiotowego punktu widzenia, wchodzą w zakres bezpieczeństwa narodowego.

Bezpieczeństwo narodowe jest zapewnieniem bezpieczeństwa państwa jako instytucji politycznej (suwerenność, integralność terytorialna, nienaruszalność granic), jest ochroną żywotnych interesów ekonomicznych i politycznych, a także ochroną społeczeństwa, jego dóbr i środowiska, wobec zagrożeń, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w wartości narodowe podlegające szczególnej ochronie.

Rozpatrywanie problematyki wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w kontekście bezpieczeństwa w ogóle prowadzi do wniosku, że proces ten dotyczy szeroko pojętego bezpieczeństwa, stanowiąc w znacznej części fragment organizacji bezpieczeństwa narodowego.

Znacznej, bowiem wszelkie użycie sił zbrojnych do wsparcia sfery cywilnej, głównie w wymiarze operacyjnym, następuje wówczas, gdy te nie są w stanie sprostać oczekującym je zadaniom, a nawet nie są w stanie ich wykonać.

Siły zbrojne udzielają koniecznej pomocy władzom cywilnym i społeczeństwu nie tylko ze względu na to, że te nie są w stanie podołać stojącym przed nimi wyzwaniom, ale głównie dlatego, że są jednym z kluczowych narzędzi bezpieczeństwa narodowego, bez którego nie można by było realizować określonych potrzeb i interesów w tym zakresie.

Oblicze bezpieczeństwa kształtowane jest przez potrzebę integracji działań wojskowych z cywilnymi, zaś u podstaw takiego podejścia leży fakt, iż zarówno sprostanie wyzwaniom, jak i przeciwstawienie się zagrożeniom, nękającym współczesne społeczeństwa (w konsekwencji państwa) nie jest możliwe przy użyciu środków i narzędzi jednego rodzaju. W strategii bezpieczeństwa narodowego

stwierdza się, że: „Z charakteru nowych zagrożeń wynika konieczność rozwoju współpracy sił zbrojnych ze strukturami cywilnymi w zakresie reagowania na zagrożenia pozamilitarne oraz podejmowania operacji ratowniczych i antyterrorystycznych w kraju i poza jego granicami”[46].

Strategia bezpieczeństwa podkreśla znaczenie sił zbrojnych w dziedzinie przeciwdziałania zagrożeniom niemilitarnym. W dokumencie tym stwierdza się m.in.: „Udział w obronie narodowej polega na odpowiednim przygotowaniu i wykorzystaniu sił oraz środków będących w dyspozycji SZ RP w celu przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa oraz ochrony interesów Polski” (podkreśl. – W.K.) i dalej: „Podstawową misją Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju jest utrzymanie sił i zdolności potrzebnych do realizacji zadań w zakresie ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa Polski oraz udzielanie władzom cywilnym niezbędnej pomocy wojskowej, głównie w wypadku zagrożeń niemilitarnych (klęsk i katastrof)”[47]. Omawiany dokument nie rozstrzyga definitywnie całokształtu problematyki wsparcia wojskowego, lecz wskazuje priorytety w tej materii, które powinny stanowić wskazówkę podjęcia niezbędnych działań. Uwarunkowania prawne i doktrynalne mają o wiele szerzy kontekst, co omówione było w pierwszej części sprawozdania z badań[48].

Wojskowe wsparcie[49] stanowi swoiste hasło wywoławcze, albowiem pełnię istoty bezpieczeństwa wyraża fakt połączenia wszystkich cywilnych i wojskowych wysiłków „[...] umożliwiających pełne i synergiczne wyzyskanie zróżnicowanych i wzajemnie się uzupełniających możliwości obydwóch komponentów”. Dotychczasowe wnioski wynikające z badań, uwzględniające szereg uwarunkowań omawianej problematyki, pozwalają na sformułowanie następującej definicji wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa:

– *w ujęciu misji bezpieczeństwa*: ***WWWCiSp – to jedna z podstawowych misji sił zbrojnych w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego, polegająca na udzielaniu władzom cywilnym i społeczeństwu koniecznej (niezbędnej) pomocy w sytuacji szczególnych zagrożeń, gdy same nie są w stanie zapewnić realizacji określonych potrzeb i zadań z zakresu bezpieczeństwa, przede wszystkim w celu zapobieżenia i przeciwdziałania destabilizacji państwa oraz reagowania i przywrócenia normalnego funkcjonowania, tak na poziomie lokalnym, regionalnym, jak i krajowym***;

– *w znaczeniu organizacyjnym*: ***WWWCiSp – to część organizacji bezpieczeństwa narodowego (obrony narodowej) na wszystkich szczeblach organizacji państwa i dowodzenia wojskami, obejmująca planowanie i użycie sił zbrojnych***

[46] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2003 r.

[47] Tamże.

[48] A. Skrabacz, *Obecny stan rozwiązań prawno-organizacyjnych w Polsce*, [w:] *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*, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2003, s. 133–155.

[49] Zamiennie zamiast „wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa” używamy wersji skróconej „wojskowe wsparcie”.

w celu udzielenia koniecznej pomocy władzom cywilnym i społeczeństwu w realizacji ich ustawowych zadań oraz potrzeb z zakresu bezpieczeństwa;

– *w znaczeniu funkcjonalnym*: ***WWWCiSp – to podstawowa forma współpracy cywilno-wojskowej w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego, realizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, ustalonymi zasadami i procedurami, obejmująca wydzielanie i przygotowanie jednostek sił zbrojnych do udzielania koniecznej pomocy, a także koordynację działań z organami władzy, służbami i organizacjami pozarządowymi w sytuacji szczególnych zagrożeń i wezwania pomocy wojskowej***.

Do zasadniczych dziedzin WWWCiSp, określonych za pomocą kryterium celu, zaliczymy:

– ***ochronę ludności, środowiska i dóbr kultury;***

– ***ratownictwo;***

– ***bezpieczeństwo i porządek publiczny;***

– ***pomoc humanitarną;***

– ***zapewnienie funkcjonowania organów władzy i ważnych instytucji publicznych;***

– ***ochronę granicy państwowej;***

– ***zapewnienie funkcjonowania służb użyteczności publicznej i mediów komunalnych;***

– ***edukację na rzecz bezpieczeństwa.***

Stosując inne kryteria, WWWCiSp dzielimy na:

– *tryb użycia*: podstawowy, nakazowy, alarmowy;

– *stopień i poziom organizacji*: realizowane permanentnie, okresowo lub ad hoc;

– *zasięg przestrzenny*: krajowe, regionalne i lokalne;

– *rodzaj wsparcia*: ogólne i specjalistyczne;

– *charakter działań*: orężne (bojowe) i nieorężne;

– *stan funkcjonowania państwa*: działania w czasie normalnym lub w stanie nadzwyczajnym;

– *okoliczności (charakteru sytuacji, zagrożenia)* WWWCiSp w czasie:

- *klęski żywiołowej; awarii technicznej lub katastrofy,*
- *zbiorowego zakłócenia porządku publicznego,*
- *ataku terrorystycznego,*
- *poważnej dezorganizacji funkcjonowania służb publicznych (m.in.: pocztowych, służby zdrowia, służb komunalnych),*
- *przedsięwzięć o charakterze masowym (np.: pielgrzymki papieskiej, forum gospodarczego, wielkiej imprezy sportowej),*
- *strajków powszechnych,*
- *poważnych zakłóceń na granicy państwowej,*
- *konfliktu zbrojnego,*
- *lub w innym ujęciu: w czasie pokoju, kryzysu lub wojny*;

– *grup zagrożeń* (przyjętych w „Rejestrze zagrożeń oraz procedurach podejmowanych przez Siły Zbrojne RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych"[50]):

• *I grupa*: terroryzm (w tym zagrożenia aktami terroru siłowego, biologicznego, chemicznego oraz radiologicznego),

• *II grupa*: zjawiska o charakterze klęsk żywiołowych, powodowane siłami natury oraz katastrofy techniczne,

• *III grupa*: zagrożenia wywołane przez niekorzystne zjawiska społeczne i polityczne (występowanie na terytorium RP broni oraz materiałów niebezpiecznych pozostających poza kontrolą właściwych służb państwowych; niepokoje społeczne; masowe migracje transgraniczne ludności; epidemie oraz masowe występowanie chorób zwierząt)[51].

Wojskowe wsparcie udzielane w trybie podstawowym polega na wcześniejszym skoordynowaniu użycia sił wojskowych i przygotowaniu odpowiednich planów działania. W razie zaistnienia potrzeby udzielania pomocy wojskowej przedstawiciel określonego organu administracji cywilnej powiadamia szczeble nadrzędne, do wojewody włącznie, zaś ten ostatni (w drodze pisemnego wniosku) przez WSzW powiadamia właściwe dowództwo rodzaju SZ, okręgu wojskowego, korpusu lub flotylli, które zarządza przystąpienie do działania jednostek wojskowych.

Tryb nakazowy ma miejsce wówczas, gdy decyzję lub rozkaz o użyciu wojska podejmuje (wydaje) odpowiednio minister obrony narodowej lub szef SG WP, dowódca rodzaju SZ RP, okręgu wojskowego, korpusu, flotylli lub jednostki wojskowej.

Alarmowe użycie sił wojskowych ma miejsce wówczas, gdy decyzję podejmuje dowódca jednostki wojskowej samodzielnie lub na żądanie określonych władz szczebla terytorialnego.

Zadania realizowane permanentnie to te, do których siły wojskowe przygotowane są w każdej chwili i realizują je na bieżąco, jak choćby w zakresie usuwania niewybuchów, udzielania pomocy edukacyjnej, szkoleniowej, a także w zakresie bezpłatnego udostępniania bazy szkoleniowej szkołom (w ramach przedmiotu „przysposobienie obronne") lub organizacjom pozarządowym. To także ciągłe monitorowanie i analizowanie zagrożeń, udzielanie specjalistycznej pomocy w zakresie prac inżynieryjnych, geodezji i kartografii, a także geoinformacyjnego zabezpieczenia działalności planistycznej i przedsięwzięć zapobiegawczych.

Okresowo WWWCiSp realizuje się m.in. w związku z występowaniem zjawisk przyrodniczych w określonych porach roku, a także odbywającymi się w określonych odstępach czasu przedsięwzięciami o charakterze publicznym (wybory, imprezy sportowe).

---

[50] Rejestr ten stanowi załącznik do „Planu udziału oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych".

[51] A. Świtała, *Prawne i organizacyjne rozwiązania w zakresie wojskowego wsparcia w sytuacji klęsk i katastrof*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, red. W. Kitler, A. Skrabacz, Warszawa 2003, s. 40.

Działania ad hoc w ramach WWWCiSp polegają na udzielaniu pomocy w trybie nagłym, często w sytuacjach nieprzewidywalnych i nieokreślonych żadnymi planami.

Wsparcie wojskowe o zasięgu krajowym ma miejsce wówczas, gdy sytuacja przekracza kompetencje władz terytorialnych i wymagana jest ścisła koordynacja (wręcz dowodzenie) na poziomie centralnym (minister, szef SG WP, dowódca rodzaju SZ).

Regionalne wsparcie rozumiane jest jako działanie, którego koordynatorem powinien być szef WSzW – partner wojewody, który pełni koordynacyjną rolę na terenie województwa z ramienia władz cywilnych.

Lokalnie WWWCiSp realizuje się wówczas, gdy zdarzenie ma charakter lokalny (gmina, powiat), a głównym koordynatorem pomocy wojskowej jest dowódca jednostki wojskowej, dowódca garnizonu – partnerzy lokalnego lidera samorządowego (starosty, prezydenta miasta, burmistrza, wójta).

Wsparcie ogólne polega na udzielaniu pomocy w zakresie prac niespecjalistycznych, czyli niewymagających działania specjalistów wojskowych i używania profesjonalnego sprzętu, urządzeń itp.

Wsparcie specjalistyczne w przeciwieństwie do powyższego wymaga działania m.in. specjalistów wojskowych w dziedzinie prac inżynieryjnych, specjalistów z zakresu chemii i radiometrii, geodezji i kartografii, logistyków, lekarzy, informatyków, a także używania specjalistycznego sprzętu.

Orężne (bojowe) użycie sił wojskowych, jak wynika z nazwy, polega na wykorzystaniu sił wojskowych na sposób policyjny, a co za tym idzie dotyczy sytuacji związanych z przeciwdziałaniem zbrojnym powstaniom przeciwko porządkowi prawnemu w państwie, zbrojnym naruszeniom granicy państwowej; zwalczania terroryzmu, mafii i handlarzy narkotyków. Tego typu użycie podlega ścisłej kontroli cywilnego kierownictwa sił zbrojnych, a także obwarowane jest wieloma przepisami prawa danego państwa.

Najczęściej w ramach wsparcia stosowane jest nieorężne użycie sił wojskowych, a jego istota polega na wykorzystaniu potencjału ludzkiego (intelektualnego i fizycznego) i materialnego sił zbrojnych (sprzęt, urządzenia, infrastruktura) m.in. w: monitorowaniu zagrożeń, ratowaniu życia i zdrowia ludzi i zwierząt, ochronie płodów rolnych, infrastruktury krytycznej, ochronie dóbr kultury i ważnych dokumentów, wykonywaniu prac budowlanych, usług transportowych, z zakresu łączności, lecznictwa, weterynarii, niesieniu pomocy humanitarnej, wydobywaniu i uzdatnianiu wody, prowadzeniu prac z profesjonalnym sprzętem wojskowym, materiałami wybuchowymi, ewakuacji ludności, a także w zakresie szeroko pojętej edukacji na rzecz bezpieczeństwa.

Zasady użycia sił wojskowych w ramach WWWCiSp kształtowały się historycznie, a biorąc pod uwagę fakt, iż w wielu państwach, a głównie w Polsce, proces demokratyzacji i prawnej stabilizacji z zakresu bezpieczeństwa nie jest jeszcze zakończony, ich ostateczny lub lepiej – względnie stabilny, kształt nie został jeszcze osiągnięty.

Dotychczasowe badania, obejmujące doświadczenia i obecne rozwiązania w Polsce, doświadczenia innych państw oraz poglądy w tej materii pozwalają na sprecyzowanie reguł (zasad), którym powinien podlegać proces udzielania pomocy wojskowej władzom cywilnym i społeczeństwu.

Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

– zadania wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa realizuje się, gdy nie ma sprzeczności z zasadami funkcjonowania demokratycznego państwa (przestrzeganie porządku konstytucyjnego, praw człowieka i obywatela, cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi i inne);

– użycie sił wojskowych realizowane jest w interesie publicznym[52];

– pomoc wojskowa udzielana jest, gdy zachodzi obiektywna konieczność;

– użycie sił wojskowych nie może stanowić sposobu na zastąpienie nieudolności instytucji cywilnych;

– działanie wojska nie może również stanowić konkurencji dla instytucji cywilnych;

– wydzielane jednostki sił zbrojnych stanowią siłę drugiej (wojska OT) lub trzeciej kolejności użycia – wojska operacyjne;

– użycie wojska następuje wg wcześniej uzgodnionych planów lub w trybie doraźnym – na wezwanie o pomoc – wg decyzji dowódcy każdego szczebla;

– o użyciu sił wojskowych decyduje pilna potrzeba, gdy: działanie przekracza możliwości władz cywilnych; życie ludzkie jest zagrożone; sytuacja ma charakter kryzysowy;

– uzasadnione przypadki doraźnego użycia mają miejsce, gdy: istnieje zagrożenie porządku prawnego w państwie, zdrowia i życia ludzkiego, dóbr, ważnych dokumentów lub cennych elementów środowiska; dochodzi do łamania praw człowieka i obywatela;

– działanie wojska w ramach wsparcia nie może być organizowane pochopnie i narażać go na negatywną opinię społeczną;

– brak regulacji prawnych nie zwalnia z obowiązku udzielenia pomocy, gdy zachodzi potrzeba wyższej konieczności.

Przedstawiona w niniejszym zagadnieniu problematyka, dotycząca zakresu i zasad wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa, wymaga dalszych badań, w tym analizy rozwiązań praktycznych, które ulegają ciągłemu doskonaleniu. W podsumowaniu warto więc zwrócić uwagę na kilka kwestii ogólnej natury.

Po pierwsze, praktyka innych państw i rozwiązania polskie wskazują na o wiele szersze rozumienie pomocy wojskowej udzielanej władzom cywilnym i społeczeństwu, aniżeli wynikałoby to z potocznego jej postrzegania przez pryzmat przepisów o stanie klęski żywiołowej. Dowodzi tego choćby fakt, że w „Rejestrze zagrożeń oraz procedurach podejmowanych przez Siły Zbrojne RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych" przewidziano sytuacje związane z: *ter-*

[52] „Interes publiczny – zdaniem W. Lamentowicza – to obszar wspólny między uzgodnionymi interesami prywatnymi obywateli a racją stanu państwa, która też jest efektem uzgodnień dokonanych w wolnej debacie". Zob. W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, WSiP, Warszawa 1996, s. 42.

roryzmem (w tym zagrożeniami aktami terroru siłowego, biologicznego, chemicznego oraz radiologicznego); *zjawiskami o charakterze klęsk żywiołowych*, powodowanymi siłami natury i katastrofami technicznymi oraz *zagrożeniami wywołanymi przez niekorzystne zjawiska społeczne i polityczne*, a w tym: występowaniem na terytorium RP broni oraz materiałów niebezpiecznych pozostających poza kontrolą właściwych służb państwowych, niepokojami społecznymi; masowymi migracjami transgranicznymi ludności, epidemiami oraz masowym występowaniem chorób zwierząt.

Po drugie, pomoc wojskową należy postrzegać nie tylko przez pryzmat czynności operacyjnych, lecz również z punktu widzenia misji edukacyjnych, patriotyczno-wychowaczych i szkoleniowych realizowanych na rzecz społeczeństwa, systemu oświaty oraz organizacji pozarządowych.

Po trzecie, konstytucyjne regulacje misji sił zbrojnych w Polsce, w przeciwieństwie do tradycji narodowych w tej materii oraz rozwiązań innych państw, nie oddają w całości istoty misji tej szczególnej formacji w całokształcie problemów bezpieczeństwa narodowego.

Po czwarte, zmienia się oblicze zagrożeń, oddala się widmo groźby wojny na wielką skalę, a co za tym idzie przewartościowaniu ulega rola sił zbrojnych, ze zwróceniem szczególnej uwagi na misje nieorężne i orężne, realizowane na rzecz ochrony ludności cywilnej, dóbr i środowiska, utrzymania istniejącego porządku prawnego, udzielania pomocy humanitarnej i edukacji społeczeństwa w dziedzinie bezpieczeństwa.

Siły wojskowe nie mogą być narażane na szwank przez ich niewłaściwe użycie, nie mogą też stanowić antidotum na nieporadność władz cywilnych, a co najważniejsze muszą mieć wyraźnie określony zakres ich użycia. Jedynym odstępstwem o tej zasady (swoistej zasady legalności) jest konieczność udzielania pomocy władzom cywilnym, gdy zachodzi potrzeba wyższej konieczności, w sytuacjach nieprzewidzianych przepisami prawa.

Wiele uwagi należy poświęcić kwestii finansowania działalności sił zbrojnych w przedmiotowej materii. W Polsce nie jest to rozwiązane w stopniu zadowalającym, warto więc skorzystać z doświadczeń innych państw. Można by więc przyjąć, że owo finansowanie mogłoby się odbywać w następujących formach:

– bez obciążeń finansowych dla administracji cywilnej, gdy określone działania stanowiły przedmiot wcześniejszego planowania, a ich koszty przewidziano w budżecie resortu obrony narodowej;

– obciążenia finansowe byłyby negocjowane po udzieleniu pomocy, jeśli nie przewidywały tego wcześniejsze plany lub przepisy taką formę dopuszczają;

– pomoc odbywałaby się na koszt wzywającego o jej udzielenie;

– koszty refundowano by również z rezerw państwowych;

– część kosztów mogłyby ponosić firmy ubezpieczeniowe lub sprawcy zagrożeń (przedsiębiorcy stosujący materiały niebezpieczne);

– podstawę refundowania kosztów powinien stanowić ustalany na dany rok cennik usług;

– w pewnych sytuacjach pomoc wojskowa mogłaby być traktowana jako „dobra usługa", szczególnie gdyby wiązała się z podnoszeniem kwalifikacji personelu i poziomu wyszkolenia wojsk oraz gdyby służyła modernizacji sprzętu i urządzeń służących siłom zbrojnym.

4.4. Koordynacja wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa na poszczególnych szczeblach administracji

Siły zbrojne będące ważnym narzędziem wspierającym władze cywilne w osiągnięciu przypisanych im celów z zakresu bezpieczeństwa narodowego muszą spełniać analogiczne do cywilnych wymagania i standardy, które umożliwią efektywne niesienie wsparcia w sytuacji kryzysowej[53]. Pomoc władzom cywilnym w wykonywaniu ich ustawowych zadań oraz społeczeństwu w realizacji jego potrzeb w dużej mierze zależy od struktury i kompetencji instytucji koordynujących proces wojskowego wsparcia oraz przygotowania i wyszkolenia sił wydzielonych do realizacji tego zadania.

Siły zbrojne w realizacji misji niesienia wsparcia władzom cywilnym i społeczeństwu muszą kierować się ogólnie przyjętymi zasadami pełnienia funkcji administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa.

Organizacja sił zbrojnych w kontekście wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa powinna posiadać jednolity i uniwersalny charakter, zapewniający gotowość do podjęcia działań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Wojskowe wsparcie dla władz cywilnych i społeczeństwa powinno być realizowane na wszystkich szczeblach dowodzenia i kierowania.

Minister obrony narodowej będąc stałym członkiem Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego, którego utworzenie postulowano w rozdziale drugim, byłby w pełni poinformowany o całości problemów bezpieczeństwa narodowego, dotyczących zagrożeń militarnych i niemilitarnych. Obsługujący prace tego komitetu Departament Bezpieczeństwa Narodowego uzyskałby zaś stały merytoryczny i operacyjny kontakt z odpowiednimi organami sztabowymi resortu obrony narodowej.

Minister jako organ decyzyjny w obrębie podległego mu resortu powinien dysponować zespołem opiniodawczo-doradczym, stanowiącym organ doradczy ministra w zakresie jego ustawowych zadań, wspomagającym podejmowanie decyzji, oraz sztabem, odpowiadającym – podobnie jak sztab krajowy – za zapewnienie danych do analizy i oceny sytuacji oraz obsługę prac ministra i zespołu opiniodawczo-doradczego.

---

[53] Sytuacja kryzysowa stanowi zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany system, powodujących rozpoczęcie procesu gwałtownych zmian wewnątrz danego systemu (np. państwa lub województwa), które doprowadzają do zachwiania równowagi układu, a następnie jej przywrócenia dzięki podjętym środkom regulacji (nadzwyczajnym działaniom). Zob. W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999, s. 71.

Wspomniany zespół opiniodawczo-doradczy ministra obrony narodowej może zostać utworzony na bazie już istniejącego Zespołu Kierownictwa MON, poszerzonego o przedstawicieli komórek organizacyjnych resortu, w zależności od rodzaju i charakteru zaistniałej sytuacji kryzysowej, przyjmując np. nazwę: Zespół Kryzysowy MON.

Funkcję organu sztabowego należy powierzyć również istniejącemu Sztabowi Kryzysowemu MON, za którego przygotowanie, rozwinięcie i działanie odpowiada szef Sztabu Generalnego WP.

Do zadań Sztabu Kryzysowego MON należy między innymi:

– monitorowanie i ocena zagrożeń, a także informowanie ministra obrony narodowej o występujących zagrożeniach, przygotowywanie i przedstawianie propozycji rozwiązania zaistniałej sytuacji kryzysowej;

– współpraca z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami odpowiedzialnymi za rozwiązywanie sytuacji kryzysowych;

– prowadzenie sprawozdawczości z działalności sztabu oraz przygotowanie materiałów informacyjnych na potrzeby kierownictwa resortu oraz środków masowego przekazu[54].

Zasadniczym zadaniem Sztabu Kryzysowego MON jest rozwiązywanie problemów wynikających z powstania sytuacji kryzysowej. Szef Sztabu Kryzysowego MON dokonuje analizy zadania otrzymanego od ministra ON, precyzuje zadania i wytyczne szczegółowe dla poszczególnych komórek wewnętrznych sztabu, opracowujących harmonogramy pracy. Harmonogramy te zawierają: rodzaj zadania, niezbędne czynności do wykonania, terminy oraz wykonawców i inne dane konieczne do realizacji postawionego zadania. W pracy sztabu wykorzystywane są plany reagowania kryzysowego opracowane dla poszczególnych rodzajów zagrożeń.

W efekcie tej pracy szef Sztabu Kryzysowego MON przedstawia ministrowi ON propozycję rozwiązania sytuacji kryzysowej oraz projekty dokumentów decyzyjnych. Zgodnie z rozstrzygnięciami przyjętymi przez ministra personel sztabu opracowuje i rozsyła odpowiednie dokumenty rozkazodawcze, nadzoruje i koordynuje realizację zadań przez komórki organizacyjne ministerstwa i dowództwa rodzajów Sił Zbrojnych RP[55].

Obecnie Sztab Kryzysowy MON jest rozwijany na podstawie decyzji ministra ON. Wskazane byłoby utworzenie stałych zalążków sztabu funkcjonujących permanentnie i rozwijanych do pełnych etatów w sytuacji wystąpienia zagrożenia mogącego skutkować powstaniem sytuacji kryzysowej. Sztab Kryzysowy MON działający w niepełnym składzie w trybie ciągłym współpracowałby z Departamentem Bezpieczeństwa Narodowego, co pozwoliłoby na stałą i szybką wymianę informacji i możliwość wprowadzenia niezbędnych korekt do **projektów, koncepcji, planów i programów strategicznych**.

---

[54] R. Szymaniuk, *System kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2004, s. 113.

[55] Tamże, s. 114.

Utworzenie etatowych zalążków Sztabu Kryzysowego MON wymusza potrzeba funkcjonowania stałej komórki organizacyjnej w obrębie ministerstwa, dokonującej permanentnej analizy stanu bezpieczeństwa narodowego, w tym zagrożeń niemilitarnych.

Zespół opiniodawczo-doradczy wspólnie ze Sztabem Kryzysowym MON tworzyłby pod kierownictwem ministra ON Zespół Reagowania Kryzysowego MON[56].

Na szczeblu wojewódzkim organem koordynującym proces wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa jest wojewódzki sztab wojskowy. WSzW wspiera działania terenowych organów administracji publicznej, utrzymuje gotowość do koordynowania działania jednostek wojskowych, udzielających wsparcia władzom cywilnym. Organizuje współdziałanie z władzami lokalnymi, wojewódzkimi i lokalnymi strażami, służbami i formacjami organizowanymi przez terenowe organy administracji oraz organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz bezpieczeństwa narodowego.

W związku z nowymi rozwiązaniami w zakresie funkcjonowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązującymi od 1 lipca 2004 roku, minister obrony narodowej do zadań realizowanych przez szefów WSzW zaliczył między innymi: koordynowanie użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, akcjach poszukiwawczych oraz ratowaniu życia ludzkiego poprzez:

– współdziałanie z wojewodą w zakresie planowania i koordynacji udziału wydzielonych jednostek wojskowych w akcjach ratowniczych oraz przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych;

– współdziałanie z wojewodą i dowódcami jednostek wojskowych w planowaniu i organizowaniu przedsięwzięć logistycznych pozamilitarnych ogniw obronnych na rzecz jednostek wojskowych przegrupowujących się przez obszar województwa lub prowadzących na nim działania antykryzysowe;

– współdziałanie z wojewodą w planowaniu przedsięwzięć z zakresu ochrony ludności województwa, w tym ewakuacji rodzin kadry zawodowej i pracowników[57].

Szef WSzW jako przedstawiciel administracji niezespolonej uczestniczy w pracach Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego (WZRK), który skupia liderów wszystkich organów administracji publicznej województwa oraz grupy robocze, między innymi prowadzące monitoring, ocenę zagrożeń, prognozowanie rozwoju sytuacji oraz planowanie i przygotowywanie dla wojewody wariantów rozwiązania zaistniałej sytuacji kryzysowej.

Przyjmując wcześniejsze założenia organizacji władzy i administracji cywilnej na rzecz realizacji bezpieczeństwa narodowego, wskazane jest czytelne rozdzielenie poszczególnych elementów wchodzących w skład WZRK. Wojewoda jako lider administracji publicznej na terenie województwa stanowiłby jednoosobowy

[56] Por. tamże, s. 185.

[57] Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2004 r. *w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień*, DzU z 2004 r., nr 66, poz. 613.

organ decyzyjny, wspierany w procesie podejmowania decyzji przez organ opiniodawczo-doradczy, w którego skład weszliby kierownicy administracji zespolonej i niezespolonej województwa oraz niektórzy kierownicy komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego. Wspomniany organ można łatwo wydzielić z obecnego składu WZRK. Również istniejącym obecnie grupom roboczym można nadać charakter organu sztabowego, dostarczającego danych niezbędnych w procesie podejmowania decyzji oraz obsługującego pracę wojewody.

Można więc przyjąć, że Wojewódzki Zespół Reagowania Kryzysowego, podobnie jak w Ministerstwie Obrony Narodowej, mógłby się składać z:

– organu decyzyjnego – wojewody;

– organu opiniodawczo-doradczego (Zespół Kryzysowy Wojewody, który w sytuacji konfliktu zbrojnego mógłby się przekształcić w Zespół Obronny Wojewody);

– organu sztabowego (Sztab Kryzysowy Wojewody), który przeradzałby się w Sztab Wojenny (Obronny) Wojewody.

W konsekwencji takiego podziału szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego wspólnie z pozostałymi liderami administracji publicznej województwa uczestniczyłby w pracach organu opiniodawczo-doradczego wojewody (Zespołu Kryzysowego Wojewody). Brałby udział w dokonywaniu oceny stanu bezpieczeństwa województwa, planowaniu i organizowaniu działania wszystkich instytucji administracji publicznej województwa w tym zakresie, uzgadnianiu finansowania działań, ustalaniu kierunków doskonalenia systemu bezpieczeństwa województwa oraz innych niezbędnych działaniach mających na celu zapobieganie i usuwanie skutków ewentualnych zagrożeń. Postulowane zmiany są łatwe do przeprowadzenia z uwagi na fakt, że obecnie szefowie WSzW wykonują większość wymienionych zadań, zobligowani rozkazami dowódców okręgów wojskowych.

Dowódcy okręgów wojskowych w rozkazach *w sprawie użycia jednostek i instytucji wojskowych w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych* nakazali podległym sobie szefom WSzW uczestniczyć w pracach wojewódzkich zespołów reagowania kryzysowego oraz doradzać wojewodom w zakresie zasadności i sposobu użycia oraz ilości sił i środków wojskowych, wydzielonych do akcji kryzysowych, a także organizować współdziałanie działających w zagrożonych rejonach jednostek wojskowych z jednostkami Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacjami organizowanymi przez terenowe organy administracji państwowej.

Szefowie WSzW delegują swoich przedstawicieli do udziału w pracach grup roboczych wchodzących w skład wojewódzkich zespołów reagowania kryzysowego, a które w myśl postulowanych zmian przekształciłyby się w organ sztabowy.

Obecnie w województwie dolnośląskim przedstawiciele WSzW uczestniczą między innymi w pracach następujących grup roboczych: szef WSzW – grupa bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, szef Wydziału Operacyjnego WSzW – grupa planowania cywilnego, specjalista Ośrodka Analizy Skażeń

WSzW – grupa monitorowania, prognoz i analiz, kierownik Sekcji Operacyjnej – grupa operacji[58].

W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej na obszarze kilku województw oraz wyczerpania się możliwości reagowania przez siły sektora cywilnego może wystąpić potrzeba wsparcia sił niemilitarnych jednostkami resortu obrony narodowej. Proces wojskowego wsparcia zostałby uruchomiony na wniosek wojewody, skierowany do ministra obrony narodowej.

Zespół Reagowania Kryzysowego MON, dysponując zbiorem danych o możliwościach resortu w zakresie skierowania określonych sił wspierających działania sił pozamilitarnych, przygotowałby dane do decyzji ministra obrony narodowej, współdziałając z Departamentem Bezpieczeństwa Narodowego szczebla centralnego, który w sytuacji kryzysowej rozwijałby Krajowy Sztab Kryzysowy.

Opracowane dokumenty rozkazodawcze zostałyby przekazane za pośrednictwem Dyżurnej Służby Operacyjnej Sił Zbrojnych RP (DSO SZ RP) do odpowiednich Dyżurnych Służb Operacyjnych Rodzajów Sił Zbrojnych RP (DSO RSZ RP) i do dowódcy okręgu wojskowego, właściwego pod względem występowania sytuacji kryzysowej. DSO RSZ RP w trybie alarmowym uruchamiałyby siły i środki z podległych im jednostek, kierując je do antykryzysowego zgrupowania resortu obrony narodowej[59].

Jeżeli operacja antykryzysowa będzie miała charakter lokalny, a zagrożenie dotyczyć będzie jedynie obszaru województwa, dowodzenie zgrupowaniem antykryzysowym powinien przejąć szef wojewódzkiego sztabu wojskowego, którego organem pomocniczym byłaby grupa operacyjna utworzona na bazie wydziału operacyjnego WSzW oraz oddelegowanych oficerów rodzajów Sił Zbrojnych RP i przedstawicieli innych wydziałów uczestniczących w operacji antykryzysowej.

Jak już wspominano, szefowie WSzW są zobowiązani m.in. do współdziałania z odpowiednimi komórkami wojewódzkich zespołów reagowania kryzysowego w zakresie planowania i koordynacji udziału wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych RP w akcjach ratowniczych oraz przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych. Ponadto realizują oni m.in. zadania w zakresie administrowania zasobami osobowymi i świadczeniami rzeczowymi, planują udział wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych RP w akcjach ratowniczych oraz przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych, co predysponuje ich do objęcia dowództwa nad siłami resortu realizującymi niesienie wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa na obszarze województwa.

Mając na względzie uproszczenie procesu decyzyjnego oraz sprawność działania, obowiązujące regulacje prawne i zakres zadań realizowanych przez szefa WSzW, należy przenieść ciężar organizacji działań antykryzysowych sił resortu obrony narodowej i kierowania nimi w województwie na poziom WSzW. Wskaza-

[58] Zarządzenie nr 87 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 maja 2003 r. *w sprawie powołania i organizacji Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego przy Wojewodzie Dolnośląskim*, Wrocław 2003.

[59] R. Szymaniuk, *System kierowania reagowaniem...*, wyd. cyt., s. 185.

ne jest zatem, aby szef WSzW – z uwagi na ścisły i bezpośredni związek z organem administracji rządowej i samorządowej szczebla wojewódzkiego – przejął zadania przewidziane dotychczas dla dowódcy okręgu wojskowego w zakresie koordynacji użycia sił resortu obrony narodowej.

Szef WSzW powinien być jedynym przedstawicielem układu militarnego w realizacji zadań wynikających ze współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC) na terenie województwa. Istniejąca w strukturze WSzW Sekcja Planowania i Współdziałania z układem niemilitarnym może być postrzegana jako komórka właściwa do realizacji zadań w tym zakresie. Reforma administracyjna kraju stworzyła przesłanki do wzrostu roli wojewódzkich organów administracji niezespolonej, jakimi są WSzW, które z uwagi na ich ścisły związek z administracją cywilną (rządową i samorządową) powinny zyskać na znaczeniu.

Obecnie głównym koordynatorem działań szczebla terytorialnego jest dowódca okręgu wojskowego, co przy zasięgu terytorialnym okręgów wojskowych, obejmującym połowę obszaru kraju, jest wręcz niemożliwe. Procedury antykryzysowe z udziałem sił resortu obrony narodowej, inicjujące proces wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa, są najczęściej uruchamiane na szczeblu lokalnym. Natomiast zadania realizowane w ramach tego procesu wymagają zaangażowania sił i środków resortu w postaci wydzielenia określonego potencjału i utworzenia antykryzysowego zgrupowania sił i środków resortu obrony narodowej[60]. Skład i charakter tego zgrupowania będzie wypadkową analiz sytuacyjnych, prognozowania rozwoju zdarzeń i następstw.

Dowódcy okręgów wojskowych przejmą odpowiedzialność za dowodzenie i koordynację działań w chwili, gdy sytuacja kryzysowa obejmie więcej niż jedno województwo w ich rejonach odpowiedzialności (na obszarze administrowanych okręgów).

Zadania związane z realizacją wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa na obszarze województwa byłyby realizowane przez wydzielone siły i środki resortu, które stworzyłyby antykryzysowe zgrupowanie resortu obrony narodowej.

Najważniejszym zadaniem dowódcy zgrupowania – szefa WSzW, będzie utworzenie jednolitego systemu dowodzenia, który powinien zapewnić warunki do pomyślnej realizacji operacji antykryzysowej w ramach wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa oraz uwzględniać współdziałanie z głównymi siłami podporządkowanymi wojewodzie.

Powierzenie kierownictwa nad całością sił wojskowych, realizujących wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa, szefowi WSzW jest uzasadnione tym, że szef WSzW m.in.:

„– opracowuje, uzgadnia i uaktualnia plan udziału sił i środków resortu obrony narodowej w działaniach antykryzysowych oraz zapoznaje z jego treścią właściwe organy administracji państwowej i jednostki gospodarki narodowej;

---

[60] Tamże, s. 187.

– jest najważniejszym organem organizującym współdziałanie pomiędzy układem niemilitarnym (wnioskującym o wsparcie) a resortem obrony narodowej na terenie województwa;

– jest organizatorem ćwiczeń, których celem jest rozwijanie zasad i procedur współdziałania wojsk z siłami układu niemilitarnego na administrowanym terenie;

– ma możliwość zapewnienia właściwej organizacji wszelkich działań antykryzysowych realizowanych siłami resortu na administrowanym terenie (województwie)"[61].

Ponadto problemy koordynacji, planowania, organizowania i kontrolowania działań oraz szkolenia nie mogą być rozdzielane pomiędzy różnych wykonawców, jeśli dotyczą tego samego zagadnienia (obszaru), ponieważ w przypadku zakłócenia lub niepowodzenia prowadzonych działań doprowadzi to do rozmycia odpowiedzialności za ich skuteczność oraz uniemożliwi szybką reakcję rezerwowych sił i środków.

W celu usprawnienia jakości działania i dowodzenia szef WSzW we współdziałaniu z wojewodą powinien realizować – z udziałem podległego stanu osobowego, dowódców jednostek wydzielonych do działań antykryzysowych oraz przedstawicieli wojewody – treningi sztabowe połączone z rekonesansem, które pozwolą zapoznać się z charakterem możliwych sytuacji kryzysowych oraz możliwościami prowadzenia skutecznych działań antykryzysowych w ramach wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa, w prognozowanych miejscach ich wystąpienia. Duże znaczenie dla sprawności kierowania procesem wojskowego wsparcia, a w efekcie skuteczności działań antykryzysowych, będą miały także szkolenia i ćwiczenia organizowane przez szefa WSzW z udziałem sił wydzielonych do działań antykryzysowych.

Wprowadzenie do działań oddziałów i pododdziałów wojska w ramach wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa może odbywać się trzema sposobami: podstawowym, alarmowym oraz nakazowym.

W sposobie podstawowym – przedstawiciel określonego szczebla administracji samorządowej, gdzie nastąpiło zagrożenie – powiadamia ogniwa nadrzędne (do wojewody włącznie). Wojewoda powiadamia szefa WSzW, który z kolei zarządza przystąpienie do akcji określonych jednostek wojskowych, stanowiących część lub całość zgrupowania antykryzysowego resortu obrony narodowej w danym województwie. Powiadomienie powinno być poparte pisemnym wnioskiem wojewody. Sposób ten stosuje się w sytuacji narastającego kryzysu i stopniowego wprowadzania sił i środków.

W sposobie alarmowym – dowódca jednostki wojskowej znajdującej się na obszarze lub w sąsiedztwie, na którym zaistniała sytuacja kryzysowa lub mogą wystąpić jej skutki, samodzielnie lub w przypadkach szczególnych – na zapotrzebowanie terenowych władz administracyjnych, wprowadza do akcji wyznaczone (wydzielone) siły i środki.

---

[61] Tamże.

W sposobie nakazowym – włączanie się wyznaczonych jednostek wojskowych do akcji następuje na podstawie decyzji ministra obrony narodowej lub na rozkaz szefa Sztabu Generalnego WP, dowódcy wojsk lądowych, dowódcy okręgu wojskowego, jednostki wojskowej. Sposób ten stosuje się w celu efektywnego wykorzystania zasobów wykonania otrzymanego zadania.

Podobne do przedstawionych wcześniej rozwiązania z zakresu organizacji administracji publicznej na rzecz zapewnienia sprawnego wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa powinny funkcjonować na szczeblu powiatu i gminy.

Obecnie starostowie, prezydenci miast (burmistrzowie i wójtowie) powołali przedstawicieli organów administracji wojskowej podległych szefom WSzW, z właściwych terytorialnie wojskowych komend uzupełnień, do organizowanych przez siebie powiatowych i gminnych zespołów reagowania kryzysowego. Struktura powiatowych i gminnych zespołów reagowania kryzysowego jest bardzo podobna do struktury ich wojewódzkich odpowiedników[62]. Umożliwia to przeprowadzenie prostych zmian organizacyjnych, które pozwoliłyby wydzielić na szczeblu powiatu organy decyzyjne (starosta powiatu, prezydent miasta, burmistrz, wójt), organy opiniodawczo-doradcze, skupiające liderów administracji publicznej danego szczebla i organy sztabowe, w które przekształciłyby się funkcjonujące obecnie w ramach powiatowych i gminnych zespołów reagowania kryzysowego grupy robocze.

Za koordynację działań jednostek wojskowych w ramach wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa na szczeblu powiatu i gminy powinni być odpowiedzialni komendanci WKU, rozwijający w sytuacjach kryzysowych stanowiska kierowania wojskowych komend uzupełnień (SK WKU).

SK WKU posiadają pełną orientację o stanie zagrożenia na administrowanym terenie, zbierają aktualne informacje z administrowanego terenu i na bieżąco informują o rozwoju sytuacji GO WSzW (DSO WSzW). Są w gotowości do:

– koordynowania działania jednostek wojskowych biorących udział w akcjach kryzysowych na terenie administrowanym przez dane WKU;

– organizowania współdziałania jednostek wojskowych z jednostkami Policji, Państwowej Straży Pożarnej, formacjami samoobrony i ochotniczymi drużynami ratowniczymi organizowanymi przez terenowe organy administracji państwowej;

– z chwilą zaistnienia zagrożenia, udzielają pomocy administracji lokalnej w przygotowaniu wniosków o użycie sił i środków wojskowych w akcji ratowniczej i usuwaniu skutków klęsk żywiołowych oraz katastrof, określając ilość sił i środków koniecznych do akcji ratowniczych, czas, miejsce i sposób działania, kierowania oraz koordynowania akcją, punkty kontaktowe, miejscowe zabezpieczenie logistyczne.

---

[62] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania*, DzU z 2002 r., nr 215, poz. 1818.

Przyjmując, że zagrożenie kryzysowe w początkowej fazie będzie miało charakter lokalny, proces uruchomienia wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa zostanie zainicjowany na szczeblu gminy lub powiatu. W sytuacji gdy siły cywilne wyczerpią swoje możliwości działania, liderzy szczebla gminnego lub powiatowego zwrócą się z wnioskiem o uruchomienie wojskowego wsparcia do wojewody, który o zaistniałej sytuacji powiadomi szefa WSzW (prezentowany algorytm działania dotyczy podstawowego sposobu wprowadzenia do działań sił zbrojnych).

Szef WSzW jako dowódca zgrupowania antykryzysowego sił resortu ON w swoim województwie, dysponując kompetencjami władczymi, poprzez Dyżurną Służbę Operacyjną WSzW, zaalarmuje dowódców przewidzianych do działania jednostek wojskowych. Ponadto określi czas i miejsce stawiennictwa odpowiednich sił i środków. Określenie potrzeb władz cywilnych w zakresie wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa nastąpi na podstawie informacji pozyskanych z Wojewódzkiego Sztabu Kryzysowego, w którego pracach biorą udział przedstawiciele szefa WSzW. Na podstawie analizy i oceny sytuacji przeprowadzonych przez organ sztabowy wojewody będzie można wydzielić optymalną liczbę sił i środków przewidywanych do działania.

Przekazanie informacji przez wojewodę szefowi WSzW o konieczności podjęcia działań w ramach wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa uruchomi realizację wcześniej zaplanowanych przedsięwzięć. Wojewoda, jako lider administracji publicznej w województwie, ponosi odpowiedzialność za działania wszystkich sił zaangażowanych w proces reagowania kryzysowego, w tym za zakres i charakter wykorzystania sił zbrojnych. Szef WSzW uruchamiając proces wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa, o zaistniałej sytuacji i podjętych działaniach jedynie powiadomi przełożonych z resortu ON, nie czekając na akceptację przyjętego przez siebie sposobu użycia zgrupowania antykryzysowego. Taki algorytm kierowania i podejmowania decyzji znacznie przyspieszy uruchomienie przedsięwzięć wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa oraz czytelnie wskaże liderów odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg tego procesu. Dowodzenie zgrupowaniem antykryzysowym powinno odbywać się w ramach wojskowego systemu dowodzenia, zgodnie z zasadami przyjętymi w siłach zbrojnych.

W sytuacji gdy zagrożenie kryzysowe obejmie swoim zasięgiem więcej niż jedno województwo, odpowiedzialność za koordynację i dowodzenie nad poszczególnymi zgrupowaniami antykryzysowymi obejmie dowódca okręgu wojskowego. Wojewódzkie zgrupowania antykryzysowe i ich dowódcy (szefowie WSzW) będą bezpośrednio podlegać dowódcy okręgu wojskowego, wypełniającego rozkazy ministra ON. Użycie tych zgrupowań będzie uwarunkowane rozwojem sytuacji oraz koncepcją przeciwdziałania zagrożeniu, przekazaną w formie nakazowej ministrowi ON przez prezesa Rady Ministrów.

Aktywny udział przedstawicieli sił zbrojnych w pracach cywilnych organów administracji publicznej znacznie ułatwi koordynację działań. Przedstawiciele sze-

fa WSzW i komendanta WKU wchodzący w skład cywilnych organów sztabowych będą na bieżąco śledzić rozwój sytuacji, służąc merytoryczną pomocą urzędnikom cywilnym. Pozwoli to na właściwe określenie:

– rodzaju oczekiwanej pomocy;

– potrzeb dotyczących stanu osobowego (z podziałem na przewidywany do udziału w bezpośredniej akcji i do zabezpieczenia działań), środków (transportowych, inżynieryjnych, chemicznych, statków powietrznych);

– zakresu przewidywanych prac;

– zakresu zabezpieczenia logistycznego ze strony władz cywilnych dla działań wydzielonych sił i środków wojskowych etc.

Przedstawiciele sił zbrojnych oddelegowani do organów opiniodawczo-doradczych i sztabowych zapewnią realizację sformułowanej przez M.P. Folletta zasady „bezpośredniego kontaktu", mówiącej, że koordynacja powinna być osiągana poprzez osobiste, bezpośrednie, poziome kontakty pracowników[63].

Zaproponowane rozwiązania strukturalne spełniają wymogi decentralizacji, pożądanej w efektywnych działaniach zbiorowych. Osiągnie się ją poprzez delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji i inicjowania procesu wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa na poziom szefa WSzW. Ponadto spełniona zostanie zasada redukowania szczebli zarządzania do minimum dającego się pogodzić z optymalną efektywnością.

Prezentowana struktura zapewnia stały kontakt organów sztabowych wszystkich szczebli administracji publicznej, co umożliwia terminowy przepływ informacji o potencjalnych zagrożeniach. Komórki sztabowe, począwszy od szczebla powiatu, poprzez szczebel wojewódzki, sztaby poszczególnych resortów, na Departamencie ds. Bezpieczeństwa Narodowego skończywszy, pozyskiwałyby pożądane informacje, prowadząc ciągły monitoring potencjalnych zagrożeń, a następnie przesyłałyby je do organów wyższego szczebla, tworząc spójny system informacyjny. Wzajemne konsultacje prowadzone pomiędzy organami sztabowymi i sprawny przepływ informacji będą skutkować zebraniem danych ze wszystkich szczebli przez naczelny organ sztabowy – Departament ds. Bezpieczeństwa Narodowego. Pozwoli to na dokonanie oceny sytuacji, dysponując maksymalną liczbą danych dotyczących rozpatrywanego zjawiska, praktycznie na każdym szczeblu organizacji, co w konsekwencji znacznie ułatwi prognozowanie jego przebiegu, wypracowanie wariantów działania i finalnie opracowanie propozycji rozwiązania problemu dla organów decyzyjnych.

Współpraca i konsultacje organów sztabowych wszystkich szczebli wpłyną na wzrost efektywności funkcjonowania całego systemu reagowania kryzysowego, zgodnie z zasadą ogłoszoną przez H. Fayola, prekursora współczesnej nauki o administrowaniu, nazywaną „mostem Fayola". W myśl tej zasady możliwe, a zarazem wskazane jest utrzymywanie bezpośrednich kontaktów między komórkami

[63] H. Koontz, C. O'Donnell, *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, PWN, Warszawa 1969, s. 143.

znajdującymi się na tym samym poziomie hierarchii organizacyjnej, a podlegającymi różnym kierownikom.

Dla sprawnego koordynowania użycia wojska z działaniami organów administracji publicznej konieczne jest usprawnienie systemów łączności. Do funkcjonujących obecnie sieci łączności telefonicznej i radiotelefonicznej wskazane byłoby dołączenie sieci łączności utajnionej pomiędzy organami administracji publicznej oraz współdziałającymi z nimi organami administracji wojskowej. Wprowadzenie łączności utajnionej nie służyłoby ukryciu informacji przed opinią publiczną, lecz sprostaniu wymogom operacji szczególnego rodzaju oraz niedopuszczeniu do paniki i związanego z nią chaosu, zanim nie wyjaśni się wszystkich aspektów sytuacji kryzysowej. Nie zawsze wszyscy muszą znać konkretne aspekty zdarzenia związanego np. z aktem terroru, przynajmniej tak długo, dopóki nie zostaną podjęte w tajemnicy pewne działania dla dobra osób zagrożonych i udzielających im pomocy.

Jednolita sieć koordynacji kryzysowej oparta o system komputerowy, z możliwością przekazywania informacji o sytuacji na obszarze województwa, składania zapotrzebowań, przekazywania meldunków i informacji, gromadzenia danych o siłach i środkach użytych i pozostających w gotowości do użycia, znacznie przyspieszyłaby procedury decyzyjne. Kierowanie takim systemem powinno odbywać się na szczeblu wojewody, który odpowiadałby za wyposażenie współdziałających instytucji w sprzęt, oprogramowanie i szkolenie użytkowników oraz sprawność w toku eksploatacji.

Postulowane zmiany w strukturze administracji i systemie reagowania kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej obejmują w zasadniczej części łączenie już istniejących komórek organizacyjnych w celu dokonania czytelnego podziału zadań i zakresu kompetencji. Czytelne rozdzielenie organów decyzyjnych, opiniodawczo-doradczych i sztabowych pozwoli na efektywniejsze wykorzystanie sił zbrojnych w realizacji wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa.

Organizacja wojewódzkiego, powiatowych i gminnych organów opiniodawczo-doradczych i sztabowych oraz wydzielenie w nich miejsca dla przedstawicieli szefa WSzW i komendanta WKU zapewni bezpośredni kontakt wszystkich najważniejszych osób w gminie, powiecie, województwie pod kierownictwem lidera administracji publicznej danego szczebla, odpowiedzialnego za organizację, koordynację działań w ramach wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa (wojewody, starosty, burmistrza, prezydenta miasta), da gwarancję, że wysiłki wszystkich instytucji będą zgrane i skupione na jasno, jednakowo rozumianym celu działania.

Skutecznym rozwiązaniem jest sytuacja, kiedy koordynatorem działań wszystkich sił i środków jest najważniejsza osoba na danym terenie (wojewoda, starosta, burmistrz, prezydent miasta). Osoba ta ma największy zakres uprawnień do podejmowania decyzji, więc najskuteczniej może osiągnąć stawiany przed władzami lokalnymi cel działań w sytuacjach kryzysowych – ograniczenie skutków działań negatywnych i przywrócenie normalnego funkcjonowania regionu.

Praca przedstawicieli terenowych organów administracji wojskowej w cywilnych strukturach antykryzysowych pozwoli na precyzyjne wydzielenie oddziałów i pododdziałów wojska przewidywanych do użycia w ramach wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa, zgodnie z obowiązującymi w siłach zbrojnych zasadami, dzięki czemu procedury uruchamiane są szybko, bez konieczności prowadzenia dodatkowych wyjaśnień, uzgodnień. Dodatkowo dobre kontakty służbowe i pozasłużbowe osób pełniących najważniejsze funkcje w województwie pozwolą przyspieszyć obowiązujące procedury.

Pozytywne skutki dla współdziałania WSzW z organami administracji publicznej przynoszą szkolenia organizowane przez wojewodów, szefów WSzW i szefów innych instytucji. Mają one duży wpływ na wyrabianie umiejętności osób zaangażowanych w działania na rzecz bezpieczeństwa obywateli. Pozwalają uzmysłowić najważniejszym osobom w województwie zasady współdziałania środowiska cywilnego z siłami zbrojnymi, potrzebę ciągłej i szybkiej wymiany informacji, możliwości wykorzystania sił i środków wojskowych dla potrzeb bezpieczeństwa obywateli w sytuacji wystąpienia zagrożeń niemilitarnych.

Podczas opracowania głównych dokumentów planistycznych na szczeblu województwa, powiatu, miasta, gminy wskazane jest włączenie przedstawicieli szefów WSzW i wojskowych komendantów uzupełnień w skład zespołów autorskich z takim samym zakresem uprawnień i obowiązków, jakie posiadają inni pracownicy organów administracji publicznej. W końcowym etapie szefowie WSzW, wojskowi komendanci uzupełnień po sprawdzeniu części dokumentów planistycznych, które dotyczą wojskowego wsparcia działań sektora pozamilitarnego, potwierdzaliby ich zasadność w arkuszu uzgodnień. W analogiczny sposób powinno się odbywać uaktualnianie planów. Umożliwi to:

– najefektywniejsze wykorzystanie, przewidywanych do użycia w sytuacjach kryzysowych, sił i środków wojskowych;

– rozpatrzenie kwestii spornych, czy też budzących wątpliwości na etapie planowania; racjonalne uwzględnienie potrzeb i możliwości wszystkich instytucji przewidywanych do działania na danym terenie;

– pełną znajomość głównych dokumentów przez wszystkich wykonawców zaangażowanych w działania w ramach wojskowego wsparcia dla władz cywilnych i społeczeństwa, co zaowocuje skutecznym i sprawnym działaniem podczas faktycznego wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz zrozumieniem decyzji wojewody, starosty, prezydenta miasta, burmistrza, wójta[64].

Dla efektywnego udziału przedstawicieli szefów WSzW w pracach komórek administracji cywilnej, odpowiedzialnych za reagowanie kryzysowe i równocześnie sprawne funkcjonowanie WSzW i WKU w sytuacji wystąpienia zagrożeń niemilitarnych, niezbędne wydaje się zwiększenie etatowych struktur czasu pokoju w terenowych organach administracji wojskowej. Nie muszą to być żołnierze za-

[64] J. Pięta, *Współdziałanie Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego Wrocław z organami administracji publicznej w sytuacji wystąpienia zagrożeń niemilitarnych*, praca studyjna, AON, Warszawa 2004, s. 68.

wodowi, gdyż z doświadczeń wynika, że również cywilni pracownicy wojska (zwłaszcza jeżeli byli żołnierzami zawodowymi) znakomicie sobie radzą podczas prac zespołów reagowania kryzysowego. Struktury etatowe WSzW i WKU należałoby tak powiększyć, aby w sytuacji kryzysowej zapewnić ciągłą, całodobową, sprawną pracę wszystkich elementów systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. Należy się bowiem liczyć z pracą jednocześnie w organach sztabowych poszczególnych szczebli co najmniej kilku osób wydzielonych ze składu etatowego WSzW i WKU, którym należy zapewnić zmianowość, co spowoduje wyłączenie tych osób z pracy w macierzystych WSzW i WKU[65].

Przy obecnych strukturach etatowych powoduje to ogromne obciążenie pozostałych pracowników organów terenowej administracji wojskowej i po kilku dniach spadek efektywności.

[65] Tamże, s. 69.

5. Strategia osiągania docelowego modelu wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa

Jako podstawę strategii osiągania docelowego modelu WWWCiSp przyjęto uniwersalną naczelną 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"[1].

Istota problemu sprowadza się zatem do określenia takiego zakresu działań usprawniających, który zapewniałby sprawne wydzielanie wojsk i ich efektywne działanie na rzecz władz cywilnych i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń 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.

Ze względu na ograniczenia wynikające m.in. z aktualnego stanu zorganizowania poszczególnych podmiotów – wojskowych i cywilnych, współdziałających w realizacji zadań WWWCiSp, do rozwiązania powyższego problemu zastosowano metodę adaptacyjno-innowacyjną polegającą na połączeniu metody zmian adaptacyjnych i metody zmian innowacyjnych jako typowych metod usprawniania i doskonalenia organizacji[2].

Metoda adaptacyjna polega na dostosowaniu funkcjonowania organizacji bez jej zasadniczej zmiany. Oznacza to, że rozwiązania adaptacyjne obejmują niezbędne przystosowanie podmiotów wojskowych i cywilnych, m.in. pod względem strukturalnym, wyposażenia, wyszkolenia i procedur działania.

Metoda innowacyjna polega na zmianie i przyjęciu nowej „filozofii" proponowanych rozwiązań, koniecznych ze względu na wymogi przygotowania i prowadzenia WWWCiSp. Nowe propozycje uznane za konieczne dotyczą przede wszystkim zmiany – w niezbędnym zakresie – przepisów prawa, koncepcji kierowania i koordynacji połączonych cywilno-wojskowych działań realizowanych w ramach WWWCiSp – jako rozwiązań nowych w stosunku do obecnie funkcjonujących.

---

[1] A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1969, s. 161.

[2] A.K. Koźmiński, K. Obłój, *Zarys teorii równowagi organizacyjnej*, Warszawa 1989, s. 302–320.

5.1. Zakres regulacji prawnych

Na progu XXI wieku przed siłami zbrojnymi – głównym i decydującym narzędziem bezpieczeństwa, stanęło wyzwanie podjęcia i osiągnięcia zdolności do wypełniania misji nieorężnych, do których obok tworzenia więzi państwowych, narodowych i społecznych, poprzez wychowanie i szkolenie wojskowe, należy właśnie wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb[3].

Dlaczego wojskowe wsparcie jest tak bardzo konieczne i potrzebne władzom cywilnym i społeczeństwu w XXI wieku?

Odpowiedzią niech będzie wypowiedź izraelskiego ministra spraw zagranicznych Szimona Peresa: „Mamy armie, które nie mają z kim walczyć, i niebezpieczeństwa, przed którymi nie ma nas kto ochraniać"[4].

Wyzwania i zagrożenia XXI wieku z terroryzmem na czele udowodniły, iż nie można, ze względu na potrzebę zapewnienia i pomnażania bezpieczeństwa, utrzymywać sił zbrojnych tylko do działań orężnych. Znaczenie zagrożeń niemilitarnych podkreśla W. Kitler, argumentując: „Jeśli więc w przeszłości główny wpływ na obronę narodową wywierały zagrożenia o charakterze militarnym, to obecnie i w przyszłości źródło rozszerzenia zakresu obrony stanowią zagrożenia innej natury – gospodarcze, ekologiczne, społeczne oraz klęski naturalne i katastrofy techniczne"[5].

O trafności tego spostrzeżenia przekonaliśmy się podczas powodzi w lecie 1997 roku, kiedy to, ze względu na rozmiar, zasięg oraz często bezradność władz i służb cywilnych, do akcji przeciwpowodziowej zostało zaangażowane wojsko. Okoliczności, w których to nastąpiło, a przede wszystkim presja czasu spowodowały, iż często żołnierze angażowani byli w sposób nieprzemyślany, nieplanowy, a wręcz traktowani jako tania siła robocza do układania worków z piaskiem. Było to oczywiście konsekwencją braku wcześniej przygotowanych planów użycia sił zbrojnych w sytuacjach niemilitarnych, począwszy od braku podstaw prawnych po błędną koordynację i często fatalne wykorzystanie sprzętu technicznego.

Dlatego bezpośrednio po powodzi zgłoszono kilka postulatów szerokiego wykorzystania wojska do wsparcia sektora cywilnego, m.in. w raporcie Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 1997 roku czytamy: „[...] suma naszych doświadczeń w ostatnich latach wskazuje, że wojska używa się nie tylko do walki, ale także do akcji ratowniczych i do zapewnienia porządku wewnętrznego. A zatem do każdej z wymienionych funkcji trzeba mieć wojsko wcześniej przygotowane" (podkreśl. A.S.)[6].

---

[3] Zob. J. Flis, *O misjach, funkcjach, celach i zadaniach sił zbrojnych*, „Zeszyty Naukowe AON" 2004, nr 1, s. 11.

[4] „Rzeczpospolita" z 13–14.10.2000 r.

[5] W. Kitler, *Obrona narodowa III RP...*, wyd. cyt., s. 66.

[6] *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, Warszawa 1997, s. 28.

Jak zatem przygotować odpowiednio wcześniej siły zbrojne do tak ważnego (zarówno dla wojska, jak i władz cywilnych i społeczeństwa) zadania, jakim jest wsparcie wojskowe?

Rozpocząć należy przede wszystkim od jasnych i precyzyjnych zapisów prawnych w tym obszarze, bez których nie jest możliwe tworzenie planów, procedur i zasad użycia sił zbrojnych. Zmiany w aktach prawnych muszą nastąpić nie tylko w regulacjach dotyczących strony wojskowej, ale również w wielu dokumentach regulujących funkcjonowanie sektora cywilnego. Temu właśnie problemowi poświęcony jest niniejszy podrozdział.

5.1.1. Aktualny stan prawny wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa – ocena i wnioski

Badania nad wojskowym wsparciem władz cywilnych i społeczeństwa przeprowadzone w Akademii Obrony Narodowej umożliwiły określenie najważniejszych dziedzin, w których sektor cywilny może i powinien otrzymać wsparcie ze strony sił zbrojnych. Do dziedzin tych zaliczono: ochronę ludności, środowiska i dóbr kultury; ratownictwo; bezpieczeństwo i porządek publiczny; pomoc humanitarną; funkcjonowanie organów władz i ważnych instytucji publicznych; ochronę granicy państwowej; funkcjonowanie służb użyteczności publicznej, mediów komunalnych; edukację na rzecz bezpieczeństwa.

Gotowość udzielania wsparcia władzom cywilnym i społeczeństwu w tych obszarach potwierdzają badania socjologiczne przeprowadzone w pierwszych latach przemian ustrojowo-gospodarczych. Przedmiotem badań była transformacja funkcji wojska, jaka zaszła po roku 1989 oraz kolejnych redefinicjach doktryny i strategii obronnej w opinii samych wojskowych[7]. Badania wykazały, iż kadra wojskowa jest świadoma wielofunkcyjności armii oraz możliwości jej wykorzystania do zadań nie tylko militarnych. Większość respondentów (93%) uznała, iż pierwszoplanową rolą sił zbrojnych jest obrona terytorium kraju oraz powstrzymanie potencjalnego przeciwnika przed agresją (69%). Ale równocześnie przeprowadzone sondaże wskazały na znaczną popularność niektórych funkcji o charakterze pozamilitarnym. Do zadań drugoplanowych zaliczono pomoc w likwidacji skutków klęsk żywiołowych (51%) oraz realizację przedsięwzięć w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego (42%). Kolejna funkcja wojska to udział w obywatelskim wychowaniu młodego pokolenia (41%), a także niesienie pomocy humanitarnej innym krajom (49%). Natomiast za niedopuszczalne zadanie dla sił zbrojnych respondenci uznali zapewnienie ładu i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa (zadania policyjne) (58%) oraz wykonywanie prac na rzecz gospodarki narodowej i środowiska cywilnego (budowa dróg, mostów, akcje żniwne, wykopki itd.)

[7] Por. S. Jarmoszko, *Przemiany w Siłach Zbrojnych RP pierwszej dekady transformacji ustrojowej (Analiza zasadniczych przeobrażeń z pogłębioną eksploracją sfery organizacyjnej i społecznej)*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 2000, s. 98–99.

(45%). Zadania te w opinii żołnierzy mogłyby negatywnie rzutować na wizerunek wojska w społeczeństwie, czego doświadczono w minionych latach.

Dokonując krytycznej oceny stanu organizacyjno-prawnego, bazowano przede wszystkim na źródłach prawa, w tym ustawach, rozporządzeniach oraz innych dokumentach normatywnych.

Podstawą przygotowania i wykorzystania SZ w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego jest system prawny, na czele z konstytucją oraz ustawą o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Te akty prawne były tworzone w okresie (zwłaszcza ustawa o powszechnym obowiązku obrony z roku 1967), gdy dominującą misją sił zbrojnych była obrona militarna, stąd też zadania, struktury, wyposażenie i wyszkolenie wojska były ukierunkowane na walkę zbrojną, a nie na misje nieorężne.

Spośród innych aktów prawnych analizie poddano m.in.: ustawę o stanie klęski żywiołowej, ustawę „Prawo ochrony środowiska", ustawę o ochronie przeciwpożarowej, ustawę o Państwowej Straży Pożarnej, ustawę „Prawo atomowe", ustawę o bezpieczeństwie morskim, ustawę „Prawo Lotnicze", ustawę o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

Regulacje zawarte w powyższych dokumentach normują zakres wsparcia wojskowego jedynie w ogólnym zarysie, dając podstawę jego realizacji, nie wchodząc w szczegóły organizacyjne. Jest to zgodne z regułą prawa administracyjnego, według której ustawa z założenia ma przetrwać wiele lat, dlatego jej ogólne formułowanie sprzyja długoterminowemu funkcjonowaniu. Wobec powyższego ww. ustawy nałożyły obowiązek szczegółowego unormowania udziału wojska w działaniach niemilitarnych przez wydanie rozporządzeń i innych regulacji szczegółowych (np. porozumień, zarządzeń, decyzji). Rozporządzenia są głównym sposobem konkretyzacji ustawy, którego celem jest dostosowanie bardzo abstrakcyjnie i generalnie sformułowanych przepisów ustawy do realnej sytuacji administrowania[8].

W przedmiotowej materii, ze względu na stosunkowo „świeżą" datę wydanych ustaw, brak jest większości dokumentów wykonawczych, np. rozporządzenia o zasadach działania służb ruchu lotniczego, czy rozporządzenia ministra obrony narodowej i ministra właściwego ds. środowiska w sprawie realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska.

Innym rozwiązaniem praktykowanym w prawie administracyjnym jest zawieranie porozumień administracyjnych, które mogą być zawarte w granicach działania organów administracyjnych, a jego przedmiotem są sprawy podjęcia i prowadzenia wspólnej działalności w formach innych niż cywilnoprawne[9]. Oczekiwane jest zawarcie takiego porozumienia pomiędzy ministrem obrony narodowej a ministrem właściwym ds. zdrowia w sprawie ratownictwa medycznego.

Z kolei w ustawie o stanie klęski żywiołowej oraz w rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy o udziale wojska w zapobieganiu skutkom klęsk żywioło-

[8] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, PWN, Warszawa 2000, s. 118.

[9] Tamże, s. 134.

wych lub ich usuwaniu enigmatycznie potraktowano sprawę koordynacji udziału wojska w czasie stanu klęski żywiołowej. Rozporządzenie stanowi, iż wsparcie wojskowe nastąpi na podstawie wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego, po uzgodnieniu tego planu z ministrem ON, natomiast za koordynację odpowiadają organy, na których terenie wystąpiło zjawisko klęski żywiołowej. Uściślenie tych zapisów wnoszą dwa nowe rozporządzenia wydane na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 r. w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania[10] oraz rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień[11].

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania określiło, iż do szczegółowych zadań dowódców okręgów wojskowych w zakresie udziału oddziałów i pododdziałów wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, akcji poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego, a także oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwiania należy:

a) planowanie, organizowanie i koordynowanie współpracy z terenowymi organami dowodzenia i jednostkami wojskowymi oraz z właściwymi organami administracji publicznej, formacjami obrony cywilnej i innymi wyspecjalizowanymi służbami ratowniczymi, a także wspólne szkolenie obronne przewidziane w planach szczebla centralnego i okręgowego,

b) planowanie użycia jednostek wojskowych, rozmieszczonych na obszarze okręgu, w akcjach ratunkowych na rzecz poszkodowanych wojsk i ludności,

c) przygotowywanie sił i środków do udziału w akcjach ratowniczych oraz likwidacji skutków awarii, katastrof i klęsk żywiołowych, w tym wywołanych atakami terrorystycznymi z użyciem środków chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych.

Rozporządzenie przewiduje również inne formy wojskowego wsparcia, między innymi poprzez: współpracę z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa w zakresie upowszechniania problematyki patriotyczno-obronnej i popularyzowania spraw obronności i wojska; wymianę doświadczeń oraz informacji rozpoznawczych o terenie, infrastrukturze, przeszkodach naturalnych i sztucznych, a także o warunkach hydrometeorologicznych; określanie, w przypadku prowadzenia akcji humanitarnych i w sytuacjach kryzysowych, form współdziałania przy niesieniu pomocy poszkodowanym.

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień określiło, iż do zadań szefów wojewódzkich sztabów wojskowych w szczególności należy koordynowanie użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych

[10] DzU z 2004 r., nr 40, poz. 355.
[11] DzU z 2004 r., nr 66, poz. 613.

i likwidacji ich skutków, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego poprzez:

d) współdziałanie z wojewodą w zakresie planowania i koordynacji udziału wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych RP w akcjach ratowniczych oraz przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych,

e) współdziałanie z wojewodą i dowódcami jednostek wojskowych w planowaniu i organizowaniu przedsięwzięć logistycznych pozamilitarnych ogniw obronnych na rzecz jednostek wojskowych przegrupowujących się przez obszar województwa lub prowadzących na nim działania bojowe,

f) współdziałanie z wojewodą w planowaniu przedsięwzięć z zakresu ochrony ludności województwa, w tym ewakuacji rodzin kadry zawodowej i pracowników.

W kontekście wydanych rozporządzeń wykonawczych pilną sprawą staje się precyzyjne uregulowanie zasad użycia poszczególnych sił i służb, zwłaszcza w zakresie ratownictwa oraz zwalczania klęsk żywiołowych i usuwania ich skutków. Zauważyć należy, iż regulacje te są rozproszone w kilku, a nawet kilkunastu różnych ustawach oraz aktach wykonawczych, które określają zasady postępowania oraz organizację poszczególnych dziedzin ratownictwa. Brak jest generalnej ustawy normującej całościowo problem ratownictwa w Polsce, z dokładnym określeniem zasad udziału w akcjach, kierowania działaniami ratowniczymi, ponoszenia kosztów oraz odpowiedzialności. Próbę takiej regulacji stanowi projekt ustawy o krajowym systemie ratowniczym przygotowany przez zespół powołany przez ministra spraw wewnętrznych i administracji.

Projekt ustawy określa, iż krajowy system ratowniczy stanowi wykonawczy element systemu bezpieczeństwa obywatelskiego[12], zapewniający podejmowanie działań ratowniczych w przypadku zagrożeń dla życia, zdrowia, mienia i środowiska. System obejmuje następujące dziedziny ratownictwa: podczas pożarów, techniczne, chemiczne, ekologiczne, medyczne, podczas powodzi i innych katastrof naturalnych, górnicze, górskie i wodne, morskie, poszukiwanie osób zaginionych, poszukiwanie i ratownictwo lotnicze i inne rodzaje.

W kolejnych artykułach omawianego projektu ustawy określone zostały szczegółowe zadania poszczególnych rodzajów ratownictwa oraz podmioty, które te zadania wykonują. Regulacji poddano również zasady powiadamiania i kierowania do działań ratowniczych oraz zasady dowodzenia i uprawnienia osób dowodzących działaniami w przypadku wystąpienia określonych rodzajów zdarzeń. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście wydarzeń w Północnej Osetii, w związku z zamachem terrorystycznym dokonanym 3 września 2004 roku w budynku szkoły podstawowej. Dyskusje prowadzone w mediach na temat przygoto-

[12] **System bezpieczeństwa obywatelskiego** zgodnie z projektem z dnia 21.08.2003 r. ustawy *o bezpieczeństwie obywatelskim* – to zespół norm i gwarancji prawnych oraz sposób zorganizowania organów władzy i administracji publicznej i innych osób prawnych, stwarzających formalne i praktyczne warunki ochrony obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia i zdrowia lub powodującymi straty materialne oraz minimalizowania ich skutków i kształtowania otoczenia sprzyjającego harmonijnemu i zrównoważonemu rozwojowi społeczeństwa.

wania naszego państwa, w tym instytucji publicznych (np. szkół) oraz służb mundurowych, do reagowania na podobne zdarzenia jednoznacznie wykazały, iż brak jest podstaw prawnych do użycia jednostek antyterrorystycznych SZ w celu wzmocnienia sił policji w przypadku kryzysu polityczno-militarnego oraz procedur współdziałania i koordynacji sił ratowniczych (cywilnych i wojskowych) w przypadku takich wydarzeń. Obecnie trwają prace nad nowelizacją przepisów prawnych obowiązujących w tym zakresie, ale są to zaledwie zabiegi kosmetyczne, przy generalnym braku ustawy (np. o bezpieczeństwie narodowym, obronie narodowej lub o zarządzaniu kryzysowym) normującej te, jakże ważne kwestie.

Niestety nie można też nie zauważyć, iż regulacje zawarte w projekcie ustawy o krajowym systemie ratowniczym stoją w sprzeczności z przepisami zawartymi w ustawach już obowiązujących. Przykładem jest propozycja powołania **powiatowych centrów ratowniczych**, jako komórek organizacyjnych komendy powiatowej PSP, które koordynowałyby działania ratownicze na terenie powiatu.

Tymczasem ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym powołała do życia **powiatowe centra ratunkowe**, usytuowane w strukturze powiatowej administracji zespolonej, które właśnie takie zadania wykonują. Podobnych przykładów rozbieżności można by podać jeszcze kilka. Warto jednak zauważyć, iż projekt tej ustawy stanowi próbę spojrzenia na ratownictwo w Polsce oraz najważniejsze zagadnienia w tym obszarze w sposób całościowy, co jest niewątpliwie wartościowe i niezmiernie potrzebne.

W dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego dokonano analizy ustawy o stanie wyjątkowym oraz ustaw o Policji i o Żandarmerii Wojskowej. W oparciu o te przepisy ustalono, iż wojsko może być wykorzystane do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Żołnierzom przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonania zadań, uprawnienia policjantów.

Zapisy ustawowe zostały uszczegółowione w dwóch dokumentach wykonawczych, tj.: rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 marca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego oraz zasad użycia broni palnej przez te jednostki[13] oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego oraz zasad użycia broni palnej przez te jednostki stanowi, iż użycie wojska do pomocy Policji zarządzają ministrowie obrony narodowej oraz spraw

[13] DzU z 1991 r., nr 26, poz. 104.

wewnętrznych i administracji na podstawie decyzji prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Oddziały sił zbrojnych mogą być użyte w szczególności do:

– ochrony i obrony obiektów;

– osłony lub izolacji określonych obiektów, dróg, wydzielonych ulic lub części miast;

– wspierania działań oddziałów policji przywracających bezpieczeństwo i porządek publiczny – gdy to się okaże niezbędne.

Oddziały wojskowe w czasie wykonywania zadań pozostają w strukturze organizacyjnej i w wojskowym systemie dowodzenia, mają również prawo używać środków przymusu bezpośredniego i broni palnej zgodnie z ustawą o Policji.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego ustala natomiast, iż minister ON po uzgodnieniu z ministrem właściwym ds. wewnętrznych wyznacza zadania oddziałów SZ w czasie stanu wyjątkowego do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli zastosowane siły i środki zostały wyczerpane.

Problem wojskowego wsparcia w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest sprawą drażliwą przede wszystkim z moralnego punktu widzenia. Doświadczenia z okresu stanu wojennego w Polsce powodują, iż sami wojskowi niechętnie odnoszą się do tej funkcji wojska. Równocześnie jednak należy zdawać sobie sprawę z tego, że niezgodność z interesami określonych grup społecznych nie może być przeszkodą w wykonywaniu zadań wynikających z istoty racji stanu (podstawowych interesów państwa).

5.1.2. Kierunki dostosowania systemu prawnego dla potrzeb wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa

Dokonując propozycji zmian w zakresie regulacji prawnych wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa, już na wstępie należy zastrzec, iż zmiany te muszą podążać niejako dwoma torami: po pierwsze – poprzez nowelizację dokumentów już istniejących, wśród których najważniejszymi są Konstytucja RP z 1997 r. oraz ustawa z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, po drugie – opracowanie nowych dokumentów, które regulowałyby nie tylko kwestię WWWCiSp, ale całościowo problematykę bezpieczeństwa narodowego, w tym obrony narodowej.

Konstytucja III RP w art. 26 postanawia: „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic". Jest to więc cel wybitnie orężny, dotyczący zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego granic. Ustawa zasadnicza nie przewiduje dla sił zbrojnych zadań związanych np. z zagrożeniami niemilitarnymi. Tymczasem już w kilka miesięcy po jej uchwaleniu, w lipcu

tego samego roku, siły zbrojne zostały wykorzystane również do działań nieoręż-nych, związanych z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków powodzi, która nawiedziła południowo-zachodnią Polskę.

Pomimo upływu kilku lat od tych wydarzeń nie doczekaliśmy się zmian w konstytucji, chociaż argumentów przemawiających za potrzebą poszerzenia misji sił zbrojnych jest wiele.

Jeżeli sięgniemy do historii ustawodawstwa polskiego, to należy przytoczyć Konstytucję z 3 maja 1791 r., w której – jak oceniają to współcześni – „sprawy bezpieczeństwa i obrony zostały tak precyzyjnie i trafnie ujęte, że pozostają do dzisiaj niedoścignionym wzorem"[14]. Jeżeli chodzi o zapisy dotyczące sił zbrojnych, to Konstytucja z 1791 r. stanowi, iż wojsko „[...] winno narodowi strzeżenie granic i spokojności powszechnej", a użyte być może „na ogólną kraju obronę, na strzeżenie fortec i granic lub na pomoc prawu, gdyby kto egzekucji jego nie był posłusznym". Ogólna obrona kraju odnosiła się do wszystkich zagrożeń, z którymi borykało się ówczesne państwo polskie, w tym również z zagrożeniami niemilitarnymi.

Wracając do teraźniejszości, warto sięgnąć do zapisów Koncepcji Strategicznej Sojuszu przyjętej w kwietniu 1999 roku, w której czytamy: „[...] w ostatnich dziesięciu latach pojawiły się również nowe zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego, jak np. eksterminacja ludności, konflikty etniczne, kryzysy gospodarcze, niestabilność polityczna i proliferacja broni masowego rażenia". Wobec powyższego „[...] władze cywilne coraz częściej potrzebują środków wojskowych, z drugiej strony dla operacji militarnych ogromne znaczenie ma wsparcie cywilne [...]". Zapisy koncepcji przekładają się w praktyce na ścisłą współpracę cywilno-wojskową, której jednym z wymiarów jest wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych, czego przykładem może być misja stabilizacyjna w Iraku.

W Konstytucji USA zaakcentowano duże znaczenie Gwardii Narodowej, która jest jednym z najważniejszych instrumentów bezpieczeństwa, wykorzystywanym w pierwszej kolejności do przeciwdziałania zagrożeniom lokalnym i stanowym. Zapis Poprawki II do Konstytucji stanowi, że „[...] dobrze zorganizowana milicja (współcześnie Gwardia Narodowa – amerykańska Obrona Terytorialna – A.S.) jest niezbędna dla bezpieczeństwa wolnego państwa". Amerykański sekretarz obrony, oceniając znaczenie Gwardii Narodowej (GN), powiedział: „Nie możemy walczyć, narzucać porozumień pokojowych i brać udziału w misjach humanitarnych bez udziału GN i sił rezerwy". Natomiast M. Flemming, wypowiadając się na łamach „Homeland Defence Journal", stwierdził, że: „GN [...] może nabrać większego znaczenia w obronie kraju, zwłaszcza w udzielaniu wsparcia wojskowego dla władz cywilnych podczas klęsk i katastrof, niepokojów społecznych i innych sytu-

[14] *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, podręcznik dla studentek i studentów, red. R. Jakubczak, Bellona, Warszawa 2003, s. 68.

acji wymagających pomocy wojskowej"[15] oraz że jest „[...] doskonałym źródłem siły roboczej i sprzętu w czasie klęsk i katastrof"[16].

Wracając zatem do Konstytucji III RP i mając na uwadze powyższe argumenty, można wnioskować zasadność wprowadzenia zmian w zapisach art. 26 dotyczącego sił zbrojnych. Proponuje się rozszerzenie ww. artykułu poprzez wprowadzenie zapisu dotyczącego misji wojska na rzecz sektora cywilnego. Zapis konstytucyjny mógłby przybrać zatem następującą postać: „Art. 26. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic, a także wsparciu władz cywilnych i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb".

Warto poczynić jeszcze jedną, niezmiernie istotną uwagę dotyczącą struktury polskich sił zbrojnych. Jak piszą autorzy podręcznika dla studentek i studentów „Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP", „Obronna struktura sił zbrojnych w przeciwieństwie do ofensywnej, gdzie występują jedynie wojska operacyjne, składa się z dwóch komponentów: wojsk obrony terytorialnej i wojsk operacyjnych"[17]. Niestety, w żadnym akcie prawnym natury ustawowej nie poczyniono zapisów, które odpowiadałyby współczesnej organizacji sił zbrojnych. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP stanowi, iż „[...] w skład Sił Zbrojnych wchodzą jako ich rodzaje wojska lądowe, siły powietrzne, marynarka wojenna", natomiast nic nie wspomina o komponentach SZ.

Tymczasem, jak wskazują doświadczenia i rozwiązania w innych państwach oraz polskie – wojska obrony terytorialnej są optymalnym narzędziem, którego można użyć w sytuacji zagrożenia niemilitarnego na terenie województwa, powiatu czy gminy.

Przydatność wojsk OT w takich sytuacjach podkreślali bezpośrednio po powodzi w 1997 roku autorzy „Raportu o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska" z Biura Bezpieczeństwa Narodowego: „Szczególne zadania w tym względzie (mowa o misjach nieorężnych – A.S.) mogą spełnić formacje obrony terytorialnej obeznane z terenem, łatwe do zmobilizowania, w składzie i z wyposażeniem adekwatnym do realiów swojego regionu oraz wyspecjalizowane pododdziały wojsk chemicznych. W demokratycznych państwach takie traktowanie przedstawionego problemu stanowi normę. Siły zbrojne, głównie jednostki obrony terytorialnej – prawnie, strukturalnie i terytorialnie – są przystosowane (przygotowane) oraz wykorzystywane w akcjach ratowniczych [...]"[18].

Celowa jest zatem nowelizacja ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP poprzez zapis o dwóch komponentach sił zbrojnych, tj. wojskach operacyjnych

---

[15] www. homelanddefence.org/journal/arcticle.cfm.

[16] Tamże.

[17] *Obrona narodowa w tworzeniu...*, wyd. cyt., s. 213.

[18] *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, Warszawa 1997, s. 28.

i wojskach obrony terytorialnej, który będzie adekwatny do współczesnych rozwiązań państw demokratycznych oraz faktycznej struktury obronnej polskich sił zbrojnych.

Kolejną kwestię, niezmiernie pilną do uregulowania, stanowi problem finansowania wsparcia wojskowego. Żaden z dotychczasowych dokumentów, np. ustawa o stanie klęski żywiołowej oraz rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy, nie poruszają tego problemu. O konieczności uregulowania tego problemu nie trzeba nikogo przekonywać, wystarczy odwołać się do doświadczeń z powodzi 1997 roku, podczas której jednostki wojskowe wykorzystały 290 ton benzyny, 1460 ton oleju napędowego oraz 1500 ton paliwa lotniczego[19]. W wyniku zużycia paliwa jednostki nie mogły kontynuować normalnych zajęć szkoleniowych, a niestety w wielu przypadkach nie nastąpiła refundacja kosztów poniesionych przez SZ podczas powodzi. Racjonalne zatem wydaje się planowanie w budżecie państwa niezbędnych środków na nadzwyczajne sytuacje lub utworzenie tzw. funduszu celowego na finansowanie działalności szkoleniowej i udziału poszczególnych służb w akcjach ratowniczych. Kwestię tę najlepiej byłoby uregulować poprzez odpowiednie zapisy w ustawie budżetowej.

Zmian domaga się także ustawa o stanie klęski żywiołowej, a zwłaszcza rozporządzenie wykonawcze do tej ustawy, tj. rozporządzenie RM z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego, wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania. Zapisy rozporządzenia nie przewidują udziału przedstawiciela wojskowego w składzie gminnego zespołu reagowania i powiatowego zespołu reagowania kryzysowego. W wojewódzkim zespole reagowania kryzysowego jedynie grupę roboczą ds. bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego tworzy się spośród członków zarządu województwa wyznaczonych przez marszałka województwa na wniosek wojewody, kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, organów administracji niezespolonej w województwie oraz kierowników komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego i urzędu marszałkowskiego. Pozostałe grupy robocze, tj. grupę planowania cywilnego oraz monitorowania, prognoz i analiz, a także grupy czasowe (grupa operacji, grupa zabezpieczenia logistycznego, grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej) tworzy się spośród pracowników urzędu wojewódzkiego, osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz przedstawicieli samorządu województwa wyznaczonych przez marszałka województwa na wniosek wojewody. Rozporządzenie przewiduje ponadto, iż w skład grup roboczych o charakterze czasowym mogą wchodzić specjaliści, eksperci, osoby zaufania społecznego, a także przedstawiciele organów administracji publicznej lub społecznych organizacji ratowniczych. Nie jest to jednak warunek obligatoryjny, a jedynie fakultatywny.

[19] Tamże, s. 27.

Tymczasem – jak wskazują doświadczenia praktyczne, np. w województwie śląskim – w skład grup roboczych o charakterze stałym wchodzą przedstawiciele szefa WSzW, ponieważ wynika to z konieczności stałej współpracy wojska z administracją cywilną, zwłaszcza w sytuacji klęsk żywiołowych. Wskazana byłaby zatem nowelizacja rozporządzenia mająca na celu poszerzenie składu grup stałych i czasowych na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego, tj. wojewódzkim, powiatowym i gminnym o stałego przedstawiciela wojska, co podniesie poziom sprawnego reagowania na zagrożenia, przekazywania informacji oraz wzajemnych potrzeb i oczekiwań.

Rozpatrując funkcjonowanie zespołów reagowania kryzysowego w czasie stanu klęski żywiołowej, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden niezmiernie ważny problem wynikający z organizacji państwa w czasie wprowadzania stanów nadzwyczajnych. Wspomniane zespoły reagowania, zgodnie z ustawą o stanie klęski żywiołowej, funkcjonują jako narzędzia pomocnicze dla wójta, starosty, wojewody lub ministra tylko w sytuacji zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Ustawy o stanie wyjątkowym i o stanie wojennym nie przewidują powołania żadnych innych zespołów czy ciał kolegialnych, które służyłyby pomocą organom administracji publicznej.

Słuszne jest zatem postulowane w niniejszej pracy rozwiązanie tego problemu, polegające na powołaniu na szczeblu województwa i powiatu sztabu kryzysowego w czasie kryzysu, rozwijającego się w sztab wojenny (obronny) w czasie wojny, spełniający określone funkcje sztabowe.

Takie rozwiązanie wymaga jednak podejścia holistycznego do problemu bezpieczeństwa narodowego, zapoczątkowanego opracowaniem i przyjęciem ustawy o bezpieczeństwie narodowym. Intencją tej ustawy powinno być przyjęcie takich rozwiązań prawnych, organizacyjnych i funkcjonalnych, które pozwolą na sprawne zarządzanie państwem w sytuacjach, gdy: wyleją rzeki, nastąpi zamach terrorystyczny lub konflikt zbrojny na terytorium Polski. Takiej ustawy oczekuje się już od dłuższego czasu, niestety kolejne lata nie przynoszą zmian w tym zakresie, a jak powszechnie wiadomo, historia lubi się powtarzać. Obyśmy nie musieli znowu uczyć się na własnych błędach.

5.2. Doskonalenie organizacji władz cywilnych na potrzeby współpracy z siłami wojskowymi

Zapewnienie sprawnego przyjęcia wsparcia wojskowego i tworzenie pomyślnych warunków działania jednostek wojskowych w sytuacjach szczególnych zagrożeń ludzi, mienia i środowiska wymaga podjęcia szeregu niezbędnych działań przygotowawczych. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

a) w zakresie organizacyjno-funkcjonalnym:

– sformułowanie ogólnych wymagań organizacyjno-etatowych komórek zarządzania kryzysowego na wszystkich poziomach funkcjonowania administracji publicznej;

– ujednolicenie w strukturach administracji ogólnej wewnętrznej organizacji komórek zarządzania kryzysowego, kompetencji ogólnych, etatów i zakresu merytorycznego działania;

– wydzielenie ze składów komórek zarządzania kryzysowego przedstawicieli do stałej współpracy z organami wojskowymi;

– zapewnienie możliwości organizacyjno-technicznych przyjęcia wojskowych zespołów (oficerów) łącznikowych wydzielanych w warunkach zagrożenia;

– włączenie w skład zespołów reagowania kryzysowego przedstawicieli sił zbrojnych w stałe i czasowe grupy tego zespołu, lub zapewnienie funkcjonowania w ramach zespołu reagowania kryzysowego wydzielonej grupy specjalistów wojskowych;

– przygotowanie organów administracji publicznej do funkcjonowania pod zarządem wojskowym w warunkach stanu wojennego oraz zapewnienie koniecznej pomocy i wszechstronnego wsparcia właściwym organom wojskowym;

– zbudowanie zintegrowanego cywilno-wojskowego systemu monitoringu zagrożeń;

– zapewnienie koordynacji udziału krajowych i międzynarodowych organizacji pozarządowych w sytuacjach szczególnych zagrożeń oraz informowanie o ich działaniach organów wojskowych;

– zapewnienie bezpieczeństwa jednostkom wydzielonym do zadań w ramach WWWCiSp przez cywilne służby bezpieczeństwa i porządku publicznego;

b) w zakresie planowania:

– wypracowanie jednolitych założeń planowania cywilno-wojskowego w sytuacjach szczególnych zagrożeń dla poszczególnych poziomów reagowania kryzysowego;

– zapewnienie udziału przedstawicieli sił zbrojnych w bieżącej aktualizacji planów reagowania kryzysowego;

– tworzenie baz danych o rejonach przyszłych działań, ich infrastrukturze, możliwościach wykorzystania zasobów materiałowych, technicznych i ludzkich;

– koordynację planowania świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz podmiotów cywilnych i wojskowych, prowadzących wspólne działania w ramach WWWCiSp;

c) w zakresie logistyki:

– udostępnianie organom wojskowym baz danych o miejscowych zasobach logistycznych i infrastrukturze;

– zapewnienie możliwości korzystania przez wojska z cywilnych źródeł zaopatrzenia (materiały pędne i smary, żywność, woda i inne artykuły pierwszej potrzeby);

– wydzielanie na potrzeby jednostek sił zbrojnych cywilnych zakładów remontowych, opieki medycznej i niezbędnego zakwaterowania;

– refundację wydatków finansowych w związku z realizacją zadań wsparcia wojskowego;

– organizację kierowania i regulacji ruchem na drogach przemieszczania się jednostek wojskowych i w rejonach ich działania;

– kształtowanie przychylnej opinii społeczeństwa dla działań prowadzonych przez siły zbrojne i zrozumienia ewentualnych trudności i ograniczeń w normalnym funkcjonowaniu (np.: trudności zaopatrzeniowe, dostępność placówek służby zdrowia, utrudnienia w transporcie lub łączności);

d) w zakresie szkolenia:

– włączanie w problematykę szkolenia obronnego treści związanych w WWWCiSp, stosownie do lokalnych potrzeb i zagrożeń;

– organizację wspólnych cywilno-wojskowych przedsięwzięć szkoleniowych łączących wysiłki szkoleniowe wszystkich podmiotów na danym szczeblu administracji;

– powoływanie cywilno-wojskowych zespołów autorskich do opracowywania założeń ćwiczeń, gromadzenia doświadczeń, ich analizowania i upowszechniania;

– włączanie instytucji cywilnych w proces szkolenia wojsk przez praktyczne ćwiczenie wybranych elementów i epizodów.

5.3. Dostosowanie sił zbrojnych do realizacji zadań w zakresie wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa

Ogólnym celem dostosowania sił zbrojnych do realizacji zadań wsparcia wojskowego władz cywilnych i społeczeństwa jest zapewnienie im możliwości podejmowania natychmiastowych i skutecznych działań pomocowych w sytuacjach szczególnych zagrożeń, obejmujących zarówno ratowanie osób, mienia i środowiska, jak i zapewnienie ochrony i porządku w rejonach zagrożeń oraz zabezpieczenie logistyczne poszkodowanych i służb ratowniczych, a także możliwości funkcjonowania władzy i administracji publicznej.

Wobec powyższego należy przyjąć, że proces dostosowywania sił zbrojnych powinien obejmować następujące najważniejsze dziedziny: prawo i doktrynę; doskonalenie organizacji sił zbrojnych w aspekcie potrzeb, zakresu i wymogów udzielanego wsparcia; wyposażenie oraz zabezpieczenie logistyczne i szkolenie. W efekcie dostosowanie sił zbrojnych powinno zapewnić warunki połączoności działań cywilno-wojskowych jako właściwej, najwyższej formy organizacyjnej działań służb cywilnych i jednostek wojskowych w przeciwdziałaniu i likwidacji skutków współczesnych zagrożeń.

5.3.1. 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 wy-

magają „wartości operacyjnej”[20], o której nie decyduje jedynie masa ludzi i zastosowanych środków technicznych – „Musi ożywiać je określona jednolita koncepcja organizacji szkolenia i zastosowania”[21], czyli doktryna wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa. Doktryna ta to „[...] nic innego jak wspólne poglądy na sprawy, 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”[22].

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. Jak stwierdził marszałek Foch, doktryna „[...] daje jedyną [...] gwarancję centralizacji wszystkich wysiłków”[23].

Przyjmując za punkt wyjścia ogólne pojmowanie doktryny jako formalnego odzwierciedlenia poglądów państwa (władzy) na realizację zadań w obronie narodowej, w odniesieniu do doktryny WWWCiSp można przyjąć, że jest ona formalnym ujęciem wypracowanych jednolitych poglądów na planowanie, organizowanie i realizację zadań pomocowych oraz przygotowanie jednostek organizacyjnych sił zbrojnych do działań na rzecz władz cywilnych i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń.

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”[24].

Wynika z powyższego, że prawo w procesie tworzenia doktryny staje się jej częścią składową (tworzywem) poprzez wypełnianie swych podstawowych i niezmiennych funkcji[25]. *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 i odnosi się do sfery kompetencyjnej cywilnych i wojskowych podmiotów działań prowadzonych w sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń.

---

[20] H. Michalski, *Strategia i taktyka Obrony Terytorium Kraju*, Warszawa 1965, s. 356.
[21] Tamże.
[22] S. Mossor, *Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny*, Warszawa 1986, s. 678–679.
[23] Cyt. za: F. Skibiński, *Rozważania o sztuce wojennej*, Warszawa 1972, s. 502.
[24] Tamże, s. 503.
[25] A. Redelbach, *Wstęp do prawodawstwa*, Poznań 1995, s. 61.

Podstawę dobrej doktryny muszą zatem 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 wyznaczaniu prawnych norm (ograniczeń) działań prowadzonych w ramach WWWCiSp. Jest to tym bardziej istotne, że wszelkie działania podmiotów publicznych w państwie demokratycznym muszą być oparte na zasadzie legalizmu. Oznacza to, że WWWCiSp może być realizowane 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.

Doktryna WWWCiSp powinna posiadać właściwą strukturę obejmującą poziom strategiczny, operacyjny i taktyczny oraz przyporządkowane im formy jej wyrażania[26].

Doktryna strategiczna powinna formułować ogólne cele wojskowego wsparcia, wymogi gotowości sił wojskowych oraz zasady ich wykorzystania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. *Doktryna operacyjna* powinna definiować środki główne i pomocnicze wynikające z założeń strategicznych, które będą konieczne do prowadzenia każdego rodzaju działań wspierających. 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[27]:

1) charakter przewidywanych sytuacji szczególnych zagrożeń i sposoby przeciwdziałania,

2) główne założenia strategiczne, operacyjne i taktyczne w zakresie prowadzenia WWWCiSp,

3) plany przygotowania i wydzielania sił wojskowych, zasady ich szkolenia, modernizacji i użycia w poszczególnych rodzajach wsparcia oraz przygotowania bazy logistycznej,

4) koncepcje prowadzenia działań w ramach WWWCiSp,

5) koncepcje kierowania WWWCiSp, tworzenia cywilno-wojskowych organów kierowania i ich funkcjonowania.

Z punktu widzenia działalności praktycznej można uznać, że dla uruchomienia przygotowań planistycznych i wykonawczych w siłach zbrojnych 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 osiągania w określonych warunkach, przy użyciu właściwych środków. Powinna ona zawierać następujące stałe elementy:

---

[26] *Przygotowanie i koordynacja połączonych działań Obrony Terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych. „KOORDYNACJA"* (pod kier. J. Marczaka), cz. 2, Warszawa 2003, s. 167.

[27] Przyjęto na podst.: H. Michalski, *Strategia i taktyka...*, wyd. cyt., s. 356–357.

I. Uwarunkowania WWWCiSp:

– geneza wsparcia wojskowego;

– istota i charakterystyka działań w ramach WWWCiSp;

– ograniczenia i wymogi;

– podmioty WWWCiSp.

II. Podstawy WWWCiSp:

– cele;

– rodzaje i formy działań;

– zasady przygotowania i prowadzenia wsparcia;

– prawo;

– finanse.

III. Planowanie WWWCiSp:

– rodzaje i treść planów;

– proces planowania;

– formy dokumentów planistycznych.

IV. Realizacja zadań WWWCiSp:

– gotowość kryzysowa;

– monitoring zagrożeń i rozpoznanie terytorialne;

– kierowanie działaniami sił wojskowych (struktura systemu kierowania, zadania organów kierowania, formy i sposoby koordynacji, łączność);

– rozwinięcie operacyjne i tworzenie sił zadaniowych;

– ochrona i bezpieczeństwo sił wojskowych, jednostek cywilnych i społeczeństwa;

– polityka informacyjna i współpraca z mediami.

V. Zabezpieczenie logistyczne.

VI. Współpraca z podmiotami cywilnymi:

– współpraca z organami administracji publicznej;

– współpraca ze strażami, inspekcjami i służbami cywilnymi;

– współpraca z organizacjami pozarządowymi.

VII. Szkolenie organów dowodzenia i wojsk.

Ze względu na wielopodmiotowość działań wspierających i ich połączony, cywilno-wojskowy charakter (wojska wspierając władze cywilne i społeczeństwo, działają wspólnie z instytucjami cywilnymi) oraz z uwagi na postulowany zakres i treść doktryny do jej opracowania powinien być powołany zespół interdyscyplinarny rekrutujący się z przedstawicieli zarówno wojska, jak i służb cywilnych. Należy jednak podkreślić, że opracowanie tego dokumentu nie jest jedynym i wystarczającym przedsięwzięciem przygotowawczym. W istocie bowiem chodzi o to, aby doktryna WWWCiSp wprowadzała w organizację cywilną i wojskową wspólną filozofię, wspólny język, wspólne zamiary i jedność wysiłków. Warunkiem koniecznym zapewnienia tej jedności jest przygotowanie doktrynalne zarówno organów dowodzenia i kierowania, jak i jednostek organizacyjnych cywilnych i wojskowych podmiotów uczestniczących w realizacji zadań WWWCiSp, obejmujące działalność planistyczną i szkoleniową.

W zakresie przygotowań prawno-doktrynalnych WWWCiSp w sytuacjach szczególnych zagrożeń na plan pierwszy wysuwają się trzy zasadnicze problemy. Pierwszy – główny problem – to doprowadzenie do zgodności doktryny z obowiązującym prawem. Ogólnie ujmując, można stwierdzić, że o ile doktryna strategiczna – Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, ujmuje szeroko nowe misje sił zbrojnych, w tym związane z koniecznością wspierania władz cywilnych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, które nie są sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującego prawa krajowego (ustawy i rozporządzenia), to na poziomie wykonawczym – operacyjnym i taktycznym, istnieje odczuwalny brak dokumentów o charakterze szczegółowym, normujących kompleksowo udział w wielu nowo zdefiniowanych dziedzinach wsparcia wojskowego. Chodzi przede wszystkim o udział sił wojskowych w przywracaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu, zapewnieniu ciągłości funkcjonowania władzy i ważnych instytucji publicznych. Rozwiązanie tego problemu może przebiegać dwukierunkowo. Pierwszy kierunek to możliwość opracowania instrukcji szczegółowych ujmujących wycinkowo zasady użycia wojsk w poszczególnych dziedzinach wsparcia, np. instrukcja o użyciu jednostek wojskowych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, instrukcja o użyciu wojsk w przeciwdziałaniu i likwidacji skutków klęsk żywiołowych itd. Natomiast alternatywne rozwiązanie to włączenie rozdziału do Regulaminu ogólnego SZ RP (lub opracowanie odrębnego regulaminu), dotyczącego całokształtu zagadnień WWWCiSp. Warto przypomnieć, że w okresie międzywojennym problematyka udzielania pomocy władzom cywilnym przez jednostki sił zbrojnych ujęta była w części VIII Regulaminu służby wewnętrznej, zatytułowanej „Przepisy o udzielaniu pomocy wojskowej władzom cywilnym”[28]. Rozwiązanie to posiada niewątpliwy walor praktyczny. W jednym bowiem wydawnictwie ujęto zarówno przepisy prawa krajowego, jak i szczegółowe instrukcje postępowania jednostek wojskowych wzywanych do pomocy przez władze cywilne. Dokument ten zatem stanowił wystarczające źródło wiedzy prawnej oraz pełną wykładnię zasad postępowania w warunkach zagrożeń uzasadniających użycie sił wojskowych.

Drugi problem dotyczy tzw. kultury prawnej i wiąże się z upowszechnianiem znajomości przepisów prawa. Jest to o tyle ważne, że w polskim systemie prawa w zakresie bezpieczeństwa narodowego istnieje szereg aktów różnej rangi, regulujących w sposób wycinkowy poszczególne dziedziny bezpieczeństwa narodowego. 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

[28] Szerokie omówienie regulaminu zob. K. Gąsiorek, *Aspekty prawne wojskowego wsparcia władz cywilnych w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, materiały z seminarium przeprowadzonego w dn. 9 kwietnia 2003 r. na Wydziale Strategiczno-Obronnym, red. W. Kitler, A. Skrabacz, AON, Warszawa 2003.

kształtowanie pozytywnych – zorientowanych na wspólny cel – postaw uczestników wielopodmiotowych działań. Jest bowiem oczywiste, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego (ustawy, rozporządzenia), ze swej istoty ogólne, nie precyzują szczegółowych rozwiązań czy norm postępowania. Chodzi zatem o to, aby w sytuacjach niejasnych (np. luki prawne, sprzeczności, konflikty interesów) kierować się względami nadrzędnymi: interesem (dobrem) publicznym, państwowym, narodowym.

Trzeci problem wiąże się z potrzebą dostosowania regulacji prawnych do wymogów zapewnienia integracji wysiłków cywilnych i wojskowych w działaniach połączonych, jako nowej, niestosowanej dotychczas, formy działań wielopodmiotowych. Kwestią zasadniczą w tym względzie jest prawne określenie kompetencji poszczególnych organów kierowania i wzajemnych relacji między dowództwami wojskowymi a organami administracji publicznej[29].

5.3.2. Doskonalenie organizacji sił wojskowych

Siły zbrojne w czasie pokoju pozostają w „stanie uśpienia", ograniczając swoją aktywność do szkolenia, utrzymywania stałej gotowości bojowej oraz uczestniczenia w międzynarodowych misjach poza terytorium kraju, podczas gdy większa część stanu osobowego jest w rezerwie. Ten ogromny potencjał, jakim dysponuje państwo, nie może być przygotowywany wyłącznie do działań wojennych. Biorąc pod uwagę przewartościowania zachodzące w dziedzinie szeroko rozumianego bezpieczeństwa, we wszystkich państwach demokratycznych realizowany jest proces dostosowywania sił zbrojnych do nowych misji związanych z ochroną i obroną terytorium narodowego i przeciwdziałaniem zagrożeniom niemilitarnym o niespotykanej dotychczas skali, które mogą godzić w podstawy bezpieczeństwa narodowego. Zatem w działalności pokojowej sił zbrojnych wzrasta znacząco ich zakres zadań, przy jednoczesnym zmniejszaniu liczebności i stałej profesjonalizacji wojsk. Zaznaczyć jednak należy, że ograniczenia te dotyczą w głównej mierze wojsk operacyjnych, natomiast ogromne rezerwy i możliwości wsparcia władz cywilnych społeczeństwa stwarza budowa wojskowych struktur terytorialnych – wojsk obrony terytorialnej.

Oprócz dyspozycyjności i mobilności wojska OT powinny dysponować możliwościami wykonywania zadań przydatnych w sytuacjach kryzysowych wynikłych z zagrożeń niemilitarnych, jak: prowadzenie prac ratunkowych, ochronnych, ewakuacyjnych, prac inżynieryjnych, odkażania i dezaktywacji, pomocy medycznej i innych prac o charakterze logistycznym. Konieczne zatem staje się dostosowanie struktur organizacyjnych, wyposażenia i wyszkolenia specjalistycznego OT do realizacji zadań wsparcia na rzecz władz cywilnych i społeczeństwa. Chodzi o uzyskanie takiego stanu organizacyjnego, aby obydwa komponenty – wojskowy

[29] Na przykład dotychczas nie określono organu i jego szczegółowych kompetencji w zakresie koordynacji przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu siłami wojskowymi i cywilnymi (!).

i cywilny, dysponowały wzajemnie uzupełniającym się potencjałem organizacyjnym i wykonawczym, którego skoordynowane wykorzystanie pozwoli na skuteczne reagowanie w sytuacjach szczególnych zagrożeń. Przygotowanie w takim zakresie wojsk OT należy potraktować jako wyzwanie. Zatem myślą przewodnią zabiegów organizatorskich, technicznych i szkoleniowych powinno być zapewnienie wiarygodności potencjału OT angażowanego do wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa. Wiarygodność ta powinna mieć dwa aspekty: powszechności i specjalizacji.

Powszechność powinna wyrażać się przestrzennym rozmieszczeniem jednostek OT na obszarze całego kraju, dostosowanym do podziału administracyjnego kraju i struktur zarządzania państwem. Podstawowe jednostki organizacyjne OT (np. bataliony lub kompanie) powinny być tworzone na szczeblu powiatu. Jest to zgodne z przyjętą koncepcją budowy systemu reagowania kryzysowego. Tym samym powiat byłby podstawowym ogniwem organizacyjnym wojskowego wsparcia. Przyjmując, że proces budowy struktur OT byłby rozłożony w czasie, jako priorytet dyslokacji jednostek należy przyjąć aktualne i przewidywane zagrożenia niemilitarne – charakterystyczne dla danego obszaru. Zagrożenia te powinny również decydować o strukturze organizacyjnej i wyposażeniu poszczególnych jednostek. Zatem potrzeby lokalne powinny decydować o ostatecznym kształcie organizacyjnym tworzonych jednostek.

Specjalizacja natomiast powinna przejawiać się w tworzeniu specjalistycznych jednostek wojskowych – chemicznych, inżynieryjnych i innych, które wspólnie z podmiotami cywilnymi będą uczestniczyły w realizacji zadań o charakterze szczególnym, wówczas gdy wykorzystanie innych sił byłoby niemożliwe lub nie dawałoby gwarancji skuteczności. Podjęte działania w tym zakresie w siłach zbrojnych należy uznać jako wyjście naprzeciw potrzebom władz cywilnych i społeczeństwa. Można zatem oczekiwać, że ich zasadniczy kierunek będzie utrzymywany.

Szef Sztabu Generalnego, gen. Cz. Piątas, stwierdził: „Pion ratowniczy w zasadzie zakończyliśmy formować. Jednostki znajdują się tam, gdzie jest najwięcej powodzi, pożarów lasów, gdzie funkcjonuje przemysł chemiczny. Zmieniamy natomiast przeznaczenie grup piechoty OT [...] pojawiły się [...] inne potrzeby obronne. Jedną z nich jest wzmocnienie działań antyterrorystycznych, np. poprzez ochronę ważnych obiektów, posterunki, patrolowanie, [...] konwojowanie itp. [...] Zadania dotyczą także wsparcia służb MSWiA i lepszej niż dzisiaj z nimi współpracy, w tym w przeciwdziałaniu zagrożeniom terrorystycznym. Jednakże OT to wojska dowódców okręgów wojskowych, ściśle związane ze swoimi regionami, a struktura organizacyjna batalionów OT musi także odpowiadać miejscowym potrzebom"[30].

Kolejny problem dotyczący dostosowania OT i innych jednostek sił zbrojnych wydzielanych do wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa związany jest z zapewnieniem stałej łączności. Jak bowiem wykazały doświadczenia z katastrofalnej

[30] *Rozrachunki strategiczne*, rozmowa z gen. Czesławem Piątasem, szefem Sztabu Generalnego WP, „Polska Zbrojna" z 5.10.2003 r.

powodzi w 1997 roku, jednostki wojskowe wydzielone do działań przeciwpowodziowych nie dysponowały sprzętem łączności kompatybilnym z systemem cywilnym. Należy zatem podjąć działania zmierzające do zapewnienia sprawnej łączności jednostek OT z władzami cywilnymi i innymi podmiotami działań. Warto zaznaczyć, że obecnie trwają zaawansowane prace w budowie systemu TETRA, wspólnego dla wszystkich służb ratowniczych i bezpieczeństwa publicznego. Celowe zatem jest włączenie organów dowodzenia OT w ten system ogólnokrajowy, co pozwoli na zminimalizowanie kosztów własnych przy jednoczesnym dostępie do baz danych i innych informacji operacyjnych poszczególnych służb, wykorzystywanych w bieżącej działalności. Innymi słowy tworzenie wspólnych cywilno-wojskowych sieci łączności powinno zapewnić sprawne kierowanie działaniami połączonymi w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, umożliwi także wymianę informacji, które gromadzą poszczególne podmioty w ramach ogólnokrajowego systemu monitoringu zagrożeń.

Ponadto należy przewidywać, że w sytuacjach ekstremalnych może dochodzić do przerwania łączności cywilnej. Wówczas wojsko powinno udostępnić własne (autonomiczne) systemy łączności polowej, śmigłowce i inne środki transportowe, które w ostateczności będą stanowiły jedyną gwarancję zapewnienia ciągłej łączności dowodzenia i kierowania.

Ważnym zagadnieniem jest wydzielanie, ze składu dowództw jednostek planowanych do wsparcia na rzecz środowiska cywilnego, oficerów łącznikowych (grup operacyjnych) do stałych kontaktów z odpowiednimi władzami cywilnymi już na etapie opracowywania dokumentów planistycznych i realizacji prac przygotowawczych. W trakcie działań pomocowych oficerowie ci zapewnialiby nie tylko stały kontakt pomiędzy dowódcami jednostek i instytucjami cywilnymi, ale przede wszystkim dysponowaliby wiarygodną informacją co do zakresu potrzeb wsparcia wojskowego i koordynowaliby działania jednostek wojskowych bezpośrednio w miejscu zdarzenia.

Przygotowanie wojsk do działań wspierających władze cywilne i społeczeństwo w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń wymaga również rozwiązania wielu problemów natury logistycznej. Najważniejsze z nich to:

– szacowanie potrzeb logistycznych;

– zdiagnozowanie stanu i możliwości logistycznych poszczególnych podmiotów działań cywilno-wojskowych;

– ocena możliwości wykorzystania zasobów miejscowych środków materiałowych infrastruktury;

– zasady wykorzystania stacjonarnej bazy leczniczej;

– sposób i tryb rozliczeń finansowych;

– koordynacja zadań zabezpieczenia logistycznego.

W przypadku działań jednostek wojskowych w warunkach strat wśród ludzi i zniszczenia substancji materialnej prognozowanie potrzeb logistycznych uwzględnia nie tylko potrzeby cywilnych i wojskowych podmiotów działań, ale także 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 terenie. Stąd też nieodzowne jest utrzymywania stałej współpracy między komórkami logistycznymi dowódców jednostek wojskowych a właściwymi organami administracji publicznej.

Ważną rolę w bilansowaniu potrzeb i możliwości odgrywają wcześniej opracowywane i systematycznie uzupełniane banki danych tworzone dla potrzeb studiów operacyjnych działań wojsk. Ich integralną część powinny stanowić zestawienia możliwości stacjonarnych jednostek logistycznych rozmieszczonych w pobliżu obszarów przewidywanych działań (np. rejonowe bazy materiałowe, okręgowe warsztaty techniczne, wojskowe rejony lecznicze).

Uwzględnienie tych elementów w części logistycznej planów reagowania kryzysowego jest konieczne, ponieważ siły i środki logistyki wojskowej są niezastępowalne w sytuacjach nagłych i nieoczekiwanych. Zasadność powyższej tezy potwierdzają doświadczenia z powodzi w 1997 roku[31]:

– ze środków będących w dyspozycji wojska przekazano powodzianom wiele ton żywności, tysiące koców, materacy, namiotów, butów itd.;

– w wojskowych placówkach medycznych udzielono pomocy kilku tysiącom ofiar powodzi, a hospitalizowano ponad 600 osób; przekazano wiele szczepionek, materiałów opatrunkowych, środków medycznych na ogólną sumę ponad 1 mln złotych;

– dla potrzeb akcji przeciwpowodziowej wydzielono 275 transporterów pływających, 80 śmigłowców, 6 samolotów, 2400 samochodów ciężarowo-terenowych, ok. 1000 pojazdów specjalnych, 65 samochodów niskopodwoziowych oraz setki cystern, łodzi, agregatów prądotwórczych i sprzętu ratunkowego;

– 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.

Jak podaje W. Kitler, wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa miało również znaczący wymiar także w etapie odbudowy po powodzi 1997 roku. W ramach „Resortowego programu usuwania skutków powodzi", służącego wsparciu sektora cywilnego w procesie odbudowy, siłami wojsk inżynieryjnych i komunikacji wojskowej krakowskiego i śląskiego okręgu wojskowego wybudowano m.in.: 56 mostów (łączna długość 1388 m) i 8 kładek pieszych; naprawiono 15,25 km dróg; przywrócono drożność koryt rzecznych na długości ponad 12 km; wywieziono 250 samochodów ciężarowych zniszczonych drzew; odbudowano 900 m wałów przeciwpowodziowych; wyburzono wiele obiektów; zbudowano 24 przepusty, 13 ścian oporowych (110 m długości); wykonano 9 odwiertów studziennych, a także odbudowano szkołę podstawową[32].

[31] *Raport o stanie systemu przeciwdziałania...*, wyd. cyt., s. 27.

[32] W. Kitler, *Siły zbrojne a obrona cywilna (niemilitarna). Wybrane aspekty wojskowego wsparcia dla władz cywilnych*, studium, cz. 1, AON, Warszawa 1999, s. 36.

Przy wspólnym korzystaniu z zasobów cywilnych i wojskowych należy określić zasady rozliczeń finansowych. Do czasu ukazania się odpowiednich regulacji prawnych należałoby stosować zasadę „najpierw ratowanie, później rozliczanie". W praktyce oznaczałoby to zawiązanie porozumień pomiędzy jednostkami wojskowymi a administracją cywilną, zapewniających korzystanie z określonych środków materiałowych, usług lub infrastruktury, na podstawie dokumentów podlegających ścisłemu zarachowaniu i ewidencjonowaniu (np. upoważnienia, talony, faktury) – zapewniających bezgotówkowe świadczenia, pozostawiając kwestie szczegółowych rozliczeń komórkom finansowym poszczególnych podmiotów i odpowiednim organom kontroli (np. wspólne komisje finansowe).

Należy przyjąć, że koordynacja zadań zabezpieczenia logistycznego powinna być skoncentrowana w dwóch ośrodkach decyzyjnych – w organach dowodzenia OT i w administracji ogólnej. Komórki logistyczne organów dowodzenia OT powinny koordynować realizację zadań stacjonarnej logistyki wojskowej na rzecz własnych i cywilnych podmiotów oraz administracji ogólnej. Natomiast komórka logistyczna administracji cywilnej (np. grupa zabezpieczenia logistycznego zespołu reagowania kryzysowego) powinna koordynować w zakresie ogólnym całość działalności logistycznej realizowanej na rzecz wszystkich podmiotów uczestniczących w działaniach w sytuacjach szczególnych zagrożeń na administrowanym obszarze. Ponadto komórka ta powinna koordynować działalność organizacji pozarządowych biorących udział w akcjach ratowniczych, humanitarnych i innych, w których wsparcie sektora pozarządowego jest niezbędne.

5.3.3. Kształcenie w uczelniach wojskowych

Kształcenie w szkołach oficerskich

Główne założenia systemu przygotowania kadr oficerskich wkomponowane są w ogólny model przekształceń sił zbrojnych i dostosowywania ich organizacji, wyposażenia i szkolenia do nowych wyzwań i prognozowanych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego oraz są zgodne z zasadniczymi kierunkami reorganizacji wojsk w państwach NATO i UE.

Głębokie reformy szkolnictwa wojskowego związane są między innymi z nowo wprowadzonym systemem rekrutacji kandydatów do służby zawodowej. Przyjmowanie do szkół oficerskich absolwentów uczelni cywilnych posiadających wykształcenie drugiego stopnia i skrócenie okresu szkolenia w szkołach oficerskich do 1 roku powoduje zasadnicze przewartościowania w celach, treściach i formach kształcenia. Radykalnie zredukowany okres kształcenia powoduje w naturalny sposób konieczność położenia punktu ciężkości działalności szkoleniowej na szkolenie praktyczne – przygotowujące absolwentów do pierwszych stanowisk służbowych. Z punktu widzenia przedmiotu rozważań niniejszej pracy – wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa – oraz biorąc pod uwagę

ogólnie zarysowane ograniczenia, w procesie kształcenia w szkołach oficerskich należałoby dążyć do osiągnięcia następujących celów:

1. Kształtowanie postaw obywatelskich, otwartych na współpracę w środowisku cywilnym w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

2. Wzbogacanie wiedzy ogólnej przyszłych oficerów w zakresie znajomości przepisów prawa dotyczącego bezpieczeństwa narodowego i stosowania ich w praktyce.

3. Kształtowanie umiejętności organizowania i kierowania działaniami w ramach wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa na najniższych szczeblach dowodzenia (pluton, kompania) we współdziałaniu ze służbami cywilnymi oraz taktyki tych działań – stosownie do specjalności absolwenta i rodzaju jednostki, w której będzie odbywana dalsza służba wojskowa.

Główne problemy kształcenia (szkolenia) w ramach ogólnego przygotowania kadr oficerskich powinny obejmować:

– podstawy prawne wojskowego wparcia władz cywilnych i społeczeństwa;
– organizację i zasady działania cywilnych służb, inspekcji i straży;
– organizację i prowadzenie działań ratowniczych;
– ewakuację ludności, dóbr materialnych i dóbr kultury narodowej;
– taktykę działań porządkowo-ochronnych i konwojowych;
– metodykę szkolenia pododdziałów w działaniach ratowniczych, porządkowo-ochronnych, konwojowych i ewakuacyjnych.

Stosownie do sformułowanych celów i głównych treści kształcenia należy dążyć do ich upraktycznienia, stosując właściwe formy i metody. Pożądane jest również angażowanie do szkolenia praktycznego instruktorów cywilnych, przedstawicieli służb cywilnych i administracji publicznej – głównie samorządowej. Doskonałą formę przygotowania specjalistycznego może (i powinna) stanowić organizacja wspólnych ćwiczeń słuchaczy szkół wojskowych i ośrodków szkolenia Policji, PSP itd., które w naturalny sposób sprawdzałyby poziom przygotowania do realizacji zadań wsparcia, dawałyby sposobność poznania możliwości, zasad i stylów działania cywilnych instytucji bezpieczeństwa narodowego.

Kształcenie w Akademii Obrony Narodowej

Punktem wyjścia do określenia głównych kierunków kształcenia w Akademii Obrony Narodowej, w zakresie wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa, jest ocena dokonań w tym zakresie. Ogólnie rzecz ujmując, należy stwierdzić, że dotychczasowe prace naukowe, działalność dydaktyczna i zgromadzone doświadczenia w ramach ćwiczeń akademickich stanowią dobrą podstawę wyjściową do sformułowania założeń programowych stosownie do zdefiniowanych w dokumentach doktrynalnych[33] misji sił zbrojnych. Za najważniejsze dokonania można uznać:

[33] *Strategia bezpieczeństwa narodowego, strategia wojskowa.*

– podjęcie pionierskich prac badawczych w zakresie wojskowego wparcia władz cywilnych i społeczeństwa;

– wprowadzenie do programów kształcenia na wszystkich kierunkach studiów i kursów problematyki wojskowego wsparcia;

– włączenie problematyki wojskowego wsparcia do treści gier decyzyjnych (obronnych) realizowanych w ramach Wyższych Kursów Obronnych dla kierowniczej kadry administracji publicznej;

– eksponowanie w programach kształcenia problematyki zagrożeń niemilitarnych i reagowania kryzysowego, w tym przy wykorzystaniu sił i środków wojskowych;

– poszerzenie ćwiczeń ogólnoakademickich o problematykę wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w warunkach kryzysów polityczno-militarnych[34].

Zważywszy, że w przyszłości główny wysiłek działalności dydaktycznej będzie skoncentrowany na organizacji studiów podyplomowych i kursów przygotowujących do pracy na stanowiskach na różnych poziomach dowodzenia, w różnych rodzajach sił zbrojnych, wojsk i służb, można określić uniwersalne cele i treści kształcenia, które powinny być umiejętnie adaptowane do specyfiki danej grupy szkoleniowej. Zatem ogólne cele kształcenia można sformułować następująco:

1. Kształtowanie przekonania o konieczności wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń ludzi, mienia i środowiska.

2. Wyrabianie umiejętności pracy w połączonych cywilno-wojskowych zespołach kierowania reagowaniem kryzysowym.

3. Nauczanie metod rozwiązywania problemów reagowania w sytuacjach kryzysowych o charakterze niemilitarnym przy użyciu środków cywilnych i wojskowych.

4. Doskonalenie umiejętności podejmowania decyzji do wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń.

Główne problemy kształcenia powinny zaś obejmować:

– podstawy prawne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń;

– organizację i kompetencje organów administracji publicznej;

– organizację i zadania służb, inspekcji i straży;

– charakter współczesnych zagrożeń niemilitarnych, możliwości i potrzeby ich przezwyciężania przy użyciu sił i środków wojskowych;

– zadania rodzajów sił zbrojnych, rodzajów wojsk i służb w ramach wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa;

– strukturę i funkcjonowanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym;

---

[34] Problematyka wojskowego wsparcia i współpracy cywilno-wojskowej szeroko została ujęta w ćwiczeniach szkieletowych pk. „Akademicki Pierścień" – 2003 i 2004. W ćwiczeniach tych uczestniczyły zespoły reagowania kryzysowego powiatów pułtuskiego i ciechanowskiego oraz wybrane służby, inspekcje i straże powiatowe.

– organizację połączonych cywilno-wojskowych działań (operacji) ratowniczych, porządkowo-ochronnych, ewakuacyjnych i logistycznych w sytuacjach szczególnych zagrożeń;

– organizację i funkcjonowanie połączonych cywilno-wojskowych zespołów kierowania;

– zasady wsparcia wojskowego w zakresie zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji publicznej, obiektów i służb komunalnych;

– planowanie i finansowanie zadań wsparcia wojskowego;

– współpracę dowództw z organizacjami pozarządowymi i mediami.

Cywilno-wojskowy charakter uczelni stwarza doskonałe warunki do wypracowania i doskonalenia form kształcenia – integrujących cywilne grupy studentów i grupy oficerów. Można to zapewnić, stosując w szerszym zakresie integrujące warsztaty naukowe dla studentów cywilnych i wojskowych, cywilno-wojskowe zajęcia panelowe, obejmujące wybrany problem wsparcia wojskowego.

W dalszym ciągu należy utrzymać problematykę wojskowego wsparcia w ćwiczeniach pk. „PIERŚCIEŃ"[35], które są najważniejszym przedsięwzięciem dydaktycznym, stanowiącym podsumowanie działalności dydaktycznej w roku akademickim. Ćwiczenia te dają również doskonałą okazję do weryfikacji rezultatów prac badawczych oraz wypracowania modelu doskonalenia procedur wojskowego wsparcia przez wdrożeniem ich w praktykę.

5.3.4. Doskonalenie w zakresie wyposażenia

Udział sił zbrojnych w likwidacji skutków nadzwyczajnych zagrożeń, przede wszystkim podczas katastrofalnych powodzi w latach 1997, 1998 oraz innych zdarzeń o zasięgu regionalnym i lokalnym wykazał, że sprzęt wojskowy produkowany według wymagań pola walki z reguły przydatny jest również w działaniach ratowniczych i podczas likwidacji skutków klęsk żywiołowych oraz innych szczególnych zagrożeń. Często dzięki dużej mobilności i zdolności do pracy w ekstremalnych warunkach sprzęt ten dawał jedyną możliwość niesienia pomocy poszkodowanej ludności i zapewniał ciągłość działania służb cywilnych, które nie dysponowały środkami o podobnych parametrach techniczno-eksploata-cyjnych. Ta ogólna pozytywna ocena możliwości wykorzystania sprzętu wojskowego w ramach wsparcia wojskowego nie oznacza, iż w tej dziedzinie nie zachodzi konieczność podejmowania działań modernistycznych, dotyczy to zwłaszcza jednostek obrony przeciwchemicznej, które „[...] oprócz tego, że są odwodem specjalistycznym, stanowią także niezbędne uzupełnienie sił i środków układu pozamilitarnego oraz infrastruktury państwa, wykonując specjalistyczne zadania zarówno w okresie

[35] Od 2005 roku dotychczasowy kryptonim ćwiczeń szkieletowych z udziałem administracji cywilnej określany nazwą „Akademicki Pierścień" ulega zmianie, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, na: „Pierścień".

pokoju, jak i wojny"[36]. Podwójne przeznaczenie tych jednostek – „wojenne" i „pokojowe", powoduje, że w miejsce sprzętu o przeznaczeniu bojowym, nieprzydatnego w warunkach skażeń toksycznymi środkami przemysłowymi, konieczne jest wprowadzenie nowego sprzętu – uniwersalnego, o wielorakim zastosowaniu. Główne kierunki wyposażenia wojsk chemicznych to przede wszystkim:

– zmiana i modernizacja generacyjna sprzętu do wykrywania i likwidacji skażeń i zakażeń;

– modernizacja indywidualnych środków ochrony zapewniających bezpieczeństwo w warunkach skażeń środkami przemysłowymi;

– wprowadzenie nowego sprzętu do likwidacji skażeń biologicznych.

Ponadto zmianom sprzętu powinno towarzyszyć odtworzenie rozwiązanych pododdziałów wojsk chemicznych w brygadach i dywizjach i dostosowanie ich dyslokacji uwzględniającej teren występowania zagrożeń przemysłowych.

Niezwykle ważnym i pilnym zadaniem jest wypracowanie i wdrożenie procedur natychmiastowego wydzielania sił i środków jednostek chemicznych na prośbę władz cywilnych oraz zapewnienie ich dużej mobilności.

5.3.5. Szkolenie wojsk i ćwiczenia

Szkolenie jest jednym z zasadniczych elementów przygotowania sztabów wojsk do realizacji zadań wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa, a zarazem jest ono podstawowym narzędziem oceny stanu przygotowania organów dowodzenia i jednostek wojskowych do udzielania pomocy w sytuacjach szczególnych zagrożeń osób, mienia i środowiska.

Szkolenie dowództw i wojsk w zakresie wojskowego wsparcia powinny stanowić ustalenia dotyczące szkolenia obronnego w państwie zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego. Chodzi zatem o to, aby szkolenie dowództw i jednostek wydzielonych do wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa było zintegrowane z planowaniem i procesem organizacji szkolenia administracji publicznej i służb cywilnych na wszystkich poziomach szkolenia obronnego w Polsce.

Głównymi, wojskowymi koordynatorami szkolenia sztabów i wojsk w zakresie wojskowego wsparcia powinny być dowództwa OW – odnośnie do jednostek dyslokowanych w ich obszarze odpowiedzialności, oraz WSzW – w zakresie koordynacji działań jednostek wojskowych przewidzianych do realizacji zadań wsparcia na obszarze województwa.

Zasadność powyższego rozdziału wynika z postanowień dwóch rozporządzeń. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 r. w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania stwierdza się m.in.: „Do szczegółowych zadań dowództw okręgów wojskowych

[36] B. Michailiuk, *Wojska obrony przeciwchemicznej w systemie obronnym RP, struktura i możliwości techniczno-bojowe*, „Zeszyty Naukowe AON" 2001, nr 3, s. 177.

należy w zakresie: [...] udziału oddziałów i pododdziałów wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego, a także w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu:

a) planowanie, organizowanie i koordynowanie współpracy z terytorialnymi organami dowodzenia i jednostkami wojskowymi oraz właściwymi organami administracji publicznej, formacjami obrony cywilnej, a także wspólne szkolenie obronne przewidziane w planach szczebla centralnego i okręgowego,

b) planowanie użycia jednostek wojskowych rozmieszczonych na obszarze okręgu, w akcjach ratunkowych na rzecz poszkodowanych wojsk i ludności,

c) przygotowanie sił i środków do udziału w akcjach ratowniczych oraz likwidacji skutków awarii, katastrof i klęsk żywiołowych, w tym wywołanych atakami terrorystycznymi z użyciem środków chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych".

Natomiast w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień czytamy: „Do zadań wojewódzkich sztabów wojskowych w szczególności należy: [...] koordynowanie użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego poprzez współdziałanie z wojewodą w zakresie planowania i koordynacji udziału wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w akcjach ratowniczych oraz przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych".

Te ogólne normy kompetencyjne dowódców OW i szefów WSzW powinny dotyczyć również odpowiedzialności w zakresie szkolenia, zgodnie z zasadą „odpowiadasz – dowodzisz – szkolisz". Innymi słowy terytorialne organy dowodzenia szczebla okręgowego i wojewódzkiego powinny kreować ogólne założenia szkoleniowe, stosownie do ich uprawnień merytorycznych w zakresie wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa.

Dla zapewnienia efektywnego szkolenia można sformułować następujące wymogi:

– po pierwsze – szkolenie dowództw i jednostek wojskowych winno być realizowane w ścisłym powiązaniu z przedsięwzięciami szkoleniowymi administracji publicznej i służb cywilnych. Wymaga to jasno sformułowanych celów szkolenia – wspólnych zarówno dla podmiotów wojskowych, jak i cywilnych;

– po drugie – kwestią zasadniczą dla osiągnięcia zakładanych celów jest staranne, wcześniejsze przygotowanie uczestników przedsięwzięć szkoleniowych, zwłaszcza ćwiczeń. Wspólne zajęcia przygotowawcze powinny umożliwić uczestnikom wzajemne poznanie, wymianę informacji o ich potrzebach, możliwościach i zasadach działania;

– po trzecie – dobór form i treści szkolenia powinno zapewniać łączenie teorii z praktyką, umożliwiające wyzyskanie doświadczeń, uogólnień i wniosków do rozwiązywania problemów praktycznych, będących przedmiotem ćwiczeń oraz

umożliwić wykorzystanie nabytej wiedzy i umiejętności w działalności bieżącej poszczególnych podmiotów;

– po czwarte – planowanie i organizowanie oraz koordynację ćwiczeń należy powierzyć połączonym cywilno-wojskowym zespołom kierowniczym i autorskim;

– po piąte – szkolenie cywilno-wojskowe powinno dążyć do zapewnienia pełnej połączoności działań podmiotów cywilnych i wojskowych. Uzyskanie tej cechy powinno być traktowane jako wyzwanie stojące przed organizatorami szkolenia;

– po szóste – treści szkolenia i ćwiczeń winny wynikać z miejscowych zagrożeń i potrzeb oraz rodzaju angażowanych jednostek wojskowych i służ cywilnych.

Bibliografia

A Volunteers Guide to the Civil Contingency Reaction Force, Published by HQ 5 (NE) Brigade [b.m.iv].

Bałowski P., Kostka E., *Przepisy specjalne obowiązujące w razie zagrożenia państwa*, Katowice 1999.

Barszczewski Z., *Udział Wojska Polskiego w zapewnieniu bezpieczeństwa ludności cywilnej w latach powojennych*, „Wiedza Obronna" 2003, nr 3.

Basic Facts About OCHA, http://OCHA-Online-Basic Facts About OCHA.htm, 12.11.2003.

Bealiean D.J., *Toles for National Guards Components: Current Thoughts and Future Possibilities*, Air Command and Staff College AU, Alabama 2000.

Beaufre A., *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1969.

Bernaś-Kostynowicz A., *Społeczeństwo polskie w wojnie obronnej 1939*, Warszawa 1988.

Bezat P., *Teoria cywilizacji Feliksa Koniecznego*, Krzeszowice 2002.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce (projekt założeń opracowanych w MSWiA (cz. 1 i 2), MSWiA, Warszawa 2000.

Blim M., *Tajemnica państwowa i wojskowa wg standardów NATO. Rola administracji cywilnej i lokalnych instytucji wojskowych w działaniach na rzecz obronności*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2001, nr 2(24).

Bobrzyński M., *Dzieje Polski w zarysie*, PIW, Warszawa 1987.

Bocheńscy Adolf i Aleksander, *Tendencje samobójcze narodu polskiego*, Wrocław 1995.

Bocheński A., *Dzieje głupoty w Polsce*, Warszawa 1996.

Bocheński A., *Rozmyślania o polityce polskiej*, Warszawa 1987.

Bocheński J.M., *De virtute militari, (Zarys etyki wojskowej)*, Kraków 1993.

Bocheński J.M., *Podręcznik mądrości tego świata*, Kraków 1992.

Bocianowski B., *Współpraca Straży Granicznej z Siłami Zbrojnymi RP w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, red. W. Kitler, A. Skrabacz, AON, Warszawa 2003.

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.

Bór-Komorowski T., *Armia Podziemna*, Warszawa 1994.

Brzeziński Z., *Myśl i działanie w polityce międzynarodowej*, „Aneks" 1988, nr 50.

Brzeziński Z., *Plan gry*, Warszawa 1990.

Brzeziński Z., *Polska nie jest prowincją Europy*, „Rzeczpospolita" z 17.08.2000 r.

Brzeziński Z., *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, „Świat Książki", Warszawa 1998.

Buszko J., *Historia Polski 1864–1948*, Warszawa 1984.

Canada 1994 White Paper on Defence, http://www.forces.gc.ca/admpol/eng/doc/white_e.htm, 18.07.2003.

Ching J., *Księga Przemian*, [w:] Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994.

Chodubski A., *Wstęp do badań politologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.

Choroba świata, „International Herold Tribune" z 11.07.2004 r., przedr. „Forum" z 19.07–25.07.2004 r.

Cieślak Z., Filipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.

Clausewitz K.v., *O wojnie*, Lublin 1995.

Corbin M., *Honing the Sword. Strategy and Forces After 9/11*, Center for Defense Information, Washington D.C. 2003.

Council decision of 9 December 1999 establishing a Community action programme in the field of civil protection, Official Journal of the European Communities, 1999/847/EC.
Davies N., *Boże igrzysko. Historia Polski*, „Znak", Kraków 1999.
Davis L.E., Shapiro J., *The US Army and the New National Security Strategy*, RAND 2003.
Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 257/MON z dnia 12 września 2003 r. *w sprawie określenia zasad i trybu współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi*, DzU z 2003 r., nr 15.
Defense for the future. Report by The Danish Defence Commision of 1997, http://ww.fmn.dk/ndet/summary.pdf, 10.10.2003.
Dictionary of Military and Associates Terms, Washington 1987, [w:] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002.
Dla przestrogi, ostrzeżenia i świadectwa (Wiek XX przed trybunałem), „Rzeczpospolita" z 3.04.2000 r.
Dobrosielski M., *W poszukiwaniu lepszego świata. Filozofia historii i polityki Karla R. Poppera*, Wyd. Ethos, Olsztyn–Warszawa 1991.
Dominiczak H., *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 966–1996*, Warszawa 1997.
Dukaczewski M., *Kompetencje władzy publicznej w zakresie obronności państwa*, [w:] *Armia narodowa a powinności obronne administracji rządowej i samorządowej*, „Zeszyt problemowy TWO" 1998, nr 4(13).
Dynak R., *System reagowania kryzysowego w powiecie pułtuskim, materiał pomocniczy do gry decyzyjnej „TAJFUN – 1"*, praca studyjna, AON, Warszawa 2002.
Echevaria II A.J., *The Army and Homeland Security: A Strategic Perspective*, Washington D.C. 2001.
Edwards D., Dunn R., *The National Guard's Enhanced Role in Homeland Security*, „Journal of Homeland Security", marzec 2001.
Encyklopedia Wojskowa (pod red. O. Laskowskiego), t. 2, Wyd. TWW i WIN-W, Warszawa 1932.
EU focus on civil protection. Coping with catastrophes-Coordinating civil protection in the European Union, European Communites, Luxembourg 2002; http://europea.en.int/comm/environment/civil/pdfdocs/focus_en.pdf.
Evans G., *Obowiązek zapewnienia ochrony*, „Przegląd NATO" nr Zima 2002.
Federal Response Plan, Notice of Change, FEMA, 30 August 1994.
Filipowicz S., *O władzy grzechu i grzechach władzy*, Warszawa 1992.
Fischer M.G., *Bundeswehr und Terrorismusbekämpfung. Zur Diskussion über den Inneneinsatz der Streitkräfte*, „Die politische Meinung" 2002, nr 390.
Fleming Michael P., *National Security Roles for the National Guard*, „Homeland Defense Journal", sierpień 2001.
Flemming M., Gołębiewski J., Olbryś S., *Ochrona ludności – wybrane zagadnienia*, Warszawa 1997.
Flis J., *O misjach, funkcjach, celach i zadaniach sił zbrojnych*, „Zeszyty Naukowe AON" 2004, nr 1.
Garlicki A., *Godziny konspiracji*, „Polityka" z 13.04.2002 r.
Gąsiorek K., *Aspekty prawne wojskowego wsparcia władz cywilnych w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, materiały z seminarium przeprowadzonego w dniu 9 kwietnia 2003 r. na Wydziale Strategiczno-Obronny, red. W. Kitler, A. Skrabacz, Warszawa 2003.
Gąsiorek K., *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, cz. 2, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2001.
Geier W., *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, Bundesverwaltungsamt*, Zentralstelle für Zivilschutz, Bonn–Bad Godesberg 2003.
Geografia bezpieczeństwa państw Regionu Środkowoeuropejskiego, Zarząd Geografii Wojskowej, Warszawa 2001.
Gluckmann A., *Viva la muerte*, „Rzeczpospolita" z 20–21.03.2004 r.
Górski G., *Polskie Państwo Podziemne 1939–1945*, Toruń 1998.

Górski P., *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, AON, Warszawa 2004.
Górski P., *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji rządowej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, na prawach maszynopisu.
Górski P., *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, praca studyjna, AON, Warszawa 1998.
Gray J., *Koniec końca historii*, „Rzeczpospolita" z 21–22.09.2002 r.
Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996.
Grot L., Konecki T., Nalepa E., *Pokojowe dzieje Wojska Polskiego*, WIH, Warszawa 1988.
Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, http://www.reliefweb.int/medls/medu/GuidelinesCE/march%202003.htm, 29.10.2003.
Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets in Disaster Relief z maja 1994 r.
Halder F., *Dziennik wojenny*, Warszawa 1971.
Hanousek T., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze", Kraków 1996.
Havel V., *O obronie w czasach pokoju*, „Rzeczpospolita" z 18.11.1996 r.
HDv 100/500 VS-NfD Nationale Territoriale Aufgaben (TF/NTA), Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 1998.
Henzler M., *Obrona konieczna*, „Polityka" 2004, nr 40(2472).
Hoagland I., *Wojna nowej ery*, „Washington Post Writes Group", „Rzeczpospolita" z 26–27.04.2003 r.
Hochwasserkatastrophe im August 2002. Einsatz der Bundeswehr, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2002.
Homeland Security (HLS) Mini-Symposium 13–15.03.2001, Military Operations Research Society, Alexandria 2001; http://www.protezionecivile.it/ cms/attach/relazione_europea_3pdf, 12.11.2003. http://www.reliefweb.int/ochad/programs/response/medunet/0quid.html, 12.11.2003. http:www.hri. org/mod/fylladia/bible/e_k4_10.htm#5, 16.10.2003.
Huntington S., *Zderzenie cywilizacji, nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 1997.
Instrukcja przeciwstrajkowa D.O.K. I., Warszawa 1935.
International Military and Defense Encyclopedia, t. 2, Washington 1993.
Jablonsky D., *Army Transformation*: *A Tale of Two Doctrines*, [w:] *Transforming Defense* (red. C.C. Crane), US Army War College, Carlisle 2001.
Jarmoszko S., *Przemiany w Siłach Zbrojnych RP pierwszej dekady transformacji ustrojowej (Analiza zasadniczych przeobrażeń z pogłębioną eksploracją sfery organizacyjnej i społecznej)*, rozprawa habilitacyjna, AON, Warszawa 2000.
Jasienica P., *Myśli o dawnej Polsce*, Warszawa 1990.
Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, Joint Pub 3-07, 16 June 1995.
Joint Operations Symposium: „Homeland Security: The Civil-Military Dimensions", Washington D.C. 2002, Panel II: Evolving Rok of the Armed Forces.
Kaczmarczyk Z., Weyman S., *Reformy wojskowe i organizacja siły zbrojnej za Kazimierza Wielkiego*, Warszawa 1958.
Kaliński M., *Cywilne planowanie kryzysowe istotnym elementem państw NATO*, „Wiedza Obronna" 2000, nr 1(192).
Kamiński S., *Instytucje odpowiadające Radzie Bezpieczeństwa Narodowego w wybranych państwach*, „Zeszyt problemowy TWO" 1998, nr 4(13).
Kapuściński R., *Rosyjska obsesja*, „Rzeczpospolita" z 18–19.03.2000 r.
Kęsik J., *Naród pod bronią. Społeczeństwo w programie polskiej polityki wojskowej 1918–1939*, Wrocław 1998.
Kierowanie obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, kier. nauk. R. Wróblewski, AON, Warszawa 1999.
Kissinger H., *Polska powinna bronić własnych interesów*, „Rzeczpospolita" z 14.05.2004 r.
Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*, DWiPO MON, Warszawa 2002.

Kitler W., *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, rozprawa habilitacyjna, „Zeszyty Naukowe AON" (dodatek), Warszawa 2002.
Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001.
Kitler W., *Pojęcie, cele i formy organizacji samoobrony powszechnej w obronie narodowej RP*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego*, kier. J. Marczak, AON, Warszawa 2000.
Kitler W., *Siły zbrojne a obrona cywilna (niemilitarna)*, AON, Warszawa 1999.
Kitler W., *Siły zbrojne a obrona cywilna (niemilitarna). Wybrane aspekty wojskowego wsparcia dla władz cywilnych*, studium, cz. 1, AON, Warszawa 1999.
Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999.
Kitler W., *Wyzwania, potrzeby i zadania władz cywilnych i społeczeństwa w dziedzinie bezpieczeństwa*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, cz. 1, kier. nauk. W. Kitler, Warszawa 2003.
Kitler W., *Założenia metodologiczne, [w:] Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, cz. 1: *Pojęcie, istota i rozwiązania prawno-organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce i innych państwach*, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2003.
Koncepcja strategiczna Sojuszu, Waszyngton 1999.
Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r. (z późn. zmianami).
Konstytucja Królestwa Holandii z dnia 25 marca 1815 r. (z późn. zmianami).
Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec z dnia 25 maja 1949 r. (z późn. zmianami).
Konstytucja Republiki Węgierskiej z dnia 24 sierpnia 1990 r. (z późn. zmianami).
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 kwietnia 1997 r.
Koontz H., O'Donnell C., *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, PWN, Warszawa 1969.
Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982.
Koziej S., *Improwizacja nie wystarczy*, „Polska Zbrojna" październik 2001, nr 44.
Koźmiński A.K., Obłój K., *Zarys teorii równowagi organizacyjnej*, Warszawa 1989.
Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, wydanie 2, PWN, Warszawa 1994.
Kukułka J., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1982.
Kukułka J., *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy Międzynarodowe" 1982.
Kulesza M., *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatów*, [w:] *Nowy podział kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*, wydanie 2, KPRM, Warszawa 1999.
Kuźniar R., *Dylematy bezpieczeństwa*, „Forum" z dnia 7 lipca 2002 r.
Kuźniar R., *Po pierwsze bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita" z 9.01.1996 r.
Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, WSiP, Warszawa 1996.
Lawlor M., *Military Support of Civil Authorites. A New Focus For a New Millenium*, „Journal of Homeland Security", październik 2000 (poprawione we wrześniu 2001).
Le plan stratègique pour la modernization de l'Armèe belge 2000–2015. Propositions concrètes pour entrer dans le XXI ème siècle; Territoiral Support Unit; http://www.mil.be/terdir/unit.asp?LAN=E&UNIT=J84570, 24.07.2003.
Leksykon politologii, Wrocław 1997.
Leksykon Wiedzy Wojskowej, Wyd. MON, Warszawa 1979.
Leśniak K., *Arystoteles*, Warszawa 1989.
Libro Bianco 2002, http://www.difesa.it/librobianco/2002/indice.htm, 11.07.2003.
Lipovetsky G., *Życie – powinni tego zabronić*, „La Vanguarelia", przedr. „Forum" z 9.08–15.08.2004 r.
Livre Blanc sur la Dèfense, Le Ministre de l'Dèfense, Paris 1994.
Lutosławski W., *Praca narodowa*, Warszawa 1998.

Łepkowski W., Mucha L., *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne* (studium), AON, Warszawa 1991.
Łopatka A., *Encyklopedia prawa*, cz. 1, Wyd. Prywatnej Wyższej Szkoły Biznesu i Administracji, Warszawa 1995.
Łukaszuk L., *Studium o rozszerzeniu NATO*, Warszawa 1995.
Madejski A., *Wystarczalność obronna – kontrowersje i realia*, [w:] *Wystarczalność obronna*, red. P. Sienkiewicz, Bellona, Warszawa 1996.
Makowski W., *Nauka o państwie*, Warszawa 1939.
Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji, Wrocław 1978.
Mała Encyklopedia Wojskowa, T-1A-J, Wyd. MON, Warszawa 1967.
Marczak J., Pawłowski J., O *obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI w.*, Bellona, Warszawa 1995.
Marczak J., *Podstawowe założenia połączonych działań OT i UP w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Przygotowanie i koordynacja połączonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych*, „KOORDYNACJA", cz. 2, kier. nauk. J. Marczak, AON, Warszawa 2003.
Marczak J., *Rola sił zbrojnych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, materiały z seminarium przeprowadzonego w dniu 9 kwietnia 2003 r. na Wydziale Strategiczno-Obronnym, red. W. Kitler, A. Skrabacz, AON, Warszawa 2003.
Marczak J., *Współczesne pojęcie i zakres bezpieczeństwa narodowego. Obrona narodowa jako struktura realizacyjna bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, cz. 1, kier. nauk. W. Kitler, Warszawa 2003.
Marszalec J., *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego w Powstaniu Warszawskim*, Warszawa 1999.
Materiały informacyjne Canadian Centre Development (Centre Canadian de Gestion) z konferencji w KSAP nt. „Administracja wobec sytuacji kryzysowych", 6–8 maja 1998.
Michailiuk B., *Wojska obrony przeciwchemicznej w systemie obronnym RP, struktura i możliwości techniczno-bojowe*, „Zeszyty Naukowe AON" 2001, nr 3.
Michalski H., *Strategia i taktyka Obrony Terytorium Kraju*, Warszawa 1965.
Między polityką a strategią, red. R. Kuźniar, Warszawa 1994.
Między Polską a światem (druga część wywiadu z J. Giedroyciem), „Trybuna Ludu" z 20.01.1999 r.
Military and Civil Defence Unit (MCDU), http://www.reliefweb.int/medls/medu/medu.html, 29.10.2003.
Military Civil Defence Assets (MCDA), http:www.reliefweb.int/mcdls/meda/meda.html, 29.10.2003.
Ministerial Guidance for Civil Emergency Planning 1999–2000, NATO, CEPD (IN V) (98) 24, 19 August 1998.
Misje, funkcje i zdolności operacyjne Sił Zbrojnych RP – 2025, materiały z seminarium, Szt. Gen., Wewn. 13/1/2002.
Moltke H.v., *O Polsce*, Warszawa 1996.
Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP pk. „MONITOR", cz. 2 (opracowanie końcowe), AON, Warszawa 2002.
Mossor S., *Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny*, Warszawa 1986.
Nalepa E., *Instrukcja generała*, „Polska Zbrojna" z 10.12.1999 r.
Nalepa E., *Nie tylko 10 pułk KBW*, „Polska Zbrojna" z 27.07.2001 r.
National Security and American Society, F.N. Trager and F.N. Simone, 1973.
National Security Strategy of the United States, Biały Dom 1990.
National Strategy for Homeland Security, Washington, July 2002.
NATO Today. Building better security and stability for all, NATO Office of Information and Press, Brussels 2002.
NATO's Role in Disaster Assistance, wyd. 2, NATO Civil Emergency Planning – Euro Altantic Centre Coordination Response Disaster, Brussels 2001.
Ney-Krwawicz M., *Armia Krajowa. Siła Zbrojna Polskiego Państwa Podziemnego*, Warszawa 1993.

Neyman K., *Die Bundeswehr in einer Welt im Umbruch*, Wolf Jobst Verlag GmbH, Berlin 1994, [w:] B. Ferenz, *O bezpieczeństwie w Europie*, „Myśl Wojskowa" 1996, nr 2.
Norway's Future Defence. Restructuring Norway's Defence. Establishment 2002–2005, Norwegian Minitary of Defence, Oslo 2001.
Norwid C.K., *Gorzki to chleb jest polskość – wybór myśli politycznych i społecznych*, Kraków 1984.
Nowak-Jeziorański J., *Polska wczoraj, dziś i jutro*, Warszawa 1999.
Nowak-Jeziorański J., *Polska z bliska*, Kraków 2003.
Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP, podręcznik dla studentek i studentów, red. R. Jakubczak, Bellona, Warszawa 2003.
Pachomow J., *Zagłada bez granic*, „Jeżedniewny Żurnał" z 19.07.04 r., przedr. „Forum" z 9–15.08.2004 r.
Padkiewicz J., *Kolizja statku Ziemia*, „Rzeczpospolita" z 12.06.1997 r.
Palmeri F.P., *Civil emergency planning: a valuable form of cooperation emerges from the shadows*, „NATO Review" 1996.
Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych, red. E. Haliżak, J. Popiuk-Rysińska, Warszawa 1995.
Pięta J., *Współdziałanie Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego Wrocław z organami administracji publicznej w sytuacji wystąpienia zagrożeń niemilitarnych*, praca studyjna, AON, Warszawa 2004.
Piłsudski J., *Myśli, mowy i rozkazy*, Warszawa 1989.
Piłsudski J., *Rok 1863*, Warszawa 1989.
Pindel K, *Obrona terytorialna w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1995.
Piotrowski P., *Jak Wojsko Polskie budowało socjalizm*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej" 2002, nr 2.
Piskozub, *Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich*, ZN im. Ossolińskich, Wrocław 1987.
Piwowarski E., *Koncepcja wykorzystania Straży Granicznej na wypadek mobilizacji i wojny w okresie Drugiej Rzeczypospolitej*, „Myśl Wojskowa" 1994, nr 5.
Pokruszyński W., *Bezpieczeństwo publiczne*, materiały z konferencji naukowej odbytej 4 i 5 listopada 1993 r. w AON.
Polityka zagraniczna państwa, red. J. Kukułka, R. Zięba, Warszawa 1992.
Polska strategia zintegrowanego zarządzania granicą państwową, „Przegląd Rządowy" lipiec 2000, nr 7(109).
Popper K., *Nieustanne poszukiwania. Autobiografia intelektualna*, Kraków 1997.
Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., *dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* (Protokół I).
Przygotowanie i koordynacja połączonych działań Obrony Terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych. „KOORDYNACJA", cz. 2, kier. nauk. J. Marczak, Warszawa 2003.
Pstrokoński S., *Podstawy bezpieczeństwa Polski*, Jerozolima 1944.
Raport o Polsce ekspertów OECD, „Nasza Polska" z 13.07.2004 r., Paryż 2004.
Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska, BBN, Warszawa 1997.
Redelbach A., *Wstęp do prawodawstwa*, Poznań 1995.
Reuner M., *National security, The Economic and environmental dimension*, „Worldwatch Institute" 1989, nr 5.
Robertson Lord, *Inwestować w bezpieczeństwo*, „Przegląd NATO" nr Jesień 2002.
Role of Civil Emergency Planning in NATO. Reform of SCEPC, NATO PO(2000)30, 9.03.2000.
Rostker B., *The National Guard and Homeland Security*, RAND, Pittsburgh 2001.
Rotfeld A.D., *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Warszawa 1990.
Rozporządzenia sekretarza obrony nr 3025.1 *w sprawie wojskowego wsparcia władz cywilnych.*

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 czerwca 1999 r. *w sprawie wewnętrznych służb ochrony działających na terenach komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej*, DzU z 1999 r., nr 58, poz. 619.

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2004 r. *w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień*, DzU z 2004 r., nr 66, poz. 613.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 1998 r. *w sprawie wewnętrznych służb ochrony*, DzU z 1999 r., nr 4, poz. 31.

Rozporządzenie Rady Ministrów a dnia... *w sprawie gotowości obronnej państwa*, projekt.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*, DzU z 2002 r., nr 78, poz. 707.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 r. *w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania*, DzU z 2004 r., nr 40, poz. 355.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1999 r. *w sprawie właściwości i trybu powoływania rzeczników dyscypliny finansów publicznych, organów orzekających oraz szczegółowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, DzU z 1999 r., nr 42, poz. 421.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania*, DzU z 2002 r., nr 215, poz. 1818.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu*, DzU z 2003 r., nr 41, poz. 347.

Rozrachunki strategiczne, rozmowa z gen. Czesławem Piątasem, szefem Sztabu Generalnego WP, „Polska Zbrojna" z dnia 5.10.2003 r.

Sachs Jeffrey D., *Nasza energetyczna przyszłość*, „Rzeczypospolita" z 8–9.05.2004 r.

Sałaciński K., *Wojska obrony terytorialnej w ochronie dóbr kultury podczas kryzysów i wojny*, AON, Warszawa 2000.

Samoobrona powszechna, „Zeszyt Problemowy TWO" 1997.

Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP, kier. nauk. J. Marczak, AON, Warszawa 2000.

Shanahan D.J., *The Army's Role in Homeland Security*, [w:] *Transformation Concepts for National Security in the 21st Centry*, red. W. Murray, US Army War College, Carlisle 2002.

Sienkiewicz P., Górny P., *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe AON" 2001, nr 4(45).

Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania*, t. 2: *Problemy efektywności działania*, rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979.

Sikorski W., *Przyszła wojna*, Warszawa 1984.

Skarga P., *Kazania sejmowe*, Warszawa 1995.

Skibiński F., *Rozważania o sztuce wojennej*, Warszawa 1972.

Skrabacz A., *Obecny stan rozwiązań prawno-organizacyjnych w Polsce*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, cz. 1, *Pojęcie, istota, i rozwiązania prawno-organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce i innych państwach*, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2003.

Skrabacz A., *Organizacje pozarządowe w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego III RP (w świetle integracji z Unią Europejską)*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2003, nr 2.

Skrabacz A., *Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka*, AON, Warszawa 2004.

Skubiszewski K., *Racja stanu z perspektywy polskiej*, [w:] *Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1992*, Warszawa 1994.

Slessor J., *Strategia Zachodu*, Warszawa 1958.

Słownik języka polskiego, t. 1, PWN, Warszawa 1978.
Słownik języka polskiego, Warszawa 1978.
Słownik języka polskiego, Warszawa 1981.
Słownik podstawowych pojęć dotyczących bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1994.
Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002.
Snider D.M., Nagl J.A., Plaff T., *A Strategic View of where the Army Is Homeland Defense and Issues of Civil-Military Relations*, [w:] *Papers from The Conference on Homeland Protection*, US Army War College, Carlisle 2000.
Solana J., *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, www.gazeta.pl. z dnia 19 listopada 2002 r.
Sprawozdanie z wyjazdu do Belgii delegacji Zarządu OT SG WP, Warszawa 1998.
Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996.
Starzyński R., *Zarys nauki organizacji sił zbrojnych*, Warszawa 1930.
Staszic S., *Przestrogi dla Polski*, Wrocław 2003.
Stefanowicz J., *Anatomia polityki międzynarodowej*, Toruń 1999.
Stefanowicz J., *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Warszawa 1984.
Stosunki międzynarodowe – problemy badań i teorii, PWN, Warszawa 1983.
Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r., Warszawa 2003.
Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 listopada 2001 r.
Strategie Defence Review. T1., Espană. Ministerio de Defensa, Madrid 2003.
Styczeń T., *ABC etyki*, Lublin 1983.
Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994.
Suwart J., *Zarys obrony cywilnej w Polsce w latach 1920–1996* (maszynopis książki), Warszawa 2003.
Swiss Armed Forces 2002. Defence and civil protection in Switzerland, Humber&Co. AG Publishers, Frauenfeld, 2001.
System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych, opr. zb., ISP, Warszawa 1998.
Szafran H., *Monitoring zagrożeń granicy państwowej*, [w:] *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP*, kier. nauk. J. Marczak, AON, Warszawa 2002.
Szudek P.A., *W służbie Marsa*, Warszawa 1996.
Szydłowski B., *Kierowanie działaniami organów administracji publicznej województwa w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2004.
Szymaniuk R., *System kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2004.
Świtała A., *Prawne i organizacyjne rozwiązania w zakresie wojskowego wsparcia w sytuacji klęsk i katastrof*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, red. W. Kitler, A. Skrabacz, AON, Warszawa 2003.
Tadeusza Kościuszki wskazania obywatelskie, Warszawa 1992.
Targowski A., Dronicz S., *Wizja Polski*, Toronto–Warszawa 2000.
Tatarkiewicz W., *O szczęściu*, Warszawa 1990.
Tazbir J., *Spotkania z historią*, Warszawa 1979.
The Army Modernization Plan 2002, Department of The Army, Washington D.C. 2002.
The National Security Strategy of the United States of America, Washington D.C. 2002.
The Strategic Defence Review: A New Chapter Public Discussion Paper, http://www.mod.uk/issues/sdr/new_chapter/security.htm, 11.07.2003.
Töhm T., *Bataliony Obrony Narodowej w Wielkopolsce w latach 1936–1939 i ich rola w Kampanii Wrześniowej*, Poznań 1996.
Trager F.N., Simone F.N., *National Security and American Society*, 1973, [w:] *Leksykon politologii*, Wrocław 1997.

Traktat sojuszniczy z 19.02.1921 r. między Polską a Francją, gwarancje brytyjskie dla Polski – 31.03.1939 r., protokół sojuszu wojskowego między Francją i Polską z 19.05.1939 r.
Tymczasowe wytyczne ogólne organizacji obrony przeciwlotniczej, MSWoj., 1936.
UNDAC – The Team, http://www.reliefweb.int/undac/undacthe_team.html, 12.11.2003.
UNDAC Concept, http://www.reliefweb.int/undac/undac_concept.hjtml, 30.10.2003.
UNDAC Field Handbook, wyd. 3, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Geneva–New York 2000; http://www.reliefweb.int/udac/documents/UNDACH Handbook.pdf, 12.11.2003.
UNDAC Missions, http://www.reliefweb.int/undac/undac mission.html, 12.11.2003.
Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.
Ustawa rządowa z 3 maja 1791 r. XI. *Siła zbrojna narodowa.*
Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. *o ochronie dóbr kultury*, DzU z 1999 r., nr 98, poz. 1150.
Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. *o Biurze Ochrony Rządu*, DzU z 2001 r., nr 0127, poz. 298 (z późn. zmianami).
Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, DzU z 2002 r., nr 113, poz. 985 (z późn. zmianami).
Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU z 2002 r., nr 21, poz. 205.
Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia*, DzU z 1997 r., nr 114, poz. 740 (z późn. zmianami).
Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, DzU z 2002 r., nr 147, poz. 1229.
Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. *o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, DzU z 1998 r., nr 96, poz. 603.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych osobowych*, DzU z 1997 r., nr 133, poz. 883 (z późn. zmianami).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU z 2002 r., nr 156, poz. 1301.
Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, DzU z 1997 r., nr 141, poz. 943 (z późn. zmianami).
Vademecum NATO. Wydanie jubileuszowe, DW Bellona, Warszawa 1999, s. 185–189; *NATO Handbook 2001*, http://www.nato.int./docn/handbook/2001/index.htm, 3.11.2003.
Vademecum of Civil Protection in the European Union, European Commision Directorate-General Environment, Brussels 1999; http://europa.en.int/comm/environmet/civil/pdfdocs/vademec.pdf, 12.11.2003.
Vandamme M., *NATO and Military Support to Civil Authorities, WACOS COOP SHAPE*, wystąpienie na: PFP Workshop on Defence Policy and Strategy, Geneva 30.9–1.10.2002.
Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2003.
Węcławowicz G., *Przestrzeń i społeczeństwo współczesnej Polski. Studium z geografii społeczno-gospodarczej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.
White Paper for the Armed Forces Greece.
Wiedza o społeczeństwie, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 1999.
Wiercioch R., *Państwowa Straż Pożarna w działaniach ratowniczych w przypadku zagrożeń niemilitarnych i militarnych RP*, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2003.
Wiśniewski B., *Zapewnienie ciągłości funkcjonowania organów władzy i instytucji publicznych w okresie pokoju, kryzysu i wojny*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2001.
Wizja Polski, red. A. Targowski, S. Dronicz, Warszawa 2000.
Wohlleben V., *Civil Protection a General Ovieview*, NATO Parliamentary Assembly, 2003, http://www.nato-pa.int, 29.10.2003.
Wojciechowicz W., *Ochrona infrastruktury krytycznej państwa*, „Myśl Wojskowa" 2004, nr 1.

Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa. Pojęcie, istota i rozwiązania prawno-organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa, cz. 1, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2003.

Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa. Założenia przygotowania i użycia, cz. 2 (opracowanie końcowe), kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2004.

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

www.stretkraeftebasis.de/C125GC29004352F/vwContentFrame/BA519A831E908486C1256D940E4857, 9.10.2003.

Zalewski J., *Wojsko Polskie w przemianach ustrojowych 1989–2001*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2002.

Zarządzenie Nr 107 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 1997 r. *w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Ochrony Wiadomości Stanowiących Tajemnicę Państwową i Służbową Wymienianych na Podstawie Umów Międzynarodowych.*

Zarządzenie nr 87 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 maja 2003 r. *w sprawie powołania i organizacji Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego przy Wojewodzie Dolnośląskim*, Wrocław 2003.

Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001 r. *w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów*, MP 2001, nr 38, poz. 623.

Zielewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969.

Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Wyd. Elipsa, Warszawa 1999.

Zieliński K., *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Wyższe Kursy Obronne, Warszawa 2004.

Zięba R., *Cele polityki zagranicznej*, [w:] *Polityka zagraniczna państwa*, red. nauk. J. Kukułka, R. Zięba, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992.

Zięba R., *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XXI wieku*, red. D.B. Bobrow, H. Haliżak, R. Zięba, ISM UW, Warszawa 1997.

Zięba R., *Leksykon pokoju*, Warszawa 1987.

Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" 1989.

Ziółkowski S., *W ochronie granicy państwowej*, „Polska Zbrojna" z 12.06.1995 r.

Znamierowski Cz., *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1991.

Zusammenarbeit „ZMZ-Aufgaben". Unterstützung des zivilen Umveld, http://www.streitkraeftebasis.de/C1256C9004352F/CurrentBaseLink/N25QUJN8792DJLRDE, 10.10.2003.

Żyła E., *Straty wojenne Polski*, „Nasz Dziennik" z 30–31.08.2003 r.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Akademii Obrony Narodowej
Nr ewid. 58188

Publikacje
Akademii Obrony Narodowej

do nabycia w Wydziale Wydawniczym AON
al. gen. A. Chruściela 103, bl. 2
00-910 Warszawa,
tel. 681 40 55, tel./faks 681 37 52
e-mail: i.podemska@aon.edu.pl

- J. Barcik – Akt terrorystyczny i jego sprawca w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego – 18 zł
- R. Bartnik – Lotnictwo uderzeniowe. Zakres zastosowań i taktyka w działaniach bojowych – 18 zł
- Bezpieczne niebo. Materiały z konferencji – 14 zł
- J. Bieńkowski, R. Stępień (red.) – Edukacja pedagogiczna w wyższej uczelni wojskowej – 18 zł
- H. Binkowski (red.) – OBWE w procesie umacniania bezpieczeństwa europejskiego – 18 zł
- H. Binkowski, A. Ciupiński – NATO w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego – 35 zł
- A. Bujak – Praca w terenie na szczeblach taktycznych według standardów NATO – 12 zł
- W. Chojnacki – Socjologiczne aspekty tendencji instytucjonalno-organizacyjnego rozwoju wojska – 18 zł
- W. Chojnacki (red.) – Transformacja instytucjonalno-organizacyjna wojska na progu XXI w. – 20 zł
- Z. Chojnacki – Lotnictwo marynarki wojennej – 20 zł
- R. Chrobak i in. – Działania bojowe dywizji – 17 zł
- R. Chrobak i in. – Wybrane aspekty organizowania i kierowania działaniami obronnymi – 23 zł
- M. Cieślarczyk, P. Krawczyk, Z. Korulczyk – Poradnik metodyczny autorów prac kwalifikacyjnych – 8 zł
- M. Cieślarczyk, M. Chojnacki, A. Radomyski – Współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) w siłach zbrojnych (SP) RP – 15 zł
- M. Cieślarczyk (red.) – Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki – 13 zł
- M. Cieślarczyk (red.) – Kultura organizacyjna w siłach zbrojnych – 15 zł
- A. Ciupiński, M. Zając (red.) – Wybrane problemy walki z terroryzmem międzynarodowym – 20 zł
- A. Ciupiński (red.) – Dyplomacja wielostronna – 25 zł
- A. Ciupiński – Podstawowe elementy polityki bezpieczeństwa i obrony RP – 17 zł
- A. Ciupiński (red.) – Dissemination of international humanitarian law in Central European countries – 22 zł
- A. Ciupiński, R. Białoskórski – Wczesne ostrzeganie i zapobieganie współczesnym konfliktom zbrojnym w strategii Sojuszu Północnoatlantyckiego – 8 zł
- A. Ciupiński, H. Binkowski, A. Legucka – Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych – 30 zł
- A. Ciupiński, K. Malak – Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe – 22 zł
- T. Compa – Zarządzanie przestrzenią powietrzną – 12 zł
- J. Czaja – Stolica apostolska wobec integracji europejskiej – 15 zł
- K. Czajka – Użycie artylerii w obronie oddziału – 9 zł
- P. Daniluk – Radiostacje pola walki – 12 zł
- P. Daniluk – Łączność w pododdziale – 14,20 zł
- A. Dawidczyk – Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI wieku – 9 zł
- P. Dela, J. Wołejszo – Wsparcie komputerowe ćwiczeń wojskowych – 18 zł
- Dowodzenie lotnictwem sił powietrznych w działaniach wojsk lądowych (zespół autorów) –17 zł
- W. Drążczyk – Logistyka sił powietrznych w działaniach wielonarodowych – 10 zł
- Drzewiecki D. – Wybrane zagadnienia z meteorologii lotniczej – 12 zł
- A. Fellner – Zautomatyzowane systemy kontroli ruchu lotniczego przestrzeni powietrznej – 23 zł
- M. Flemming – Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych – 45 zł
- P. Gawliczek, J. Pawłowski – Zagrożenia asymetryczne – 14 zł
- M. Gąska – Kompetencje organów władzy wykonawczej – 9 zł
- A. Glen - Kontrola przestrzeni powietrznej a zarządzanie ruchem lotniczym w Polsce w czasie kryzysu i wojny (materiały z konferencji) – 18 zł
- A. Glen, W. Marud – Kontrola przestrzeni powietrznej w czasie kryzysu i wojny – 18 zł
- J. Gotowała – Lotnictwo XXI wieku – 13 zł
- J. Gotowała – Zarys historii lotnictwa – 35 zł
- P. Górny – Elementy analizy decyzyjnej – 16 zł
- P. Górski – Zastosowania matematyki wyższej w ekonomii – część I – 11,10 zł
- J. Groskrejc – Antropologiczne i aksjologiczne aspekty edukacji oficerów – 10 zł

- J. Halik – Metodyka opracowania pracy magisterskiej i studyjnej – 17 zł
- J. Halik, J. Wołejszo – Ćwiczenia wojskowe sił zbrojnych RP w aspekcie interoperacyjności w ramach NATO – 16 zł
- M. Huzarski – Taktyka ogólna w wojskach lądowych– 21 zł
- Irak 2004. Ku normalności. Materiały z konferencji – 25 zł
- K. Jałoszyński – Terroryzm antyizraelski – 12 zł
- K. Jałoszyński – Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce? – 12 zł
- K. Jałoszyński – Koncepcja współczesnych działań antyterrorystycznych (rozprawa hab.) – 23 zł
- J. Janczak – Właściwości organizacji łączności w specyficznych środowiskach i warunkach walki – 10 zł
- J. Janczak – System łączności brygady – 18 zł
- J. Janczak – Środki dowodzenia – 14 zł
- J. Janczak, P. Daniluk – Środki dowodzenia – 14 zł
- Cz. Jarecki – Użycie wojsk rakietowych i artylerii w operacji – 15 zł
- T. Jemioło (red.) – Broń masowego rażenia w świetle prawa międzynarodowego – 13 zł
- T. Jemioło, K. Malak (red.) – Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej – 25 zł
- T. Jemioło – Globalizacja. Szanse i zagrożenia – 10 zł
- A. Jóźwiak, Cz. Marcinkowski – Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych – 18 zł
- A. Juncewicz – Natarcie kompanii zmechanizowanej – 10 zł
- A. Juncewicz – System dowodzenia batalionu – 10 zł
- M. Juszczyk – Wsparcie działań przez państwo gospodarza – 14 zł
- W. Kaczmarek – Działania operacyjne wojsk lądowych – 15 zł
- J. Kaczmarek – Stosunki transatlantyckie a bezpieczeństwo Europy – 23 zł
- L. Kanarski, P. Gawliczek – Przywództwo w armiach NATO – 9 zł
- L. Kanarski, B. Rokicki (red.) – Teoria i praktyka przywództwa wobec wyzwań edukacyjnych – 24 zł
- J. Kardas, K. Loranty – Wybrane problemy bezpieczeństwa i obronności państwa w opiniach pracowników administracji publicznej – 10 zł
- J. Kardas, K. Loranty – Instytucjonalizacja przygotowania obronnego kadr administracji – 15 zł
- J. Karpowicz – Ratownictwo lotnicze – 14 zł
- J. Karpowicz, E. Klich – Bezpieczeństwo lotów i ochrona lotnictwa przed atakami bezprawnej ingerencji – 23 zł
- J. Karpowicz, E. Cieślak – Lotnictwo wsparcia w sojuszniczych działaniach powietrznych – 20 zł
- J. Karpowicz, K. Kozłowski – Bezzałogowe statki powietrzne i miniaturowe aparaty latające – 21 zł
- J. Karpowicz – Współczesne konstrukcje lotnicze – 23 zł
- J. Karpowicz, P. Krawczyk – Lotnictwo myśliwskie. Zakres użycia i taktyka działania – 21 zł
- Cz. Kącki – Siły wielonarodowe do misji pokojowych – 15 zł
- Cz. Kącki – Izrael. Jego wpływ na rozwój sytuacji w regionie Bliskiego Wschodu – 15 zł
- Kierowanie mobilnymi systemami łączności wojsk lądowych (praca zbiorowa) cz.I – 16 zł
- W. Kitler (red.) – Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP – 25 zł
- W. Kitler – Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych – 13 zł
- T. Kochański – Logistyka jako koncepcja zintegrowanego zarządzania – 18 zł
- T. Kochański – Marketing i logistyka – nowoczesne narzędzia gospodarowania w wojskowej jednostce budżetowej – 18 zł
- T. Kochański, S. Kurek – Międzynarodowy i globalny wymiar rywalizacji przedsiębiorstwa – 20 zł
- S. Korzeniowski – Żandarmeria wojskowa w działaniach taktycznych – 13 zł
- S. Kowalkowski – Zabezpieczenie inżynieryjne działań taktycznych w terenie lesistym (lesisto-jeziornym) – 23 zł
- D. Kozerawski – Udział jednostek Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych w latach 1973-2003 – 26 zł
- D. Kozerawski – Międzynarodowe operacje pokojowe. Planowanie, zadania, warunki i sposoby realizacji – 26 zł
- M. Koziński – Umowa offsetowa i inne formy udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym – 10 zł
- M. Kozub – Lotnictwo w operacjach połączonych – 8 zł
- M. Kozub – Lotnictwo wojsk lądowych w operacjach połączonych – 9 zł
- M. Kozub – Lotnictwo w bojowym poszukiwaniu i ratownictwie – 9 zł
- M. Krč, J. Šelešovský, L. Ivánek – Ekonomiczne aspekty rozwoju produkcji zbrojeniowej Czechosłowacji i Republiki Czeskiej w latach 1918–2000 – 20 zł
- J. Kręcikij – Współczesne kierowanie wojskami. Proces dowodzenia – 12 zł
- J. Kręcikij – Metodyka pracy sekcji dowodzenia oddziału i związku taktycznego – 15 zł
- J. Kręcikij – Praca dowództwa brygady podczas przygotowania i prowadzenia obrony – 40 zł

- J. Kręcikij –Wybrane problemy kierowania zgrupowaniami wielonarodowych sił połączonych – 16 zł
- K. Kubiak – Współczesne siły morskie – 36 zł
- K. Kubiak, A. Szulczewski – Porty morskie w aspekcie przeładunków wojskowych – 13 zł
- R. Kuriata – Dowodzenie Siłami powietrznymi – 40 zł
- R. Kuriata, J. Nowak, W. Marud – Dowodzenie siłami powietrznymi. Cz. 3 Planowanie użycia sił powietrznych – 11 zł
- R. Kwećka, M. Gryga – Siły specjalne w kontekście współczesnych zagrożeń – 15 zł
- K. Kubiak – Transport wojsk i ładunków wojskowych drogą morską przy użyciu statków handlowych – 14 zł
- R. Kuriata, J. Nowak, M. Chojnacki – Planowanie użycia sił powietrznych – 16 zł
- Kurs specjalistyczny z obrony przed bronią masowego rażenia. Materiały pomocnicze – 35,50 zł
- Z. Lach, A. Łaszczuk – Goografia bezpieczeństwa – 48 zł
- M. Łokociejewski, W. Scheffs – Walka elektroniczna w operacjach i walce – 25 zł
- L. Łukaszuk – Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa – 20 zł
- T. Majewski – Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych – 9 zł
- T. Majewski – Kierownik – dowódca w organizacji – 12 zł
- T. Majewski i in. – Planowanie w organizacji – 9 zł
- K. Malak – Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi – 18 zł
- K. Malak – Czynnik wojskowy w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej (1991-2000) (rozprawa habilitacyjna) – 15 zł
- J. Marczak (red.) – Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpie-czeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP – 20 zł
- M. Marszałek – Siły powietrzne w operacjach ewakuacyjnych (według poglądów amerykańskich) – 15 zł
- M. Marszałek – Wybrane aspekty operacji pozawojennych – 12 zł
- Z. Maślak (oprac.) – Informacje w obronie powietrznej – potrzeby, wymagania, zagrożenia. Materiały z sympozjum naukowego – 20 zł
- Z. Mączka – Prognozy a rzeczywistość rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce w latach 1992-2003 – 18 zł
- M. Michalec (oprac.) – Kierunki rozwoju rosyjskiej myśli teoretycznej i praktyki w zakresie użycia lotnictwa w walce – 16 zł
- B. Michailuk – Broń biologiczna – 21 zł
- J. Michniak (red.) – Projektowanie struktury organizacyjnej dowództwa brygady zmechanizowanej (pancernej) – 14 zł
- J. Michniak – Stanowiska dowodzenia w wojskach lądowych – 12 zł
- J. Michniak – Dowodzenie wojsk w teorii i praktyce – 16 zł
- G. Nowacki – Strategiczne siły jądrowe wybranych państw – 16 zł
- A. Nowak – Założenia dla perspektywicznego systemu rozpoznania – 18 zł
- E. Nowak – Gospodarowanie zasobami majątkowymi – 17 zł
- J. Nowak, M. Chojnacki – Dowodzenie siłami powietrznymi. Cz. 2. Systemy dowodzenia siłami powietrznymi – 11 zł
- J. Nowak, E. Cieślak – Dowodzenia lotnictwem wojsk lądowych – 20 zł
- M. Obrusiewicz – Geneza i prognoza kooperatywnych stosunków wojskowych końca XX i początku XXI w. na tle bezpieczeństwa europejskiego – 15 zł
- Operacja „Iracka Wolność". Materiały z konferencji naukowej – 25 zł
- J. Pawłowski – Broń masowego rażenia orężem terroryzmu – 25 zł
- J. Pawłowski, A. Ciupiński (red.) – Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny – 23 zł
- M. Pelc, M. Juszczyk – Matematyka – 25 zł
- M. Petrykowski – Strategie rozwoju wybranych niskokosztowych linii lotniczych w Europie -
- J. Płaczek – Ewolucja polskiej myśli obronno-ekonomicznej w latach 1976–2000 – 20 zł
- J. Płaczek – Gospodarka obronna Polski – 25 zł
- Podróż studyjna w systemie edukacji oficerów w AON. Materiały z sympozjum naukowego – 20 zł
- A. Polak – Wybrane zagadnienia obrony wybrzeża w Polsce (1920–2002) – 16 zł
- A. Polak – Teoria grup operacyjnych w polskiej sztuce wojennej okresu międzywojennego – 30 zł
- M. Polkowska – Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich zastosowanie – zarys problematyki – 14 zł
- Praca w terenie na szczeblu taktycznym (praca zbiorowa) – 12 zł
- K. Przeworski – Ewakuacja jako sposób ochrony ludności – 8 zł
- Pułk przeciwlotniczy w działaniach operacyjnych (praca zbiorowa) – 20 zł
- A. Radomyski – Metody i treść pracy zespołu OPL na stanowisku dowodzenia dywizji zmechanizowanej – 21 zł
- A. Radomyski – Obrona przeciwśmigłowcowa dywizji zmechanizowanej – 18 zł
- Rozpoznanie wojskowe (praca zbiorowa) cz. I – 16 zł, cz. II – 16 zł, cz. III – 16 zł

- E. Radvan – Polityczne myślenie a moralność profesjonalisty wojskowego – 12 zł
- C. Rutkowski – Zarządzanie strategiczne na drodze ku nowej filozofii i nowym paradygmatom – 20 zł
- W. Scheffs – Możliwości bojowo-rozpoznawcze pododdziałów walki elektronicznej – 14 zł
- A. Skrabacz – Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka – 18 zł
- J. Skrzyp, Z. Lach – Informator geograficzny. Państwa członkowskie NATO – 20 zł
- J. Skrzyp (red.) – Informator geograficzny o państwach kandydujących do Sojuszu Północnoatlantyckiego – 16 zł
- S. Smyk – Zabezpieczenie logistyczne batalionu w działaniach taktycznych – 15 zł
- Z. Skwarek – Powietrzne systemy wczesnego wykrywania i powiadamiania – 16 zł
- J. Słowik – Wybrane determinanty organizacji systemu dowodzenia brygady obrony terytorialnej – 17 zł
- J. Słowik – Pododdziały wsparcia dowodzenia w armiach wybranych państw – 16 zł
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego (praca zbiorowa) – 10 zł
- Słownik terminów z zakresu psychologii (praca zbiorowa) – 12 zł
- Słownik pojęć sojuszniczej obrony powietrznej (praca zbiorowa) – 12 zł
- G. Sobolewski Wspólne działania obronne wojsk operacyjnych i obrony terytorialnej – 21 zł
- G. Sobolewski – Rola terenu zurbanizowanego we współczesnych operacjach – 23 zł
- H. Spustek – Wybrane zagadnienia badań operacyjnych i modelowania liniowego – 8 zł
- Z. Stachowiak – Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych (licencjackich, magisterskich i podyplomowych) – 9 zł
- Z. Stachowiak, R. Kłodziński – Ekonomika przedsiębiorstwa – 18 zł
- Z. Stachowiak, J. Płaczek (red.) – Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa – 30 zł
- R. Stępień (red.) – Edukacja w wyższych szkołach wojskowych – 21 zł
- M. Strzoda (red.) – Wybrane terminy z zakresu dowodzenia i zarządzania – 8 zł
- M. Strzoda – Zasady i wymagania dowodzenia – 29,10 zł
- M. Strzoda – Słownik nazw, skrótów i akronimów państw, instytucji, dowództw, jednostek organizacyjnych i osób funkcyjnych – 8 zł
- M. Strzoda, N. Prusiński – Rola i zadania zespołu organizacji dowodzenia na stanowisku dowodzenia brygady – 13 zł
- J. Suwart – Zarys obrony cywilnej – 30 zł
- W. Szczurowski – Kompania w obronie – 8 zł
- Sztuka wojenna we współczesnych konfliktach zbrojnych (praca zbiorowa) – 28 zł
- B. Szulc, T. Majewski – Rozwój kompetencji kierowniczych – 16 zł
- R. Szustek – Wybrane problemy nawigacji lotniczej – 21 zł
- R. Szpyra – Powietrzna sztuka operacyjna wybranych państw – 17 zł
- R. Szpyra – Powietrzny wymiar współczesnej wojny – 13 zł
- R. Szpyra – Militarne operacje informacyjne – 18 zł
- A. Szymonik – Logistyczne zarządzanie wojskową jednostką budżetową – 25 zł
- Środki dowodzenia (praca zbiorowa) – 14 zł
- Śladkowski S. – Aspekty militarne i niemilitarne zagrożeń środowiskowych – 18 zł
- Terroryzm a broń masowego rażenia (praca zbiorowa) – 18 zł
- Trudna stabilizacja. Materiały z konferencji – 30 zł
- Użycie wojsk rakietowych i artylerii w operacjach (praca zbiorowa) – 20 zł
- J. Wołejszo – Trening sztabowy dowództw szczebla taktycznego SZ RP – 20 zł
- J. Wołejszo – Transformacja dowództwa szczebla taktycznego na stanowiska dowodzenia w trakcie realizacji ćwiczeń operacyjno-taktycznych – 16 zł
- J. Wołejszo – Wybrane problemy przygotowania i realizacji ćwiczeń sojuszniczych NATO – 18 zł
- J. Wołejszo – Wybrane aspekty projektowania struktur organizacyjno-funkcjonalnych ośrodków decyzyjnych – 18 zł
- J. Wołejszo – Rodzaje i formy ćwiczeń operacyjno-taktycznych prowadzonych w wybranych armiach NATO – 15 zł
- J. Wołejszo – Wybrane aspekty doskonalenia ośrodków decyzyjnych – 10 zł
- J. Wołejszo – Wybrane problemy procesu planowania i rozliczania działalności szkoleniowej na szczeblach taktycznych w SZ RP – 18 zł
- J. Wołejszo, Z. Fiołna – Dowodzenie brygadą zmechanizowaną (pancerną) w marszu – 17 zł
- Wojsko wobec polskiego października '56. Rezolucje, uchwały, listy (wybór, wstęp i opracowanie: (E. J. Nalepa) – 30 zł
- J. Wojtasik (red.) – Studia z dziejów polskiej techniki wojskowej od XVI do XX wieku – 27 zł
- M. Wrzosek – Działania rozpoznawcze na obszarze kraju – 12 zł
- M. Wrzosek – Proces dowodzenia w batalionie rozpoznawczym – 22 zł
- M. Wrzosek – Organizacja pracy taktycznej komórki rozpoznania – 20 zł
- M. Wrzosek – Koordynacja w działaniach taktycznych wojsk lądowych – 10 zł

- M. Wrzosek – Taktyczny system rozpoznania wojsk lądowych – 14 zł
- Wsparcie informacyjne obrony powietrznej. Materiały z sympozjum naukowego – 18 zł
- Wydział Lotnictwa i Obrony Powietrznej AON – Ewolucja dla postępu. Materiały z konferencji – 18 zł
- E. Zabłocki – Dowodzenie siłami powietrznymi. Cz. 1. Podstawowe zagadnienia – 11 zł
- E. Zabłocki – Współczesne siły powietrzne – 13 zł
- E. Zabłocki, M. Chojnacki – Dowodzenie siłami powietrznymi NATO – 18 zł
- S. Zalewski – Służby specjalne w państwie demokratycznym – 11 zł
- B. Zdrodowski, M. Marszałek – Operacje pozawojenne sił powietrznych – 16 zł
- J. Zieliński (red.) – Podstawowe założenia dydaktyki sztuki operacyjnej – 16 zł
- J. Zuziak – Dzieje Instytutu Józefa Piłsudskiego w Londynie 1947–1997 – 25 zł

Zamówienia przyjmujemy telefonicznie lub pisemnie