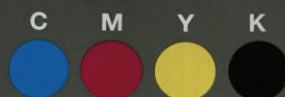


Grey Scale #13



DANES-PICTA.COM

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



**AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ**

**WYDZIAŁ STRATEGICZNO – OBRONNY  
KATEDRA OBRONY TERYTORIALNEJ I CYWILNEJ**

**PRZYGOTOWANIE  
I KOORDYNACJA POŁĄCZONYCH  
DZIAŁAŃ OBRONY TERYTORIALNEJ  
I UKŁADU POZAMILITARNEGO  
W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH**

**„KOORDYNACJA”**

**Część druga**

~~Biblioteka Główna  
Akademii Obrony Narodowej  
S/5744 cz.2  
05-005744-002-0~~

**WARSZAWA**

**68685**



**AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ**

---

**KATEDRA OBRONY TERYTORIALNEJ I CYWILNEJ**



**PRZYGOTOWANIE I KOORDYNACJA  
POŁĄCZONYCH DZIAŁAŃ OBRONY TERYTORIALNEJ  
I UKŁADU POZAMILITARNEGO  
W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH  
„K O O R D Y N A C J A”**

Część druga

---

**WARSZAWA**



**2003**

*Zespół autorski:*

- płk dr hab. Józef MARCZAK - kierownictwo naukowe; wstęp; rozdział 1; zakończenie
- płk dr Hieronim SZAFRAN - zastępca kierownika; rozdział 3
- gen. broni dr Józef FLIS - podrozdział 1.3.
- ppłk dypl. Krzysztof GAŚIOREK - podrozdział 1.1.4.; rozdział 4
- ppłk dr Krzysztof PRZEWORSKI - rozdział 2



## Spis treści

	Strona
WPROWADZENIE .....	5
<b>1. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA POŁĄCZONYCH DZIAŁAŃ OT I UP W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH .....</b>	<b>9</b>
1.1. Uwarunkowania połączonych działań OT i UP .....	9
1.1.1. Charakter współczesnych źródeł kryzysów .....	10
1.1.2. Współczesne środowisko bezpieczeństwa .....	12
1.1.3. Charakter struktur reagowania kryzysowego .....	13
1.1.4. Prawno-doktrynalne podstawy połączonych działań OT i UP .....	14
1.2. Pojęcie, istota i cele połączonych działań OT i UP .....	16
1.3. Połączone działania OT i UP w obronie narodowej i obronie wspólnej NATO .....	19
1.3.1. Połączone działania OT i UP w obronie narodowej .....	19
1.3.2. Połączone działania OT i UP w obronie wspólnej NATO .....	21
1.4. Właściwości, ogólna charakterystyka i podmioty połączonych działań OT i UP .....	24
1.4.1. Właściwości połączonych działań OT i UP .....	24
1.4.2. Struktura połączonych działań OT i UP .....	25
1.4.3. Podmioty działań wspólnych OT i UP .....	26
1.5. Zasady połączonych działań OT i UP w sytuacjach kryzysowych .....	28
1.6. Obrona Terytorialna w połączonych działaniach OT i UP .....	31
<b>2. PLANOWANIE I KOORDYNACJA DZIAŁAŃ POŁĄCZONYCH OT I UP .....</b>	<b>34</b>
2.1. Znaczenie planowania i koordynacji działań połączonych .....	34
2.1.1. Istota planowania i koordynacji .....	34
2.1.2. Podstawowe kryteria i zależności planowania i koordynowania działań połączonych OT i UP .....	35
2.2. Organizacja planowania i koordynacji działań połączonych OT i UP .....	42
2.2.1. Dziedziny i poziomy planowania i koordynacji działań połączonych OT i UP .....	42
2.2.2. Organizacja planowania i koordynacji działań połączonych .....	48
<b>3. PROWADZENIE DZIAŁAŃ POŁĄCZONYCH OT I UP .....</b>	<b>51</b>
3.1. Gotowość kryzysowa .....	52
3.2. Monitoring zagrożeń i rozpoznanie terytorialne .....	62
3.3. Rozwinięcie operacyjne i tworzenie połączonych, cywilno-wojskowych sił (zgrupowań) zadaniowych .....	67
3.3.1. Dyslokacja sił .....	68
3.3.2. Rozwijanie operacyjne sił reagowania .....	73
3.3.3. Tworzenie połączonych sił (zgrupowań) zadaniowych OT i UP ....	75
3.3.4. Rola manewru w działaniach połączonych sił OT i UP.....	79
3.4. Rodzaje i treść działań .....	82

3.5. Kierowanie działaniami połączonymi .....	88
3.6. Bezpieczeństwo i ochrona sił .....	95
3.7. Zabezpieczenie logistyczne działań .....	97
3.8. Polityka informacyjna i współpraca z mediami .....	100
3.9. Zakończenie działań .....	102
<b>4. KIERUNKI PRZYGOTOWANIA I DOSKONALENIA OT I UP DO DZIAŁAŃ POŁĄCZONYCH .....</b>	<b>104</b>
4.1. Metodologia przygotowania OT i UP do działań połączonych .....	105
4.2. Dziedziny przygotowania OT i UP do działań połączonych.....	107
4.2.1. Prawo i doktryna .....	108
4.2.2. Monitoring .....	113
4.2.3. Studia i operacyjne przygotowanie obszaru działań połączonych OT i UP .....	118
4.2.4. Przygotowania organizacyjne OT i UP .....	121
4.2.5. Zabezpieczenie logistyczne .....	124
4.2.6. Szkolenie .....	128
<b>ZAKOŃCZENIE .....</b>	<b>133</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>136</b>
<b>ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>144</b>

*Sztuka tworzenia powinna być więc w istocie sztuką łączenia.*

J. Adams –  
współautor Konstytucji USA

## WPROWADZENIE

Niniejsze opracowanie stanowi wynik drugiego i końcowego etapu badań na temat: „Przygotowanie i koordynacja połączonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych” oznaczonego w Planie prac naukowo-badawczych AON na rok 2002/2003 kryptonimem – KOORDYNACJA.

**Celem** tego etapu było: opracowanie teoretycznych założeń wieloaspektowych przygotowań modelu koordynacji połączonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych.

Przez **model koordynacji połączonych działań (PD) obrony terytorialnej (OT) i układu pozamilitarnego (UP)** rozumie się w pracy uproszczony, możliwie poprawny system działania<sup>1</sup> zawierający opis pojęć, struktury, zasad, właściwości planowania i koordynacji oraz prowadzenia działań połączonych wraz z postulatami praktycznego przygotowania w odniesieniu do aktualnego stanu w Polsce. Innymi słowy sformułowany w pracy model stanowi teorię<sup>2</sup> połączonych działań OT i UP opisującą elementy ich struktury oraz zasady funkcjonowania. Tak ujęty model w zamyśle zespołu badawczego umożliwiał poznanie i zrozumienie tego obszaru bezpieczeństwa narodowego oraz stanowił podstawę teoretyczną dla realizacji praktycznych działań w przygotowaniu i prowadzeniu połączonych działań OT i UP.

Podstawą do sformułowania oraz zapewnienia możliwie maksymalnej wiarygodności i użyteczności praktycznej modelu działań połączonych OT i UP były wyniki badań I etapu i uwagi krytyczne Recenzenta<sup>3</sup> oraz seminarium na temat: „Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa” przeprowadzone dnia

<sup>1</sup> „Analiza systemowa zajmuje się nie tyle systemami rzeczywistymi ile uproszczonymi i wyidealizowanymi modelami tych systemów. Rzeczywistość jest bowiem zwykle zbyt złożona, aby można ją było badać bezpośrednio... uproszczony wycinek rzeczywistości zwany modelem”, R. Kulikowski, *Analiza systemowa i jej zastosowanie*, Warszawa 1977, s. 13.

<sup>2</sup> „... teoria jest po prostu modelem ...”, S.W. Hawking, *Krótką historia czasu. Od wielkiego wybuchu do czarnych dziur*, Warszawa 1990, s. 20.

<sup>3</sup> *Przygotowanie i koordynacja połączonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych, część pierwsza*, Warszawa 2002, nr bibl. AON S/5387, s. 178.

09.04.2003 roku na Wydziale Strategiczno-Obronny z udziałem szerokiego kręgu naukowców i praktyków obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego<sup>4</sup>.

Równocześnie cennym źródłem wiedzy w okresie badań drugiego etapu były **dokonania doktrynalne i organizacyjne w obszarze działań cywilno-wojskowych** jakie zaszły zarówno za granicą jak i w naszym państwie. Zagraniczne dokonania to przede wszystkim przyjęcie w USA Strategii Bezpieczeństwa Krajowego (*National Strategy for Homeland Security, Washington 2002*) oraz utworzenie Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego, którego istotą będzie właśnie koordynacja cywilnych i wojskowych wysiłków w zapewnieniu bezpieczeństwa. O znaczeniu jakie się przypisuje amerykańskiej obronie terytorialnej czyli Gwardii Narodowej w działaniach cywilno-wojskowych świadczy wypowiedź naukowca B. Rostkera z RAND Corporation, który 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 (...)*”<sup>5</sup>.

Tak więc kilkusetletnie **doświadczenia Amerykanów** we wsparciu władz i społeczeństwa przez Gwardię Narodową są dla tworzenia bezpieczeństwa narodowego III RP niezwykle cennym źródłem wiarygodnej wiedzy, która wykorzystano w formułowaniu modelu. Wiedzy tym bardziej cenniejszej, że wynoszona jest z doświadczeń tak rozwiniętej technologicznie i społecznie demokracji amerykańskiej, której funkcjonowanie cechuje pragmatyzm symbolizowany maksymą twórców Konstytucji USA – „*jedynym źródłem mądrości jest doświadczenie*”.

<sup>4</sup> *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa* – materiały z seminarium przeprowadzonego w dniu 09.04.2003 r. na Wydziale Strategiczno-Obronny, Warszawa 2003, s. 185.

<sup>5</sup> B. Rostker, *The National Guard and Homeland Security*, RAND, Pittsburgh 2001, s. 203.

Przechodząc na grunt Polski – w okresie prac badawczych drugiego etapu nastąpił ściśle związany z problematyką badań **postęp w ustawodawstwie** – parlament przyjął Ustawy o stanach nadzwyczajnych. W nowej „Strategii bezpieczeństwa narodowego” (2003 r.) znalazły się założenia wpisujące się w konstrukcję modelu połączonych działań OT i UP. Pierwsze to: *„wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa dyktują potrzebę podejścia całościowego”*. Drugie to: *„skuteczność naszej strategii bezpieczeństwa zależy od harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych, organów władzy i administracji państwowej zgodnie z uprawnieniami i zadaniami przypisanymi im przez Konstytucję RP i ustawy. Przed tymi instytucjami i organami stoi zadanie odpowiedniego dostosowania ich metod pracy do nowych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa”*. Trzecie to: *„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)*.

Wdrożenie powyższych tez „Strategii bezpieczeństwa RP” w ramy i treść modelu połączonych działań OT i UP stanowiło istotne wyzwanie dla zespołu badawczego.

Istotnym po części wzorcowym **źródłem wiedzy** w formułowaniu modelu połączonych działań OT i UP był **narodowy odpowiednik** zasadniczego dokumentu standaryzacyjnego NATO AJP-01/B „Sojusznicza doktryna połączona”, który nosi tytuł **„Operacje połączone”**<sup>6</sup>. Stąd też system pojęć i zasad, treści przedsięwzięć planowania i koordynacji modelu połączonych działań OT i UP jest w znacznej mierze „kompatybilny” z treścią wydawnictwa „Operacje połączone” – ujmującą operacje połączone wojsk operacyjnych w wymiarze sojuszniczym i narodowym.

Całość wyników badań drugiego etapu, stanowiąca **model koordynacji połączonych działań OT i UP** została ujęta w czterech rozdziałach.

W **rozdziale pierwszym** ujęte zostały podstawowe założenia połączonych działań OT i UP w sytuacjach kryzysowych obejmujące uwarunkowania, pojęcia, właściwości, zasady, rodzaje i formy oraz zakres (skalę) działań połączonych. Myślą

---

<sup>6</sup> *Operacje połączone*, Szt.Gen. Wewn. 3/20/2001.

przewodnią tak ujętych uwarunkowań był możliwie dokładny opis połączonych działań OT i UP oraz ich umiejscowienie w organizacji bezpieczeństwa państwa.

W **rozdziale drugim** przedstawiony został proces planowania i koordynacji połączonych działań OT i UP w całokształcie planowania i programowania obronnego zarówno na szczeblu państwa, a przede wszystkim na szczeblu terytorialnym – województwa, powiatu i gminy.

**Rozdział trzeci** – najobszerniejszy i zasadniczy dla poznania całokształtu procesu połączonych działań OT i UP obejmuje opis zasadniczych elementów prowadzenia działań połączonych.

Treść ostatniego **czwartego rozdziału** – kierunki przygotowania i doskonalenia połączonych działań OT i UP wybiega w przyszłość i adresowana jest dla praktyki, prezentując wizję jego przygotowania i usprawnienia.

W **zakończeniu** dokonano konfrontacji założonej hipotezy badawczej z wynikami badań oraz zasygnalizowano problemy z obszaru teorii połączonych działań OT i UP, które celowo byłoby podjąć dla podtrzymania ciągłości badań naukowych oraz stałego wspierania a właściwie wyprzedzania teorią praktyki, tj. tak ważnej dziedziny organizacji bezpieczeństwa narodowego.

\* \* \*

Kończąc proces badawczy nad problematyką połączonych działań OT i UP w sytuacjach kryzysowych można stwierdzić, że jego wyniki – wiedza – użyteczna dla poznania i prowadzenia tych działań zawarta jest w opracowaniach obydwóch etapów badań, a po części również w wystąpieniach członków zespołu badawczego „KOORDYNACJI” na seminarium poświęconym problematyce wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa.

## 1. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA POŁĄCZONYCH DZIAŁAŃ OT I UP W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

*Wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa  
dyktują potrzebę podejścia całościowego  
Strategia bezpieczeństwa narodowego RP, 2003*

Doświadczenia w zakresie bezpieczeństwa narodowego jakie wyniosła Polska ze swej przeszłości łącznie z doświadczeniami katastrofalnej powodzi w lipcu 1997 r. a cały świat ostatnio z tragedii ataku terrorystycznego na USA 11.09.2001 r. jednoznacznie wskazuje, że największym wyzwaniem organizacji bezpieczeństwa na progu XXI wieku jest integracja wspólnych działań wszystkich podmiotów bezpieczeństwa narodowego zarówno cywilnych jak i wojskowych. Innymi słowy – skutecznie reagowanie kryzysowe to współcześnie zintegrowane reagowanie wszelkich dostępnych sił i środków będących w dyspozycji państwa, a także sektora prywatnego gospodarki i wolontariatu (pospolitego ruszenia obywateli).

Z praktyki Polski i innych demokracji zachodnich, szczególnie USA (Gwardia Narodowa) wynika, że połączone działania OT i UP na szczeblu lokalnym są współcześnie właściwą, konieczną i skuteczną formą reagowania kryzysowego. W wykorzystaniu tej szansy w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski wiedza o połączonych działaniach OT i UP stanowić będzie podstawowy zasób i narzędzie dla praktycznych przygotowań i działań.

### 1.1. Uwarunkowania połączonych działań OT i UP

Do podstawowych uwarunkowań<sup>1</sup> połączonych działań OT i UP w sytuacjach kryzysowych można zaliczyć: charakter współczesnych źródeł kryzysu, współczesne środowisko bezpieczeństwa, charakter struktur reagowania kryzysowego, prawno-doktrynalne podstawy.

<sup>1</sup> 1. Uwarunkować - „uzależnić od określonych warunków, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1981, t. 3, s. 636.

2. Warunek – „sytuacja panująca w jakiejś dziedzinie; położenie, okoliczności, w których coś się dzieje, w których ktoś żyje, działa, przebywa, *Tamże*, s. 660.

### 1.1.1. Charakter współczesnych źródeł kryzysów

*Kiedy ludzie są szczęśliwi i beztroscy,  
zapominają o śmiertelnym niebezpieczeństwie.*

Sun Tzu – VI w.p.n.e., *Sztuka wojny*,  
Warszawa 1994, s.14.

*Przed wszystkim jednak należy zachować ducha obrony,  
to znaczy obdarzony żywotną siłą instynkt naszej cywilizacji,  
ponieważ historia skazuje na zagładę tylko te ludy, które  
nie chcą się bronić. W tym tkwi największe niebezpieczeństwo  
materialnego postępu cywilizacji i najczęstsza przyczyna  
wypierania ludów cywilizowanych przez barbarzyńców.*

gen. A. Beaufre, *Wstęp do strategii.  
Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968, s. 241.

*Przyszłość jest zmienna, nieprzewidywalna,  
regułą jest zaskoczenie.*

gen. A. Beaufre, *op.cit.*, s. 230.

Szereg cech ludzkości takich jak krótkość życia osobniczego (kolejnych pokoleń), zarozumiałość z własnych osiągnięć żyjącego pokolenia, nieznajomość i lekceważenie olbrzymiego skarbu mądrości, jakim są doświadczenia historyczne rodzą u kolejnych pokoleń złudzenie zbudowania ładu, porządku i przewidywalności w życiu społecznym i przyrodzie – jednym słowem idealistyczne złudzenie panowania nad światem przyrody i spraw ludzkich. I właśnie historia ludzkości, czego doświadczyliśmy w katastrofalnym zwłaszcza dla Europy, XX wieku i na początku XXI wieku ze spektakularną, ogladaną w telewizorach przez cały świat, katastrofą 11.09.2001 r. to ...ciągłe, permanentne zaskoczenia kryzysami a nawet wojnami ..., które z reguły wykazują zlekceważenie niebezpieczeństwa, czy brak kompletnego przygotowania. Za to z kolei ludzkość płaci ofiarami życia, zniszczeniami, których można byłoby uniknąć czy zminimalizować, gdyby kolejne pokolenia korzystały ze znanych od tysiącleci mądrości o funkcjonowaniu przyrody i życia społecznego. A oto one:

- **Nieuniknioność** zagrożeń kryzysowych wynikająca ze zmienności (Heraklit: *panta rhei – wszystko płynie*) – ciągłego ruchu w przyrodzie i społeczeństwie, z ciągłej walki (Seneca: *vivere militare est – życie jest walką*) – zbrojnej i niezbrojnej o przetrwanie, zasoby, terytoria, rynki zbytu, prestiż itp. oraz nieustanności

konfliktów<sup>2</sup>. Również omylnosc natury ludzkiej i zawodnosc urzadzzen technicznych skladaja sie na ta ceche.

- **Nieprzewidywalnosc** zagrozen kryzysowych wynikajaca z niemozliwosci przewidywania przyszlosci<sup>3</sup> czyni wszystkie przewidywania w rodzaju „będzie czy nie będzie wojna... taka albo taka... będzie czy nie będzie powódź itd.” są wytworami nieodpowiedzialności, wręcz zbrodniczej głupoty mogącej zwykle pozbawić lub osłabić społeczeństwo poczucia przezorności. Wskazaniem co do przyszłości jest teza A. Beaufre: „*odrzucaamy bierną postawę wobec wydarzeń wyrażającą się w niespokojnym pytaniu „Co się stanie?” zastępując je pytaniem twórczym i męskim: „Co powinniśmy czynić?”*”.
- **Nagłość wystąpienia (zaskoczenie)** zagrożeniami kryzysowymi oznacza niespodziewane co do miejsca, czasu, rodzaju i skali (zakresu) wystąpienie niebezpieczeństw, które przekraczają wielokrotnie a nawet setki czy tysiące razy możliwości stałych (funkcjonujących w czasie pokoju) służb ochrony i obrony (załącznik 1).
- **Rozległość następstw** zagrozen kryzysowych wynika z gęstości zaludnienia, gęstości i złożoności zabudowy i infrastruktury oraz wrażliwości środowiska naturalnego – będących obiektem destrukcyjnego oddziaływania zagrozen zarówno militarnych jak i niemilitarnych.
- **Zagrożenia niemilitarne** są równie groźne jak skutki wojny<sup>4</sup>.
- **Rozmywanie się podziału na zagrożenia militarne i niemilitarne** dotychczas wyraźnego zwłaszcza w zakresie zagrożenia terrorystycznego i broni masowego rażenia.

<sup>2</sup> „Ludzkie społeczeństwo bez konfliktów jest niemożliwe”, K. Popper, *Nieustanne poszukiwania, autobiografia intelektualna*, Kraków 1997, s. 159.

<sup>3</sup> „...charakterystyczną cechą przyszłości jest jej nieprzewidywalność... niepewność przyszłości jest jedynym naszym pewnikiem. Przyszłość ludzkości zawsze była niepewna, ale poprzednie pokolenia o tym nie wiedziały... dzisiaj jednak nie ma .... prowadzących w szczęśliwą przyszłość. Powiedziałbym, że mit postępu umarł”, E. Moriu, [w:] *Spotkania XXI wieku*, EL PAIS /Forum 3.11.1997 r.

<sup>4</sup> „Zagrożenia, jakie niosą dla współczesnych społeczeństw katastrofy i awarie techniczne, klęski żywiołowe oraz skażenie środowiska są równe skutkom wojny”, M.Reuner, *National Security. The Economic and environmental dimension*, "Wordwatch Institute", 5/1989.

### 1.1.2. Współczesne środowisko bezpieczeństwa

Przez środowisko bezpieczeństwa można rozumieć ogół społeczności, infrastruktury i środowiska naturalnego na danym obszarze, będących przedmiotem przedsięwzięć ochrony i obrony oraz mogących być przedmiotem oddziaływania (ataku) zagrożenia kryzysowego. Charakter tego środowiska ma zasadniczy wpływ na jego wrażliwość na zagrożenia a także na możliwości i zakres połączonych działań OT i UP.

Takie cechy środowiska czynią je wrażliwe na zagrożenia:

- zagęszczenie ludności w ogóle a ponadto wysokie budynki, środki masowej komunikacji (metro, pociągi, lotniska, samoloty itd.);
- uzależnienie warunków bytowych ludności oraz funkcjonowania transportu i gospodarki od dostaw energii elektrycznej, gazu, wody, paliwa, żywności itd.;
- infrastruktura krytyczna, którą stanowią budynki władz centra łączności, centra finansów, węzły komunikacyjne, mosty, ujęcia wody, elektrownie, stacje radiowo-telewizyjne itp.;
- istnienie potencjalnych źródeł zagrożeń takich, jak składy TŚP (toksycznych środków przemysłowych), składów i rurociągów paliwa, lasów, dróg kołowych i kolejowych o dużej intensywności ruchu;
- niska świadomość zagrożonej ludności oraz słabe przygotowanie władz, społeczeństwa, infrastruktury do reagowania kryzysowego;
- ograniczona możliwość czy w ogóle brak możliwości wsparcia wojskowego władz i społeczeństwa.

Wymienione cechy czynią sprzyjające okoliczności i tworzą w sumie warunki (środowisko sprzyjające – ameryk. *environment favorable*) do powstania zakłóceń, a nawet potęgowania ich następstw.

Stąd też istotnym przedsięwzięciem połączonych działań OT i UP będzie ciągłe prowadzenie studiów operacyjnych obszaru działań dla dokładnego poznania charakteru obszaru pod kątem możliwości zagrożeń oraz prowadzenia połączonych działań.

Równie istotnym przedsięwzięciem będzie operacyjne przygotowanie obszaru do połączonych działań OT i UP obejmujące – w procesie inwestowania i modernizacji infrastruktury – przygotowanie obiektów i urządzeń ułatwiających prowadzenie działań połączonych.

### **1.1.3. Charakter struktur reagowania kryzysowego**

Nowoczesne państwo demokratyczne ma wiele różnorodnych struktur cywilnych i wojskowych działających w szeroko rozumianym obszarze reagowania kryzysowego poczynając od wywiadu aż po służby ratownicze i to zarówno cywilne, jak i wojskowe. Dysponują one w sumie olbrzymim potencjałem reagowania kryzysowego. Jednakże, jak to działo się w przypadku nawet amerykańskiego supermocarstwa 11.09.2001 r. cechuje je wielka dezintegracja uniemożliwiająca wspólne wykorzystanie ich potencjału w sytuacjach kryzysowych.

Do przyczyn trudności integracji struktur reagowania kryzysowego w Polsce można zaliczyć:

- system demokratyczny nie sprzyja integracji;
- gospodarka rynkowa powoduje rozdrobnienie podmiotów gospodarczych;
- partykularyzm resortowy strzeże autonomicznych struktur i kompetencji;
- rosnąca specjalizacja różnorodnych służb powoduje dezintegrację już istniejących struktur;
- brak doświadczenia w zarządzaniu bezpieczeństwem administracji ogólnej funkcjonującej dopiero od kilku lat i do tego w nowym podziale administracyjnym;
- niski poziom kultury bezpieczeństwa społeczeństwa i elit przywódczych;
- brak powszechnej OT.

O ile w Stanach Zjednoczonych poprzez utworzenie Departamentu Bezpieczeństwa Kraju i dysponowanie silnymi i licznymi strukturami Gwardii Narodowej nastąpił i jest doskonalony proces integracji cywilnych i wojskowych struktur reagowania kryzysowego to w Polsce ten proces nie funkcjonuje w świadomości społeczeństwa z uwagi na... symboliczną, w stosunku do terytorium wielkość OT.

#### 1.1.4. Prawno-doktrynalne podstawy połączonych działań OT i UP

Ustawodawstwo i doktryny bezpieczeństwa Polski jak i NATO w sposób jednoznaczny dają (ujmują) podstawy do przygotowania i prowadzenia połączonych działań.

Źródła połączoneści działań OT i UP należy upatrywać w konstytucyjnej zasadzie powszechności obronnej wyrażonej w art. 85: *Obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny. Zasada ta znalazła swoje rozwinięcie w ustawie o powszechnym obowiązku obrony, gdzie stwierdza się, że: „Obrona Ojczyzny jest sprawą i obowiązkiem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1)”, „Umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych organizacji społecznych, a także każdego obywatela”.*

Podstawy prawne połączonych działań OT i UP w sferze przeciwdziałania i zwalczania skutków klęsk żywiołowych oraz ratownictwa stanowi art. 3.1 cytowanej ustawy oraz przepisy ustawy o stanie klęski żywiołowej, a także przepisy ustawy o ochronie przeciwpożarowej, zgodnie z którymi do działań ratowniczych w ramach systemu ratowniczo-gaśniczego mogą być włączone jednostki organizacyjne wojskowej ochrony przeciwpożarowej.

Głównymi dokumentami regulującymi udział wojska w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego są: ustawa o Policji, ustawa o ŻW oraz ustawa o stanie wyjątkowym – w zakresie dotyczącym również zwalczania terroryzmu.

W myśl art. 18.3 ustawy o Policji jednostki wojskowe kieruje się do działań wówczas, gdy siły policji okazały się niewystarczające. Chodzi o sytuacje nadzwyczajne stanowiące poważne niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia lub wolności obywateli; bezpośrednie zagrożenie mienia w znacznych rozmiarach lub bezpośrednie zagrożenie obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa państwa, siedzib naczelnych organów władzy, naczelnych organów władzy, naczelnych i centralnych organów

administracji państwowej albo wymiaru sprawiedliwości, obiektów gospodarki lub kultury narodowej oraz przedstawicielstw dyplomatycznych obcych państw i organizacji międzynarodowych, a także obiektów dozorowanych przez uzbrojone formacje ochronne. Ponadto jednostki mogą być użyte do wspierania działań oddziałów policji przywracających bezpieczeństwo i porządek publiczny – gdy to okaże się konieczne.

O ważności roli połączonych działań wojskowych i cywilnych zaświadcza p. 60 „Koncepcji strategicznej Sojuszu przyjętej przez głowy państw i szefów rządów biorących udział w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej” w Waszyngtonie 23-24 kwietnia 1999 r., który stanowi, że *„Dla powodzenia operacji realizowanych przez NATO ogromne znaczenie mają również związki między siłami Sojuszu i lokalnymi władzami cywilnymi (zarówno rządowymi, jak i pozarządowymi). Współpraca cywilno-wojskowa jest wzajemnie zależna: władze cywilne coraz częściej potrzebują środków wojskowych, z drugiej strony dla operacji militarnych ogromne znaczenie ma wsparcie cywilne, jak np. logistyka, komunikacja, wsparcie medyczne i poparcie społeczne”*. Powyższy zapis jest konsekwencją szerokiego podejścia sojuszu do problematyki bezpieczeństwa, zgodnie z którym czynniki polityczne, gospodarcze, społeczne i środowiskowe odgrywają ogromne znaczenie, uzupełniające niejako niezmiernie ważny wymiar obrony.

To szerokie podejście wynika przede wszystkim z nowego postrzegania zagrożeń w środowisku bezpieczeństwa, gdzie „wielkie zagrożenia” militarne „ustępują” miejsca zagrożeniom o charakterze niemilitarnym. Stąd też *„bezpieczeństwo Sojuszu w dalszym ciągu będzie wystawione na różnego rodzaju wojskowe i niewojskowe zagrożenia, wielokierunkowe i trudne na ogół do przewidzenia”* (p. 20).

Przyjęta w 2003 r. „Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” daje również wyraz szerokiego pojmowania bezpieczeństwa i podnosi konieczność integracji wysiłków cywilnych i wojskowych w przeciwdziałaniu wszelkim zagrożeniom. W dokumencie tym stwierdza się m.in.:

*„Udział [Sił Zbrojnych RP] 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” (...).*

*(...) „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 (...).*

*(...) 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”.*

## **1.2. Pojęcie, istota i cele połączonych działań OT i UP**

*Najlepsza strategia polega na tym, aby zawsze być dość silnym, przede wszystkim w ogóle, a następnie w punkcie decydującym. Toteż poza wysiłkiem tworzenia sił, nie zawsze zależnym od wódza, nie ma wyższego i prostszego prawa dla strategii, jak trzymać swoje siły w skupieniu.*  
C.v.Clausewitz, *O wojnie*, Lublin 1995, s. 203.

Współczesne główne wyzwanie w organizacji bezpieczeństwa jakim jest integracja sił i środków do reagowania kryzysowego jest niczym innym jak clausewitzowskim tworzeniem najlepszej strategii, w tym wypadku – strategii reagowania kryzysowego. Równocześnie integracja sił i środków reagowania kryzysowego to przeniesienie na grunt organizacji bezpieczeństwa dwóch dyrektyw sprawnego działania: dyrektywy jak najpełniejszego wykorzystania posiadanych zasobów oraz dyrektywy maksymalnego wykorzystania zdolności do działania<sup>5</sup>.

**Połączone działania OT i UP w sytuacjach kryzysowych** to *podstawowa cywilno-wojskowa forma organizacyjna obrony powszechnej na szczeblu terytorialnym dla skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych umożliwiająca pełne i synergiczne wyzyskanie zróżnicowanych i wzajemnie się uzupełniających możliwości obydwóch komponentów. Równocześnie połączone działania OT i UP będą*

<sup>5</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976, s. 1258, 259.

podstawową formą wsparcia terytorialnego działań własnych wojsk operacyjnych oraz wsparcia wojsk sojuszniczych w operacjach reagowania kryzysowego na terytorium Polski.

Innymi słowy przez połączone<sup>6</sup> działania OT i UP można rozumieć ich wspólne skoordynowane w czasie i przestrzeni użycie w sytuacjach kryzysowych obydwóch cywilnego i wojskowego komponentów obrony powszechnej, polegające na wzajemnym wspieraniu się skoordynowanym przez odpowiedni organ administracji ogólnej kierujący zarządzaniem kryzysowym na obszarze prowadzonych działań.

Istotą działań połączonych<sup>7</sup> OT i UP w sytuacjach kryzysowych będzie koordynacja i synchronizacja działań obydwóch komponentów podczas realizacji wspólnych zadań w sytuacji kryzysowej ukierunkowane na pełne wykorzystanie ich zróżnicowanych możliwości tak, aby osiągnąć cel działań szybciej i sprawniej<sup>8</sup> niż w wypadku oddzielnych (samodzielnych) działań.

Warto dodać, że koordynacja działań połączonych OT i UP będzie sprowadzać się do takiego scalania przez organy administracji ogólnej oraz kierowników (dowódców, komendantów) niższych szczebli kierowania działaniami obydwóch komponentów aby się wzajemnie wspierały i sobie pomagały, a co najmniej nie przeszkadzały<sup>9</sup>. Koniecznym warunkiem koordynacji działań połączonych OT i UP będzie monitoring sytuacji obszaru działań oraz ciągłe, sprawne i wszechstronne informowanie wzajemne o sytuacji, wykonywanych zadaniach, zamiarach i potrzebach wsparcia lub pomocy<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Por. „Operacje połączone to skoordynowane w czasie i przestrzeni działania, w których biorą udział komponenty, co najmniej dwóch rodzajów sił zbrojnych kierowane przez jednego dowódcę”, *Operacje połączone*, Szt. Gen. Wewn. 3/20/2001, s. 1-1.

<sup>7</sup> Por. „Istotą operacji połączonych jest synchronizacja wojsk i środków rodzajów sił zbrojnych podczas realizacji zadań, poprzez wykorzystanie ich zróżnicowanych możliwości tak, aby w rezultacie efektu działania komponentów operacji skutki połączonych działań były większe niż jednostkowe działania rodzajów sił zbrojnych”, *Operacje połączone*, op.cit., s. 1-1.

<sup>8</sup> „Na sprawność zaś składają się skuteczność i gospodarność (ekonomiczność)”, T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s. 457.

<sup>9</sup> Por. „Koordynacja ... – takie scalanie (integracja) czynów wchodzących w skład działania złożonego jedno podmiotowego lub wielopodmiotowego, by owe działania sobie pomagały, a co najmniej nie przeszkadzały...”, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978, s. 106.

<sup>10</sup> Por. „Koniecznym warunkiem koordynacji jest (scentralizowana lub w pewnej mierze zdecentralizowana) informacja wzajemna o tym, jak postępuje realizacja splecionych wzajemnie funkcji, wiążąca poszczególnych członków zespołu w instytucjach za pomocą sprzężeń zwrotnych”, J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976, s. 263.

Wobec nagłych, wielkich i różnorodnych potrzeb reagowania kryzysowego połączone działania OT i UP stanowią dla lokalnych władz i społeczności sprawne narzędzie natychmiastowego i elastycznego reagowania w każdej sytuacji kryzysowej.

**Ogólnym celem połączonych<sup>11</sup> działań OT i UP** w sytuacjach kryzysowych jest zapewnienie bezpieczeństwa na obszarze działań poprzez osiągnięcie sprawności gotowości do zapobiegania (odstraszania militarnego) oraz niezwłoczne i skuteczne reagowanie na zagrożenia a także szybkie, doraźne usunięcie skutków kryzysu.

**W sytuacjach kryzysowych o charakterze niemilitarnym celem połączonych działań OT i UP** będzie zapewnienie maksymalnej ochrony ludności, struktur władzy i gospodarki oraz środowiska naturalnego przed zagrożeniami i jak najszybsze, doraźne usunięcie skutków kryzysu.

**W sytuacjach kryzysowych o charakterze militarnym celem połączonych działań OT i UP** będzie stworzenie wiarygodnego potencjału odstraszania militarnego a w sytuacji uderzenia na obszar działań niedopuszczyć do opanowania przez agresora ważnych obiektów i rejonów oraz przestrzeni a także systematyczne niszczenie jego sił i urządzeń poprzez działania nieregularne samodzielnie bądź we współdziałaniu z wojskami operacyjnymi.

**Celem połączonych działań OT i UP we wsparciu i zabezpieczeniu wojsk operacyjnych** realizujących lub przemieszczających się do operacji reagowania kryzysowego będzie stworzenie wszechstronnych warunków koniecznych i sprzyjających dla ich sprawnego manewru i działania.

Warto dodać, że sam proces tworzenia podstaw prawno-doktrynalnych planowania, organizacji i szkolenia obydwóch komponentów do połączonych działań to realizacja **celu obronnego** – tworzenia wiarygodnej i skutecznej a zarazem nowoczesnej cywilno-wojskowej siły obronnej Polski.

---

<sup>11</sup> Por. „Celem operacji połączonych jest zapewnienie pokoju, gwarancji nienaruszalności terytorialnej, politycznej wolności i bezpieczeństwa państw członkowskich Sojuszu oraz wnoszenie wkładu do zapobiegania kryzysom (...), *Operacje połączone*, op.cit., s. 2-1.

### 1.3. Połączone działania OT i UP w obronie narodowej i obronie wspólnej NATO

Wojskowo-cywilna forma organizacji obrony powszechnej na szczeblu terytorialnym jaką są połączone działania OT i UP może stanowić jedną z wielkich szans w sprostaniu przez obronę narodową i obronę wspólną NATO wyzwaniom zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego we współczesnych kryzysach zarówno o charakterze militarnym jak i niemilitarnym.

#### 1.3.1. Połączone działania OT i UP w obronie narodowej

Polska zajmuje w Europie kluczowe dla jej bezpieczeństwa terytorium na głównym korytarzu lądowym łączącym zachód Europy z Azją i do tego w sąsiedztwie dwóch potężnych mocarstw. Stąd też *„w warunkach Polski, dla zapewnienia skutecznej, trwałej i wiarygodnej zdolności odstraszania i obrony oraz realizacji zadań obrony wspólnej NATO konieczne jest priorytetowe traktowanie powszechności obronnej jako naczelnej zasady polskiej strategii obronności<sup>12</sup>”*.

Osiągnięcie powszechności obrony to spełnienie szeregu wymogów. Pierwszy, to zaangażowanie maksymalnej wielkości z potencjału środków do obrony – przede wszystkim najcenniejszego, najbardziej twórczego i niezastępowalnego jakim jest „czynniki” ludzki czyli ogół społeczeństwa, całości administracji ogólnej, wszystkich podmiotów gospodarczych oraz wszystkich instytucji i organizacji rządowych i pozarządowych. Drugi to, stworzenie i utrzymywanie struktur umożliwiających ujęcie w nim całego potencjału, przygotowanie i utrzymywanie go w odpowiedniej do zagrożenia gotowości oraz posiadanie systemu mobilizacyjnego umożliwiającego rozwinięcie potencjału w sytuacjach kryzysowych. Trzeci to, zdolność łączenia i koordynacji różnorodnych – militarnych i niemilitarnych struktur do wspólnych działań w sytuacjach kryzysowych o charakterze zarówno militarnym jak i niemilitarnym. Czwarty i ostatni wymóg powszechności obrony to jej funkcjonowanie na całym terytorium Polski, w każdym miejscu – do gminy włącznie.

<sup>12</sup> J. Flis, *Współczesne uwarunkowania wsparcia i zabezpieczenia sił zbrojnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa Polski w NATO*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2003, s. 42.

Można więc stwierdzić, że połączone działania OT i UP będą **podstawową formą organizacji powszechnej obrony narodowej na szczeblu terytorialnym**.

Drugą po powszechności obronnej, kategorią a właściwie imperatywem (bezwzględny nakaz) skutecznej obrony państwa – jego niepokonalności jest organizacja obronna całej przestrzeni obronnej Polski. Innymi słowy chodzi o zapewnienie kontroli i panowania nad całością przestrzeni obronnej zgodnie z zasadą „kto panuje nad przestrzenią jest niepokonalny”<sup>13</sup>. Kapitalną rolę przestrzeni w strategii dostrzegli nasi dwaj najwięksi geniusze i przywódcy polityczno-wojskowi w XXI wieku. Marsz. Józef Piłsudski: „*jest jeden wielki pan – władca myśli wojennej i działań – to przestrzeń, którą rozważać musi każdy wódz*”<sup>14</sup>. Z kolei gen. broni W. Sikorski: „*wszyscy wodzowie (Aleksander Wielki, Hannibal, Dżingis-Chan i Napoleon (...)) nie uniknęli losu, który im zgotowała wchłaniająca ich siły i osłabiająca stopniowo ich energię działania, niezwyciężona ostatecznie, gdyż nie zorganizowana należycie, a więc i nie podbita przez nich – przestrzeń*”<sup>15</sup>. Warto dodać, że jeden z największych autorytetów strategii XX w. Brytyjczyk Liddell Hart określił, iż „pokonała ich (Niemcy w II wojnie światowej – przyp.aut.) przestrzeń”<sup>16</sup>.

W realizacji w obronie narodowej **imperatywu zorganizowania obronnego przestrzeni Polski** połączone działania OT i UP będą jedną z głównych form spełnienia tego imperatywu. Oznacza to możliwość szybkiego reagowania na zagrożenia (militarne i niemilitarne), które mogą pojawiać się (występować) niespodziewanie i w każdym miejscu przestrzeni Polski.

Trzecią z wielkich kategorii strategicznych jest czas a jego ranę wyraża maksyma feldmarszałka A.v. Gueisemana (1760-1831): „*strategia jest sztuką wykorzystania czasu i przestrzeni*”. Również w działalności ratowniczej funkcjonuje pojęcie „złotej godziny” – dla wyrażenia wagi szybkości dotarcia pomocy dla poszkodowanych.

<sup>13</sup> Por. Jeśli jesteś w stanie utrzymać wszystkie ważne strategiczne punkty na swoich drogach, możesz nie obawiać się, że wróg wkroczy, Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994, s. 65.

<sup>14</sup> [w:] B.Szulc, *O wojnie, wojsku i żołnierzach dla żołnierzy...*, Toruń 1995, s. 138.

<sup>15</sup> W. Sikorski, *Przyszła wojna*, Warszawa 1984.

<sup>16</sup> Liddell Hart, *Strategia: działania pośrednie*, Warszawa 1959, s. 381.

Niewątpliwie połączone działania OT i UP z racji powszechności, organizacji przestrzennej i koordynacji wielu podmiotów **stwarzają przesłanki do minimalizacji czasu reagowania w sytuacjach kryzysowych.**

W organizacji obrony Polski, tak jak każdego państwa, oprócz organizacji terytorialnej obrony, w której mieści się OT i UP, funkcjonują podmioty obronne centralnej dyspozycji umożliwiające reakcję na sytuację również organom obronnym szczebla centralnego czy regionalnego. O ile więc ogół OT i UP na szczeblu terytorialnym stanowi tzw. **obronę miejscową**, to podmioty obronne będące w dyspozycji wyższych szczebli stanowią tzw. **obronę operacyjną**<sup>17</sup> opierającą się na manewrze tych podmiotów w rejon lub na kierunek zagrożenia. We współczesnej praktyce obronnej tymi podmiotami są: wojska operacyjne a w UP różnorodne odwoły (np. strażackie) i inne środki dyspozycji centralnej czy regionalnej.

Jednakże warunkiem koniecznym dla efektywnego prowadzenia obrony operacyjnej jest właśnie obrona miejscowa. Stąd też połączone działania OT i UP stanowiąc obronę miejscową stwarzają warunki konieczne dla tej drugiej – operacyjnej formy obrony głównie **w formie wsparcia i zabezpieczenia jaj działań** (załącznik 2).

### 1.3.2. Połączone działania OT i UP w obronie wspólnej NATO

Przystępując do Sojuszu Północnoatlantyckiego Rzeczpospolita Polska zawarła historyczny kontrakt na podwyższenie pułapu swojego bezpieczeństwa, poprzez możliwość otrzymania stosownej pomocy, w tym militarnej, w wypadku zagrożenia, jeśli przy tym zdobędzie się na wysiłek przygotowania i osiągnięcia gotowości do jej przyjęcia.

Członkostwo w NATO, wzmacniając narodowe zdolności obronne Polski oraz włączając ją w system bezpieczeństwa euroatlantyckiego – nie zdejmuje w żadnym wypadku obowiązku „*utrzymania i rozwijania swojej indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści*” (art. 3 Traktatu Północnoatlantyckiego).

Nowa „Koncepcja strategiczna sojuszu” formułuje m.in. postulat zdolności odstraszenia i obrony dla sił Sojuszu (pkt 10), zdolności, by „zatrzymać agresora tak

<sup>17</sup> Terminologia z okresu II RP [w:] *Studium planu strategicznego Polski przeciw Niemcom Kutrzeby i Mossora*, Warszawa 1987, s. 68.

szybko, jak to jest możliwe” (pkt 41), „przygotowania do przeciwdziałania klęskom żywiołowym oraz innym sytuacjom nadzwyczajnym” (pkt 35). Szczególnie istotne dla realności i wiarygodności otrzymania przez Polskę wzmocnienia z NATO jest to, iż „Strategia...” przywiązuje „ogromne znaczenie” do związków „między siłami Sojuszu a lokalnymi władzami cywilnymi zarówno rządowymi, jak i pozarządowymi” (art. 60)... Określa również, że „współpraca cywilno-wojskowa jest wzajemnie zależna: władze cywilne coraz częściej potrzebują środków wojskowych, z drugiej strony dla operacji militarnych ogromne znaczenie ma wsparcie cywilnej, jak np. logistyka, komunikacja, wsparcie medyczne i poparcie społeczne”.

Tak więc osiągnięcie gotowości do wsparcia wojsk NATO na terytorium Polski to zadanie równie ważne, jak przygotowanie własnych wojsk do obrony kraju.

Wykorzystanie wzmocnienia oferowanego przez Sojusz w ramach zbiorowej obrony w wypadku kryzysu lub zagrożenia wojennego wymaga przede wszystkim operacyjnego i technicznego przygotowania terytorium pod względem infrastruktury wojskowej i cywilnej. Równolegle postępować powinna budowa terytorialnego (rejonowego) systemu logistycznego na bazie stacjonarnej infrastruktury wojska z wykorzystaniem potencjału gospodarki narodowej, zdolnego świadczyć usługi dla wojsk sojuszniczych. Ważne jest też tworzenie warunków do skutecznej kooperacji w układzie cywilno-wojskowym z partnerami spośród podmiotów gospodarczych i administracji publicznej.

Dopełnieniem przygotowań winno być wyznaczenie określonych elementów struktury sił zbrojnych do wykorzystania zadań wsparcia i zabezpieczenia działań wojsk sojuszniczych oraz spełnienie wymagań standaryzacji i interoperacyjności.

Generalizując, przygotowanie do realizacji wsparcia sojuszniczego należy rozumieć jako część przygotowań obronnych państwa członkowskiego NATO do realizacji szeregu przedsięwzięć logistycznych, zabezpieczenia bojowego i administracyjnych zapewniających sprawne przyjęcie i wydolne wsparcie działań sił wzmocnienia oraz organizacji wysyłanych przez Sojusz dla spełnienia na obszarze kraju określonej misji.

Obowiązek ten wynika wprost z przyjętej przez NATO **strategii wzmocnienia w sytuacji kryzysu**, polegającej na prewencyjnym rozwijaniu wydzielonych sił wzmocnienia (reagowania) w zagrożonym obszarze.

Jako członek NATO Polska będzie opierać swoje plany obronne właśnie na założeniu pozyskania wzmocnienia NATO. **Celem działań RP** będzie zapewnienie dowódcy NATO i państwom wysyłającym wojska zaopatrzenia i usług, udostępnienie instalacji i urządzeń oraz udzielenie niezbędnej pomocy, włącznie z zapewnieniem bezpieczeństwa oraz wsparcia administracyjnego.

Ułatwia to wprowadzenie sił w obszar operacji przez tworzenie właściwych warunków przyjęcia, pobytu oraz wspierania działań. Może również zmniejszyć wielkość sił logistycznych oraz środków materiałowych zabieranych z macierzystego kraju przez przebywające wojska, a zatem obniżyć koszty koalicyjnej ekspedycji (operacji).

Udzielane **wsparcie powinno obejmować nie tylko zaopatrzenie, usługi i infrastrukturę (czyli zabezpieczenie logistyczne), ale także dostarczenie sojusznikom** – przez wielu wojskowych i cywilnych wykonawców – **innych „produktów”, jakimi są informacje, swoboda działania, bezpieczeństwo i poparcie społeczne.**

**Przyjęcie (włączenie) przybywających do Polski sojusznicznych sił wzmocnienia w systemie wsparcia państwa-gospodarza powinno nastąpić za pośrednictwem narodowych dowództw wojskowych** w oparciu o zawarte zawczasu (w okresie pokoju lub na początku kryzysu) umowy, porozumienia i uzgodnienia.

Chodzi tu nie tylko o organ (organy) szczebla centralnego, ale również, a w sferze wykonawczej przede wszystkim, o terytorialne organy dowodzenia, abstrahując od nazwy, jaką one przybiorą.

**Wymiana informacji oraz pośredniczenie w koordynowaniu współpracy ze stroną cywilną** mogą i powinny być właśnie **domeną terytorialnych organów dowodzenia** przy koordynującej roli organu zwierzchniego. Współpracujące na co dzień ze sferą cywilną dowództwa te będą *sensu stricte* organami narodowej współpracy cywilno-wojskowej i jako takie będą stroną w odniesieniu do wojsk NATO. Będą także spełniały, jako wojskowi gospodarze terenu, rolę przewodnika

i informatora oraz podwykonawcy części zadań CIMIC. Są to organy szczególnie predysponowane do spełniania tej misji z uwagi na:

- podobne usytuowanie na poziomach kierowania, jak w administracji publicznej;
- stałe kontakty z podmiotami sektora cywilnego;
- dobrą znajomość instytucji centralnych, ludzi, środowiska, mechanizmów i stylów działania;
- współpracę z organizacjami pozarządowymi działającymi w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa;
- pracę zespołów doradczych wojewodów, starostów, burmistrzów i wójtów w sferze bezpieczeństwa.

W zapewnieniu szeroko rozumianego wsparcia i zabezpieczenia sił wzmocnienia NATO na terytorium Polski jak również polskich wojsk operacyjnych wydzielanych do operacji NATO na naszym terytorium lub za granicą połączone działania OT i UP będą właściwą i konieczną a zarazem główną formą realizacji tych misji i to zarówno w realizacji planowanych zawczasu działań jak i *ad hoc*<sup>18</sup>. Jednym z głównych rodzajów połączonych działań OT i UP, do realizacji których powinny być przygotowane i utrzymywane w stałej gotowości, będzie właśnie wsparcie i zabezpieczenie przyjęcia (wydzielenia, wycofania), manewru i działania sił wzmocnienia NATO bądź narodowych wojsk operacyjnych.

#### **1.4. Właściwości, ogólna struktura i podmioty połączonych działań OT i UP**

W całości organizacji państwa połączone działania OT i UP wyróżniają się odrębnymi właściwościami oraz strukturą – jako systemem działania, a także podmiotami działań.

##### **1.4.1. Właściwości połączonych działań OT i UP**

Do najważniejszych cech połączonych działań OT, w odróżnieniu od „czysto wojskowych” operacji połączonych i „czysto cywilnych” działań można zaliczyć:

---

<sup>18</sup> W czasie wojny może być potrzebne HNS *ad hoc*, *Doktryna logistyczna sił lądowych*, STANAG 2406, s. 2-7.

- cywilno-wojskowe połączone działania;
- miejscowe (na miejscu) działania przez podmioty, dla których obszar działań jest Ojcowizną;
- różnorodność organizacyjna, dyspozycyjna i wykonawcza podmiotów działania;
- partnerstwo komponentów i podmiotów działania;
- wspieranie wiodącego w działaniach komponentu lub podmiotu (podmiotów) działania;
- wiodące komponenty i podmioty działań;
- koordynacja i współdziałanie podstawą połączonych działań;
- oparcie (bazowanie) na własnej infrastrukturze komponentów i podmiotów działań;
- panowanie informacyjne nad obszarem działań;
- sprawne przejście z codziennej, rutynowej działalności na obszarze działań do reagowania kryzysowego;
- kierownictwo ogólne sprawuje administracja ogólna;
- przychylność i pomoc społeczności lokalnych;
- system gotowości kryzysowej, wspólny i kompatybilny dla wszystkich podmiotów działania;
- wieloszczeblowy system kierowania połączonymi działaniami z wiodącą rolą administracji ogólnej – na czele z wojewodą oraz terytorialnych organów dowodzenia na czele z szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego;
- zasady połączonych działań OT i UP;
- osobista znajomość kierowników (dowódców, komendantów) podmiotów działania na obszarze działań;
- zdolność zwielokrotnienia zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych w stosunku do rutynowej (powszechnej) organizacji bezpieczeństwa na obszarze działań.

#### **1.4.2. Struktura połączonych działań OT i UP**

Rozpatrując połączone działania OT i UP jako system działania można w jego strukturze wyróżnić następujące elementy:

- komponenty (części) połączonych działań OT i UP;
- podmioty działań (wykaz w podrozdz. 1.4.3.);
- infrastruktura OT i UP;
- obszar działania;
- operacyjne przygotowanie obszaru działań;
- studia operacyjne obszaru działań łącznie z „bankiem (bankami) informacji”;
- system kierowania połączonymi działaniami;
- planowanie i koordynacja połączonych działań;
- zasady połączonych działań;
- monitoring terytorialny i rozpoznanie terytorialne obszaru działań;
- polityka informacyjna i współpraca z mediami;
- system szkolenia komponentów i podmiotów do połączonych działań OT i UP;
- zintegrowany system łączności wewnętrznej podmiotów połączonych działań.

### 1.4.3. Podmioty działań wspólnych OT i UP

Z praktyki polskich i zagranicznych działań cywilno – wojskowych w sytuacjach kryzysowych jednoznacznie wynika, że bierze w nich udział olbrzymia liczba, wyrażana dziesiątkami a nawet setkami różnorodnych organów, instytucji, służb, podmiotów gospodarczych, itp. – tak jak bogata i złożona jest współczesna organizacja społeczeństwa i państwa (załącznik 3). W celu pojęciowego ogarnięcia, dla potrzeb pracy, różnorodnych i licznych współuczestników połączonych działań OT i UP zaszła potrzeba dokonania umownego połączenia i pogrupowania (agregacji, generalizacji)<sup>19</sup> ich w kilkanaście podmiotów działania<sup>20</sup>.

Za podmioty OT należy uznać:

- 1) terytorialne organy dowodzenia;
- 2) jednostki wojskowe OT;

<sup>19</sup> Podobnie jak w kolejnych dokumentach dyrektywnych organizacji bezpieczeństwa w Polsce, gdzie w całości układu pozamilitarnego (podsystemu niemilitarnego systemu obronności) wyróżniono trzy grupy ogniw niemilitarnych – informacyjne, gospodarcze i ochronne (struktur państwa i ludności). Na podstawie *Strategii bezpieczeństwa RP przyjętej przez RM i podpisanej przez Prezydenta w 2003 r.*

<sup>20</sup> „Podmiot działania, człowiek działający aktualnie albo posiadający możliwość działania, tzn. ten, kto jest albo może być sprawcą (...) to tyle co sprawca w fazie wykonywania czynu...” Na podstawie T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978, s. 163.

### 3) terenowe instytucje i służby wyspecjalizowane MON.

Do terytorialnych organów dowodzenia zaliczani są: dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, komendanci wojskowych komend uzupełnień, którzy na podstawie ustawy są organami wykonawczymi Ministra Obrony Narodowej w sprawach operacyjno - obronnych<sup>21</sup>.

Do jednostek wojskowych OT zalicza się: brygady OT, bataliony OT, bataliony ratownictwa inżynieryjnego, batalion chemiczny (skadowany) oraz mobilizowane pododdziały ochronny i obrony.

Do terenowych instytucji i służb wyspecjalizowanych MON należy zaliczyć: Żandarmerię Wojskową, Wojskowe Służby Informacyjne, wojskowe stacje sanitarno – higieniczne, wojskowych lekarzy weterynarii, rejonowe zarządy infrastruktury, terenową Wojskową Ochronę Przeciwpożarową, terenowe oddziały Wojskowej Administracji Mieszkaniowej i Agencji Mienia Wojskowego, ośrodki wypoczynkowe MON, szpitale i sanatoria MON. Ponadto należy wyszczególnić stacjonarną bazę logistyczną będącą w dyspozycji dowódców okręgów wojskowych, a także możliwości takiej infrastruktury wojsk operacyjnych podległej dowódcom rodzajów sił zbrojnych (bazy, warsztaty, obiekty koszarowe, składnice).

Stosownie do wcześniejszego zastrzeżenia do wyspecyfikowanych podmiotów układu pozamilitarnego (podsystemu niemilitarnego) zaliczamy:

- 1) organa administracji ogólnej;
- 2) służby (policje, straże, agencje) bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony;
- 3) służby ratownictwa;
- 4) służba ochrony zdrowia;
- 5) SG i inne służby ochrony granicy państwowej;
- 6) podmioty gospodarcze (przedsiębiorstwa produkcyjne, zarządcy infrastruktury);
- 7) środki masowego przekazu;
- 8) instytucje naukowo – badawcze;

<sup>21</sup> *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP*, Dz.U. nr 21 z 2002 r., poz. 205, art. 14. Dokładniejsze sprecyzowanie ich zadań zawarte jest w projekcie „ustawy z dnia 19 września 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz zmianie niektórych innych ustaw”, której tekst aktualnie przekazana jest do rozpatrzenia przez Senat RP.

- 9) służby specjalne;
- 10) organizacje pozarządowe;
- 11) społeczności lokalne;
- 12) leśnictwo<sup>22</sup>.

### 1.5. Zasady połączonych działań OT i UP w sytuacjach kryzysowych

**Zasady połączonych działań OT i UP** są to wynikające z doświadczeń fundamentalne idee, najważniejsze wytyczne dla praktyki przygotowania i prowadzenia działań jako całości. Stanowią podstawę do podejmowania decyzji a zarazem chronią kierujących działaniami przed popełnianiem błędów<sup>23</sup>. Każda zasada jest według określenia C.v. Clausewitza „*właściwym oparciem lub gwiazdą przewodnią dla działającego*”<sup>24</sup>. Zasady nie stanowią gotowej recepty do praktycznej działalności ale stanowią punkty wyjściowe dla twórczej myśli w przygotowaniu i kierowaniu połączonymi działaniami OT i UP.

Całość zasad połączonych działań OT i UP można podzielić na **cztery grupy**: zasady - ogólne, przygotowania, prowadzenia oraz wykorzystania OT we wsparciu UP.

#### **Zasady ogólne**

- **Oparcie połączonych działań na podstawach prawnych, procedurach i planach reagowania kryzysowego** – oznacza przestrzeganie w procesie przygotowania i prowadzenia działań ustawodawstwa, ustalonych procedur oraz aktualnych planów reagowania kryzysowego.
- **Partnerstwo** – oznacza wzajemną równorzędność wszystkich podmiotów połączonych działań.
- **Wsparcie wiodącego podmiotu działań** – oznacza ukierunkowanie i podporządkowanie wysiłków wszystkich podmiotów połączonych działań na udzielenie pomocy wiodącym – w danej sytuacji – podmiotowi działań.

<sup>22</sup> Wyszczególniono ze względu na szczególne znaczenie dla działań wojsk OT. Za gospodarkę lasami odpowiada Przedsiębiorstwo Państwowe „Lasy Państwowe”, którego dyrektor i dyrektorzy terenowi rejonowych dyrekcji są także organami administracji rządowej niezespolonej. W strukturze występują podległe nadleśnictwa wraz ze Strażą Leśną.

<sup>23</sup> Por. W. Sawkin, *Podstawowe zasady sztuki operacyjnej i taktyki*, Warszawa 1974, s. 166, 167.

<sup>24</sup> C.v. Clausewitz, *O wojnie*, Lublin 1995, s. 117.

- **Jedność i jasność kierowania połączonymi działaniami** – oznacza ustalenie w każdym połączonym działaniu jednej struktury kierowania zrozumiałej dla wszystkich podmiotów połączonych działań oraz zasad nawiązywania i utrzymywania współdziałania przez poszczególne podmioty działań (samokoordynacja).
- **Jak najpełniejsze wykorzystanie posiadanych zasobów oraz maksymalne wykorzystanie zdolności do działania**<sup>25</sup> - oznacza, że w sytuacjach kryzysowych gdy zagrożone jest życie i zdrowie społeczeństwa, dobra materialne i środowisko należy przygotować i wykorzystać w ich ochronie i obronie wszystkie dostępne środki i sposoby działania.
- **Nadzór merytoryczny (specjalistyczny) połączonych działań** – oznacza, że wobec wielkiej złożoności środowiska bezpieczeństwa oraz wysokiej i koniecznej specjalizacji oraz profesjonalizacji poszczególnych dziedzin życia społecznego, gospodarki i techniki podejmowania i prowadzenia połączonych działań musi opierać się na wiedzy i wskazaniach specjalistów, którzy są uprawnieni do zarządzania poszczególnymi dziedzinami organizacji państwa.
- **Wykorzystanie korzyści ochrony i obrony miejscowej (na miejscu)** – oznacza celowość a nawet konieczność w procesie przygotowania połączonych działań OT i UP dokładnego poznania i urządzenia a nawet „przećwiczenia” obszaru przyszłych działań.
- **Obrona terytorialna w sytuacjach kryzysowych „niemilitarnych” wspiera a nie zastępuje podmioty UP** – oznacza wprowadzanie OT do działań w ostateczności, kiedy podmioty UP nie są w stanie sprostać wyzwaniom sytuacji kryzysowej oraz niezwłoczne wycofanie gdy ustanie potrzeba wsparcia („ostatnia wchodzi do działań, pierwsza wychodzi”).
- **Wykorzystanie podmiotów połączonych działań zgodnie z przeznaczeniem i możliwościami** - oznacza, że stawianie zadań poszczególnym podmiotom połączonych działań musi być oparte na wiedzy o charakterze prawnym i wykonawczym podmiotów działań.

---

<sup>25</sup> Por. *Dyrektywy sprawnego działania* [w:] J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 258, 259.

### Zasady przygotowania połączonych działań OT i UP

- **Wyszkolenie dowódców, komendantów i kierowników do uczestnictwa w połączonych działaniach** – oznacza ustawiczne szkolenie personelu kierowniczego (dowódczego) wszystkich podmiotów połączonych działań w przygotowaniu i prowadzeniu tego rodzaju działań.
- **Wzajemna znajomość podmiotów połączonych działań** – oznacza konieczność poznania przez przywództwo podmiotów działań a nawet cały ich personel innych podmiotów – ich charakteru, organizacji, wyposażenia, dyslokacji i sposobów działań a także osób funkcyjnych.
- **Studia operacyjne obszaru połączonych działań** – oznaczają ciągłe gromadzenie, ocenę, opracowywanie i rozpowszechnianie informacji o obszarze działań, infrastrukturze, środowisku społecznym i naturalnym, które są lub mogą być przydatne podczas działań, stanowiąc jeden z najważniejszych zasobów – składników połączonych działań.
- **Operacyjne przygotowanie obszaru połączonych działań** – oznacza stały proces budowy lub modernizacji obiektów i urządzeń umożliwiających lub ułatwiających prowadzenie połączonych działań OT i UP.
- **Ciągłość planowania połączonych działań** – oznacza stałą realizację procesu planowania połączonych działań przez wszystkie podmioty działań głównie poprzez ich aktualizację.
- **Utrzymywanie stałego stopnia gotowości kryzysowej** – oznacza ciągłą zdolność podmiotów działań do podjęcia natychmiastowych działań częścią sił oraz rozpoczęcia procesu osiągnięcia wyższych stopni gotowości.

### Zasady prowadzenia połączonych działań OT i UP<sup>26</sup>

- **Celowość** – oznacza podporządkowanie wszelkich działań osiągnięciu celu połączonych działań.
- **Jedność działania** – oznacza skierowanie wszelkich działań na osiągnięcie wspólnego celu. Zasada ta oznacza proces koordynacyjny na bazie współpracy oraz wspólnych celów i stanowi dopełnienie zasady jedności dowodzenia.

<sup>26</sup> Por. *Operacje połączone*, Szt. Gen. Wewn. 3/20/2001.

- **Ciągłość monitoringu obszaru, rejonu lub obiektów w sytuacjach kryzysu** – oznacza zapewnienie „panowania” informacyjnego warunkującego skuteczność kierowania działaniami.
- **Koncentracja wysiłków** – oznacza skupienie wysiłków i zasobów na decydującym o osiągnięciu celu działaniu bądź rejonie (obiekcie).
- **Ekonomia sił** – oznacza racjonalne dysponowanie siłami i środkami odpowiednio do zadań, zapewniając osiągnięcie celu działań w możliwie najkrótszym czasie przy jego najmniejszych stratach (ludzkich, materialnych) własnych.
- **Swoboda manewru** – oznacza zachowanie przez cały czas połączonych działań zdolności reagowania na zmianę sytuacji głównie poprzez posiadanie i odtwarzanie (użytego) odwodu sił i środków działania.
- **Swoboda działania** – oznacza uprawnienia decyzyjne i odpowiedzialność na tym szczeblu struktury organizacyjnej, który zapewnia najdogodniejsze warunki osiągnięcia celu działań.
- **Bezpieczeństwo połączonych działań** – oznacza ochronę podmiotów połączonych działań przed różnymi zagrożeniami podczas rozwinięcia operacyjnego i samych działań.
- **Współpraca ze społecznościami lokalnymi na obszarze połączonych działań** – oznacza ciągłe dążenie wszystkich podmiotów działań do włączenia miejscowych społeczności do realizacji zadań, a także do minimalizacji strat, szkód i uciążliwości dla ludności podczas tych działań.

#### **1.6. Obrona Terytorialna w połączonych działaniach OT i UP**

Obrona Terytorialna (OT) początku XXI wieku jest niczym innym jak współczesną kontynuacją tradycyjnej powszechnej formy organizacji wojskowej (zbrojnej) na szczeblu terytorialnym (lokalnym) nazywanej różnie: milicją, pospolitym ruszeniem mieszkańców, Gwardią Narodową, obroną miejscową, samoobroną mieszkańców itp.

W nowoczesnych państwach narodowych na czele ze Stanami Zjednoczonymi OT jest niezbędna dla zapewnienia bezpieczeństwa i wolności<sup>27</sup>. Współczesny charakter i rolę OT w państwie zwięźle ujmuje NATO-wska definicja: „*Obrona terytorialna – komponent nowoczesnej struktury militarnej, którego powiązanie z systemem niemilitarnym w decydujący sposób wpływa na skuteczność obrony narodowej*”<sup>28</sup>. Współcześnie, tak jak zawsze, OT broni miejscowe społeczności przed wszystkimi zagrożeniami – zarówno militarnymi i niemilitarnymi.

Wychodząc z roli OT w demokratycznych państwach, w tym Gwardii Narodowej USA oraz polskie doświadczenia i „Koncepcję rozwoju Obrony Terytorialnej”<sup>29</sup> wartości jakie ona wnosi do połączonych działań OT i UP w sytuacjach kryzysowych można określić następująco:

- zawsze gotowa, zawsze na miejscu<sup>30</sup> - oznacza dyspozycyjność i dyslokację w obszarze działań, umożliwiającą natychmiastowe reagowanie wojskowe na zagrożenia;
- zdyscyplinowanie – umożliwia sprawną realizację zadań w najtrudniejszych warunkach;
- szybkość działania – będąca pochodną stałej gotowości bojowej;
- organizacja wojskowa działań – umożliwiającą sprawne działania w trudnych warunkach;
- wszechstronne zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych;
- potencjał żołnierski i sprzętowy<sup>31</sup> przydatny w sytuacji zagrożeń militarnych i niemilitarnych;
- mobilizacyjność – zdolność szybkiego zwiększenia stanów osobowych i sprzętu w sytuacjach kryzysowych;
- infrastruktura wojskowa – baza logistyczna zarówno dla OT jak i UP;
- autonomiczna logistyka i system dowodzenia;

<sup>27</sup> Konstytucja USA: „dobrze zorganizowana milicja jest niezbędna dla bezpieczeństwa wolnego świata”.

<sup>28</sup> *International Military and Defense Encyclopedia*, Waszyngton 1993, t. 2, s. 2217-2218.

<sup>29</sup> *Koncepcja rozwoju Obrony Terytorialnej (Główne kierunki)*, Warszawa 1998.

<sup>30</sup> Motta: 1. Gwardii Narodowej USA: „Always ready- always there” (zawsze gotowi, zawsze na miejscu). 2. Gwardia Narodowa Szwecji: „zawsze i wszędzie”.

<sup>31</sup> „GN to doskonałe źródło siły roboczej i sprzętu w czasie klęsk i katastrof”, płk Michael P.Fleming, *National Security Roles for the National Guard*, Washington 2001, s. 3.

- uzbrojenie i sprzęt wojskowy;
- doświadczona kadra dowódcza – zdolna do realizacji różnorodnych zadań tak militarnych jak i niemilitarnych;
- przeszkolone rezerwy w systemie terytorialnym umożliwiające mobilizację żołnierzy OT zarówno w jednostkach OT jak i w formacjach samoobrony, a także w doraźnej organizacji lokalnych społeczności w sytuacjach kryzysowych.

## 2. PLANOWANIE I KOORDYNACJA DZIAŁAŃ POŁĄCZONYCH OT I UP

Celem rozważań tego rozdziału pracy jest przedstawienie współczesnego znaczenia planowania i koordynacji działań połączonych obrony terytorialnej (rozumianej jako część organizacji SZ RP) i układu pozamilitarnego (podsystemu niemilitarnego) w sytuacji zagrożeń militarnych i niemilitarnych oraz analiza ich aktualnych rozwiązań w Polsce. W konsekwencji dążąc do uzyskania odpowiedzi na pytanie: *w jakim zakresie (na tle innych rozwiązań i doświadczeń) obowiązujące zasady planowania i koordynacji różnych rodzajów działań połączonych OT i UP spełniają docelowy wymóg optymalnej sprawności tego działania?*

### 2.1. Znaczenie planowania i koordynacji działań połączonych

#### 2.1.1. Istota planowania i koordynacji

Planowanie definiuje się jako *proces ustalania celów i odpowiednich działań by je osiągnąć*<sup>1</sup>. Dokładniejsze wyjaśnienie stwierdza, że „Planowanie jest działaniem preparacyjnym, projektującym i jak wiele procesów projektowania ma przeważnie charakter iteracyjny, a więc w praktyce proces planowania przebiega zwykle przez cyklicznie stosowane zabiegi analityczne, syntetyzujące i ocenne zmierzające, krok po kroku, do osiągnięcia coraz lepszych rozwiązań metodą kolejnych przybliżeń, nie mówiąc już o metodzie prób i błędów”<sup>2</sup>. Planowanie jest także integralną częścią czynności kierowniczych obok organizowania, motywowania i kontrolowania, które określane są inaczej jako funkcje kierowania. Planowanie odbywa się na wszystkich poziomach kierowania (zarządzania), tj. strategicznym, operacyjnym i taktycznym.

Koordynacja (inaczej uzgodnienie lub synchronizacja) jest najistotniejszą treścią wszystkich działań (funkcji) kierowniczych. Pojęcie to definiuje się następująco: „*włączenie do działania jako systemu dynamicznego elementów niezbędnych (powiązanych przyczynowo) dla osiągnięcia zamierzonego wyniku,*

<sup>1</sup> J.A.F. Stoner, R.E. Fuceman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, AON, Warszawa 1998, s. 25.

<sup>2</sup> L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, wyd. II, PWN, Warszawa 1994, s. 212.

w odpowiedniej ilości, jakości, we właściwym czasie”<sup>3</sup>. Warunki konieczne do uznania działań za koordynowane to brak kolizji innych działań lub podmiotów oraz wzajemne informowanie. Pozytywnym efektem koordynacji działania jest koncentracja, której nie należy identyfikować (utożsamiać) z kumulacją<sup>4</sup>.

Działania koordynacyjne stopniuje się uwzględniając istotę zadań i wzajemne zależności osób (organów) zaangażowanych. Należy podkreślić, że wysoki stopień koordynacji jest niezbędny w czynnościach nierutynowych i trudnych do przewidzenia, do których zaliczamy m.in. walkę z zagrożeniami i likwidację ich skutków. Powszechnie wyróżnia się trzy metody osiągnięcia skutecznego koordynowania działań poprzez: podstawowe techniki zarządzania (hierarchie, reguły i procedury, plany i cele), zwiększanie możliwości koordynowania (tworzenie pionowych systemów informacyjnych, ustalanie stosunków w strukturach poziomych organizacji), a także ograniczanie koordynacji (zwiększanie zapasów, tworzenie niezależnych jednostek)<sup>5</sup>.

W podsumowaniu powyższych informacji o planowaniu i koordynacji nasuwa się podstawowy wniosek. Planowanie i koordynacja działań połączonych jest warunkiem koniecznym (*condicio sine qua non*) skutecznych działań połączonych OT i UP.

### **2.1.2. Podstawowe kryteria i zależności planowania i koordynowania działań połączonych OT i UP**

Podejmując się wyjaśnienia znaczenia planowania i koordynacji działań połączonych OT i UP niezbędne jest określenie podstawowych kryteriów warunkujących ich uruchomienie w sytuacjach zagrożeń militarnych i niemilitarnych. Trudno przecież uznać za działanie połączone doraźną pomoc świadczoną np. przez pododdział wojska dla wykonujących swoje rutynowe działania (bez zagrożeń dla ich skuteczności) służb ratowniczych. Konieczne jest zatem znalezienie podstawowego wyróżnika wskazującego przed zdarzeniem, że niezbędne jest działanie połączone

<sup>3</sup> T. Pszczolowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 106.

<sup>4</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław, Warszawa, Kraków 2000, s. 138.

<sup>5</sup> J.A.F. Stoner i inni, *op.cit.*, s. 314.

wielu instytucji i służb. Najodpowiedniejszym pojęciem, które spełniałoby oczekiwania jest uznanie zdarzenia w pewnej skali za sytuację nadzwyczajną. Konieczne zatem staje się wyjaśnienie jego specyfiki i charakterystyka w kontekście zagrożeń militarnych i niemilitarnych. Sytuacja nadzwyczajna obok rutynowej (codziennej) to podstawowe typy podziału skutków zagrożenia wg kryterium skali zagrożenia i możliwości radzenia (likwidacji skutków) sobie z nimi.

W przypadku zagrożeń militarnych możemy stwierdzić, że do sytuacji nadzwyczajnych zaliczamy te spośród nich, które wymagają zastosowania części lub całości sił i środków pozostających w dyspozycji aparatu państwa do wspierania sił zbrojnych wykonujących główne zadania przeciwko agresji lub groźbie agresji. Do głównych form zaangażowania sił zbrojnych w sytuacje nadzwyczajne można zaliczyć: prowadzenie operacji wojennych, antyterrorystycznych oraz mobilizacyjne i operacyjne rozwinięcie sił zbrojnych.

Względna przejrzystość i oczywistość tego rodzaju sytuacji nadzwyczajnej dla sił zbrojnych i państwa znajduje swoje odbicie w organizacji systemu obronności RP i jego podstawach doktrynalnych oraz prawnych. Proces przygotowań obronnych odbywa się w takich sytuacjach w ramach planowania operacyjnego i programowania obronnego (planowanie na określony czas) angażującego wszystkie struktury państwa (szerszy opis tych przedsięwzięć zostanie przedstawiony w dalszej kolejności).

Bardziej skomplikowaną sytuację (z zakwalifikowaniem zdarzeń do sytuacji nadzwyczajnej) mamy w przypadku zagrożeń niemilitarnych. Z uwagi na nieprzewidywalność, ich różnorodność (np. ekologiczne, naturalne, gospodarce), stopień zagrożenia życia i zdrowia ludności i ich mienia oraz jakość egzystencji czy dobrobytu nie można przedstawić uniwersalnego parametru (stopnia rozwoju zagrożenia) określającego czy dane zdarzenie jest sytuacją nadzwyczajną o charakterze niemilitarnym.

Ogólny wniosek wynikający z takiej sytuacji i obowiązujących regulacji prawnych to, że przygotowanie działań przeciwko zagrożeniom niemilitarnym jest w sytuacjach rutynowych zdecentralizowane i muszą je prowadzić tworzone w tym celu wyspecjalizowane organy administracji państwa. Inną trudnością jest to, że zorganizowane są one nie tylko w oparciu o podział administracyjny państwa. Ponadto

okazuje się, że wobec istnienia terenowej administracji publicznej o charakterze ogólnym, to w osobach ich przedstawicieli (wojewody, starosty, wójta, burmistrza, prezydenta miasta) znajduje się prawo do kierowania całością działań (prawo do zarządzania) w warunkach czasowej centralizacji.

Zatem to wyspecjalizowane organy państwa, na podstawie swoich analiz (monitoringu), możliwości i procedur przeciwdziałania zagrożeniom, określają czy i kiedy mamy do czynienia z sytuacją nadzwyczajną (katastrofy, klęska żywiołowa, kataklizm), w której same nie potrafią sobie dać rady z urzeczywistniającym się zagrożeniem. I tak np. inspektor sanitarny określa liczbę zachorowań jak i ich prognozę przy której ogłasza stan zagrożenia przeciwepidemicznego lub epidemii, Prezes PAA ogłasza stan zagrożenia radiacyjnego kraju jak i niektórych jego rejonów na podstawie prognoz i przyjętych poziomów interwencji, służba hydrologiczno-meteorologiczna zagrożenie katastrofalnymi opadami i groźbą powodzi, terenowy komendant PSPoż. stan zagrożenia pożarowego, np. lasów itd.

Wprowadzenie do rozważań pojęcia sytuacji nadzwyczajnej (obejmuje także wprowadzone przez Konstytucję RP trzy stany nadzwyczajne) należy uznać za podstawowe kryterium planowania i organizowania działań połączonych OT i UP. Podsumowując przypomnijmy, że sytuacja nadzwyczajna (w kontekście działań połączonych sił zbrojnych i sfery cywilnej administracji) to także zdarzenia i ich skutki, przy likwidacji których niezbędne i konieczne jest jak najszybsze i skoordynowane wsparcie organów administracji publicznej (ogólnej i wyspecjalizowanej) przez siły zbrojne lub sił zbrojnych przez administrację publiczną, gospodarkę i media.

Należy zaznaczyć, że w wielu przypadkach zagrożeń niemilitarnych wskazywanie takich parametrycznych uwarunkowań sytuacji nadzwyczajnych nie ustalono lub nie można ich w sposób jednolity dla różnych regionów ustalić. Wynika to z możliwości terenowych służb ratowniczych lub porządkowo-ochronnych na określonym terenie. W takiej sytuacji podstawową czynnością kwalifikującą zdarzenie jest określenie „umiarkowanych” rozmiarów katastrofy, przy którym uruchamiany będzie proces działań połączonych. Przykładowo w USA przyjmuje się, że przy

katastrofie (w ujęciu służb medycznych) jest ok. 120 ofiar<sup>6</sup>. Podana liczba nie może zostać przyjęta w polskich warunkach z uwagi na inną gęstość ludności i słabszą infrastrukturę ratownictwa medycznego. Wydaje się, że połowa podanej liczby ok. 60 ofiar zdarzenia może być tym parametrem, który wskazywałby organizatorowi potrzebę natychmiastowego uruchomienia innych możliwości ratownictwa medycznego poza służbą zdrowia. Inne wartości oceny mają zdarzenia określone jako klęska żywiołowa. W USA określa się, że mamy z taką sytuacją do czynienia gdy śmierć poniosło 1000 osób i jest więcej niż 100 tys. poszkodowanych, a straty ekonomiczne przekraczają wartość 1 mln \$<sup>7</sup>. Przy mniejszych rozmiarach mamy do czynienia z katastrofą, przy większych z kataklizmem. W polskich regulacjach nie ma podobnych ustaleń. Jedynie kodeks karny wprowadza pojęcie szkody w dużych rozmiarach (dwustukrotność najniższego uposażenia) i w wielkich rozmiarach (tysiękrotność najniższego uposażenia)<sup>8</sup>.

Innym czynnikiem braku znajomości (przez siły wspierające) „parametru”, który wskazywałby na to, że mamy do czynienia z sytuacją nadzwyczajną może być niewłaściwe (rutynowe) rozpoznanie zagrożenia i interes służby, które ma pierwszoplanową rolę w zwalczaniu zagrożenia.

Polskim przykładem takiej sytuacji może być największy w skutkach pożar lasu w Kuźni Raciborskiej. Pożar rozpoczął się ok. godz. 13.50 - 26.08.1992 r., a akcja trwała 18 dni. Koszt strat i działania oszacowany został w tamtym okresie na 620 mld zł (starych). Pierwszego dnia pożaru na wniosek kierującego akcją gaśniczą skierowano do działania tylko 170 żołnierzy, na drugi dzień w akcji bierze udział od 250 do 480 żołnierzy i sprzęt ciężki (czołg i WZT) oraz policyjne samochody z działkami wodnymi, trzeciego dnia (28.08.) oprócz strażaków PSP i OSP w działaniach akcji gaśniczej bierze udział 500 żołnierzy ze sprzętem ciężkim, 300 policjantów, 220 pracowników Lasów Państwowych, 120 członków formacji OC. Dopiero w czwartym dniu akcji na wniosek przejmującego dowodzenie KG PSP wezwano do pomocy 1000 żołnierzy (stawiło się 1100 żołnierzy). Był to krytyczny

<sup>6</sup> E. Auf Der Heide, *Disaster response. Principles of Preparation and Coordination*, St. Luis, Baltimore, Toronto 1989, s. 25.

<sup>7</sup> Na podstawie: S. Śładkowski, Z. Mazurek, *Obrońca przeciwochemiczna a zagrożenie w czasie pokoju i wojny*, AON, Warszawa 1999, s. 45.

<sup>8</sup> *Kodeks karny (tekst jednolity)*, Dz.U. nr 179 z 2003 r., poz. 1750.

dzień działań, po którym odzyskano kontrolę nad pożarem i systematycznie opanowywano jego ognisko. Efektem tak zorganizowanych „działań połączonych” była śmierć 2 strażaków i osoby cywilnej, spalonych 9060 ha lasu, przygotowanie do ewakuacji 7 miejscowości. Ogółem w różne działania ratownicze w dwu krytycznych dniach (29 i 30.08) zaangażowanych było:

- 454 sekcje JRG (2270 strażaków PSP);
- 405 sekcji OSP (2430 druhow OSP);
- 3200 żołnierzy ze sprzętem ciężkim;
- 650 policjantów;
- 1280 członków formacji OC;
- 450 pracowników leśnych;
- 26 samolotów gaśniczych;
- 4 śmigłowce<sup>9</sup>.

Z przedstawionej charakterystyki wynika przede wszystkim małe zaangażowanie administracji ogólnej w kierowanie całością działań. Akcja prowadzona była na zasadach ustalonych tylko przez dowodzących PSP.

Podobne braki planowania i koordynacji działań połączonych na terenie Polski można stwierdzić po akcjach przeciwpowodziowych w 1997 r.<sup>10</sup>

Na tym tle z dużym podziwem dla wysiłku planistycznego i koordynacyjnego różnych działań sił zbrojnych i sfery cywilnej trzeba odbierać informacje, np. o ewakuacji ludności zagrożonej uwolnionym chlorem (z cysterny kolejowej) w miejscowości Misisang (Kanada), gdzie błyskawicznie, w ciągu 5 godzin ewakuowano 217 tys. mieszkańców z powierzchni 60 km<sup>2</sup><sup>11</sup>.

Inny przykład sprawnej i skutecznej ewakuacji miał miejsce w USA podczas akcji związanej z dotarciem do wybrzeży huraganu „Carla” w 1961 r. Podczas akcji z okręgu Jefferson (Texas) ewakuowano w czasie 6 godz. około 308 tys.

<sup>9</sup> Analiza działań ratowniczych podjętych do zwalczania pożaru w Kuźni Raciborskiej opracowana przez Zespół Rządowy powołany przez wiceministra Goryszewskiego, Warszawa 1992, kopia w posiadaniu KOTiC.

<sup>10</sup> Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska, BBN, Warszawa 1997, maszynopis w posiadaniu KOTiC.

<sup>11</sup> Zbiorowe, red. K. Chomiczewski i inni, *Epidemiologia działań wojennych i katastrof*, WIHiE, Bielsko-Biała 2001, s. 102.

mieszkańców<sup>12</sup>. Inny typ skutecznych działań połączonych wojska i służb cywilnych miał miejsce po trzęsieniu ziemi na Alasce w 1964 r.<sup>13</sup>

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

- planowanie działań połączonych (międzyinstytucjonalnych) na sytuacje nadzwyczajne winno bazować na „katastrofach” umiarkowanych rozmiarów;
- zainteresowanie planowaniem jest proporcjonalne do rozmiarów ostatniej katastrofy;
- najlepszy czas na rozpatrywanie kwestii finansowania przygotowań i działań w czasie katastrofy to okres bezpośrednio po katastrofie (nawet gdy miała miejsce poza terenem zainteresowania);
- planowanie na sytuacje katastrof jest iluzją, gdy nie bazuje się na: prawdopodobnych zachowaniach ludzi, angażowaniu innych instytucji z ich możliwościami, przywiązania do posiadanych zasobów oraz gdy jest znane i akceptowane przez udziałowców;
- główny scenariusz planowania winien opierać się na tym co ludzie zrobią prawdopodobnie, a nie na tym co oni powinni zrobić;
- aby plan na wypadek sytuacji nadzwyczajnych (katastrof) był skuteczny musi być międzyinstytucjonalny (mieć charakter działań połączonych);
- proces planowania jest ważniejszy niż napisany dokument (określa się to stwierdzeniem „Planowanie jest wszystkim, plan niczym”);
- dobre zarządzanie (koordynacja) w katastrofie nie jest prostą kontynuacją codziennych procedur wypadkowych. Jest też czymś większym niż mobilizacją dodatkowego personelu, środków, zasobów;
- katastrofa (sytuacja nadzwyczajna) często wydaje się tylko wyjątkowym problemem, któremu rzadko stawiamy czoła w codziennych działaniach;

---

<sup>12</sup> M.E. Treadwell (opracowanie), *Hurricane Carla*, Departament of Defence, Office of Civil Defence Region 5, Deuton, Texas 1961.

<sup>13</sup> *Wspólna doktryna dla operacji innych niż wojna (USA)*, Jonit Pub 3-07, 1995, maszynopis tłumaczenia w posiadaniu KOTiC.

- w kontraście z rutynowymi zdarzeniami, katastrofa (sytuacja nadzwyczajna) wymusza potrzebę multiorganizacyjnej i multidyscyplinarnej koordynacji;
- problemy wzajemnej komunikacji („co mają na myśli” przedstawiciele różnych instytucji) są często problemem koordynacji „w przebraniu”;
- kto pracuje dobrze razem w czasie codziennej (rutynowej) działalności skłania się do dobrej pracy (współdziałania) w czasie katastrof (sytuacji nadzwyczajnych – działań połączonych);
- katastrofy wpływają i kształtują potrzebę koordynacji pomiędzy: strażą pożarną, służbami utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego, pogotowiem ratunkowym, szpitalami, siłami zbrojnymi i innymi użytecznymi zespołami innych organizacji (np. pozarządowych). Wymaga to utrzymywania międzyinstytucjonalnej sieci łączności (kompatybilnych częstotliwości radiowych);
- konieczność posługiwania się przez wszystkich standardowymi mapami;
- niezbędne są procedury szacowania potrzeb dla zapewnienia skutecznego zarządzania katastrofą;
- planowanie działań połączonych musi odbywać się z uwzględnieniem udziału środków masowego przekazu a nie dla mediów<sup>14</sup>.

W podsumowaniu rozważań tej części pracy należy podkreślić, że:

- 1) wobec wzrastającej częstotliwości i skali zagrożeń niemilitarnych przygotowanie (planowanie) działań połączonych SZ RP (OT) i elementów UP jest jedyną racjonalną i optymalną metodą likwidacji wszelkich zagrożeń i ich skutków;
- 2) dominująca rola SZ jako wspieranego w działaniach połączonych zastępowania jest przez potrzeby władz cywilnych;
- 3) planowanie działań połączonych (udział wszystkich elementów wspieranych i wspierających) jest priorytetem etapu preparacji wszystkich działań, co zawiera się w stwierdzeniu „planowanie jest wszystkim, plan niczym”;
- 4) w związku z potrzebą optymalizacji wszystkich działań pojawia się zapotrzebowanie na opracowanie ich doktrynalnych podstaw w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych;

---

<sup>14</sup> E. Auf Der Heide, op.cit.

5) wobec skomplikowanych wzajemnych stosunków organów administracji ogólnej i wyspecjalizowanych, ich różnych zasięgów terytorialnych, specyfiki OT w SZ w działaniach połączonych konieczny jest wysoki stopień koordynacji.

## 2.2. Organizacja planowania i koordynacji działań połączonych OT i UP

Założeniem tej części dociekań jest przedstawienie ogólnych dyrektyw kierunków zmian w organizacji planowania i koordynacji działań połączonych, które jak każde działanie winno spełniać podstawowe kryterium jakim jest ich sprawność, a wyrażające się w skuteczności, prostocie, ekonomizacji i udatności<sup>15</sup>.

### 2.2.1. Dziedziny i poziomy planowania i koordynacji działań połączonych OT i UP

Przedstawione we wcześniejszej części rozdziału uzasadnienie potrzeby planowania i koordynacji działań połączonych abstrahowało od szczegółowych rodzajów działań (dziedzin) wchodzących w ich skład oraz poziomów ich opracowania. Wyjaśnienie tych kwestii jest dla ogólnego rozumienia poruszonego problemu niezbędne.

Powszechnie autorzy publikacji z dziedziny organizacji i zarządzania rozróżniają, wg kryterium celów działania trzy rodzaje planów: strategiczne, taktyczne i operacyjne<sup>16</sup>. W porównaniu z powszechnie obowiązującym podziałem poziomów działania państwa i sił zbrojnych, tutaj odpowiednio: strategiczny, operacyjny i taktyczny, ujawnia się różnica terminologiczna. Stajemy zatem wobec dylematu wyboru, który podział będzie podstawą do opisu.

**Tabela 1. Rodzaje planów i poziomy ich opracowania – porównanie**

Plany (wg celu)	Poziomy działania (wg zakresu organizacji)
strategiczne	strategiczny
taktyczne	operacyjny
operacyjne	taktyczny

<sup>15</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, op.cit., s. 104-157.

<sup>16</sup> R.W.Griffin, *Podstawy organizacji i zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1999, s. 198.

Jako że zainteresowani jesteśmy kontekstem organizacyjnym działań połączonych celowe wydaje się, że będą je systematyzować poziomy działania państwa i sił zbrojnych (OT). Przedmiot naszych dociekań, określony w temacie pracy narzuca także zakres poziomów, które będą podlegały oglądowi. W przypadku OT faktyczne działania połączone będą prowadzone w zasadzie na **poziomie operacyjnym** (zakres OW i WSzW) oraz **taktycznym** (WKU, jednostki organizacyjne wojsk OT i inne elementy struktury terytorialnej SZ). Z kolei dla elementów UP (dostosowując się do przedstawionego podziału poziomów OT) na poziomie operacyjnym muszą być rozpatrywane następujące organy: wojewoda i podporządkowane mu zespolone straże, służby i inspekcje oraz przedstawiciele administracji niezespolonej i zarząd województwa samorządowego na czele z marszałkiem. Zaś na poziomie taktycznym w planowanie i koordynację działań połączonych zaangażowane będą: organa wykonawcze powiatów, gmin oraz zlokalizowane na ich terenie niezbędne podmioty gospodarcze oraz najniższe jednostki organizacyjne administracji zespolonej i niezespolonej.

**Tabela 2. Poziomy zaangażowania podmiotów działań połączonych**

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

Problematyka dziedzin planowania (i w konsekwencji ich koordynacji) działań połączonych OT i UP wynika z obowiązków wszystkich podmiotów zaangażowanych w takie działania oraz charakteru zagrożeń i ich rodzaju. Wobec dość szczegółowych ustaleń dotyczących przygotowań obronnych państwa na zagrożenia militarne przypomnijmy, że odbywa się to w ramach planowania i prognozowania obronnego. Ich podstawę porusza strategia bezpieczeństwa narodowego i obronności RP. Szczegółowe rozwiązanie zakresu planowania i koordynacji znajduje się w obowiązujących decyzjach prawnych, a perspektywiczne rozwiązania w projektach ustaw i rozporządzeń RM<sup>17</sup>.

Nie zagłębiając się w szczegółowe rozwiązania (uwzględniające także zobowiązania sojusznicze Polski) za najważniejsze akty prawne, poruszające problematykę działań połączonych w sytuacji rozważań militarnych należy uznać ustawy:

- o powszechnym obowiązku obrony RP (tekst jednolity)<sup>18</sup>;
- o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (tekst jednolity)<sup>19</sup>;
- o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (z późn. zmianami)<sup>20</sup>;
- o Radzie Ministrów (tekst jednolity)<sup>21</sup>;

oraz rozporządzenia:

- Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OC Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin<sup>22</sup>;
- Rady Ministrów w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony<sup>23</sup>;
- Rady Ministrów w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa<sup>24</sup>;

<sup>17</sup> Np. w projekcie rozporządzenia RM w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych. Przytoczony projekt określa jaki dokument planistyczny opracowuje każdy szczebel administracji i podmiotu gospodarczego.

<sup>18</sup> DzU nr 21 z 2001 r., poz. 205.

<sup>19</sup> DzU nr 24 z 2003 r., poz. 197.

<sup>20</sup> DzU nr 122 z 2001 r., poz. 1320.

<sup>21</sup> DzU nr 24 z 2003 r., poz. 199.

<sup>22</sup> DzU nr 96 z 2002 r., poz. 850.

<sup>23</sup> DzU nr 116 z 2003 r., poz. 1090.

<sup>24</sup> DzU nr 78 z 2002 r., poz. 707.

- Rady Ministrów w sprawie świadczeń na rzecz obrony<sup>25</sup>;
- Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym<sup>26</sup>;
- Rady Ministrów w sprawie określenia organów właściwych do nakładania niektórych obowiązków i zadań niezbędnych na potrzeby obrony państwa oraz zasad odpłatności za wykonywanie tych zadań i przeprowadzania kontroli ich realizacji (z późn. zmianami)<sup>27</sup>;
- Ministra Infrastruktury w sprawie wykonywania przez operatorów zadań na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>28</sup>.

Podsumowując, wymienione akty prawne nie przeszkadzają w ustaleniu planowania i koordynacji działań połączonych OT i UP.

Inaczej sprawa zwartości regulacji prawnych w kontekście działań połączonych przedstawia się w zagrożeniach o charakterze niemilitarnym. W tym przypadku mamy do czynienia z wieloma rodzajami planów opracowywanych na różnych poziomach funkcjonowania państwa i przez różne organy administracji publicznej oraz podmioty gospodarcze.

Do podstawowych przedmiotowych planów opracowywanych na poziomie operacyjnym (także niektóre z nich na poziomie taktycznym) czyli w województwie należą:

- plan działań ratowniczych (wykonywany w KW PSP i KP PSP) – na podstawie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej<sup>29</sup>;
- plan obrony cywilnej (wojewódzki, powiatowy, gminny, zakładowy) – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obrony cywilnej<sup>30</sup>;
- plan i program zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych (wojewódzki, powiatowy) – na podstawie ustawy o państwowym ratownictwie medycznym<sup>31</sup>;

<sup>25</sup> DzU nr 18 z 2002 r., poz. 168.

<sup>26</sup> DzU nr 13 z 2002 r., poz. 122.

<sup>27</sup> DzU nr 69 z 1993 r., poz. 331.

<sup>28</sup> DzU nr 19 z 2003 r., poz. 165.

<sup>29</sup> DzU nr 88 z 1991 r., poz. 400 z późn. zmianami).

<sup>30</sup> DzU nr 93 z 1993 r., poz. 428.

<sup>31</sup> DzU nr 113 z 2001 r., poz. 1207 (z późn. zmianami).

- plan gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (wojewódzki i powiatowy)
  - na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie planów gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt<sup>32</sup>;
- plan postępowania awaryjnego na zdarzenia radiacyjne (wojewódzki i zakładowy)
  - na podstawie rozporządzenia RM w sprawie planów postępowania awaryjnego w przypadku zdarzeń radiacyjnych<sup>33</sup>;
- plan ochrony przeciwpowodziowej oraz plan przeciwdziałania skutkom suszy (wojewódzki, powiatowy, gminny, zarządu gospodarki wodnej) na podstawie ustawy prawo wodne<sup>34</sup>;
- plany operacyjno-ratownicze (wewnętrzne – zakładowe, zewnętrzne KWPS) na podstawie ustawy prawo ochrony środowiska a wynikające z rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Pomocy Społecznej w sprawie wymagań jakim powinien odpowiadać plan operacyjno-ratowniczy<sup>35</sup>;
- plany i programy działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej (wojewódzkie, powiatowe, ZOZ-ów) na podstawie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>36</sup>.

Integracja i synchronizacja przedstawionych planów dziedzinowych dokonywana jest w ramach planów reagowania kryzysowego (wojewódzkiego, powiatowego i gminnego) – na podstawie rozp. RM w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania<sup>37</sup>.

Ze strony drugiego komponentu działań połączonych OT, wsparcie UP dokonywane jest w ramach działań przewidywanych w „Planie udziału oddziałów i pododdziałów SZ RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej na rok...”. Jest on opracowywany corocznie na wszystkich szczeblach dowodzenia SZ RP<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> DzU nr 188 z 2003 r., poz. 1845.

<sup>33</sup> DzU nr 239 z 2002 r., poz. 2033.

<sup>34</sup> DzU nr 115 z 2001 r., poz. 1229.

<sup>35</sup> DzU nr 131 z 2003 r., poz. 1219.

<sup>36</sup> DzU nr 90 z 1998 r., poz. 575 (z późn.zmianami).

<sup>37</sup> DzU nr 205 z 2002 r., poz. 1818).

<sup>38</sup> Podstawą jest Decyzja Z-7 MON z 10 września 2002 r. Ministra Obrony Narodowej w sprawie Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON.

Wymieniony plan ustala następujące dziedziny angażowania SZ RP (w tym OT) w sytuacji nadzwyczajnej:

- ochrona przed terroryzmem;
- zwalczanie powodzi i zjawisk lodowych;
- akcje odśnieżania;
- akcje ratowniczo-gaśnicze i usuwania skutków pożarów przestrzennych;
- likwidacja skutków awarii technicznych z TŚP i przypadków radiacyjnych;
- oczyszczanie terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych;
- akcje poszukiwawczo-ratownicze (SAR);
- działania przeciwepidemiczne<sup>39</sup>.

Warto podkreślić, że na podstawie aktualnych regulacji prawnych konieczne jest uzupełnienie (zaplanowanie) wykazu tych dziedzin o: zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt<sup>40</sup>, akcje utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>41</sup> oraz wydobywanie i uzdatnianie wody na terenach objętych suszą, a także pomoc medyczną<sup>42</sup>. Zgodnie z ustaleniami zasad wprowadzenie SZ (w tym OT) może odbywać się wg metod: podstawowej (zgodnie z normami określonymi przez plan), alarmowej (doraźnie na wezwanie z otoczenia jednostki) i nakazowej (przez przełożonych).

Podsumowując problematykę dziedzin planowania działań połączonych OT i UP łatwo stwierdzić, że ich komponent wojskowy (po uzupełnieniu zadań) ma udział we wszystkich rodzajach sytuacji nadzwyczajnych o charakterze niemilitarnym. W związku z tym nasuwa się pytanie o zakres planowania i koordynacji działań wykorzystywanych oddziałów i pododdziałów OT (i innych przydzielonych WSzW). Wydaje się, że konieczne staje się nadanie uprawnień szefowi WSzW planowania działań połączonych do dotychczasowego prawa ich koordynacji.

<sup>39</sup> A. Światło, *Prawne i organizacyjne rozwiązania wojskowego wsparcia w sytuacjach klęsk i katastrof [w:] Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, AON, Warszawa 2003, s. 39.

<sup>40</sup> Na podstawie rozporządzenia MR i RW w sprawie form współdziałania organów Inspekcji Weterynaryjnej z wojskowymi organami weterynaryjnymi, DzU nr 167 z 2003 r., poz. 1630.

<sup>41</sup> Na podstawie ustaw: o Policji, o stanie klęski żywiołowej, o stanie wyjątkowym oraz rozporządzenie RM w sprawie stanu wyjątkowego, DzU nr 89 z 2003 r., poz. 821.

<sup>42</sup> Na podstawie ustawy o państwowym ratownictwie medycznym zaangażowanie elementów SZ w PRM polega na włączeniu w system podległych MON grup poszukiwawczo-ratowniczych (SAR) jako lotniczych zespołów ratownictwa medycznego oraz współdziałaniu jednostek PRM z pododdziałami SZ RP.

### 2.2.2. Organizacja planowania i koordynacji działań połączonych

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

Rozpatrując zasięg władzy administracyjnej elementów biorących udział w planowaniu i koordynacji działań połączonych łatwo stwierdzić, że wiele istotnych dla działań połączonych podmiotów administracji jest umiejscowione w województwie. W zasadniczej części jest to rządowa administracja zespolona, dla której zwierzchnikiem jest wojewoda. Administracja rządowa w województwie uzupełniana jest przez terenowe jednostki administracji niezespolonej, które mają swoich przełożonych w wyższych jednostkach organizacyjnych lub bezpośrednio w centralnych organach administracji rządowej. Oprócz tej struktury w terenie funkcjonują te jej rodzaje, które swoim zasięgiem obejmują obszar więcej niż jednego województwa (załącznik 4). Powstaje zatem duża komplikacja zasięgu różnych rodzajów administracji (a co za tym idzie planowania i koordynacji niektórych dziedzin działań połączonych) i ich jednostek organizacyjnych. Z takiego podziału kompetencji różnych administracji, dla optymalizacji planowania i koordynacji działań połączonych wynika wniosek podstawowy, że wiodącą rolę w tym zakresie winien przyjąć wojewoda. Jest mu przypisanych najwięcej kompetencji w stosunku do różnych administracji.

Inaczej ten problem rozwiązany jest w OT. Jednostką struktury terytorialnej SZ, która posiada największy zasięg a jej dowódca (organ wojskowej administracji niezespolonej) ma największe kompetencje jest Okręg Wojskowy, któremu podlegają wojewódzkie sztaby wojskowe, a tym wojskowe komendy uzupełnień. Warto zaznaczyć, że z podziałem administracyjnym kraju pokrywa się tylko zasięg działania

WSzW. Wymienione organy administracji wojskowej ponadto mają znaczne różnice w kompetencjach. I tak w największym skrócie podstawowe zadania dowódcy OW to:

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

Dla szefa WSzW podstawowe zadania to:

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

Dla komendanta WKU przewidziano następujące zadania:

- zapewnienie mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych;
- administracja rezerw osobowych;
- organizacja świadczeń na rzecz obrony;
- współpraca z innymi organami i podmiotami<sup>43</sup>.

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

Podsumowując wpływ zakresów kompetencji i ich zasięgów OT i UP należy stwierdzić, że w Polsce nie zostaje spełniona zasada obowiązująca w innych państwach, im bardziej przystające do siebie podziały terytorialne i zakresy

<sup>43</sup> Projekt ustawy z 19.09.2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz zmianie niektórych innych ustaw – tekst ustawy przekazany aktualnie pod obrady Senatu RP.

kompetencji, różnych administracji tym łatwiejsze jest planowanie i koordynacja działań połączonych. Zasada taka jest zastosowana np. w USA i Szwecji<sup>44</sup>.

\* \* \*

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

- warunkiem koniecznym sprawnego i skutecznego wprowadzenia i użycia oddziałów i pododdziałów OT (SZ RP) jest racjonalny proces planowania (taka sama metodyka planowania – wynika to z tendencji do opracowania w SZ planów dyrektywnych, a w sferze cywilnej planów o charakterze indykatywnym);
- niezbędne jest sparametryzowanie sytuacji nadzwyczajnej (katastrofy) by uniknąć pewnych nadużyć ze strony administracji niższego szczebla (chodzi tu m.in. o próby dokonania oszczędności w budżetach gmin i powiatów na koszt wojska);
- w sytuacjach nadzwyczajnych o charakterze niemilitarnym z użyciem OT konieczne jest zdecentralizowanie kompetencji w zakresie planowania użycia wojsk;
- najistotniejszy dla problemu koordynacji jest proces planowania – „planowanie jest wszystkim, plan niczym”;
- wobec potrzeby wysokiego stopnia koordynacji w sytuacjach nadzwyczajnych niemilitarnych (uzyskiwanego m.in. w czasie planowania) niezbędne jest zwiększenie kompetencji szefa WSzW do planowania udziału elementów organizacyjnych OT (szeroko rozumianej);
- wymóg prostoty działań (uniknięcie kompetencji w kompetencjach) wskazuje na szczebel WSzW jako podstawowy, odpowiedzialny za planowanie i koordynację działań połączonych na poziomie operacyjnym;
- w wykazie działań planowanych do wykonania przez SZ RP (OT) konieczne jest ich uzupełnienie o: zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, wydobywanie i oczyszczanie wody, działania utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz udzielanie pomocy medycznej.

<sup>44</sup> *Joint Pub 3-08, Interagency Coordination During Joint Operation, USA, 9 October 1996; Civilian Defence, project leader B. Harly, The National Board of Civil Emergency Dueparduess, Stockholm 1996.*

### 3. PROWADZENIE DZIAŁAŃ POŁĄCZONYCH OT I UP

*Hasłem każdej wojny jest:  
„Niech silni przetrwają, a słabi zginą”.  
Hasłem pokoju winno być:  
„Niech silni pomogą słabym przetrwać”.*  
**Franklin D. Roosevelt**  
**b. Prezydent USA**

Po wyjaśnieniu w rozdziale poprzednim istoty i mechanizmów integrowania i koordynowania wspólnych działań OT i UP w procesie ich planowania rozdział niniejszy, odgrywający w pracy rolę zasadniczą, rozwija, opisuje i wyjaśnia formy, rodzaje, właściwości i metody prowadzenia połączonych działań.

Tę złożoną problematykę uporządkowano i przedstawiono w układzie chronologiczno-problemowym ukazując fazy działań: wstępną, realizacyjną – z jej podstawowymi przedsięwzięciami i fazę finalną związaną z powrotem sił zaangażowanych w reagowanie kryzysowe do stanu normalnego po ustaniu przyczyn kryzysu i usunięciu zasadniczych ich następstw.

Główną uwagę skupiono na zidentyfikowaniu pojęć oraz wyjaśnieniu mechanizmów stałych i podstawowych w świetle doświadczeń praktycznych - elementów działań połączonych: kierowania; bezpieczeństwa i ochrony sił; zabezpieczenia logistycznego oraz polityki informacyjnej i współpracy z mediami. Poprzedzają je założenia prowadzenia działań wstępnych niezbędnych dla podjęcia i realizacji zasadniczych zadań reagowania. Opisano więc propozycję modelu systemu osiągania kolejnych stopni gotowości kryzysowej oraz monitorowania zagrożeń, a także zasady dyslokacji i rozwijania sił OT i UP do działań reagowania kryzysowego, możliwe warianty organizowania połączonych sił z obu komponentów oraz ich pożądane ugrupowanie do działań.

Na koniec przedstawiono węzłowe problemy związane z realizacją przedsięwzięć kończących działania.

Bazę wyjściową proponowanych rozwiązań stanowiła analiza i wnioski z doświadczeń praktyki reagowania kryzysowego ONZ, UE i krajów NATO, w tym głównie USA i RFN<sup>1</sup>, a także narodowych – z okresu II RP i powojennych<sup>2</sup>.

Do rozwiązań natury teoretycznej skorzystano głównie z dorobku amerykańskiego oraz rodzimych prac Zakładu Operacji Połączonych AON<sup>3</sup>.

### 3.1. Gotowość kryzysowa

Doświadczenia narodowej i obcej praktyki ochrony kraju, ludności i infrastruktury przed zagrożeniami niemilitarnymi pokazują, że współcześnie działania w reakcji na **zagrożenia** występujące z reguły nagle i nieoczekiwanie<sup>4</sup> należy podejmować możliwie szybko, aby minimalizować straty i szkody oraz ograniczyć ich zasięg przestrzenny i rozmiar. Jest więc rzeczą oczywistą, że **współcześnie przygotowanie zasadniczych sił i środków (narzędzi, instrumentów) reagowania musi nastąpić jeszcze w okresie spokoju, normalnego funkcjonowania państwa**<sup>5</sup>. Natomiast gotowość do podjęcia działania powinny one osiągać bezpośrednio po pojawieniu się (wykryciu) symptomów zagrożenia kryzysowego. Od sprawnego uruchomienia tych sił zależeć będzie skuteczność prewencji i uprzedzenia możliwych zdarzeń (przejęcia inicjatywy), wreszcie – reagowania, gdy wystąpią, zwłaszcza tempa likwidacji ich skutków.

<sup>1</sup> Zob. *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa. Część 1. Pojęcie, istota i rozwiązania prawno-organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce i innych państwach*, (pod kier. naukowym W. Kitlera), AON, Warszawa 2003, rozdz. 5.

<sup>2</sup> Zebrane i opracowane przez K. Gałsiorka i A. Skrabacz, tamże, s. 94-156.

<sup>3</sup> M.in.: M. Wiatr, *Podstawowe założenia operacji połączonych. Wykład habilitacyjny*, AON, Warszawa 1998; tenże, *Zasady i procedury przygotowania oraz prowadzenia kampanii (operacji) Wielonarodowych Połączonych Sił Sojuszu*, AON, Warszawa 2000; *Działania (operacje) połączone. Materiały z konferencji naukowej (tezy, referaty, głosy w dyskusji)*, AON, Warszawa 2002; *Operacje reagowania kryzysowego. Studium teoretyczne* (pod kier. naukowym R. Wróblewskiego) AON, Warszawa 2002; M.A. Obrusiewicz, *Wielonarodowe Połączone Siły Zadaniowe CJTF*, AON, Warszawa 2002; M. Wiatr, P. Gawliczek, *Problematyka działań połączonych w Akademii Obrony Narodowej*, „Myśl Wojskowa” 2001, nr 4, s. 5-17; M.A. Obrusiewicz, *Koordinacja i synchronizacja działań połączonych w kryzysie międzynarodowym*, „Myśl Wojskowa” 2003, nr 3, s. 95-115; R. Niedźwiecki, *Instytucjonalne podejście w badaniach działań połączonych*, tamże, s. 117-122; R. Kwećka, *Działania czy operacje połączone?*, tamże, s. 123-133.

<sup>4</sup> „11 września 2001 r. Stany Zjednoczone zostały poddane brutalnemu, krwawemu atakowi. Amerykanie zginęli w ich miejscach pracy. Zginęli na amerykańskiej ziemi. Umierali nie jako żołnierze, ale jako niewinne ofiary. Zginęli nie od tradycyjnej broni ale od brutalnego, bezimiennego terroru. Zginęli jako ofiary wojny – wojny, której wielu się obawiało, ale **zaskoczyła ona Amerykę i przeraziła**” – Donald H. Rumsfeld, Sekretarz Obrony, 2001 r. [podkreślenia – H.Sz.]. Trapiące świat współczesny akty terroru, katastrof i klęsk jawią się jako zdarzenia złowieszcze i niewyobrażalne.

<sup>5</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 228, ust. 5.

Inny wniosek, który się tu nasuwa, to oczywista konieczność stałego funkcjonowania określonych organów i sił reagowania kryzysowego na wszystkich szczeblach zarządzania administracją publiczną państwa. Jak również pewne rygorystyczne wymogi co do systemu łączności i wszelkich środków monitorowania sytuacji oraz ostrzegania i alarmowania.

Przedstawione spostrzeżenia prowadzą do kolejnego wniosku, że **największą, najdroższą wartością w kryzysach jest czas**, który wpływa na wszystkie zjawiska reagowania kryzysowego, na wszystkie czynności połączonych organów kierowania (sztabów) oraz sił<sup>6</sup>. Decyduje on o długotrwałości i szybkości wykonania określonych zadań, wywiera przez to wpływ na charakter działań. Z kolei brak czasu zmusza niekiedy do nadmiernej szybkości pewnych procesów, co obniża zdolności wykonawców, powoduje niecałkowite wykorzystanie ich możliwości i niedostateczną skuteczność działania. Z drugiej strony ograniczony czas może być swego rodzaju katalizatorem działań: zmusza do szybkiego działania.

Czas wskazuje kolejność realizacji przedsięwzięć reagowania kryzysowego, podział procesu na poszczególne stadia (etapy), czas ich trwania, rozwój, zastępowanie jednych działań innymi.

**Czas jest też czynnikiem siły, wyznacznikiem możliwości.** Zwiększa je, jeśli racjonalnie wykorzystywany jest np. na przygotowanie przyszłych działań, utworzenie (wyznaczenie składu) potrzebnych zgrupowań połączonych sił, przeprowadzenie koniecznego manewru siłami i środkami. Zatem dokonanie we właściwym czasie przygotowań do prowadzenia przyszłych działań znacząco zwiększa potencjał reagowania kryzysowego, ponieważ jego **możliwości zależą nie tylko od ilości uczestników i jakości ich wyposażenia, ale także, i to w stopniu nie mniejszym, od zorganizowania i gotowości do podjęcia w dowolnej chwili działań kryzysowych** (załącznik 5).

Pod pojęciem **gotowość kryzysowa** rozumiemy *stan (stopień) przygotowania wydzielonego potencjału cywilnego i wojskowego do terminowego rozpoczęcia i efektywnego wykonania zadań przewidzianych w planach reagowania kryzysowego,*

<sup>6</sup> Zob. niezwykle cenne rozważania [w:] I. Zawjałow, *Szybkość, czas i przestrzeń w wojnie współczesnej*, Wyd. MON, Warszawa 1967, s. 161 i n., które można i należy odnieść nie tylko do rozważań o kryzysach militarnych (wojnie), ale także do niemilitarnych.

zapewniający sprawne rozwinięcie sił i zorganizowane wejście na czas do zagrożonego rejonu w celu podjęcia działań koniecznych dla zachowania lub przywrócenia bezpieczeństwa<sup>7</sup>.

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

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

Gotowość można osiągnąć przez zrealizowanie czynności przygotowawczych, „które ją umożliwiają lub ułatwiają, lub, które umożliwiają lub ułatwiają lepsze jej wykonanie”. Idąc dalej za wskazaniem klasyka prakseologii – Tadeusza Kotarbińskiego – należy, dla osiągnięcia pożądanej gotowości kryzysowej, usunąć przeszkody, wstępnie ukształtować (zorganizować) siły i środki, przysposobić wykonawców i opracować stosowne plany<sup>8</sup>, a także przekonać przewidywanych wykonawców do celowości realizacji przyszłych zadań, osiągnąć ich „gotowość wewnętrzną”.

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

<sup>7</sup> Por. definicje gotowości [w:] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, (pod kier. B. Balcerowicza), wyd. czwarte, AON, Warszawa 2002, s. 42-45; zob. też: J. Wojnarowski, *Utrzymanie i podnoszenie gotowości obronnej państwa w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2002, s. 17-21; tenże, *Interpretacja zadań dla organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa RP*, AON, Warszawa 2003, s. 58-63.

<sup>8</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, wyd. szóste, ZN im. Ossolińskich, Wrocław 1975, s. 158.

- znajomości (zglobienia) natury współczesnych zagrożeń oraz wypracowania koncepcji (doktryny, strategii) ich pokonania;
- wyznaczenia zawczasu (w okresie pokoju, normalnego funkcjonowania państwa) sił cywilnych i wojskowych zdolnych do realizacji przewidywanych zadań oraz określonej ich dyslokacji;
- wyposażenia sił w sprzęt odpowiadający przewidywanym zadaniom;
- przeprowadzenia studiów i operacyjnego przygotowania obszaru reagowania;
- przygotowania i odpowiedniego urzutowania zapasów, z możliwością ich przemieszczania;
- zagwarantowania potrzebnego wsparcia („zabezpieczenia” działań);
- posiadania planów reagowania kryzysowego;
- systematycznego szkolenia połączonych organów i sił;
- stałego i efektywnego monitorowania zagrożeń bezpieczeństwa.

Jedynie łączna, kompleksowa realizacja wskazanych przygotowań pozwoli stworzyć sprawny i skuteczny **system gotowości kryzysowej** połączonych sił reagowania cywilno-wojskowego, który można zdefiniować jako *uporządkowany wewnętrznie układ założeń, cech, zasad i norm, regulujących jego funkcjonowanie w okresie „normalnym” i podczas kryzysu*<sup>9</sup>.

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

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

<sup>9</sup> Por. *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów* (pod red. naukową R. Jakubczaka), DW Bellona, Warszawa 2003, s. 193.

Tak więc gotowość kryzysowa stanowi sumę wszystkich przedsięwzięć podejmowanych przez połączone siły cywilno-wojskowe, które przesądzają o należyтым przygotowaniu do natychmiastowego działania<sup>10</sup>, to sposób uszykowania posiadanych sił dla zapewnienia swobody działania w przeciwstawieniu się potencjalnym zagrożeniom, to recepta na obniżenie poziomu niepewności co do możliwości i skuteczności reagowania w obliczu nagłych i nieprzewidywalnych w rzeczywistości zdarzeń<sup>11</sup>.

Dla przygotowania systemu gotowości kryzysowej połączonych sił cywilno-wojskowego reagowania, będącego jedną z domen gotowości obronnej państwa, nieodzowne będzie **ujednoczenie pojęć stanów gotowości kryzysowej w państwie**, ich liczby i synchronizacji z gotowością obronną państwa, a także treści realizowanych przedsięwzięć (zadań). Próbę nowoczesnego ujęcia systemu stanów w Polsce podjęli autorzy projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa<sup>12</sup>, będącego aktem wykonawczym do ustawy o stanie wojennym, który jednak skupia uwagę na zagrożeniach zewnętrznych państwa, pomijając problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego, co jest jego pewną ułomnością.

Projekt wyodrębnia trzy stany gotowości obronnej państwa: stan stałej gotowości obronnej, stan gotowości obronnej czasu kryzysu oraz stan gotowości obronnej czasu wojny. **Stan stałej gotowości obronnej** utrzymuje się w sytuacji, w której **brak jest istotnych zagrożeń zewnętrznych** dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Realizuje się wtedy zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne. **Stan gotowości obronnej czasu kryzysu** wprowadza się **w warunkach zaistnienia zagrożeń bezpieczeństwa państwa wymagających uruchomienia wybranych elementów systemu lub realizacji zadań** wynikających z zobowiązań sojuszniczych. Zadania przewidywane do realizacji po wprowadzeniu stanu gotowości obronnej czasu kryzysu ujmuje się w „Dyrektywie Pogotowia Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej”. W projekcie **przewidziano cztery**

<sup>10</sup> Zob. wyjaśnienie pojęcia „pogotowie” [w:] *Słownik języka polskiego*, Tom drugi L-P, PWN, Warszawa 1979, s. 764.

<sup>11</sup> Por. S. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*, Wyd. Bellona, Warszawa 1993, s. 125-126.

<sup>12</sup> Dysponujemy projektem z 17.02.2003 r. – w zbiorach KOTiC AON.

numerowane stopnie gotowości kryzysowej. Stopień oraz zadania realizowane w ramach stopnia określa Rada Ministrów.

**Stan gotowości obronnej czasu wojny** zarządza się **dla odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium RP** w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji.

Jak widać, projekt nie uwzględnia problemów gotowości w kryzysach związanych z zagrożeniami wewnętrznymi, pomija zatem zagrożenia obecnie najbardziej prawdopodobne, współcześnie najgroźniejsze i wymagające szczególnych zabiegów – np. terrorystyczne.

Tymczasem – w świetle badań nad doświadczeniami innych krajów – **konieczne jest określenie uniwersalnych i wieloaspektowych stopni gotowości kryzysowej, ustalających odpowiedni poziom i sposób wielopodmiotowego reagowania na zróżnicowane zagrożenia w państwie**<sup>13</sup>. Będzie to przedsięwzięcie niewątpliwie trudne z uwagi na złożoność struktury państwa z jej administracją rządową i samorządową, podmiotami gospodarczymi, organizacjami pozarządowymi i samoorganizującym się społeczeństwem, a przecież system gotowości kryzysowej z adekwatnym systemem ostrzegania i alarmowania powinien służyć wszystkim. Tym bardziej, że w kraju funkcjonuje wiele systemów monitoringu (rozpoznania) i reagowania, z których każdy jest unikalny i stworzony dla potrzeb określonego sektora polskiego społeczeństwa, np. zagrożeń granicy państwowej, porządku publicznego, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska naturalnego (w tym – monitoring hydrologiczno-meteorologiczny)<sup>14</sup>. Te systemy pogotowia spełniają ważną rolę ale ograniczoną do specjalistycznych środowisk, są bliżej nieznanymi ogółowi społeczeństwa, a także środowiskom i służbom współpracującym.

Potrzebne jest nie tylko zebranie informacji o parametrach i poziomach zagrożenia oraz wymaganych wtedy poziomach reagowania i realizowanych przedsięwzięciach na wzór wydawnictw upowszechnionych w innych krajach, np.

<sup>13</sup> Zob. *Homeland Defense Planning. A WMD Task Force and Bulwarkz White Paper*, Bulwarkz Defensive Solutions, <http://www.bulwarkz.com>, 25.11.2003.

<sup>14</sup> Zob. *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP* pk. „MONITOR”. Część druga (opracowanie końcowe), AON, Warszawa 2002.

USA<sup>15</sup>, ale także **zaprojektowanie nowego, odpowiadającego współczesnym potrzebom, narodowego systemu ostrzegania o zagrożeniach i stopni gotowości kryzysowej**, co wypełni dostrzeżoną lukę w określeniu stanów gotowości państwa. Już nie tylko obronnej, lecz obrony narodowej (połączonej: bezpieczeństwa i obronności), bo przecież zagrożenie wojenne jest tylko, i aż, największym poziomem, skalą zagrożenia w ogóle.

Nowy, narodowym system ostrzegania pozwoli informować administrację publiczną i obywateli o naturze i stopniu zagrożenia. Ta w istocie doradcza instytucja powinna też charakteryzować **odpowiednie poziomy zagrożenia, czujności, przygotowania i gotowości**. Wskazanie wymaganego poziomu ochrony pomoże administracji publicznej, gospodarce i obywatelom zdecydować jakie działania należy podjąć, aby zareagować na zagrożenie przez realizację potrzebnych przedsięwzięć, zabezpieczyć siebie, środowisko i kraj.

Przeprowadzona w trakcie badań analiza zagrożeń oraz potrzeb i sposobów reagowania na nie prowadzi do wniosku, że można wyróżnić pięć poziomów zagrożenia i odpowiadających im stopni gotowości kryzysowej w następujących rodzajach zagrożeń: terroryzmem, atakiem na sieć informatyczną, pożarowego, skażenia szkodliwymi substancjami chemicznymi, zdarzeń radiacyjnych (skażeń promieniotwórczych), epidemicznych (zakażeń bakteriologicznych), powodziami, opadami śnieżnymi, skażeniami środowiska, niepokojami społecznymi, granicy państwowej, niezależnie od tego, że każde z zagrożeń ma własne, jemu właściwe specjalistyczne stopniowanie zagrożeń i reakcji.

Proponowany sposób określenia stopni gotowości kryzysowej polega na ujednoliconym stopniowaniu gotowości (uniwersalnym dla wszystkich podmiotów w państwie) i przypisaniu poszczególnym stopniom zadań, których zakres i treść wynika z dokumentów prawa powszechnie obowiązującego oraz regulacji wewnętrznych centralnej administracji rządowej, służb, inspekcji, straży oraz agencji.

**Myślą przewodnią koncepcji jest stworzenie narzędzia (środka), które umożliwi jednoczesne podjęcie w określonym obszarze przez wszystkie podmioty**

---

<sup>15</sup> *Disaster & Threat Levels*, United States Army Forces Command, Fort McPherson, Georgia 2002 – materiał w zbiorach KOTiC AON.

określonych działań. które są zsynchronizowane z poziomem zagrożenia i zapewniają połączone (wspólne) reagowanie sił z powiadomionych i kooperujących organów i jednostek.

Ideę proponowanego podziału ilustruje załącznik 6.

**Ujednolicony, narodowy system ostrzegania i stopniowania gotowości kryzysowej** należy stworzyć w celu publicznego informowania o zagrożeniu, powiadomieniu organów zarządzania kryzysowego i alarmowania sił reagowania, a także informowania społeczeństwa o przygotowaniach władz i dostarczenia mu potrzebnej wiedzy.

Ministrowie kierujący działami administracji zorganizują przekazywanie ostrzeżenia i informacji o wprowadzonym stopniu gotowości kryzysowej w organach, urzędach i jednostkach działających w działach, a administracja ogólna upowszechni je do wiadomości samorządu terytorialnego, sektora prywatnego i obywateli.

**Stopień gotowości można zarządzić dla całego kraju, określonego obszaru geograficznego lub sektora funkcjonalnego albo gospodarczego. W informacji o wprowadzeniu stanu podaje się: rodzaj zagrożenia, obszar występowania oraz przyjęty stopień gotowości kryzysowej.**

Zmian w stopniach można dokonać w razie konieczności wynikającej z zagrożenia.

Przeprowadzona analiza porównawcza rozwiązań przyjętych w innych krajach, głównie w USA (państwie szczególnie zagrożonym i podejmującym nadzwyczajne wysiłki dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego) podpowiada zrealizowanie po wprowadzeniu stanów gotowości kryzysowej następujących przedsięwzięć:

**a) stały stopień gotowości kryzysowej („ZIELONY”):**

Poziom zagrożenia:

NISKIE - wykryte zagrożenie nie wymaga działań wykraczających poza normalne, rutynowe funkcjonowanie i współpracę podmiotów.

Realizowane przedsięwzięcia:

1. Ocena wrażliwości na zagrożenia i podejmowanie działań ją zmniejszających, ocena organizacji i wyposażenia oraz stanu przygotowań do przewidywanych działań.

2. Planowanie oraz sprawdzanie i doskonalenie w ćwiczeniach zaplanowanych przedsięwzięć i zdolności.
3. Szkolenie personelu.
4. Ciągłe monitorowanie zagrożeń i ocena sytuacji.

**b) pierwszy stopień gotowości kryzysowej („NIEBIESKI”):**

Poziom zagrożenia:

MAŁE (możliwe, przewidywalne); organa monitoringu lub rozpoznania wskazują na możliwość wystąpienia zagrożenia, ale nie jest ono ocenione jako wiarygodne.

Realizowane przedsięwzięcia:

*W uzupełnieniu realizowanych dotychczas:*

1. Sprawdzenie łączności z organami kierowania i stanowiskami kierowania oraz podległymi (przydzielonymi) jednostkami.
2. Przegląd i uaktualnienie planów i procedur reagowania.
3. Dostarczenie społeczeństwu koniecznych informacji.

**c) drugi stopień gotowości kryzysowej („ŻÓŁTY”):**

Poziom zagrożenia:

ZNACZĄCE; ocena informacji o zagrożeniu wskazuje, że jest ono wiarygodne.

Realizowane przedsięwzięcia:

*W uzupełnieniu zrealizowanych dotychczas:*

1. Narastające monitorowanie i kontrola wrażliwych rejonów i obiektów.
2. Koordynacja planów działania z sąsiadami.
3. Ocena potrzeby podejmowania kolejnych przedsięwzięć (działań) w świetle wpływających informacji.
4. Wdrażanie, w razie potrzeby, odpowiednich planów i wariantów działania w sytuacjach nadzwyczajnego zagrożenia.

**d) trzeci stopień gotowości kryzysowej („POMARAŃCZOWY”):**

Poziom zagrożenia:

WYSOKIE – napływające informacje ukazują narastanie i wysokie prawdopodobieństwo zagrożenia oraz wskazują na skalę potrzebnego reagowania dla zapobieżenia lub uprzedzenia możliwych zdarzeń.

Realizowane przedsięwzięcia:

*W uzupełnieniu zrealizowanych dotychczas:*

1. Skoordynowanie koniecznych działań z sąsiadami.
2. Osiągnięcie gotowości do działań poza miejscami dyslokacji; jeśli konieczne – poprawa położenia.
3. Podjęcie działań prewencyjnych.
4. Wprowadzenie ograniczeń zapewniających skrytość realizowanych przedsięwzięć (jeśli konieczne).
5. Ostrożność w kontaktach publicznych.

**e) czwarty stopień gotowości kryzysowej („CZERWONY”):**

Poziomy zagrożenia:

BEZPOŚREDNIE – w ŚWIETLE ZDARZEŃ; wymusza natychmiastowe zintensyfikowanie działań przygotowawczych i kryzysowej gotowości alarmowej.

Realizowane przedsięwzięcia:

*W uzupełnieniu zrealizowanych dotychczas:*

1. Wydzielenie (ześrodkowanie) personelu jednostek (zespołów) natychmiastowego reagowania i rozpoczęcie szkolenia zgrywającego.
2. Monitorowanie sytuacji oraz ograniczenie lub przeorientowanie funkcjonowania systemów.
3. Zamknięcie dostępu do obiektów wrażliwej infrastruktury.
4. Przeorientowanie pracy personelu stosownie do potrzeb kryzysowych.
5. Jeśli konieczne – przemieszczenie sił do rejonów wyjściowych (ześrodkowania).
6. Podjęcie koniecznych działań uprzedzających.

Wypracowane i przedstawione propozycje wychodzą naprzeciw zidentyfikowanej potrzebie podjęcia zawczasu odpowiednich działań przygotowawczych, które pozwolą osiągnąć wymagany poziom gotowości do połączonych działań kryzysowych. Odpowiedni stan gotowości organów i sił stanowi

podstawowy warunek (*sine qua non*) rozpoczęcia działań i ich prowadzenia (kontynuowania), oraz zapewnia, że nie będą one spóźnione, zwiększa ich skuteczność i efektywność.

Proponowany system ujednoczonych stopni gotowości kryzysowej umożliwi jednoczesne zwiększenie gotowości przez całość organów i sił z koniecznymi wyjątkami, a przez to możliwość pełnego wykorzystania przygotowanego (dysponowanego, wyznaczonego) potencjału połączonego reagowania, a nawet jego elastyczne, wybiórcze użycie do wybranych zadań (przedsięwzięć), co ubezpieczy i da konieczną swobodę działania w obliczu nagłych i nieoczekiwanych zdarzeń, których – jak pokazuje praktyka – nie należy wykluczać i bagatelizować.

### **3.2. Monitoring zagrożeń i rozpoznanie terytorialne**

Dla prowadzenia działań połączonych monitoring zagrożeń i rozpoznanie terytorialne mają znaczenie zasadnicze, gdyż zdobywanie i umiejętne wykorzystanie danych o zagrożeniach i obszarze działań jest niezbędne dla racjonalnego przygotowania właściwych sił i środków, uruchomienia ich w odpowiednim czasie oraz celowego zadysponowania w toku działań. Im sprawniejsze i dokładniejsze jest rozpoznanie, a w rezultacie znajomość rzeczywistej sytuacji, tym mniejsze jest zaangażowanie i zużycie sił, tym większe ich bezpieczeństwo.

Połączone, cywilno-wojskowe działania kryzysowe wymagają posiadania informacji z różnych obszarów i dziedzin aktywności państwa. Stąd konieczne jest korzystanie z baz danych będących w dyspozycji różnych organów, urzędów i jednostek funkcjonujących w poszczególnych działach administracji rządowej oraz samorządzie terytorialnym, jak również z bieżących informacji uzyskiwanych z monitoringu zagrożeń niemilitarnych.

Niezwykle ważne jest umiejętne wyzyskanie nie zawsze docenianych możliwości, którymi dysponuje narodowy system monitoringu takich zagrożeń<sup>16</sup>.

**Narodowy system monitoringu zagrożeń niemilitarnych to część (dziedzina) organizacji bezpieczeństwa kraju obejmująca całokształt technicznych i społecznych**

<sup>16</sup> Wyniki badań nad jego organizacją i możliwościami, a także postulaty doskonalenia prezentuje praca: *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP*, op.cit.

*źródeł ciągłego wykrywania i lokalizacji zagrożeń niemilitarnych lub tylko obserwacji w różnorodnych środowiskach, obiektach, urządzeniach i instytucjach, środki przesyłania, gromadzenia i opracowywania informacji o zagrożeniach, procedury wartościowania i przekazu informacji wraz z ustawowymi kompetencjami organów władzy do zarządzania informacjami o zagrożeniach niemilitarnych dla zarządzania bezpieczeństwem [w tym reagowania kryzysowego – przypis H.Sz.] na poszczególnych szczeblach władzy samorządowej i rządowej<sup>17</sup>. Dysponuje on wielomilionową liczbą źródeł ciągłego pozyskiwania informacji, a cechuje go bogata różnorodność stosowanych technik wykrywania, obserwacji, przesyłania, przechowywania i przetwarzania informacji, a także ich podległości i ważności.*

**Monitoring zagrożeń w działaniach połączonych** polega na prowadzeniu przez kierownictwa, sztaby i jednostki (podmioty) ciągłych lub określonych obserwacji zjawisk, osób, rzeczy i obiektów, na kontrolnym porównywaniu ich z danymi uzyskanymi dotychczas oraz z informacjami dostarczonymi w ramach wymiany informacji z innymi, współpracującymi organami, urzędami i jednostkami, w celu uzyskania informacji potrzebnych do podjęcia i prowadzenia skoordynowanych w czasie i przestrzeni działań różnych, współdziałających sił.

Z uwagi na złożoność działań połączonych ważna jest nie tylko **wiedza o tym gdzie informacji szukać, ale – przede wszystkim – świadomość tego co jest i będzie potrzebne, jakich informacji poszukiwać.**

Ich zbiór wskazane jest formułować w postaci tzw. *Zasadniczych Potrzeb Informacyjnych*. Dotyczą one: składu, liczebności, organizacji, wyposażenia i możliwości organów, urzędów i jednostek podległych, sił własnych, ich morale, gotowości do działań i położenia (dyslokacji). Istotne znaczenie mają także informacje (dane) o organizacji organów i jednostek administracji publicznej, samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych a także o organizacjach społecznych. Przydatne są także informacje o położeniu, stanie i możliwościach infrastruktury i zasobów, którymi dysponują. Obok tych i innych informacji o przestrzeni (obszarze) działań potrzebna jest znajomość warunków klimatycznych i atmosferycznych. Natomiast w odniesieniu do zagrożeń w kręgu zainteresowania powinny znaleźć się

<sup>17</sup> Definicja M. Marcza, tamże, s. 8.

ich źródła z opisem i oceną charakteru, zasięgu przestrzennego i skali, prognozy aktywności oraz możliwych następstw ich oddziaływania.

Część informacji można uzyskać we właściwych organach administracji publicznej, w tym także w organach centralnej administracji rządowej, agencjach, służbach i inspekcjach wyspecjalizowanych w zbieraniu i opracowaniu informacji z wykorzystaniem agentury (rozpoznania osobowego – *HUMINT*).

Specjalnej troski i zabiegów wymaga natomiast poszukiwanie informacji o zagrożeniach, dla przeciwdziałania którym będą podjęte i prowadzone działania połączone. Szczególnie ważne jest ustalenie symptomów ich powstawania, charakteru, skali, nagłości, natężenia, potencjału destrukcyjnego, tendencji rozwojowych, sposobów oddziaływania, możliwości, zdolności i zamiarów ludzi (np. terrorystów). Udzielenie odpowiedzi na takie pytania będzie wymagało niekiedy złożonych analiz i potwierdzenia wiarygodności informacji, a także udokładnienia przez informacje zdobywane w działaniach rozpoznawczych wyspecjalizowanych elementów wywiadu i kontrwywiadu oraz sił OT i UPM. Z uwagi na wagę problemów można je uznać za *Priorytetowe Potrzeby Rozpoznania/Wywiadowcze*, ukierunkowujące **główny nurt rozpoznania i wywiadu w działaniach połączonych**.

Jego organizacja musi być dostosowana do wymagań i warunków rodzaju działań połączonych. Np. znaczące różnice wystąpią między rozpoznaniem i wywiadem w zwalczaniu dywersji a rozpoznaniem w działaniach dla ochrony środowiska. Nie mniej ważne jest zapewnienie bezpieczeństwa procesu rozpoznania oraz jego odporności na zniszczenie i zakłócanie.

Rozpoznanie jest ważną składową (elementem) działań połączonych – w ich funkcjonalnym, procesowym rozumieniu jako skoordynowana działalność podmiotów cywilnych i wojskowych podejmowanych dla zapewnienia (przywrócenia) bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych.

Przestrzenno-punktowy charakter kryzysów stawia **wymóg terytorialności rozpoznania** rozumianej nie tylko jako działanie w przestrzeni geograficznej ograniczonej granicami administracyjnymi, ale jako aktywne włączenie się, oczywiście z określonym celem poszukiwania informacji, w przestrzeń społeczną – w wybrane sfery życia, co można osiągnąć poprzez „wejście” w dane środowisko lub

włączenie jego wybranych elementów w działania połączone. Oczekuje się, że efektem będzie **integracja przestrzeni społecznej dla rozpoznania** uzyskania przez docenienie wartości bezpieczeństwa i ważnej roli dostarczania przydatnych (w ocenie społecznej) informacji dla jego utrzymania lub przywrócenia<sup>18</sup>. Tak więc terytorialność jest nie tylko podstawowym wymogiem ale i wyznacznikiem sprawności i skuteczności rozpoznania w połączonych działaniach kryzysowych, zapewniającym skumulowany efekt działania wielu podmiotów rozpoznających, w postaci rozeznania w rzeczywistej sytuacji, obniżający poziom niejasności i ryzyka<sup>19</sup>.

**Rozpoznanie terytorialne** to zespół przedsięwzięć i uzyskana dzięki nim wiedza o stanie zagrożenia w danym rejonie oraz możliwości jego aktualnych lub możliwych (potencjalnych) zmian. Stanowi całokształt cywilnych i wojskowych sił i środków wykorzystywanych do zdobywania i gromadzenia informacji, przetwarzania ich w sprawdzone i wiarygodne dane oraz rozpowszechniania tych informacji do organów i sił prowadzących działania połączone oraz do wybranych, współpracujących organów, urzędów i jednostek z obszaru działań i jego otoczenia.

Różne cechy, właściwości i warunki prowadzenia poszczególnych rodzajów działań połączonych oraz wielkość i zróżnicowanie realizujących je i współpracujących podmiotów o różnym podporządkowaniu stymulują konieczność tworzenia systemu rozpoznania szybko i elastycznie dostosowującego się do zróżnicowanych potrzeb oraz zmiennego zakresu i dynamiki potrzeb informacyjnych. Przesłanki takiego podejścia i postępowania wynikają z:

- zróżnicowania i złożoności potrzeb informacyjnych różnych rodzajów cywilno-wojskowych połączonych działań kryzysowych;
- potrzeby koncentracji i integracji zebranych informacji dla ich wyczerpującego opracowania i wykorzystania;

<sup>18</sup> Por. z uwagami o terytorialności L. Gołdyka, *W sprawie pojęcia przestrzeni społecznej*, [w:] *Spoleczeństwo i przestrzeń zurbanizowana. Teksty źródłowe* (oprac. M. Malikowski i S. Solecki), Wyd. WSP, Rzeszów 1999, s. 40.

<sup>19</sup> Zob. refleksje o terytorialności W. Morawski, *Globalizacja: wyzwania i problemy* [w:] *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku* (pod red. M. Marody), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 443.

- konieczności koordynacji rozpoznania sił realizujących połączone działania oraz podmiotów z nimi współpracujących;
- wielkiej ilości potencjalnych źródeł informacji.

W tych warunkach dotychczasowe struktury rozpoznania stają się nie w pełni przydatne, co powoduje konieczność ich reorganizacji do „połączonego” modelu zarządzania rozpoznaniem w sytuacjach kryzysowych. Z istniejącej makroorganizacji struktur monitoringu i rozpoznania w państwie w jej różnych wymiarach i bogactwie (załącznik 7) celem jest wtedy wyodrębnić (ale nie przerywając funkcjonowania w strukturach dotychczasowych!) i przeorganizować na potrzeby prowadzonych działań połączonych potrzebne elementy jako „ich” system rozpoznania i monitoringu. W ten sposób wykorzystana się dotychczasowe struktury rzeczowe oraz relacje funkcjonalne, które można uzupełnić przez dobudowanie (włączenie) dodatkowych elementów i specjalistów oraz dookreślenie pracy przez ustalenie priorytetów i wprowadzenie procedur służących potrzebom podejmowanych działań połączonych.

Rolę „rdzenia”, który organizuje i łączy działania rozpoznawcze określając cele działania spełnia administracja ogólna, natomiast w każdym z poszczególnych rodzajów działań połączonych „wiodącym” koordynatorem organizacji rozpoznania – „wspieranym” jest pion funkcjonalny z działu administracji rządowej właściwej do przeciwdziałania danemu rodzajowi zagrożenia. Komórki wykonawcze są pionowo podporządkowane przełożonym funkcjonalnym, natomiast w poziomie uzależnione od koordynatora procesu rozpoznania (i działań połączonych).

Sztabowa komórka rozpoznawcza „połączonego sztabu” jest odpowiedzialna za zorganizowanie rozpoznania, zbieranie, przetwarzanie i rozpowszechnianie informacji oraz dostarczanie kierującemu działaniami i zainteresowanemu (w tym sąsiadom) dokładnych, konkretnych i aktualnych danych, nie tylko z obszaru działań ale także z jego otoczenia objętego zainteresowaniem rozpoznawczym, jeśli stamtąd może napływać zagrożenie. Ponadto odpowiada za bieżące aktualizowanie obrazu sytuacji w obszarze prowadzonych działań.

Za przygotowanie i prowadzenie rozpoznania odpowiada bezpośrednio kierujący działaniami połączonymi kierownik administracji ogólnej odpowiedniego szczebla w ramach uprawnień do kierowania ogólnego, stosownie do posiadanych sił,

środków i możliwości. Szef organu rozpoznawczego „wiodącego” w danym rodzaju działań pionu funkcjonalnego jest organizatorem rozpoznania i koordynuje działania rozpoznawcze i wywiadowcze innych pionów funkcjonalnych w sztabie kierownika operacyjnego lub kierownika taktycznego.

Sprawność i skuteczność przedstawionego modelu ułatwi wprowadzenie odpowiednich ustaleń prawnych, doktrynalnych i organizacyjnych oraz dostęp do zintegrowanej na potrzeby działań połączonych informatycznej bazy danych oraz specjalistycznych baz danych („resortowych”)<sup>20</sup>.

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

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

Faza przygotowawcza stanowi wstęp do działań właściwych a realizowane w niej zadania warunkują możliwość i sens rozpoczynania działań głównych. Jednak nie zawsze – jak pokazują doświadczenia historyczne<sup>21</sup> - jej waga i znaczenie są doceniane w procesie przygotowań przed kryzysowych (w okresie normalnego funkcjonowania państwa). Tymczasem ma ona specyficzne właściwości i wymagania, które należy spełnić aby uzyskać określony potencjał wykonawczy (siłę oddziaływania) o potrzebnym stopniu gotowości do użycia (pogotowia) oraz jego wymaganą swobodę działania (użycia). I tylko część zabiegów, które pozwalają uruchomić posiadane siły (podległe, podporządkowane, przydzielone) należy do kompetencji kierujących operacją (działaniami). Część natomiast stanowi stan zastany (np. dyslokacja, organizacja, wyposażenie czy wyszkolenie) jako efekt niekiedy wieloletnich zabiegów (albo zaniedbań) naczelných organów administracji rządowej.

<sup>20</sup> Przedstawiono je w pracy *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP*, op.cit.

<sup>21</sup> Zob. rozdziały opisujące doświadczenia narodowe i innych państw [w:] *Przygotowanie i koordynacja połączonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych „KOORDYNACJA”*. Część 1, AON, Warszawa 2002, rozdz. 3. *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa. Część 1. Pojęcie, istota i rozwiązania prawno-organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce i innych państwach* (pod kier. naukowym W. Kitlera), AON, Warszawa 2003, rozdz. 4 i 5.

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

Na tym etapie działań podstawowy problem sprowadza się do panowania w całości lub fragmencie przestrzeni kraju<sup>22</sup>, do wzmocnienia lub przemieszczenia sił reagowania w najbardziej zagrożone rejony i osłony znajdujących się tam obiektów wymagających szczególnej ochrony i stanowiących swoiste przyczółki do dalszych działań.

Jest bowiem przestrzeń tym czynnikiem, który umiejętnie wykorzystany w reagowaniu kryzysowym pozwala wzmocnić siły (możliwości oddziaływania). Natomiast zwykle karany jest przez los ten, kto o przestrzeni zapomina, niedocenia ją lub lekceważy<sup>23</sup>.

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

### 3.3.1. Dyslokacja sił

Charakter działań w reagowaniu kryzysowym na terytorium własnego kraju wymaga właściwych i specyficznych sposobów działania, które zapewnią możliwie

<sup>22</sup> Nie tylko w przestrzeni geograficznej, ale w bezmała całym jej wielowarstwowym bogactwie – także w wymiarach polityczno-administracyjny, gospodarczym, technicznym, stosunków społecznych itd. jakże istotnych w cywilno-wojskowych działaniach połączonych. Zob. *Przestrzeń w nauce współczesnej* (pod red. S. Symotiuka i G. Nowaka), Wyd. UMC-S, Lublin 1998, s. 32 i 151.

<sup>23</sup> I. Zawjałow, *Szybkość, czas i przestrzeń*..., op.cit., s. 212.

pełne wyzyskanie jego walorów, zwłaszcza rozstrzygającego znaczenia dyslokacji sił – ich rozmieszczenia w przestrzeni.

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

Przy wyborze miejsc dyslokacji uwzględnia się zagrożenia, warunki geograficzne, gospodarcze, polityczne, etnograficzne i inne<sup>24</sup>.

Dyslokacja elementów struktury państwa w przestrzeni kraju **tworzy szkielet ochrony i obrony terytorium, ludności i infrastruktury**. Swoiste wyzwanie dla myśli obronnej 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. Potęguje trudności dostrzegalny „**odwrót wojsk z przestrzeni kraju**”<sup>25</sup> jako następstwo procesu redukcji sił zbrojnych odziedziczonych po epoce „zimno wojennej”. Niska dostępność wojska w sytuacjach kryzysowych, a ściślej jego nieobecność zmniejsza szanse i efekty wykorzystania potencjalnych możliwości sił zbrojnych w działaniach wspierających władze cywilne i społeczeństwo, powoduje **pojawienie i stopniowe narastanie zjawiska bezsilności terytorialnej wojska** w kraju, przez którą rozumiemy brak możliwości jego lokalnego wykorzystania nawet w koniecznych sytuacjach, bezradność wobec ograniczeń siły, czasu i przestrzeni. Jej pokonanie wymaga specjalnych zabiegów związanych np. z manewrem sił z innych rejonów kraju, a przez to ogranicza użycie pomocy wojska do nadzwyczajnych okoliczności i po upływie określonego czasu, co zwiększa straty i szkody ponoszone w wyniku zagrożeń. A przecież współcześnie, gdy priorytetowe znaczenie zyskuje w siłach zbrojnych misja ochrony i obrony kraju przed zagrożeniami asymetrycznymi jednym z najważniejszych czynników determinujących

<sup>24</sup> Por. definicje dyslokacji [w:] *Encyklopedia Wojskowa* (pod red. O. Laskowskiego), Tom II, Wyd. TWW i WIN-W, Warszawa 1932, s. 420; *Mala Encyklopedia Wojskowa*, T-1A-J, Wyd. MON, Warszawa 1967, s. 349; *Leksykon Wiedzy Wojskowej*, Wyd. MON, Warszawa 1979, s. 96.

<sup>25</sup> *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa. Część 1*, op.cit., s. 62.

dyslokację jest możliwość możliwie 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<sup>26</sup>, osłonią dużą ilość wymagających ochrony obiektów wojskowych i cywilnych, ograniczą swobodę działania, np. terrorystów i nie dopuszczą do sparaliżowania infrastruktury.

Ich atutem są duże (w porównaniu z innymi służbami) stany osobowe, dość wysoki poziom gotowości, obecność na miejscu (w okolicy) zlokalizowanego zagrożenia oraz niezła znajomość otoczenia i relacji. Potwierdzają to spostrzeżenia m.in. amerykańskiego naukowca B. Rostkera z RAND Corporation, który podczas analizy doświadczeń z działań po atakach terrorystycznych z 11.09.2001 r. oświadczył przed Senatem USA<sup>27</sup>:

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

Natomiast zadowalająca jest gęstość czy też obecność w przestrzeni kraju punktów (miejsc) dyslokacji innych podmiotów, które mogą uczestniczyć w działaniach połączonych. Np. w **Policji** jest 16 komend wojewódzkich i stołeczna, ponad 260 komend powiatowych, 65 miejskich, blisko 1800 komisariatów, 22

<sup>26</sup> Zob. H. Michalski, *Strategia i taktyka obrony terytorium kraju*, Wyd. MON, Warszawa 1965, s. 250.

<sup>27</sup> B. Rostker, *The National Guard and Homeland Security*, RAND, Pittsburgh 2001, s. 2-3.

oddziały prewencji i 14 pododdziałów antyterrorystycznych<sup>28</sup>. 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<sup>29</sup>.

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 i SG rozmieszcza swoje elementy w „głębi” przestrzeni kraju, np. GPK na lotniskach oraz *wydziały zamiejscowe* Komendy Głównej SG w województwach centrum Polski<sup>30</sup>.

Nie rozwijając szerzej analizy dyslokacji lokalnych jednostek pozostałych podmiotów – w podsumowaniu tego fragmentu rozważań o dyslokacji – zauważamy, że na poziomie lokalnym, w świetle szacunków funkcjonuje w kraju przeciętnie 500-3500 jednostek, co przy powierzchni Polski 312.685 km<sup>2</sup> daje gęstość rozmieszczenia lokalnych podmiotów reagowania rzędu 1 podmiot na około od 90 do 620 km<sup>2</sup>, przy średniej powierzchni gminy 125, 6 km<sup>2</sup><sup>31</sup>.

**Podstawową siłę narodowego reagowania na kryzysy, jego trzon i pierwszy rzut stanowią jednostki lokalne** administracji publicznej. W przestrzeni kraju występują one dość równomiernie – odpowiednio do ilości gmin i powiatów, jednak z wyraźnym zagęszczeniem, odpowiadającym skupiskom ludzkim, gdzie też jest większa koncentracja infrastruktury, ale i większe ryzyko zagrożeń<sup>32</sup>, a zatem w rejonach tych może wystąpić konieczność zwiększonego zaangażowania sił do działań związanych z reagowaniem na urzeczywistniające się zagrożenia oraz więcej możliwych zadań, o zróżnicowanym zakresie (celu) (załącznik 8).

<sup>28</sup> W. Boczkowski, *Policja jako ogniwo systemu obronnego państwa. Wykonywanie ustawowych zadań przez Policję w warunkach zagrożenia i wojny we współdziałaniu z Siłami Zbrojnymi RP*, Biuro Służby Prewencji KGP, Warszawa 2003 – materiał w zbiorach KOTiC AON.

<sup>29</sup> 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 KOTiC AON.

<sup>30</sup> *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP*, op.cit., s.19-20.

<sup>31</sup> Gmin jest 2489. Największą obszarowo gminą jest Pisz – 635 km<sup>2</sup>, a najmniejszą gmina – miasto Górowo Iławieckie w woj. warmińsko-mazurskim o powierzchni 3 km<sup>2</sup>.

<sup>32</sup> Por. A. Piskożub, *Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich*, ZN im. Ossolińskich, Wrocław 1987; G. Węclawowicz, *Przestrzeń i społeczeństwo współczesnej Polski. Studium z geografii społeczno-gospodarczej*, Wyd.Nauk.PWN, Warszawa 2002.

Z powodu wielości możliwych zagrożeń zbiór sił reagowania musi mieć wyspecjalizowaną strukturę wielowarstwową (załącznik 9), gdzie poszczególne służby, inspekcje, straże i jednostki wykonują właściwe im zadania, dla realizacji których zostały powołane. Mogą je wykonywać samodzielnie w miejscu zdarzeń (incydentów), których skala i charakter nie wymagają zaangażowania innych podmiotów, albo też reagować wspólnym, połączonym wysiłkiem jeśli zagrożenie i jego skutki ma złożony, mieszany charakter. Większa skala zagrożenia może powodować konieczność zaangażowania w akcję odwołów przelozonego lub pomocy sąsiadów, a więc manewru sił, jeśli miejscowe, lokalne zdolności okażą się niewystarczające.

Założenia omówionej koncepcji dyslokacji sił reagowania wynikają z **zastosowania zasady prymatu terytorialnego** polegającej na położeniu ciężaru podejmowania decyzji i ponoszenia związanej z tym odpowiedzialności na władzy funkcjonującej na poszczególnym stopniu podziału terytorialnego kraju. Stosowanie tej reguły ogranicza możliwości dyrektywnej ingerencji władzy wyższego szczebla. Podstawowym ogniwem reagowania jest lokalny organ administracji publicznej właściwy dla miejsca zdarzenia, zwykle szczebli gminnego (garnizonowego) lub powiatowego, wykorzystujący siły miejscowe.

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

### 3.3.2. Rozwijanie operacyjne sił reagowania

Pora wyjaśnić, że wskazana **wielowarstwowa struktura reagowania ma dwa wymiary**. Pierwszy ma skład **podmiotowy**, który tworzą poszczególne służby, inspekcje, straże i jednostki realizujące właściwe im zadania związane z neutralizacją zagrożeń określonego rodzaju (rodzajów), do czego zostały powołane. Drugi – ma charakter **terytorialny**, odpowiadający poziomom zarządzania reagowaniem w sytuacjach kryzysowych (załącznik 10).

Zwykle wyróżnia się trzy poziomy (szczeble) zarządzania:

- a) podstawowy poziom wykonawczy – w powiatach (gminach, garnizonach);
- b) poziom wspomagania i koordynacji działań w obszarze województwa;
- c) poziom wspomagania i koordynacji działań na obszarze kraju.

Uważamy, że z punktu łączenia działań różnych podmiotów (komponentów) należy wyodrębnić również poziom zdarzenia (akcji), gdzie także musi zaistnieć połączenie (zintegrowanie) działań elementów z różnych podmiotów reagowania pod wspólnym, jednoosobowym kierownictwem.

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

Przez pojęcie **rozwinięcie operacyjne**<sup>33</sup> rozumiemy *przejsięcie sił reagowania w miejscach stałej dyslokacji lub rejonach (miejscach) reagowania, gdzie przyjmują określone ugrupowanie - w gotowość do podjęcia działań zapobiegających i (lub) uprzedzających powstanie (rozwój) zagrożenia albo do zareagowania po jego wystąpieniu dla usunięcia lub ograniczenia następstw* (załącznik 11).

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

Posiadanie odwołów jest niezbędne, gdyż mimo rozrzedzenia sił reagowania w przestrzeni z reguły konieczne jest koncentrowanie wysiłków, co zresztą jest jedną

<sup>33</sup> Por. definicje innych autorów: *Mała Encyklopedia Wojskowa*, T.3 R-Ż, Wyd. MON, Warszawa 1971, s. 81; *Leksykon Wiedzy Wojskowej*, op. cit., s. 379; Z. Gołąb, *Rozwinięcie wojsk lądowych w wojnie współczesnej*, Wyd. MON, Warszawa 1967, s. 85.

z kardynalnych zasad prowadzenia działań połączonych, a najłatwiej i najszybciej jest dodać nowych sił przez wprowadzenie do działań odwodu.

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

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

Innymi słowy, rozwinięcie operacyjne sił reagowania kryzysowego oznacza szerokie wyjście na przedpola zagrożonych rejonów i obiektów w wyznaczonym obszarze reagowania i zebranie (choć faktycznie rozrzuconych w przestrzeni) sił i środków wyznaczonych (wydzielonych) do reagowania w ugrupowaniu, które umożliwi elastyczne postępowanie (od prewencji po reakcję) w odpowiedzi na różne zagrożenia w miejscach, gdzie mogą zaistnieć i rzeczywiście wystąpią, nawet jeśli będą nagłe i nieoczekiwane, zaskakujące miejscem, czasem, charakterem i skalą zdarzenia (zdarzeń) oraz ich następstw. Albowiem rozwinięcie operacyjne do działań połączonych polega na zgraniu jednoczesnych lub kolejnych ruchów i działań wielu różnych, współdziałających podmiotów obu komponentów (OT i UP), z reguły odległych od siebie, w myśl jednolitego planu działania.

Jego wykonanie uzależnione jest nie tylko od koordynacji połączonych działań, ale też od zachowania przy tym koniecznej swobody użycia sił połączonych – odpowiednio do lokalizacji i dynamiki urzeczywistniających się zagrożeń, na co kierujący reagowaniem mają zaledwie znikomy i jedynie pośredni wpływ. Najważniejszym środkiem utrzymania swobody działania i bezpieczeństwa sił reagowania są **odwody**, stąd przedmiotem stałego zainteresowania kierujących działaniami powinno być ich utrzymywanie lub odtwarzanie.

Kończąc rozważania wypada zauważyć, że rozwinięcie operacyjne połączonych sił jest próbą uprzedzenia przyszłych zdarzeń oraz przejęcia i utrzymania inicjatywy podczas tych – w rzeczywistości – defensywnych działań, mimo że można się dopatrzeć w nich także elementów aktywnych, o ofensywnym, zaczepnym charakterze<sup>34</sup>.

### 3.3.3. Tworzenie połączonych sił (zgrupowań) zadaniowych OT i UP

Podstawowym środkiem (narzędziem) osiągnięcia celu działań połączonych oraz wykonania wiodących doń zadań są określone siły, których cechą charakterystyczną jest dwuskładnikowa konstrukcja powstała z zestawienia dwóch jakże różniących się komponentów – cywilnego i wojskowego. Przeprowadzone badania unaocznily, że głównym problemem organizowania działań połączonych, który przenika wszystkie procesy, fazy i przedsięwzięcia takich działań jest osiągnięcie połączoneści właśnie, zintegrowanie i skoordynowanie wspólnych działań tych różniących się pod każdym względem składników, które łączy jedynie wspólny cel i wola jego osiągnięcia, jak zakładam. Stąd największym wyzwaniem jakie pokonać muszą organizatorzy omawianych działań będzie odnalezienie i zastosowanie zabiegów, które pozwolą stworzyć odpowiednią organizację sił zapewniającą nie tylko jej funkcjonowanie ale także oczekiwaną sprawność i skuteczność dającą efekt synergiczny. Zasadnicze wyzwanie stanowi przestrzeganie kardynalnej zasady, że żołnierzami dowodzą dowódcy wojskowi. Doświadczenia wielu krajów pokazują, że nie jest to łatwe, ale bywa osiągalne dzięki odpowiednim zabiegom organizatorskim tworzącym właściwe więzi i relacje. Wskazują na to bogate doświadczenia, zwłaszcza Sił Zbrojnych USA<sup>35</sup> oraz NATO<sup>36</sup>, związane m.in. z tworzeniem i wykorzystaniem relacji cywilno-

<sup>34</sup> Por. uwagi H. Michalski, *Strategia i taktyka obrony...*, op. cit., s. 260.

<sup>35</sup> Czego wyrazem jest dojrzała i rozbudowana doktryna działań połączonych, także w ich wymiarze cywilno-wojskowym. Wydawnictwa „Połączone” są dostępne w *Joint Electronic Library* – <http://www.dtic.mil/doctrine>; por. też uogólnienie doświadczeń [w:] *JP 3-08 Interagency Coordination...*, op.cit., s. II-6 – II-7.

<sup>36</sup> Zob. M.A. Obrusiewicz, *Wielonarodowe połączone siły zadaniowe CJTF, AON*, Warszawa 2002.

wojskowych<sup>37</sup>. Więcej, funkcjonuje już koncepcja Wielonarodowych Połączonych Cywilno-Wojskowych Sił Zadaniowych<sup>38</sup>.

**Połączone siły (zgrupowania) zadaniowe OT i UP** to tworzone doraźnie zgrupowania zestawiane z sił podmiotów cywilnych oraz jednostek różnych rodzajów wojsk dla wspólnej realizacji określonego celu służącego utrzymaniu lub przywróceniu bezpieczeństwa narodowego w określonym wymiarze funkcjonalnym i czasoprzestrzennym – operacyjnym lub taktycznym.

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

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

W innym ujęciu, jest to **doraźna formacja cywilno-wojskowa** złożona z różnych elementów podmiotów cywilnych i wojskowych, tworzona na potrzeby zadań obrony narodowej wspierających władze cywilne i społeczeństwo w ochronie kraju, ludności i infrastruktury lub wspierających działania wojsk.

Połączone siły OT i UP tworzy się w celu zapewnienia podjęcia w możliwie krótkim czasie elastycznych i efektywnych działań zapobiegających powstaniu lub eskalacji kryzysu albo ograniczających lub usuwających jego następstwa, dla wspólnej realizacji różnych działań z możliwie pełnym wykorzystaniem specyficznego potencjału i zdolności, które wykonuje się oddzielnie (każdy z osobna) lub razem, ale nie rozdzielnie.

Istota zawiera się w tworzenia sił (zgrupowań) połączonych, wyodrębnieniu elementów włączanych w ich skład z różnych struktur istniejących dotychczas

<sup>37</sup> Por. M. Cieślarczyk, M. Chojnacki, A. Radomyski, *Współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) w Siłach Zbrojnych (SZ) RP (Civil – Military Cooperation)*, AON, Warszawa 2003.

<sup>38</sup> M.A. Obrusiewicz, *Wielonarodowe...*, op.cit., s. 7; zob. też *The CJCMTF has moved*, <http://www.nato.int/sfor/cimic/cjcmf/1990921h.htm>, 20.08.2003.

i podporządkowania ich na okres prowadzenia działań połączonych nowemu, specjalnie tworzonemu kierownictwu.

**Organizowanie połączonych sił** sprowadza się do zebrania wcześniej wyznaczonych i przygotowanych jednostek w przewidzianym lub nie rejonie i ich skoordynowaniu w czasie i przestrzeni użyciu w sposób rozproszony w zróżnicowanym środowisku (rejonach i obiektach) dla wspólnego przezwyciężenia kryzysu.

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

Dotychczasowe doświadczenia wojskowe sojuszników z NATO jak również narodowe ze wspólnych działań cywilno-wojskowych, np. z pożaru w Kuźni Raciborskiej w 1992 r. i powodzi w 1997 r. pokazują, że w strukturze należy wyraźnie wyodrębnić komponenty lub elementy wojskowe i cywilne, także wtedy gdy działają razem w ramach jednego segmentu (załącznik 12). Segmenty można wyodrębnić według różnych kryteriów: celu działań, zadań, funkcji, roli, usytuowania w przestrzeni itp. Istotnym wydaje się wyodrębnienie głównego wykonawcy (wspieranego) i podwykonawców (wspierających), wykonawcy (wykonawców) działań: zasadniczych, zabezpieczających (ubezpieczenie bezpieczeństwa, podtrzymanie zdolności zgrupowania do działania) oraz pomocniczych.

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

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

- ochrona obiektów i/lub linii infrastruktury;
- ochrona granicy państwowej;
- kontrola pojazdów i osób;
- przeszukiwanie pomieszczeń;
- utrzymanie lub przywracanie porządku publicznego z użyciem środków przymusu bezpośredniego;
- pościg i ujęcie niebezpiecznych przestępców (grup);
- blokada rejonu lub obiektu;
- kontrola przestrzeni powietrznej, morskiej i lądowej;
- kierowanie ruchem i jego regulowanie;
- konwojowanie i eskorta;
- ochrona systemów informatycznych i łączności;
- zapewnienie łączności;
- rozpoznanie;
- kontrwywiad;
- ocena sytuacji, szacowanie i prognozowanie strat i szkód;
- poszukiwanie i ewakuacja rannych i porażonych;
- ratownictwo medyczne;
- leczenie rannych i chorych;
- gaszenie pożarów;
- rozgradzanie, torowanie i odgruzowanie;
- odśnieżanie;
- poszukiwanie i rozbrajanie ładunków wybuchowych;
- wysadzanie przy użyciu materiałów wybuchowych;
- rozpoznanie chemiczne, biologiczne i radiologiczne;
- zabiegi sanitarne, odkażanie, dezynfekcja i/lub dezaktywacja terenu;
- transport powietrzny, wodny i/lub lądowy;
- obsługa infrastruktury komunikacyjnej (w tym portów, lotnisk i stacji kolejowych);
- budowa mostów;
- budowa zapór i obwałowań;

- ratownictwo i prace komunalne;
- budowa i utrzymanie tymczasowych ukryć lub kwater (obozowisk);
- badanie, wydobywanie, oczyszczanie i dostawa wody;
- magazynowanie rezerw materiałów;
- dystrybucja materiałów i żywności;
- pomoc psychologiczna;
- pomoc społeczna;
- tłumaczenia w kontaktach z cudzoziemcami;
- doradztwo prawne;
- tworzenie elementów bazy mobilizacyjnej;
- pomoc w planowaniu kryzysowym (obronnym);
- pomoc w zarządzaniu kryzysowym.

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

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

Ideę zestawiania modułowych zgrupowań sił połączonych ilustruje załącznik 13.

#### **3.3.4. Rola manewru w działaniach połączonych sił OT i UP**

Większość zadań realizowanych przez połączone siły w ramach ochrony kraju, ludności i infrastruktury lub dotyczących wsparcia działań wojsk związana jest bezpośrednio ze skupiskami ludności i infrastrukturą – z określonymi rejonami i obiektami. Ale niektóre z nich – z uwagi na charakter i skalę zagrożenia czy zdarzenia (np. katastrofy) i jego następstw – można wykonać tylko w drodze manewru sił odwodowych. Toteż już przy omawianiu problematyki dyslokacji potencjału

reagowania wyróżniono **siły lokalne**: stacjonarne (w obiektach) lub miejscowe – działające rutynowo w niezbyt rozległych rejonach odpowiedzialności (obszar jednej – kilku gmin, powiatów, garnizonu) oraz **siły odwodowe** wyższych poziomów zarządzania - wspomagania i koordynacji działań w obszarze województwa, kraju, a w siłach zbrojnych odpowiednio: rejonu, województwa, okręgu wojskowego (korpusu, flotylli) i rodzaju sił zbrojnych.

Siły odwodowe na wyższych poziomach zarządzania cechuje nie tylko ich wzrastająca wielkość (im wyższy szczebel tym większy potencjał) ale i postępująca specjalizacja. Tutaj obowiązuje prawidłowość następująca: im bardziej wyspecjalizowana jednostka (rzadziej występujący typ) tym ich mniej, tym wyższy szczebel, który nimi dysponuje (posiada w podporządkowaniu). Znaczący jest tutaj wpływ czynnika finansowego – specjalistyczny sprzęt kosztuje drogo i dlatego jest go mniej, a ponadto – rzadziej występują okoliczności zmuszające do jego użycia. Tak jest np. z długimi drabinami w straży pożarnej, laboratoriami biologicznymi czy też w siłach zbrojnych z wykorzystaniem chemicznych i radiacyjnych zespołów awaryjnych (ChiRZA).

Podsumowując ten fragment rozważań przyjmujemy, że **odwód sił połączonych** to wydzielone siły i środki (zapasy) pozostające w dyspozycji kierownictwa zarządzającego reagowaniem kryzysowym, nie angażowane początkowo w działania, stanowiące integralną część ugrupowania (uszykowania) sił reagowania<sup>39</sup>.

Odwód tworzy się i zachowuje na wypadek konieczności wykonania zadań nieprzewidzianych, które mogą wynikać w toku działań, bądź w celu użycia go w sytuacjach decydujących o powodzeniu prowadzonych działań. Jest więc odwód narzędziem ubezpieczenia decyzji kierownictwa przed nieoczekiwanymi okolicznościami i zdarzeniami, zapewnia zachowanie koniecznej swobody użycia i działania połączonych sił reagowania.

Inny jest sens podziału sił na kolejne rzuty (zob. załącznik 11).

**Urzutowanie sił** (tworzenie rzutów) to rozczłonkowanie ich w przestrzeni i czasie na części wg planowanej kolejności ich wykorzystania, wynikającej

<sup>39</sup> Por. *Leksykon Wiedzy Wojskowej*, op.cit., s. 266; *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa ...*, op.cit., s. 87.

z koncepcji (myśli przewodniej) sposobu realizacji zadania – odpowiednio do potrzeb, warunków i możliwości (zdolności)<sup>40</sup>.

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

Z kolei manewr jest narzędziem, które pozwala kierownictwu skupić wysiłki reagowania w jednym lub kilku (niewielu!) wybranych miejscach. **Manewrowanie siłami jest oczywistym przejawem sztuki reagowania kryzysowego (bo taka istnieje!)**<sup>41</sup>. W zasadzie każde realizowane zadanie daje pole do wykazania inicjatywy do zastosowania manewru, szczególnie na niższych poziomach zarządzania. Wypada jednak podkreślić, że manewrują siłami kierujący działaniami, natomiast cywilne i wojskowe podmioty działają dla wykonania pomysłów kierownictwa i osiągnięcia celu reagowania.

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

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

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

<sup>40</sup> Por. *Mała Encyklopedia Wojskowa*, T.2 K-Q, Wyd. MON, Warszawa 1970, s. 256; *Leksykon Wiedzy Wojskowej*, op.cit., s. 207; S. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*, Wyd. Bellona, Warszawa 1993, s. 86-87.

<sup>41</sup> Parafrazując klasyka teorii sztuki wojennej S. Mossora, można przyjąć, że **reagowanie połączonymi siłami** cywilno-wojskowymi to **sztuka uzgadniania** użycia wszystkich ich środków **do jednolitego działania**, sztuka **najlepszego wyzyskania ich do jednego wspólnego celu** – zachowania lub przywrócenia bezpieczeństwa w określonym obszarze – zob. S. Mossor, *Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny*, wydanie 3, Warszawa 1986, s. 195.

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

- przesunięcie (ruch) specjalistów, sprzętu i zasobów (zapasów, np. mobilnych – w zestawach kontenerowych);
- zmianę stopni gotowości kryzysowej;
- wyznaczanie sił dyżurnych;
- zamianę (rotację) sił.

Można uznać je wraz z manewrem podmiotów reagowania za **rodzaje manewru** w połączonych działaniach OT i UPM.

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

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

### 3.4. Rodzaje i treść działań

Poszczególne działania odróżnia, determinuje i kształtuje charakter kryzysu na który reagują, cel (cele) podejmowanych działań reagowania kryzysowego oraz stopień ich organizacji (przygotowania). Na tej podstawie wyróżnia się **rodzaje działań połączonych OT i UP**.

Podstawowe kryterium podziału stanowi **charakter kryzysu**<sup>42</sup>, który określa cel działań oraz skład sił reagowania, a także kolejność i treść realizowanych przez nie zadań. Z tego punktu widzenia należy wyróżnić działania połączone (misje)

<sup>42</sup> Szerokie rozważania nad problematyką współczesnych sytuacji kryzysowych zespół przedstawił w sprawozdaniu z I etapu badań.

niemilitarne i militarne<sup>43</sup>. Różnią je role jakie spełniają w nich układ pozamilitarny oraz siły obrony terytorialnej, czas trwania, akceptacja przez społeczeństwo i angażowane w nie środki.

**Niemilitarne działania połączone OT i UP** podejmowane są jako reakcja na zagrożenia o charakterze niemilitarnym (niewojskowym), jak np. klęski żywiołowe, katastrofy techniczne lub ekologiczne, masowe migracje transgraniczne, zamieszki wewnętrzne albo akty terroru skutkujące poważnymi następstwami, pod kierownictwem i koordynacją władz cywilnych, w których siły i środki obrony terytorialnej wspierają niewystarczające lub wyczerpane zdolności sił układu pozamilitarnego.

**Militarne działania połączone OT i UP** podejmuje się dla obrony kraju w odpowiedzi na zagrożenia militarne państwa spowodowane kryzysem międzynarodowym, w którym może być zastosowana przemoc zbrojna zakłócająca byt i rozwój państwa<sup>44</sup>. Siły układu pozamilitarnego kierowane przez władze cywilne wspierają wtedy działania OT koordynowane przez właściwe dowództwa wojskowe.

W połączonych działaniach niemilitarnych ich uczestnicy wspierają w zasadzie jeden z podmiotów spełniający rolę główną w reagowaniu kryzysowym, stosownie do właściwości określonego działu administracji rządowej, tymczasowo (np. na okres strajku) albo w następstwie nagłego nadzwyczajnego zdarzenia, lub jeśli są wezwane do udzielenia pomocy, gdyż wykonawca główny nie może sprostać wyzwaniom albo wtedy, gdy proszony o pomoc dysponuje możliwościami unikalnymi. Natomiast w działaniach militarnych siły układu pozamilitarnego wspierają w ramach powszechnej obrony państwa swobodę działania wojsk uczestnicząc w zapewnieniu ich niewojskowych potrzeb przez czas bliżej nieokreślony, zgodnie z ustawowymi zadaniami powinności obronnych – załącznik 14<sup>45</sup>.

Oba rodzaje misji są **elementami obrony narodowej**, która będąc częścią bezpieczeństwa narodowego stanowi sumę **wszystkich** [podkreślenie – H.Sz.] cywilnych i wojskowych przedsięwzięć państwa, które przesądzają o trwałości

<sup>43</sup> Zob. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, wyd. AON, Warszawa 2002, s. 54-55, 57, 148-149, 162-165.

<sup>44</sup> Por. amże, s. 163.

<sup>45</sup> Zob. uwagi o misjach wojskowych i niewojskowych [w:] *Homeland Defense. DOD Needs to Assess the Structure of U.S. Forces for Domestic Military Missions*, GAO, Washington D.C. 2003, s. 8-9.

państwa jako instytucji politycznej (suwerenności, integralności terytorialnej, niezależności politycznej) oraz o bezpieczeństwie całego narodu (jego życia, zdrowia, dóbr i środowiska naturalnego)<sup>46</sup>.

Uważamy, że elementami obrony narodowej są m.in. następujące rodzaje działalności.

**Ochrona kraju, ludności i infrastruktury**, obejmująca połączone wysiłki cywilne i wojskowe podejmowane w ramach obrony narodowej dla zapobieżenia zagrożeniom asymetrycznym w kraju, redukcji wrażliwości oraz ograniczenia strat i szkód spowodowanych przez ataki (zamachy), katastrofy i klęski żywiołowe, jeśli nastąpią.

**Obrona kraju** to połączone wysiłki orężne wojskowe i cywilne podejmowane w ramach obrony narodowej dla ochrony suwerenności, terytorium, ludności i infrastruktury przed zagrożeniami zewnętrznymi i agresją.

**Przygotowanie obrony narodowej** to planowa działalność sfery cywilnej oraz sił zbrojnych podejmowana w ramach obrony narodowej dla zapewnienia procesów, procedur i zasobów niezbędnych dla wsparcia ochrony i obrony kraju, ludności i infrastruktury.

**Cywilne wsparcie sił zbrojnych** to kompleks przedsięwzięć podejmowanych w ramach obrony narodowej przez władze, pozamilitarne ogniwa obronne (układ pozamilitarny), organizacje i społeczeństwo dla zapewnienia potrzeb i innej pomocy siłom zbrojnym w ochronie i obronie kraju, ludności i infrastruktury.

**Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa** to kompleks przedsięwzięć podejmowanych w ramach obrony narodowej przez wydzielone siły wojskowe dla udzielenia pomocy w ochronie kraju, ludności i infrastruktury.

Udział wojsk OT jak i sił pozamilitarnych w działaniach niemilitarnych wymaga rozpatrzenia (oceny):

- ich legalności (zgodności z prawem powszechnie stanowionym);
- dopuszczalnego zakresu użycia siły (środków przymusu bezpośredniego);
- ryzyka (bezpieczeństwa stanów osobowych);

<sup>46</sup> W. Kitler, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja, System. Rozprawa habilitacyjna*, „Zeszyty Naukowe” 2002, Dodatek, s. 65.

- kosztów (ustalenia płatnika);
- zasadności udziału (właściwości, zdolności i przygotowania);
- gotowości do użycia.

Kierując się **kryterium celu** realizowanych zadań działania połączone OT i UP uważamy za zasadne dzielić na: ratowniczo-ewakuacyjne, ochrony i obrony granicy, ochrony i obrony obiektów, przeciwterrorystyczne (przeciwdywersyjne), wsparcia, utrzymania lub przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, wsparcia imprez masowych, wsparcia i zabezpieczenia wojsk operacyjnych.

**Połączone działania ratowniczo-ewakuacyjne** to *kompleks przedsięwzięć podejmowanych przez OT i UP dla ochrony życia i zdrowia społeczeństwa, zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, przywrócenia funkcjonowania władzy i podstawowych służb publicznych oraz udzielenia pomocy dla władz, podmiotów gospodarczych i ludności poszkodowanych w następstwie zamachów terrorystycznych, klęsk lub katastrof.*

Priorytetowe znaczenie ma natychmiastowe reagowanie właściwych służb i straży, a także jednostek OT z inicjatywy ich dowódców, dla ratowania życia, zapobieżenia ludzkim cierpieniom i minimalizowania szkód materialnych.

Współcześnie rozwija się zdolność dla likwidacji następstw najgroźniejszego rodzaju katastrof i zamachów terrorystycznych – z użyciem substancji chemicznych, biologicznych, promieniotwórczych i jądrowych oraz materiałów wybuchowych o wielkiej sile rażenia.

Działania koordynują organy Państwowej Straży Pożarnej w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz / lub zarządzania kryzysowego administracji ogólnej.

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

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

Działania na rzecz ochrony granicy koordynują organy Straży Granicznej.

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

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

Duże znaczenie ma umiejętne wykorzystanie specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych.

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

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

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

Działania koordynują organy Policji i ABW.

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

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

Działania koordynuje policja wykonując polecenia administracji ogólnej.

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

Ich koordynatorem są organy administracji ogólnej i policja.

**Połączone wsparcie i zabezpieczenie wojsk operacyjnych** to kompleks przedsięwzięć podejmowanych przez OT i UP dla sprawnego i niezakłóconego przeprowadzenia mobilizacji sił zbrojnych, ich przemieszczenia, za- i rozładunku w portach, na lotniskach i stacjach kolejowych, rozmieszczenia i pobytu w rejonach zakwaterowania tymczasowego, prac fortyfikacyjnych, udostępnienia infrastruktury, udzielenia pomocy w zabezpieczeniu bojowym oraz logistycznym – dla wojsk własnych i sojuszniczych.

Koordynatorem przedsięwzięć są współpracujące organy administracji ogólnej i terenowe organy administracji wojskowej.

Wymienione rodzaje połączonych działań mogą być realizowane wg opracowanych zawczasu planów lub organizowane doraźnie, w trybie *ad hoc*, jeśli zmusi do tego nieoczekiwany rozwój sytuacji.

W zależności od potrzeb i okoliczności **połączone działania OT i UP przyjmują formę:**

- gotowości kryzysowej;
- działania „na wezwanie o pomoc”;
- wsparcia dla wiodącego komponentu (podmiotu) – „wspieranego”;

- wspólnych działań (współdziałania);
- wspólnych grup (zgrupowań) zadaniowych;
- użyczenia (udostępnienia) infrastruktury;
- wsparcia logistyką, sprzętem, środkami;
- wspólnego (połączonego systemu kierowania);
- wprowadzenia wojskowej organizacji i dowodzenia połączonymi działaniami.

### 3.5. Kierowanie działaniami połączonymi

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

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

Dowodzenie działaniami połączonymi wymaga zastosowania następujących zasad: jedności kierowania, jego ciągłości, funkcjonalności, integracji, decentralizacji, współpracy i wzajemnego zrozumienia<sup>47</sup>.

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

<sup>47</sup> Zob. *Doktryna narodowa: Operacje Połączone OP/01*, MON SG WP Szkol. 800/2002, Warszawa 2002, s. 5-1 – 5-3.

Dla ich uzupełnienia i wyjaśnienia celowe wydaje się ustanowienie wspólnych procedur i zasad współpracy między podejmującymi połączone działania różnymi podmiotami obu komponentów – cywilnego i wojskowego, co jest też uregulowane w szeregu ustaw i rozporządzeń.

Propozycję rodzajów i zakresów kierowania (uprawnień) przedstawia załącznik 15.

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

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

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

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

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

**Kierujący ogólnie** powinni koncentrować się głównie na określaniu celów do osiągnięcia oraz zapewnieniu (zaangażowaniu) niezbędnych sił i zasobów, natomiast

*kierujący operacyjnie i taktycznie* w przejawianiu inicjatywy muszą kierować się zrozumieniem intencji przełożonych (koordynatorów).

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

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

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

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

Zasadnicze przedsięwzięcia realizowane w ramach kierowania siłami połączonymi obejmują:

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

10) zakończenie działań i ich ocenę.

Struktura kierowania jest pochodną przyjmowanej za każdym „połączeniem” innej struktury organizacyjnej sił, jej modelu. Należy traktować je elastycznie. Wyznaczenie podmiotu „wiodącego” (wspieranego) związane jest z rodzajem działań, np. wsparciem straży granicznej w ochronie granicy państwowej, którą wszystkie pozostałe podmioty pod kierownictwem ogólnym administracji rządowej powinny wspierać, ale lokalnie, w ramach całości operacji (działania) prowadzonego w określonym obszarze, mogą być realizowane działania epizodyczne o innym charakterze, np. gaszenie pożaru na strażnicy SG, gdzie kto inny – niż w operacji – będzie w czasie tej interwencji (akcji) „wspierany” (straż pożarna). A więc w jednym czasie kierownicy elementów (podmiotów) mogą występować w roli wspieranych i wspierających.

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

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

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

**Kierownik wspierany („wiodący”, operacyjny lub taktyczny)**, czyli ten, który przyjmuje wsparcie (pomoc) od innych elementów sił połączonych odpowiada za wykonanie zadania głównego (priorytetowego) oraz za kierowanie działaniami wspierającymi, pomaga kierownikom wspierającym w planowaniu i prowadzeniu

realizowanych przez nich zadań, ci zaś działają w granicach współdziałania skoordynowanego przez kierowników wspierających.

Kierujący „wyżsi” powinni określić kierującym „wspieranym”:

- cel do osiągnięcia w przydzielonym do wykonania zadaniu;
- zakres działań;
- skład i rozmieszczenie przydzielonych (podporządkowanych) sił;
- obszar (rejon, miejsce) i czas działań;
- priorytety;
- podstawy prawne i inne ograniczenia administracyjne;
- warunki odstąpienia od realizacji zadania (z powiadomieniem lub bez) w sytuacji zagrożenia lub wystąpienia wyjątkowej sytuacji i podjęcia stosownych działań alternatywnych;
- uprawnienia do współpracy z innymi podmiotami cywilnymi i wojskowymi funkcjonującymi (obecnymi) w rejonie podejmowanych działań.

**Kierownik wspierający:**

- zapewnia udzielenie wsparcia przez podległe siły zgodnie z wytycznymi wyższego poziomu kierowania;
- informuje kierownika ogólnego lub/i taktycznego o stanie, możliwościach i zasobach (środkach) będących w jego dyspozycji oraz prawnych i innych ograniczeniach ich wykorzystania;
- informuje wspieranego o priorytetach w wykonywaniu zadań wynikających z możliwości będących w jego dyspozycji sił i środków;
- informuje o stopniu gotowości kryzysowej, jego zmianach, realizowanych przedsięwzięciach, stanie sił, możliwości i zasobów wraz z oceną ich możliwego wpływu na dalsze działania;
- występuje, w razie potrzeby, do przełożonych z wnioskiem o dodatkowe wsparcie.

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

z wspierających, współdziałających i towarzyszących organów i organizacji, stosownie do potrzeb.

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

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

Kierownikom mogą być przydzieleni **doradcy** polityczni, dyplomatyczni, gospodarczy, finansowi, prawni i funkcjonalni – stosownie do potrzeb wynikających z charakteru podejmowanej misji oraz jej rejonizacji w obszarze kraju.

Z reguły wobec rozpiętości kierowania i skomplikowanej materii podejmowanych cywilno-wojskowych działań oraz szczególnych wymogów prawnych podległości niektórych podmiotów (np. działaniami elementów sił zbrojnych dowodzić mogą **wyłącznie** dowódcy wojskowi) **kierowanie będzie odbywało się metodą pośrednią** przez kierowników funkcjonalnych stojących na czele poszczególnych elementów z podmiotów obu komponentów (OT i UP)<sup>48</sup>.

**Zasadniczym problemem kierowania połączonymi siłami OT i UP jest zespolenie obu komponentów.** Jego ideę wraz z ukazaniem podstaw systemu kierowania ich wspólnymi działaniami przedstawia załącznik 16.

Rysunek odzwierciedla całokształt stosunków łączących oba komponenty jako **uproszczony model** struktury organizacyjnej połączonych sił, jak i struktury procesu połączonych działań. Stanowi swego rodzaju wzorzec zachowania wszystkich

<sup>48</sup> Por. *Doktryna narodowa: Operacje połączone...*, op.cit., s. 5-6.

kierowników (dowódców) w czasie połączonych działań. Pokazuje: partnerstwo kierownika cywilnego z UP i dowódcy wojskowego z OT (którzy mają swoich przełożonych z uprawnieniami kierowania pełnego), prymat kierownika cywilnego z uprawnieniami do kierowania operacyjnego lub taktycznego, miejsce i rolę koordynacji i współdziałania, wreszcie funkcjonalne więzi doradztwa i wsparcia – wyjaśnione w rozdziale 2, realizowane m.in. w sztabie połączonym oraz przez przedstawicieli łącznikowych, punkty kontaktowe.

Razem tworzą one stosunki, które proponujemy określić umownie jako „**trójkąt koordynacji połączonych działań cywilno-wojskowych**”, który przekłada się na wszelkie aspekty działań połączonych OT i UP i występuje na wszystkich poziomach kierowania połączonymi działaniami i wszędzie tam, gdzie elementy podmiotów obu komponentów działają wspólnie.

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

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

Dlatego też, w oparciu o doświadczenia amerykańskie<sup>49</sup> przedstawiamy dwa warianty uniwersalnej struktury połączonego sztabu – załącznik 17,18.

<sup>49</sup> Zob. *Military Support to Civil Authority (MSCA). Interagency Disaster Relief. Resource Guide...*, op.cit., s. 8-1 – 8-4; *CONPLAN – United States Government Interagency Domestic Terrorism Concept of Operations Plan*, Washington D.C. 2001, s. 22-26 – materiał w zbiorach KOTiC AON>

### 3.6. Bezpieczeństwo i ochrona sił

Kierujący połączonymi działaniami powinni zabiegać nie tylko o racjonalne wykorzystanie podległych, przydzielonych i wspierających sił, ale także troszczyć się o ich bezpieczeństwo i zapewnić konieczną ochronę w celu utrzymania zdolności sił do kontynuowania działań. Chronić należy zarówno stany osobowe (siły), zasoby materiałowe, infrastrukturę jak i same działania.

Sposobem zabezpieczenia sił przed możliwymi skutkami, a przez to obniżenia morale i odporności psychofizycznej jest przede wszystkim dobre kierowanie, które cechuje stosowanie sposobów działania zapewniających skuteczne osiągnięcie wyznaczonych celów oraz minimalizowanie ewentualnych strat i szkód. Służy temu również sprawne współdziałanie elementów różnych podmiotów, polegające na uzgadnianiu wspólnych działań i unikaniu zakłóceń i przerw w ich realizacji.

Bezpieczeństwo i ochronę wzmacnia ścisła współpraca z ludnością i lokalnymi władzami, która jest bezcenna w ocenie sytuacji i rozwiązywania możliwych incydentów<sup>50</sup>.

Pod pojęciem **bezpieczeństwo sił i działań połączonych** rozumiemy *zespół przedsięwzięć podejmowanych w celu ograniczenia dostępu do informacji o stanie i położeniu sił, ich możliwościach oraz planach działania, zabezpieczając je m.in. przed szpiegami, sabotażystami i terrorystami*<sup>51</sup>.

Jak pokazują doświadczenia jest to potrzebne nie tylko w zwalczaniu np. terroryzmu dywersantów i przestępczości zorganizowanej ale także w innych sytuacjach, czego przykładem jest nagłośniony swego czasu fakt ujawnienia zamiaru wysadzenia wału przeciwpowodziowego w Łanach pod Wrocławiem w czasie powodzi w 1997 r., gdzie uprzedzona ludność uniemożliwiła zrealizowanie potrzebnego przedsięwzięcia mającego przynieść ulgę całemu miastu.

Natomiast **ochrona** to *wszelkie przedsięwzięcia realizowane kompleksowo dla zapobieżenia możliwym zagrożeniom lub zminimalizowania ich wpływu na połączone*

<sup>50</sup> Zob. JP-3-10: *Joint Doctrine for Rear Area Operations*, CJCS, Washington D.C. 1996, s. III-1.

<sup>51</sup> Por. *Mała Encyklopedia Wojskowa*, T.2 K-Q, op.cit., s. 483-484; AAP-6: *NATO Glossary of Terms and Definitions*, HQ Brussels 2003, s. 2-3-4, który miesza pojęcia bezpieczeństwa i ochrony sił (ang. Force Protection).

siły i środki oraz wykorzystywana przez nie infrastrukturę, zabezpieczające ich żywotność i funkcjonowanie<sup>52</sup>.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony należy podjąć **odpowiednio dobrane czynne i bierne środki ostrożności, stosownie do zagrożeń rodzaju prowadzonych działań**, na przykład:

- ochronę przeciwpożarową;
- obronę przed bronią masowego rażenia (OPBMAR);
- działania informacyjne (kontrwywiadowcze);
- kontrolę ruchu drogowego;
- kontrolę osób i pojazdów;
- ochronę obiektów, urządzeń (instalacji) i linii komunikacyjnych;
- bezpośrednią ochronę jednostek ze składu sił połączonych;
- ochronę systemów informacyjnych i łączności;
- działania prewencyjne sił porządkowych;
- zaciemnianie;
- osłony i bariery, fortyfikacje;
- wzbronienie dostępu do rejonów rozmieszczenia i/lub działań;
- kontrolę przestrzegania rygorów godziny policyjnej i obowiązku meldunkowego;
- przeciwdziałanie rozpoznaniu przeciwnika (przestępców, terrorystów);
- dezinformację i działania psychologiczne;
- obronę przeciwlotniczą (sic!, np. podczas wspierania straży granicznej w ochronie granicy);

które zestawiliśmy studiując doświadczenia narodowe i innych państw w 1 etapie badań<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> *Leksykon Wiedzy Wojskowej*, op.cit., s. 260.

<sup>53</sup> M.in. na podstawie:

*Manual for Civil Emergencies*, Department of Defense, Washington D.C. 1994;

*Military Support to Civil Authority (MSCA). Resource Guide*, NICI, camp San Luis Obispo 2001;

*JP 3-07.2 Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Antiterrorism*, CJCS, Washington D.C. 1998, rozdz.VII;

*JP 3-07 Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, TJCS, Washington D.C. 1995, rozdz.III.;

*JP 3-08 Interagency Coordination During Joint Operations Vol. I*, CJCS, Washington D.C. 1996, rozdz.II;

*FM 3-19.30: Physical Security*, HQ Department of the Army, Washington D.C. 2001;

*MC WP3-41.1. Rear Area Operations*, US Marine Corps, Quantico 2000;

Bezpieczeństwo i ochronę organizuje się w oparciu o aktualną ocenę sytuacji wykorzystującą informacje z terytorialnego systemu monitoringu i rozpoznania. Stanowią one podstawę do wyboru właściwych środków ostrożności. Ochronę organizuje się z elementów wydzielonych ze składu sił połączonych lub sił je wspierających.

Doświadczenia pokazują, że nie wszystkie zagrożenia da się przewidzieć i że nie można ich całkowicie uniknąć – wyważone ryzyko bywa bowiem niekiedy konieczne dla powodzenia działań.

Realizowane przedsięwzięcia ochronne mogą służyć wszystkim uczestnikom działań, można wtedy mówić o „połączonej” ochronie. Ale w rzeczywistości **nie daje uchronić się wszystkiego przed wszystkim, konieczne jest określenie priorytetów ochrony**, wyznaczenie podmiotów lub elementów ich rozmieszczenia, które należy objąć ochroną szczególną. Jednocześnie konieczne jest utrzymanie możliwości dokonania zmian przyjętych rozwiązań, jeśli zmieni się sytuacja zagrożeń.

Ochronę celowe jest organizować w sposób kompleksowy i należy traktować ją jako ważny element prowadzonych działań, z którymi powinna być uzgodniona, zapewniając zachowanie sił i osiągnięcie celu działań mimo zagrożeń.

Kierujący siłami połączonymi muszą też być gotowi przeciwstawić się działalności osób, które mogą skłaniać do działań mogących spowodować straty lub narazić misję na niepowodzenie albo jej zaszkodzić – dla odniesienia korzyści osobistych lub politycznych<sup>54</sup>.

### 3.7. Zabezpieczenie logistyczne działań

Przez pojęcie **logistyczne zabezpieczenie działań połączonych sił OT i UP w sytuacjach kryzysowych** rozumiemy *planowanie i realizację przemieszczenia oraz utrzymania sił obu komponentów, wspieranych przez nie oraz towarzyszących*<sup>55</sup>.

---

FM 3-90 Tactics. HQ Department of the Army, Washington D.C. 2001, Appendix E: Rear Area and Base Security.

<sup>54</sup> Zob. uwagi [w:] *FM 100-19 Domestic Support Operations*, HQ Department of The Army, US Marine Corps, Washington D.C. 1993, s. 1-5.

<sup>55</sup> Zob. *Doktryna Narodowa: Operacje Połączone*, op.cit., p. 7001. i por. z innymi: E. Nowak, *Logistyka wojskowa – zarys teorii*, AON, Warszawa 2000, s. 7-13 i 26; W. Stankiewicz, *Nowe trendy we współczesnej logistyce zachodniej*, AON, Warszawa 1995, s. 149-152.

Obejmuje ono zarówno działania logistyki organicznej zapewniającej samowystarczalność logistyczną połączonych sił jak i **wsparcie** logistyczne udzielane przez siły połączone ludności i/lub innym siłom, stosownie do celu realizowanych działań.

Realizowane **przedsięwzięcia** logistyczne dotyczą:

- transportu ludzi;
- pozyskania przewozu, przechowywania i dystrybucji środków materiałowych oraz bojowych (służb uzbrojonych);
- utrzymania i eksploatacji i ewakuacji sprzętu technicznego;
- pozyskiwania ew. remontu lub budowy i użytkowania obiektów, np. kwaterunkowych (obozowisk);
- pozyskiwania i świadczenia usług;
- zabezpieczenia medycznego i służby zdrowia.

Zadania te realizuje się wykorzystując zasoby administracji publicznej, gospodarki, organizacji pozarządowych i dary oraz środki udzielane przez siły zbrojne.

Także w logistyce konieczne jest integrowanie i synchronizacja wysiłków wielu podmiotów, a koordynacja ich działań pomaga uniknąć trudności i dublowania wysiłków. Skuteczne wsparcie umożliwia dobre poznanie możliwości partnerów i środowiska oraz ich wyzyskanie, także w odniesieniu do zasobów miejscowych. Identyfikacja możliwości powinna mieć miejsce przed rozwijaniem wojsk, najlepiej zawnazsu w ramach przygotowań w stanie normalnym w czasie planowania kryzysowego.

Kierownictwo działań musi zadbać o zabezpieczenie logistyczne i podejmować działania w skali, której logistyka sprosta. Ponadto<sup>56</sup>:

- komórki kierowania logistyką należy uruchomić odpowiednio wcześniej;
- wybrane miejsca dyslokacji i rozmieszczenia jednostek w rejonach działań powinny zapewniać dostęp do infrastruktury komunikacyjnej, łączności i informatycznych baz danych;

<sup>56</sup> Zob. wnioski z doświadczeń amerykańskich [w:] *FM 100-19 Domestic...*, op.cit., s. 4-2 oraz polskie: M. Skibiński, *Uderzenie wody*, „Polska Zbrojna” 2001, nr 30, s. 43-45; A. Wojtyś, *Wojsko z (podwójnym) sensem*, „Polska Zbrojna” 2002, nr 23, s. 43-45; P. Maciejczak, *Powódź...*, „Gazeta Policyjna”, 2002, nr 42, s. 29; J. Paradowska, *Próba wody*, „Polityka” 1997, nr 30, s. 3-6.

- należy zapewnić sprawny i niezakłócony napływ wsparcia, odwołów i zaopatrzenia;
- wszędzie i zawsze konieczne jest „połączone” zarządzanie zasobami bez faworyzowania wybranych podmiotów, z wyjątkiem priorytetów wynikających z istoty działań.

Zabezpieczenie logistyczne działań połączonych sił OT i UP będzie korzystało z czterech źródeł zaopatrzenia (wsparcia): logistyki podmiotów cywilnych wchodzących w skład sił połączonych, innych cywilnych – wspierających, wojskowych oraz zakupów na rynku.

Duże możliwości daje **kontraktowanie** – nabywanie, wynajmowanie lub dzierżawienie rezerw lub usług w podmiotach pozarządowych. W świetle doświadczeń innych krajów jest to sposób uzyskania szybkiego, efektywnego i pewnego wsparcia w sytuacjach kryzysowych. Kontraktowaniem można objąć wszystkie klasy zaopatrzenia, pracowników (siłę roboczą), pralnie, prysznice, wyżywienie, higienę, kwaterowanie, usługi komunalne, transport, naprawę i remonty sprzętu, dostęp do sieci łączności, wynajem nieruchomości oraz grzebanie poległych. W ten sposób można zwiększyć organiczne zdolności sił reagowania doświadczenia pokazują, że jest to źródło zaopatrzenia, którego możliwości i rola będą się zwiększały.

Na początku podejmowanych działań i w ich głównym nurcie (np. w akcjach ratunkowych) kontraktowanie powinno być zdecentralizowane bo skróci to czas zabezpieczenia potrzeb, natomiast w miarę stabilizowania sytuacji celem jest scentralizować wsparcie i stopniowo zwiększać funkcjonowanie właściwych podmiotów administracji i gospodarki, także przez stopniowe wycofanie sił wojskowych.

**Siły i środki logistyki wojskowej są niezastępowalne w sytuacjach nagłych i nieoczekiwanych.** Także w budowie obozowisk dla przejściowego kwaterowania sił połączonych oraz ludności poszkodowanej.

Ewentualne wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w obszarze działań ułatwia pracę logistyki, upraszcza procedury.

Ważne jest racjonalne zarządzanie zasobami uprzedzające działania sił głównych, a analiza zasobów i możliwości logistyki powinna poprzedzać

(towarzyszyć) podejmowanie innych decyzji. Nie wolno dopuszczać do marnotrawstwa zasobów!

Z reguły koszty środków i działań będą naliczane i refundowane bezpośrednio po ich zakończeniu. Niezbędne jest staranne ich ewidencjonowanie w czasie działań, staranne postępowanie z fakturami. Należy odróżnić koszty ponoszone w ramach normalnych obowiązków i organizacyjne od pozostałych.

Newralgiczny aspekt podejmowanych działań stanowić będzie **wsparcie medyczne i ochrona zdrowia** zarówno stanów osobowych połączonych sił jak i osób, którym będą niosły pomoc.

Zdolności medyczne mogą stanowić podstawowy problem w działaniach dla likwidacji następstw katastrof technicznych oraz zamachów terrorystycznych z użyciem środków (broni) masowego rażenia, zwłaszcza biologicznej<sup>57</sup>.

Wykorzystywane siły i środki medyczne powinny odpowiadać ocenie stopnia ryzyka w podejmowanych działaniach a siły medyczne powinny być w takim stanie gotowości jak zabezpieczane przez nie siły.

Wielkość oraz możliwość sił medycznych należy uzależnić od rodzaju działań prowadzonych przez siły połączone, środowiska, odległości i warunków miejscowych.

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

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

Kreatorem polityki informacyjnej będzie organ sprawujący w działaniach połączonych OT i UP kierowanie ogólne, a więc organ administracji ogólnej (rządowej i samorządowej), który zapewnia ją **przez odpowiednią organizację służby prasowo-informacyjnej oraz kierowników operacyjnego i taktycznych, stosownie do ich kompetencji.**

Celem jest informowanie społeczeństwa o działalności połączonych sił, pozyskanie poparcia i aprobaty społecznej dla realizowanych przedsięwzięć i potrzeb

<sup>57</sup> M. Rinaldo, *Homeland Security in an Era of Risk*, "A Common Perspective" 2002, nr 2(10), s. 9.

z nimi związanych. Wszyscy muszą mieć świadomość, że informowanie opinii publicznej za pośrednictwem mediów o działaniach OT i sił cywilnych i realizowanych przedsięwzięciach jest jednym z ważniejszych elementów reagowania kryzysowego<sup>58</sup>.

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

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

Mogą też być media cennym źródłem informacji dla kierujących połączonymi siłami o społecznej ocenie prowadzonych działań, skuteczności stosowanej taktyki oraz przydatności wykorzystywanych środków, co nie zawsze będzie przedmiotem refleksji wykonawców działań.

Wejście przedstawicieli środków masowego przekazu do rejonów działań i obiektów infrastruktury wykorzystywanej przez siły połączone należy ewidencjonować i uzasadnić to potrzebami ich bezpieczeństwa oraz przydatnością zebranych przez media materiałów i doświadczeń.

W elementach ugrupowania podmiotów obu komponentów i połączonym sztabie należy zorganizować punkty (centrum) prasowo-informacyjne lub punkty informowania i wyznaczyć osoby upoważnione przez kierowników i dowódców wojskowych do informowania przedstawicieli mediów i komentowania działań podmiotów sił połączonych.

O ważnych wydarzeniach należy informować natychmiast.

<sup>58</sup> Zob. uwagi o relacjach z mediami: J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, OW Garmond, Poznań – Warszawa 2001, s. 250-253.

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

### 3.9. Zakończenie działań

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

W szczególności pożądanym jest sprawne zebranie sił i środków po przekazaniu zadań podmiotom miejscowym ("gospodarzom") i uporządkowany powrót do miejsc stałej dyslokacji, m.in. dlatego, że nieudolne wyprowadzenie sił pod obserwacją mediów może prowadzić do pogorszenia wizerunku całości działań.

Doświadczenia praktyki pokazują, że **przygotowanie wycofania (wyprowadzenia) sił z działań stanowi problem złożony i nie jest prostym odwróceniem procesu „wchodzenia” do akcji, lecz stanowi samodzielną i odrębną fazę działań połączonych**, której należy poświęcić równą uwagę co do rozwinięcia sił (działaniami wstępnymi).

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

Równoległe będzie postępowanie: **zwijanie sił OT i UP** – powrót do stanu stałej gotowości i rutynowych, codziennych obowiązków, rozwiązanie połączonych sztabów, zakończenie, rozliczenie i archiwizacja dokumentów, szacowanie,

rozliczenie i ocena udzielonego wsparcia, zbieranie i opracowanie doświadczeń z działań.

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

\* \* \*

Przedstawione rozwiązania (model) nie powinny być traktowane jako wyczerpujące i ostateczne. Jesteśmy bowiem świadomi, że dopiero praktyka ich zastosowania we wspólnych cywilno-wojskowych działaniach kryzysowych, zweryfikuje zasadność i przydatność prezentowanych poglądów, wytyczy kierunki zmian w rozwiązaniach szczegółowych.

Mogą natomiast stanowić materiał do przemyśleń i wskazania dla praktyki. Należy oczekiwać, że wzbogaci ona formy i treść wspólnych działań OT i UP.

Konieczność wyartykułowania prezentowanych przemyśleń jako wyniku przeprowadzonych badań uświadomiły autorom m.in. wydarzenie w USA w dniu 11.09.2001 r., prowadzona aktualnie powszechna wojna z terroryzmem, a także pokora wobec przyszłości, która ze swej istoty jest nieprzewidywalna, zaskakująca i trudna do określenia.

#### 4. KIERUNKI PRZYGOTOWANIA I DOSKONALENIA OT I UP DO DZIAŁAŃ POŁĄCZONYCH

Proces przygotowania OT i UP do działań połączonych musi obejmować wszystkie przedsięwzięcia (dziedziny), które umożliwiają lub ułatwiają pomyślną późniejszą realizację zadań w sytuacjach kryzysowych. Wynika to z istoty naczelnej dyrektywy prakseologicznej, która stanowi, że *warunkiem sprawnego działania jest uprzednio dobre przygotowanie*<sup>1</sup>.

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

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

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

<sup>1</sup> T. Kotarbiński, *Hasło dobrej roboty*, Warszawa 1975, s. 116-117.

#### 4.1. Metodologia przygotowania OT i UP do działań połączonych

Punktem wyjścia do sformułowania istoty przygotowania stanowi teza, w myśl której „działania połączone OT i UP są współcześnie właściwą i konieczną formą organizacyjną przygotowania i wykorzystania wojskowego i cywilnego potencjału obronnego do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych wywołanych zarówno zagrożeniami militarnymi jak i niemilitarnymi”<sup>2</sup>.

Dowód poprawności powyższej tezy przeprowadzono w pierwszym etapie badań, których przedmiotem prac badawczych były współczesne uwarunkowania działań połączonych OT i UP, w tym przede wszystkim charakter współczesnych sytuacji kryzysowych, podstawy prawne działań OT i UP oraz stan organizacji podmiotów działań połączonych (załącznik 19). Takie podejście umożliwiło sformułowanie ogólnych potrzeb i wymogów w zakresie przygotowania działań połączonych OT i UP jako podstawy wyjściowej do zbudowania pożądanego (docelowego) modelu cywilno-wojskowych działań połączonych w sytuacjach kryzysowych.

Jeżeli przyjąć, że model działań połączonych OT i UP jest **modelem organizacji w ujęciu czynnościowym**, to należy wyodrębnić w nim cztery elementy: (1) organy kierowania (dowodzenia) i wykonawcze OT i UP, (2) cele i zadania, (3) struktura działań połączonych, (4) podsystem materiałowo-techniczny (potencjał logistyczny) – wzajemnie z sobą powiązane (załącznik 20).

Ze względu na charakter i stan organizacji wymienione elementy można podzielić na: realne (materialne) i abstrakcyjne; względnie ukształtowane i rozwijające się. Realne elementy to z pewnością cywilne i wojskowe podmioty działań połączonych i podsystem materiałowo-techniczny tworzący potencjał logistyczny. Natomiast elementy abstrakcyjne to wygenerowane cele i zadania oraz pożądana (docelowa) struktura działań połączonych. Zaznaczyć również należy, że poszczególne elementy realne znajdują się w różnym, co do stopnia (poziomu) zorganizowania. Np. podmioty pozamilitarne (administracja ogólna, policja, SG itd.) cechuje ukształtowana struktura funkcjonalna oparta na względnie trwałych podstawach prawnych

<sup>2</sup> Przygotowanie i koordynacja połączonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych, „KOORDYNACJA”, część pierwsza, pod red. J. Marcza, Warszawa 2002, s. 137.

i dostosowana do podziału przestrzennego kraju oraz ustroju hierarchicznego systemu zarządzania poszczególnymi dziedzinami funkcjonowania państwa. Ponadto działania tych podmiotów mają charakter wysoce sformalizowany.

Natomiast OT, jako system, znajduje się w stanie tworzenia. Jest to zatem okoliczność sprzyjająca takiemu przygotowaniu systemu OT, aby odpowiadał on współczesnym i perspektywicznym wyzwaniom i potrzebom, aby jego uniwersalna konstrukcja zapewniała zdolność nie tylko do podejmowania skutecznych działań militarnych ale również do wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w sytuacjach kryzysowych, których źródłem będą zagrożenia niemilitarne.

W świetle powyższych rozważań nasuwa się pytanie: *w jakich obszarach (kierunkach) i w jakim zakresie przygotować OT i UP do prowadzenia działań połączonych?*

Jako wskazówkę praktyczną w poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie można przyjąć dyrektywę strategiczną sformułowaną przez A. Beaufre, zgodnie z którą „(...) nie należy obierać za punkt wyjścia tego, co możliwe, ale szukać tego co konieczne i starać się to osiągnąć”<sup>3</sup>.

Problem zatem polega na określeniu tylko koniecznego i takiego zakresu przygotowania, który zapewniłby łączoność działań OT i UP, pełne wyzyskanie ich możliwości i osiąganie zakładanych celów przy jednoczesnej minimalizacji przedsięwzięć organizacyjnych, legislacyjnych i nakładów finansowych. Innymi słowy chodzi o wykorzystanie jak najlepiej tego co istnieje i postulowanie tylko tego co jest niezbędne.

Ze względu na ograniczenia wynikające m.in. z aktualnego stanu prawnego i stopnia zorganizowania poszczególnych podmiotów działań połączonych, 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<sup>4</sup>.

Metoda adaptacyjna polega na doskonaleniu funkcjonowania organizacji (systemu) bez jej zasadniczej zmiany. Oznacza to, że rozwiązania adaptacyjne

<sup>3</sup> A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*. Warszawa 1969, s. 161.

<sup>4</sup> A.K. Koźmiński, K. Oblój, *Zarys teorii równowagi organizacyjnej*, Warszawa 1989, s. 302-320.

obejmują niezbędne przystosowanie podmiotów wojskowych i cywilnych pod względem m.in. organizacji, wyposażenia, wyszkolenia i procedur działania, prowadząc w konsekwencji do pełniejszego wykorzystania ich potencjalnych możliwości podczas wspólnych działań w sytuacjach kryzysowych. Przejawia się to w zapewnieniu ścisłej specjalizacji i standaryzacji działań poszczególnych podmiotów, podporządkowanej wymogom sprawnego prowadzenia działań połączonych. W efekcie końcowym umożliwia to przygotowanie: modułowych struktur organizacyjnych łatwych do wykorzystania i ewentualnej wymiany; procedur, metod i technik kierowania oraz zasad racjonalnego dysponowania dostępnymi siłami i środkami; elastycznych relacji między poszczególnymi podmiotami działań połączonych w złożonych i dynamicznych warunkach sytuacji kryzysowych.

Metoda innowacyjna polega na zmianie i przyjęciu nowej „filozofii” wynikającej z istoty połączonej działalności OT i UP. Główny bowiem problem działań połączonych dotyczy zapewnienia koordynacji we wszystkich etapach ich przygotowania i prowadzenia. Wymaga to nie tylko zmiany procedur działania poszczególnych podmiotów ale przede wszystkim wypracowania doktryny działań połączonych OT i UP a także, w niezbędnym zakresie – zmian przepisów prawa oraz opracowania i wdrożenia koncepcji połączonego kierowania i planowania na wszystkich poziomach kierowania państwem – jako rozwiązania jakościowo nowego w stosunku do rozwiązań obecnie funkcjonujących.

#### **4.2. Dziedziny przygotowania OT i UP do działań połączonych**

Dla zapewnienia właściwego przygotowania OT i UP do sprawnego prowadzenia działań połączonych w sytuacjach kryzysowych całość zabiegów przygotowawczych ujęto w następujące najważniejsze dziedziny: prawo i doktryna, monitoring zagrożeń militarnych i niemilitarnych, studia i operacyjne przygotowanie obszaru działań połączonych, przygotowania organizacyjne, zabezpieczenie logistyczne oraz szkolenie.

#### 4.2.1. Prawo i doktryna

Złożoność sytuacji kryzysowych wynikająca z różnorodnych, często kumulujących się w czasie i przestrzeni zagrożeń oraz skomplikowany charakter działań wielu podmiotów uczestniczących w przywracaniu stanu normalnego wymaga *wartości operacyjnej*<sup>5</sup>, o której nie decyduje jedynie masa ludzi i zastosowanych środków technicznych. „*Musi ożywiać je określona jednolita koncepcja organizacji, szkolenia i zastosowania*”<sup>6</sup>, czyli doktryna cywilno-wojskowych działań połączonych. Doktryna ta to „*nic innego jak wspólne poglądy na sprawę nad którymi (...) ludzie pracują, na cel, który chce się osiągnąć, na sposoby, którymi zamierzają tego dokonać i na środki, którymi się w tej pracy posługują. Wspólnota poglądów pewnej grupy ludzi (...) na zagadnienia, które przed nimi stoją, ułatwia osiągnięcie wytkniętych sobie celów, jej brak powoduje rozszczepienie wysiłków i ich krzyżowanie się, co oczywiście utrudnia urzeczywistnienie zamierzeń*”<sup>7</sup>.

Doktryna zatem spełnia rolę swoistego łącznika spajającego od „góry do dołu” w jeden organizm działania różnych podmiotów nie tylko jednolitą myślą przewodnią, ale również jednością poglądów na charakter zadań, sposobów ich rozwiązywania i metod przygotowania, i jak stwierdził marszałek Foch – doktryna „*daje (...) jedyną gwarancję centralizacji wszystkich wysiłków*”<sup>8</sup>.

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

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*

<sup>5</sup> H. Michalski, *Strategia i taktyka Obrony Terytorium Kraju*, Warszawa 1965, s. 356.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> S. Mossor, *Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny*, Warszawa 1986, s. 678-679.

<sup>8</sup> Cyt. Za: F. Skibiński, *Rozważania o sztuce wojennej*, Warszawa 1972, s. 502.

materialów – do budowania zestawu informacji, który w ostatecznym rachunku składa się na konkretną treść doktryny”<sup>9</sup>.

Wynika z powyższego, że prawo w procesie tworzenia doktryny staje się częścią składową (tworzywem) poprzez wypełnianie swych podstawowych i niezmiennych funkcji<sup>10</sup>. Funkcja stabilizacyjna prawa w odniesieniu do doktryny polega na utrwalaniu relacji między poszczególnymi podmiotami, którym przypisano w ustawach określone zadania. Funkcja dynamizująca powoduje zmiany tych relacji w następstwie zmian czy też tworzenia nowych norm prawnych. Natomiast funkcja organizacyjna kształtuje proces koordynacji działań zbiorowych (połączonych) i odnosi się do sfery kompetencyjnej cywilnych i wojskowych podmiotów działań połączonych. Podstawę zatem dobrej doktryny muszą stanowić dobre regulacje prawne. O ile bowiem w organizacji wojskowej jej działalność wewnętrzna oparta jest na rozkazodawstwie to relacje wojska z cywilnymi podmiotami kształtowane są przez ustawodawstwo. Wynika z tego drugi aspekt związku prawa z doktryną polegający na wyznaczeniu prawnych norm działań (ograniczeń) połączonych OT i UP. Jest to tym bardziej istotne, że wszelkie działania podmiotów publicznych w państwie demokratycznym muszą być oparte na zasadzie legalizmu. Oznacza to, że połączone działania OT i UP mogą być prowadzone wyłącznie w tych obszarach zadaniowych i w takim zakresie na ile zezwalają na to normy prawne, co w konsekwencji doprowadza do zgodności doktryny z prawem.

Doktryna działań połączonych OT i UP powinna posiadać właściwą strukturę obejmującą poziom strategiczny, operacyjny i taktyczny oraz przyporządkowane im formy jej wyrażania (załącznik 21).

*Doktryna strategiczna* powinna formułować ogólne cele połączonych działań OT i UP, wymogi gotowości sił cywilnych i wojskowych oraz zasady ich wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.

*Doktryna operacyjna* powinna definiować środki główne i pomocnicze wynikające z założeń strategicznych, które będą konieczne do prowadzenia każdego

<sup>9</sup> F. Skibiński, *Rozważania o sztuce...*, op.cit., s. 503.

<sup>10</sup> A. Redelbach, *Wstęp do prawodawstwa*, Poznań 1995, s. 61.

rodzaju działań połączonych. To sprowadza się także do określenia ich dyslokacji, podporządkowania, metod, kierowania i koordynacji.

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

W procesie przygotowania doktryny powinny być wypracowane poglądy na<sup>11</sup>:

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

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

#### **I. Uwarunkowania działań połączonych OT i UP:**

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

#### **II. Podstawy działań połączonych OT i UP:**

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

<sup>11</sup> Przyjęto na podstawie: H. Michalski, *Strategia i ...*, op.cit., s. 356-357.

- finanse.

### **III. Planowanie działań połączonych OT i UP:**

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

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

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

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

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

- współpraca z wojskami operacyjnymi;
- współpraca z wojskami sojusznicznymi;
- współpraca z organizacjami pozarządowymi;
- współpraca z instytucjami międzynarodowymi.

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

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

Należy jednak podkreślić, że opracowanie tego dokumentu nie jest jedynym i wystarczającym przedsięwzięciem przygotowawczym. W istocie bowiem chodzi o to, aby doktryna działań połączonych OT i UP – parafrazując słowa gen. G.H.Deckera

(USA, JP1) – *wprowadziła w organizację cywilną i wojskową wspólną filozofię, wspólny język, wspólne zamiary i jedność wysiłków.*

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

W zakresie przygotowań prawnych działań połączonych OT i UP w sytuacjach kryzysowych na pierwszy plan wysuwają się trzy zasadnicze problemy.

Pierwszy – główny problem – to doprowadzenie do zgodności doktryny z obowiązującym prawem. Chodzi o doktrynalne ujęcie konstrukcyjnej i ustawowej zasady powszechności obrony, jako fundamentu bezpieczeństwa narodowego.

W obowiązującej „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP” (2003) stwierdza się: *„Skuteczność naszej strategii zależy od harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych, organów władzy i administracji państwowej zgodnie z uprawnieniami i zadaniami przypisanymi im przez Konstytucję RP i ustawy”*. Tym samym sugeruje się, że bezpieczeństwo narodowe jest wyłącznie domeną państwa. Pominięto zarówno samorządy terytorialne, organizacje pozarządowe jak i potencjał społeczny – czyli zasadnicze elementy demokratycznego państwa. Jest to z pewnością ewidentny przykład niezgodności doktryny z prawem.

Należy przypomnieć, że w „Strategii obronności RP” z 2000 r. **powszechność obronną traktowano jako zasadę** polegającą na *„zespoleniu w jeden system działań wysiłków całego narodu i wszystkich jego struktur państwowych, militarnych i pozamilitarnych – w tym mobilnych wojsk operacyjnych, masowo rozwijanych na czas wojny wojsk obrony terytorialnej, odpowiednio przygotowanych ogniw pozamilitarnych, wykorzystujących naturalne zasoby, walory obronne, a także operacyjnie przygotowaną infrastrukturę kraju (...)”*. Takie ujęcie zasady powszechności powoduje zgodność doktryny z prawem i czyni ją wiarygodną.

Drugi problem dotyczy tzw. „kultury prawnej” i wiąże się z upowszechnianiem znajomości przepisów prawa. Jest to o tyle ważne, że w polskim systemie prawnym w zakresie bezpieczeństwa narodowego istnieje szereg aktów prawnych różnej rangi regulujących w sposób wycinkowy poszczególne dziedziny bezpieczeństwa. Ponadto z

uwagi na potrzeby dostosowywania przepisów prawa do nowych uwarunkowań – podlegają one stosunkowo częstym zmianom. W takim stanie rzeczy konieczna jest systematyczna edukacja prawna, zapewnienie dostępu do aktualnych przepisów i tworzenie wykładni ich praktycznego stosowania.

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

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

#### 4.2.2. Monitoring

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

Punktem wyjścia do określenia zakresu przygotowania monitoringu na potrzeby działań połączonych OT i UP jest diagnoza stanu organizacyjnego i funkcjonowania jego ogniw. W świetle przeprowadzonych badań nad narodowym systemem monitoringu<sup>12</sup>, należy stwierdzić, że aktualna organizacja poszczególnych ogniw (podsystemów) monitoringu wynika zarówno z doświadczeń narodowych i obcych oraz tradycji, jak i – przede wszystkim – z wazenia potrzeb i możliwości. Uwzględnia też krajowe uwarunkowania prawne i finansowe; odzwierciedla osiągnięty poziom zorganizowania państwa i jego instytucji dla zapewnienia bezpiecznego rozwoju.

Analiza stanu funkcjonujących podsystemów monitoringu wskazuje na zróżnicowanie ich organizacji, poziomu utechnicznienia, informatyzacji oraz

<sup>12</sup> *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP, pk. MONITOR*, pod red. J. Marcza, AON, Warszawa 2002.

sprawności. Część podsystemów podlega obecnie przebudowie, inne wchodzą w fazę doskonalenia.

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

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

Istotę systemu monitoringu zagrożeń kryzysowych można sprowadzić do *„intelektualnego, szkoleniowego, prawnego i organizacyjnego ujęcia potężnego potencjału ciągłych pomiarów i obserwacji w procesie tworzenia bezpieczeństwa<sup>13</sup>”,* przeciwdziałania i likwidacji zagrożeń kryzysowych, zarówno o charakterze militarnym jak i niemilitarnym. Chodzi również o to, że obok wykorzystania w pomiarze parametrów zagrożenia lub urządzeń pozostających w dyspozycji struktur państwa, zapewnić w nim udział społeczeństwa. Dokładniej określając chodzi o uczestnictwo obywateli kraju z ich możliwościami obserwacji i przekazu informacji stanowiących przesłanki do przekształcenia się jednostkowych zdarzeń w zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego.

---

<sup>13</sup> Tamże, s. 9.

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

**O skuteczności i ogromnej wadze jaką odgrywa aktywność społeczeństwa w tym przedmiocie zaświadcza fakt, że w Izraelu spośród 10 przypadków skutecznego przeciwdziałania zamachom terrorystycznym aż 8 (!) to efekt tzw. „czujności obywatelskiej”<sup>14</sup>.**

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

1) w okresie tworzenia:

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

2) po zorganizowaniu:

- zasilanie informacyjne systemu bezpieczeństwa ze wszystkich poziomów i miejsc;
- ciągła i okresowa obserwacja symptomów i oznak różnych zidentyfikowanych parametrów zagrożeń militarnych i niemilitarnych;
- zapewnienie natychmiastowego przepływu informacji o ostrzegawczym poziomie parametrów zagrożeń militarnych i niemilitarnych na poziomie

<sup>14</sup> Informacje podane przez korespondenta w „Wiadomościach” w dn. 21.11.2003 r. (TVP 1).

centralnym oraz informacji jakościowych o zdarzeniach mających charakter zagrożeń bezpieczeństwa lokalnego.

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

Dla zapewnienia koordynacji monitoringu w skali np. państwa istnieje konieczność utworzenia ponad ministerialnego organu – „*krajowego centrum monitoringu*”.

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

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

Struktura terytorialnego organu i utrzymywane przezeń relacje powinny zapewniać ostrzeganie i alarmowanie administracji publicznej oraz informowanie

społeczeństwa o krokach podjętych przez władze. Ponadto organ ten powinien być kompetentny do inspirowania i koordynacji budowy systemu rozpoznania i reagowania na zagrożenia, obejmującego odpowiednie poziomy czujności, zapobiegania i gotowości, warianty wzrastającego pogotowia sił i środków, oraz odpowiednie procedury postępowania przez poszczególne podmioty OT i UP.

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

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

Dla ich potrzeb uruchamia się nadzwyczajne kanały „szybkiej informacji”. Są to zwykle informacje szczególnie ważne, terminowe, o zasadniczym znaczeniu w procesie podejmowania decyzji (załącznik 22). W warunkach zagrożenia BMR wojsko z racji posiadania unikalnego sprzętu, specjalistów i *know how* oraz zdolności odgrywa rolę o wiele większą we wspólnych działaniach; można wręcz stwierdzić, że jest wówczas niezastępowalne. Należałoby zatem tworzyć zespoły składające się ze specjalistów wojskowych i kierować je do pomocy w pozyskiwaniu informacji oraz doradzania organom decyzyjnym w zakresie możliwości wykorzystania dostępnych sił wojskowych. Natomiast w sytuacjach zagrożenia terrorystycznego ważną rolę będą spełniały zespoły tworzone przez przedstawicieli ŻW, WSI, jednostek specjalnych oraz specjalistów z dziedziny ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa i obronności (obiekty kat. I).

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

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

Szczególnie ważne jest utworzenie ponad ministerialnego organu monitoringu o kompetencjach obejmujących nie tylko dostęp do różnorodnych informacji,

obowiązek analizy i oceny zagrożeń ale również prawo wnioskowania do organów decyzyjnych o podjęcie właściwych środków reagowania.

#### **4.2.3. Studia i operacyjne przygotowanie obszaru działań połączonych OT i UP**

Prowadzenie działań połączonych OT i UP w sytuacjach kryzysowych w określonych warunkach i środowisku byłoby wielce utrudnione bez uprzedniego, wcześniejszego i planowego przygotowania infrastruktury społecznej i technicznej oraz dysponowania przez organy kierowania (dowodzenia) wyczerpującymi informacjami w tym zakresie, koniecznymi dla poprawnego opracowania planów reagowania kryzysowego i podejmowania decyzji o użyciu dostępnych sił i środków, cywilnych i wojskowych.

W ogólnym ujęciu operacyjne przygotowanie obszaru działań połączonych OT i UP jest to część infrastruktury obejmująca obiekty inżynieryjne, logistyczne, telekomunikacyjne i instytucje przygotowane zawczasu lub doraźnie dla bazowania, rozwinięcia i działania OT i UP. Tworzy ją zarówno infrastruktura wojskowa jak i cywilna<sup>15</sup>.

Pierwsza grupa to m.in. baza koszarowa, place ćwiczeń, poligony, strzelnice; systemy obsługi garnizonowej; system telekomunikacyjny, transportowo-komunikacyjny; baza produkcyjna i techniczno-remontowa; składnice i magazyny; wojskowa baza lecznicza; urządzenia inżynieryjno-obronne; urządzenia radiotechniczne; lotniska, bazy morskie itp.

Druga grupa natomiast obejmuje głównie: obiekty zapewniające funkcjonowanie, szkolenie i obsługę poszczególnych podmiotów UP i ich autonomiczne podsystemy logistyczne; obiekty przemysłowe; systemy łączności i transportowe; techniczne systemy monitoringu, alarmowania i ostrzegania, budownictwo ochronne, stanowiska kierowania, bazę szpitalną i sanatoryjną; zbiorniki ppoż.; drogi ewakuacyjne; składnice żywności i materiałów sanitarno-medycznych oraz materiałów i konstrukcji budowlanych.

---

<sup>15</sup> J. Marczak, S. Dworecki, E. Piedziuk, W. Duda, *Operacyjne przygotowanie obszaru kraju do obrony*, Warszawa 1994, s. 8.

Uzyskanie wyczerpujących i wiarygodnych informacji o infrastrukturze obszaru działań będzie możliwe dzięki prowadzonym studiom operacyjnym, rozumianym jako stała działalność organów dowodzenia OT i organów kierowania UP w zakresie planowania, pozyskiwania, gromadzenia, opracowywania, aktualizacji i udostępniania informacji, jako podstawowego narzędzia dla organizacji i prowadzenia działań połączonych.

Wobec ciągłych zmian zasobów cywilnych i wojskowych konieczne jest:

- opracowanie zakresu, form i procedur pozyskiwania, gromadzenia, opracowywania i dystrybucji informacji;
- zobowiązanie zarządzających infrastrukturą do zgłoszenia zmian, planów modernizacji itp. właściwym organom;
- zapewnienie systematycznej wymiany informacji między organami administracji ogólnej a organami dowodzenia OT;
- opracowanie przez wszystkie podmioty działań połączonych „banków informacji” zgodnie z ich obszarem właściwości;
- zintegrowanie przez organy administracji ogólnej bazy danych odzwierciedlających zbiory informacji specjalistycznych (opracowywanych wycinkowo przez poszczególne podmioty działań OT i UP);
- zapewnienie praktycznego „bycia” i szkolenia OT i UP w obszarach planowanych działań połączonych i tym samym osiągnięcie przez ich uczestników doskonałej znajomości w zakresie zasobów i możliwości ich wyzyskania oraz orientacji w terenie.

Ważnym elementem prowadzenia studiów operacyjnych jest współdziałanie organów wojskowych w procesie opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego. Ze względu na przedmiot niniejszej pracy naukowej szczególne znaczenie ma udział tych organów wojskowych, które uczestniczą w opracowaniu planów na szczeblu regionalnym i lokalnym. Rola organów wojskowych polega ogólnie na wprowadzaniu wymagań obronnych do planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji lokalizacyjnych inwestycji budowlanych poprzez<sup>16</sup>:

<sup>16</sup> E. Czekaj, *Wojewódzki Sztab Wojskowy w nadzorowaniu obronnym rozbudowy infrastruktury województwa*, Myśl Wojskowa 4/2002.

- konsultowanie bądź uzgadnianie projektów założeń do planów zagospodarowania przestrzennego województwa, gminy oraz projektu tych planów;
- opiniowanie propozycji wskazań lokalizacyjnych, a także projektów realizacyjnych – ważniejszych z punktu widzenia obronności kraju – inwestycji budowlanych;
- w zakresie potrzeb obronności opiniowanie wniosków o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu inwestycji, ze szczególnym uwzględnieniem okoliczności mogących prowadzić do:
  - likwidacji kompleksu lub poszczególnych obiektów wojskowych;
  - uszczuplenia stanu posiadania nieruchomości wojskowych przez propozycję zajęcia na potrzeby cywilne (drogi itp.) części terenu danego kompleksu;
  - utrudniania funkcjonowania obiektów wojskowych przez projektowanie w sąsiedztwie linii wysokiego napięcia, rozdzielni energetycznych, gazociągów, zakładów przemysłowych;
  - naruszania zewnętrznych stref ochronnych obiektów wojskowych i zagrożenia bezpieczeństwa ludzi.

W celu usprawnienia współpracy podczas opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu OW powołano komisję do spraw uzgadniania i opiniowania planów lokalizacji inwestycji gospodarki narodowej, w skład których wchodzi przedstawiciele dowództw OW, WSzW oraz instytucji wojskowych, kompetencyjnie związanych z problematyką rozpatrywanych spraw.

Komisja ta w imieniu dowódcy OW opiniuje przedstawiane plany zagospodarowania różnego szczebla – do gminy włącznie.

Niezależnie od prac wymienionej komisji zgodnie z przepisami prawa na etapie przygotowania założeń do planu wojewódzkiego główni architekci wojewódzcy zobowiązani są do informowania WSzW i Wydziałów Zarządzania Kryzysowego o potrzebach składania przez te instytucje – wniosków obronnych (wymagań, postulatów).

Należy zaznaczyć, że planowanie przestrzenne jest domeną samorządów terytorialnych. Jednak podstawowym szczeblem koordynującym współpracę administracji ogólnej (rządowej i samorządowej) z organami wojskowymi i innymi

podmiotami w tym zakresie powinien być urząd wojewody – jako odpowiedzialny za bezpieczeństwo na obszarze województwa.

Jednocześnie bardzo istotnym elementem wymagającym regulacji prawnej<sup>17</sup> jest prowadzenie na szczeblu WSzW studiów operacyjnych stosownie do przewidywanego zagrożenia militarnego w zakresie:

- zbierania, gromadzenia i aktualizowania danych dotyczących warunków społeczno-politycznych, fizyczno-geograficznych, ekonomicznych i infrastruktury pod kątem obronności kraju;
- systematycznej analizy i oceny zmian w obrębie obszarów, rejonów, obiektów terenowych, przeszkód wodnych i elementów infrastruktury technicznej istotnych dla obronności;
- określenie możliwości wykorzystania miejscowych zasobów infrastruktury mieszkalnej, technicznej na potrzeby obronności, w tym SZ RP;
- opracowania postulatów i wniosków w zakresie obronności oraz ich wdrażanie w procesie zagospodarowania przestrzennego regionu.

Obowiązek prowadzenia studiów operacyjnych w aspekcie obronności powinien również spoczywać na WKU na terenie odpowiadającym ich obszarom odpowiedzialności administracyjnej.

Pozostałe podmioty, każdy stosownie do określonych przepisami prawa obszarów zadaniowych, powinien odpowiadać za prowadzenie studiów zarówno w aspekcie zagrożeń militarnych jak i niemilitarnych.

Suma tych „wycinkowych” studiów tworzyłaby pełne odwzorowanie informacji stanowiących podstawę połączonego planowania działań OT i UP.

#### **4.2.4. Przygotowania organizacyjne OT i UP**

Organizacja i funkcjonowanie wszystkich struktur w państwie, w tym UP i OT, jest usankcjonowana w konstytucji, ustawach i szczegółowych rozporządzeniach określających ramy prawne działania podmiotów cywilnych i wojskowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego.

---

<sup>17</sup> Chodzi o zapewnienie dostępu do baz danych instytucji cywilnych.

Z analizy stanu prawnego Polski jednoznacznie wynika, że w czasie pokoju zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego spoczywa na UP, który prawnie, organizacyjnie i funkcjonalnie ma sprostać codziennym, zwyczajnym, rutynowym zagrożeniom życia, mienia i środowiska.

Natomiast siły zbrojne, w tym przede wszystkim OT w czasie pokoju pozostają w „stanie uśpienia” ograniczając swoją aktywność do szkolenia oraz utrzymania stałej gotowości bojowej, podczas gdy większa część stanu osobowego jest w rezerwie.

Jednak w sytuacjach kryzysowych warunki diametralnie zmieniają się. Wówczas skala zagrożeń i potrzeb wzrasta wielokrotnie, czasami kilka tysięcy razy. W takiej sytuacji UP właściwie nie ma żadnej możliwości zwiększania swych zdolności ratowniczych czy ochronnych (poza manewrem sił, np. policyjnych czy strażackich z innych obszarów).

Innymi słowy UP nie ma zdolności, nie cechuje się mobilizacyjnością – czyli właściwością szybkiego zwiększenia kilka czy kilkanaście razy swych zdolności wykonawczych. Jediną strukturą państwa wyróżniającą się mobilizacyjnością jest wojsko, a zwłaszcza OT z uwagi na bliskie, terytorialne rozmieszczenie rezerw osobowych.

Oprócz dyspozycyjności i mobilności oraz mobilizacyjności OT powinna dysponować możliwościami wykonawczymi przydatnymi w sytuacjach kryzysowych wynikłych z zagrożeń militarnych, jak prowadzenie prac ratunkowych, ochronnych, ewakuowania, prac inżynierskich, odkażania i dezaktywacji, pomocy medycznej i innych prac o charakterze logistycznym.

Powyższa konstatacja nakreśla ogólny kierunek przygotowania OT i UP do prowadzenia działań połączonych. Podkreślić jednak należy, że podmioty UP niezależnie od charakteru sytuacji kryzysowej będą realizowały swoje ustawowe zadania w zasadzie w stałych strukturach organizacyjnych<sup>18</sup>. Koniecznością zatem staje się dostosowanie struktur organizacyjnych, wyposażenia i wyszkolenia specjalistycznego OT do realizacji zadań wsparcia na rzecz komponentu cywilnego. Chodzi zatem o uzyskanie takiego stanu organizacyjnego, aby obydwie podmioty

---

<sup>18</sup> Uwaga ta nie dotyczy policji i straży pożarnych, które mogą zwiększyć swoje stany osobowe w drodze mobilizacji.

działań połączonych dysponowały wzajemnie uzupełniającym się potencjałem organizacyjnym i wykonawczym, którego skoordynowane wyzyskanie pozwoli na skuteczne reagowanie w sytuacjach kryzysowych wywołanych zarówno zagrożeniami militarnymi jak i niemilitarnymi.

Przygotowanie w takim zakresie OT należy potraktować jako wyzwanie. Zatem myślą przewodnią zabiegów organizatorskich, technicznych i szkoleniowych powinno być zapewnienie wiarygodności potencjału OT angażowanego do wsparcia UP.

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 państwa i struktury 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, w myśl której powiat staje się zasadniczym poziomem reagowania kryzysowego. Tym samym powiat byłby podstawowym ogniwem organizacyjnym działań połączonych OT i UP. Przyjmując, że proces budowy struktur OT będzie rozłożony w czasie, jako priorytet dyslokacji jednostek należy przyjąć aktualne i przewidywane zagrożenia niemilitarne. Zagrożenia te powinny również decydować o strukturze organizacyjnej i wyposażeniu poszczególnych jednostek. Potrzeby zatem lokalne powinny decydować o ostatecznym kształcie organizacyjnym tworzonych jednostek.

**Specjalizacja** natomiast powinna przejawiać się w tworzeniu specjalistycznych jednostek wojskowych – obrony przeciwchemicznej, inżynieryjnych inn., które wspólnie z podmiotami UP 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 SZ RP należy uznać jako wyjście naprzeciw potrzebom władz cywilnych i społeczeństwa i należy oczekiwać, że ich zasadniczy kierunek będzie utrzymany. Szef Sztabu Generalnego WP gen. Cz. Piątas stwierdził bowiem: *„Pion ratowniczy w zasadzie zakończyliśmy formować. Jednostki znajdują się tam, gdzie jest najwięcej powodzi, pożarów lasów, gdzie funkcjonuje przemysł chemiczny. Zmieniamy natomiast przeznaczenie grupy jednostek piechoty OT (...) pojawiły się (...) inne potrzeby obronne. Jedną z nich jest*

wzmocnienie działań antyterrorystycznych, np. poprzez ochronę ważnych obiektów, posterunki, patrolowanie, pościg, konwojowanie kolumn itp. (...) Zadania dotyczą także wsparcia służb MSWiA i lepszej niż dzisiaj z nimi współpracy, w tym w przeciwdziałaniu zagrożeniom terrorystycznym. Jednostki OT to wojska dowódców okręgów wojskowych, ściśle związane ze swoimi regionami, a struktura organizacyjna batalionów OT musi także odpowiadać miejscowym potrzebom<sup>19</sup>.

Kolejny problem przygotowania OT i UP do działań połączonych związany jest z zapewnieniem stałej łączności. Jak bowiem wykazały doświadczenia z katastrofalnej powodzi w 1997 r. jednostki wojskowe wydzielone do działań przeciwpowodziowych nie dysponowały sprzętem łączności kompatybilnym z systemem cywilnym. Należy zatem podjąć działania zmierzające do zapewnienia wielowariantowej 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.

W sytuacjach ekstremalnych może jednak dochodzić do paraliżu łączności cywilnej. Wówczas wojsko powinno udostępnić własne (autonomiczne) systemy łączności polowej, śmigłowce i inne środki transportowe, które w ostateczności będą stanowiły jedyną gwarancję zapewnienia ciągłości dowodzenia i kierowania.

#### **4.2.5. Zabezpieczenie logistyczne**

Przygotowanie zawczasu działań połączonych OT i UP pod względem logistycznym wymaga rozwiązania następujących problemów:

- prognozowanie potrzeb logistycznych;
- stan i możliwości logistyczne poszczególnych podmiotów działań połączonych;
- wykorzystanie zasobów miejscowych środków materiałowych i infrastruktury;

<sup>19</sup> *Rozrachunki strategiczne*. Rozmowa z gen. Czesławem Piątasem, Szefem Sztabu Generalnego WP, „Polska Zbrojna” z 5.10.2003.

- wykorzystanie stacjonarnej bazy leczniczej;
- sposób i tryb rozliczeń finansowych;
- koordynacja zadań zabezpieczenia logistycznego.

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

W przypadku natomiast działań, którym towarzyszą straty wśród ludności i zniszczenia substancji materialnej prognozowanie potrzeb logistycznych musi uwzględniać nie tylko potrzeby cywilnych i wojskowych podmiotów działań połączonych ale również obejmować potrzeby ludności, głównie w zakresie pomocy medycznej, zakwaterowania i zapewnienia środków niezbędnych do przeżycia. Ten aspekt prognozowania jest domeną komórek logistycznych organów administracji ogólnej, z mocy prawa zobowiązanych do zapewnienia warunków socjalno-bytowych ludności na administrowanym obszarze.

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

Ważną rolę w bilansowaniu potrzeb i możliwości odgrywają wcześniej opracowane i systematycznie uzupełniane banki danych tworzone dla potrzeb studiów operacyjnych obszarów wspólnych działań OT i UP. Ich integralną część powinny

stanowić zestawienia możliwości stacjonarnych wojskowych jednostek logistycznych, rozmieszczonych na lub w pobliżu obszarów przewidywanych działań, takich jak:

- rejonowe bazy materiałowe (RBM) przeznaczone do gromadzenia, przechowywania i dystrybucji środków zaopatrzenia oraz zaopatrywania stacjonujących w ich rejonie odpowiedzialności oddziałów gospodarczych. Jednostkami wykonawczymi RBM są składy materiałowe oraz poligonowe punkty zaopatrzenia materiałowego;
- okręgowe warsztaty techniczne (OWT) oraz rejonowe warsztaty techniczne (RWT). Ich jednostkami wykonawczymi są warsztaty remontowe: pojazdów mechanicznych, uzbrojenia, sprzętu łączności i informatyki, sprzętu specjalistycznego itp.;
- wojskowe rejony lecznicze (WRL) przeznaczone do udzielania rannym i chorym specjalistycznej pomocy medycznej oraz rehabilitacji. Ponadto pełnią one rolę bazy zaopatrzenia w sprzęt i materiały medyczne dla służby zdrowia jednostek wojskowych. Jednostkami wykonawczymi WRL są szpitale wojskowe, wojskowe szpitale rezerwowe, wojskowe szpitale dla lekko rannych, zmilitaryzowane szpitale garnizonowe, wojskowe specjalistyczne przychodnie lekarskie oraz rejonowe bazy zaopatrzenia medycznego;
- bazy amunicji przeznaczone do gromadzenia, przechowywania i dystrybucji środków bojowych;
- stacjonarne kompanie sanitarne przeznaczone do wykonywania remontów pierwszego stopnia uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Uwzględnianie tych elementów w planach reagowania kryzysowego w części logistycznej jest tym bardziej konieczne, że jak stwierdzono w rozdziale trzecim: „*Sily i środki logistyki wojskowej są niezastępowalne w sytuacjach nagłych i nieoczekiwanych*”. Zasadność powyższej tezy potwierdzają doświadczenia z powodzi w 1997 r.<sup>20</sup>:

- ze środków będących w dyspozycji wojska przekazano powodzianom wiele ton żywności, tysiące koców, materacy, namiotów, butów itp.;

<sup>20</sup> *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludności i środowiska*, pod kier. A. Włodarskiego, BBN Warszawa 1997, s. 27.

- w wojskowych placówkach medycznych udzielono pomocy kilku tysiącom ofiar powodzi, a hospitalizowano ponad 600 osób; przekazano wiele szczepionek, materiałów opatrunkowych itp. środków medycznych na ogólną sumę ponad 1 mln PLN;
- dla potrzeb akcji przeciwpowodziowej wydzielono 275 transporterów pływających, 80 śmigłowców, 6 samolotów, 2400 samochodów ciężarowo-terenowych, ok. 1000 pojazdów specjalnych, 65 zestawów niskopodwoziowych oraz setki cystern, łodzi, agregatów prądotwórczych i sprzętu ratunkowego;
- ewakuowano ponad 80 tys. powodziń, z czego ponad 3500 osób za pomocą śmigłowców, które również przetransportowały około 1700 ton różnych ładunków. Samoloty transportowe dostarczyły w rejon powodzi 90 tys. worków oraz 190 ton darów.

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

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

Komórki logistyczne organów dowodzenia OT powinny koordynować realizację zadań stacjonarnej logistyki wojskowej na rzecz własnych i cywilnych podmiotów działań połączonych i administracji ogólnej. Natomiast komórka logistyczna (np. grupa zabezpieczenia logistycznego zespołu reagowania kryzysowego) powinna koordynować w zakresie ogólnym całość działalności logistycznej realizowanej na rzecz wszystkich podmiotów działań połączonych

i ludności na administrowanym obszarze. Ponadto komórka ta powinna koordynować działalność organizacji pozarządowych włączających się do działań związanych z niesieniem pomocy poszkodowanym. Wymaga to doskonałej znajomości potrzeb lokalnych dla ukierunkowania wysiłków, po to by pomoc dostarczona tam, gdzie jest ona aktualnie najbardziej potrzebna.

#### 4.2.6. Szkolenie

Niewątpliwie szkolenie jest jednym z zasadniczych elementów przygotowania OT i UP do działań połączonych, a zarazem podstawowym narzędziem oceny stanu przygotowania organów dowodzenia i kierowania oraz sił wykonawczych poszczególnych podmiotów do realizacji wspólnych zadań w sytuacjach kryzysowych.

Ogromne doświadczenia zgromadzone w ostatnich latach podczas ćwiczeń i innych przedsięwzięć szkoleniowych w siłach zbrojnych prowadzonych na różnych szczeblach z udziałem podmiotów UP<sup>21</sup> pozwalają na sformułowanie wniosków o charakterze metodycznym i organizacyjnym, które należałoby uwzględnić podczas opracowywania założeń szkoleniowych działań połączonych OT i UP:

- ćwiczenia (gry) powinny być poprzedzone starannym szkoleniem przygotowawczym, podczas którego jego uczestników należy zapoznać z organizacją pracy na stanowiskach funkcyjnych i w zespołach, głównymi zadaniami w poszczególnych etapach, obiegiem informacji wewnątrz zespołów i między zespołami, wymaganiami w zakresie formy i treści opracowywanych dokumentów;
- powszechną praktyką ćwiczeń prowadzonych nawet na szczeblu centralnym z udziałem władz państwowych jest tworzenie ćwiczących zespołów *ad hoc*, co w istotny sposób utrudnia osiąganie zakładanych celów szkoleniowych z uwagi na wydłużający się czas niezbędny na „rozwuch” ćwiczenia i jakość proponowanych rozwiązań. Dążyć zatem należy do zapewnienia udziału w przedsięwzięciach szkoleniowych stałych zespołów, członkowie których na co dzień zajmują się

---

<sup>21</sup> Chodzi m.in. o ćwiczenia „CRISTAL-EAGLE” i „STRONG RESOLVE” oraz ćwiczenie CRISEX. Szerzej: *Obrona terytorialna w realizacji zadań państwa gospodarza pk. „GOSPIODARZ”, studium analityczne cz. II*, Warszawa 2002, s. 122-125.

problematyką mającą ścisły związek z przedmiotem ćwiczeń i gier. Chodzi o to, by z jednej strony, w pełni wykorzystywać w szkoleniu wiedzę fachową ćwiczących, z drugiej natomiast – by podejmowane problemy szkolenia inspirowały kierunki i treść działań zawodowych;

- ważnym zadaniem organizatorów szkolenia jest zapewnienie udziału czołowych osób kierowniczych uczestniczących instytucji (podmiotów) co niewątpliwie nadaje działalności szkoleniowej właściwą i wysoką rangę. Ponadto wpływa mobilizująco na pracę podległych służbowo komórek organizacyjnych i osób funkcyjnych;
- w ćwiczeniach z udziałem wielu podmiotów wojskowych i cywilnych należy dążyć do integrowania ich działań na rzecz jasno sprecyzowanego wspólnego celu. Wymaga to kształtowania postaw zorientowanych pozytywnie na rozwiązywanie problemów i pokonywanie trudności wynikających, np. z niedoskonałości przepisów prawa lub ograniczeń finansowych;
- wspólne cywilno-wojskowe przedsięwzięcia szkoleniowe to doskonała okazja, którą należy wykorzystać do tworzenia forum wymiany poglądów i informacji o poszczególnych podmiotach, ich możliwościach i potrzebach oraz do wzajemnego poznawania się uczestników;
- w przypadku nowej problematyki, a taką są niewątpliwie połączone działania OT i UP, organizatorzy szkolenia muszą szczególnie starannie dobierać cele i zagadnienia szkoleniowe, zgodnie z podstawową zasadą dydaktyczną: stopniowania trudności;
- wspólne ćwiczenia powinny stanowić zasadniczy „poligon doświadczalny” do weryfikacji rozwiązań organizacyjnych i formułowania rozwiązań prawnych;
- ćwiczenia i gry decyzyjne (wojenne) nie mogą być traktowane jako „okresowe akcje”, które mobilizują zespół autorski i ćwiczące zespoły do wzmożonego wysiłku w celu rozwiązania postawionego problemu (zadania) i kończyć się wraz z zakończeniem omówienia ćwiczenia. Muszą one stanowić zamknięcie określonego etapu prac i tworzyć jednocześnie podstawę planowania, organizowania i doskonalenia przyjętych rozwiązań. Ważną zatem rolę powinny spełniać zespoły studyjne, których głównym zadaniem jest zbieranie doświadczeń,

ich uogólnianie i formułowanie wniosków dotyczących praktycznych rozwiązań, adresowanych do konkretnych podmiotów. Natomiast organizator szkolenia powinien zapewnić ich rozpowszechnianie i popularyzację;

- główne kierunki działalności szkoleniowej organizatorów szkolenia w zakresie działań połączonych powinny wynikać z rodzajów tych działań (omówionych w rozdziałach pierwszym i trzecim) wyselekcjonowanych stosownie do miejscowych zagrożeń oraz potrzeb i możliwości ich likwidacji.

W świetle powyższych wniosków można sformułować następujące wymogi systemu szkolenia w zakresie działań połączonych OT i UP w sytuacjach kryzysowych:

1. **Przygotowanie.** Problematyka działań połączonych OT i UP ze względu na swój złożony, wielopodmiotowy charakter wymaga starannego przygotowania, zarówno indywidualnego poszczególnych osób funkcyjnych jak i instytucji (jednostek organizacyjnych, organów itp.) uczestniczących w przedsięwzięciach szkoleniowych, szczególnie w ćwiczeniach z elementami praktycznego działania wielu podmiotów. W ramach szkolenia podstawowego oraz w etapie przygotowania ćwiczeń należy preferować następujące formy szkolenia: informacje, wykłady, dyskusje, warsztaty i gry problemowe. W rezultacie zarówno osoby funkcyjne jak i ćwiczące organy wykonawcze powinny: znać swoją rolę w ćwiczeniu, wiedzieć: co, kiedy i jak robić, z kim, kiedy i w jakim zakresie współpracować, komu udzielić i od kogo oczekiwać wsparcia.
2. **Koordinacja.** Szkolenie, a przede wszystkim organizacja ćwiczeń z udziałem wielu podmiotów, wymaga skoordynowania w czasie i przestrzeni działań różnych instytucji, połączenia ich wysiłków wspólnymi celami i zadaniami na kanwie jednolitych założeń operacyjno-taktycznych. W świetle przygotowanego projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szkolenia obronnego koordynację i nadzór nad procesem planowania i realizacją szkolenia sprawują:
  - Prezes Rady Ministrów poprzez Ministra Obrony Narodowej – w odniesieniu do szkolenia organizowanego przez ministrów i wojewodów;
  - wojewodowie – w odniesieniu do szkolenia organizowanego przez marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów (lub prezydentów miast).

Do zadań koordynatorów szkolenia należy w szczególności:

- wytyczanie głównych kierunków szkolenia odpowiednio dla ministrów i wojewodów raz na 5 lat, a dla pozostałych organów raz na rok;
- akceptowanie planów szkolenia w części dotyczącej terminów i problematyki szkolenia.

Ze względu na wyżej wymieniony zakres odpowiedzialności w ramach koordynacji działalności szkoleniowej można stwierdzić, że ma ona charakter koordynacji ogólnej. Natomiast z punktu widzenia działalności praktycznej – z uwagi na złożoność działań połączonych i konieczność wyodrębnienia podmiotów wspierających i wspieranych (wiodących) – celowe jest powoływanie koordynatorów merytorycznych. Rolę tę powinni spełniać szefowie (kierownicy) podmiotów, które realizują główne zadania w działaniach połączonych i na nich powinien spoczywać główny ciężar przygotowania ćwiczenia – opracowania założeń planu ćwiczenia i nadzór nad jego przebiegiem.

3. **Integracja** działalności szkoleniowej polega na połączeniu przedsięwzięć szkoleniowych prowadzonych w różnych podmiotach na wszystkich poziomach organizacyjnych w spójny system działań. Osiąga się to poprzez formułowanie wspólnych celów, dobór właściwych treści i form szkolenia – wzajemnie ze sobą powiązanych i uzupełniających się.
4. **Łączenie** teorii z praktyką ma na celu przede wszystkim wyzyskanie doświadczeń, uogólnień i wniosków do rozwiązywania problemów praktycznych, będących przedmiotem ćwiczeń oraz umożliwić wykorzystanie nabytej wiedzy i umiejętności w działalności bieżącej poszczególnych podmiotów. Ponadto działalność szkoleniowa powinna weryfikować wypracowane koncepcje (rozwiązania) przed ich wdrażaniem.
5. **Ekonomizacja** szkolenia polega na starannym wyborze podmiotów ćwiczących z punktu widzenia wiodącego rodzaju działań połączonych. Ćwiczyć należy głównie te elementy, które mają zasadnicze znaczenie dla ostatecznych rezultatów połączonych działań. Szkolenie praktyczne (rozwijanie, działanie) wybranych elementów powinno być okazją do prezentacji (pokazów) dla jak największej ilości uczestników działań połączonych na danym poziomie organizacyjnym.

6. **Ciągłość** doskonalenia systemu szkolenia jest wymogiem usprawniania nie tylko działalności szkoleniowej ale również systematycznego usprawniania działań ćwiczących podmiotów OT i UP w ich działalności bieżącej (ustawowej, statutowej). Każde ćwiczenie powinno być impulsem do rozwiązywania kolejnych problemów, każde wypracowane rozwiązanie powinno być przedmiotem kolejnych ćwiczeń.
7. **Elastyczność.** Tworzony system szkolenia w zakresie działań połączonych OT i UP musi być systemem otwartym, podatnym na zmiany w zakresie celów, treści i form szkolenia, stosownie do zmieniających się warunków operacyjnych, zagrożeń, rozwoju infrastruktury lub zmieniających się priorytetów w dziedzinie bezpieczeństwa.

## ZAKOŃCZENIE

Problematyka zakończonych badań, obejmująca względnie nową w organizacji bezpieczeństwa wojskowo-cywilną formę **połączonych działań OT i UP w sytuacjach kryzysowych** jest współcześnie, na progu XXI wieku, jednym z priorytetowych wyzwań dla skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom zarówno w Polsce, jak i w większości demokracji zachodnich na czele ze Stanami Zjednoczonymi. To właśnie tragiczne doświadczenie ataku terrorystycznego z 11.09.2001 r. wzbudziło potężny impuls w kierunku ścisłego łączenia wszystkich instytucji i organizacji państwa – wojskowych i cywilnych we wspólne działania w zapobieganiu i przeciwdziałaniu współczesnym zagrożeniom, z terroryzmem na czele.

W Polsce wcześniej, bo już po doświadczeniach katastrofalnej powodzi w lipcu 1997 r., które wykazało niemalże kompletne nieprzygotowanie struktur cywilnych i wojskowych do skutecznego reagowania w sytuacji kryzysu niemilitarnego raport Biura Bezpieczeństwa Narodowego<sup>1</sup> określił, iż *„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. Szczególne zadania w tym względzie mogą spełniać 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”*.

Wyniki badań ujęte w opracowaniach kończących obydwa etapy prac badawczych wyszły naprzeciw powyższym wyzwaniom bezpieczeństwa i ujmują oparte na doświadczeniach polskich i obcych **uporządkowany zbiór wiedzy** o połączonych działaniach OT i UP w sytuacjach kryzysowych wraz z wizją przygotowania i doskonalenia skierowaną do praktyki.

<sup>1</sup> *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludności i środowiska*, BBN, Warszawa 1997 r., s. 28.

Przeprowadzone badania potwierdziły **trafność zasadniczych tez hipotezy badawczej**, a mianowicie:

- Działania połączone OT i UP będą podstawową formą organizacyjną pełnego, synergicznego wyzyskania ich potencjału obronnego w zapewnieniu skutecznej obrony narodowej na szczeblu terytorialnym. Równocześnie połączone działania OT i UP będą podstawową formą wsparcia terytorialnego działań własnych wojsk operacyjnych oraz wsparcia narodowego wojsk sojusznicznych w operacjach na terytorium Polski.
- Przez połączone działania OT i UP można rozumieć ich wspólne, skoordynowane w czasie i przestrzeni użycie w realizacji zadań obrony miejscowej stosownie do możliwości i przeznaczenia obydwóch komponentów, polegające na wzajemnym wspieraniu się skoordynowanym przez rządowy lub samorządowy organ administracji ogólnej.
- Istotą połączonych działań OT i UP będzie koordynacja i synchronizacja działań obydwóch komponentów podczas realizacji zadań w sytuacji kryzysowej, poprzez wykorzystanie ich zróżnicowanych możliwości tak, aby osiągnąć cel działań szybciej i sprawniej niż w wypadku oddzielnych (samodzielnych) działań.
- Przygotowanie połączonych działań OT i UP będzie polegało na: stworzeniu prawnych regulacji oraz procedur takich działań; szkoleniu, w miarę możliwości wspólnym, organów władzy, dowództw OT oraz komend i kierownictwa komponentu UP do połączonych działań; stworzeniu trwałych powiązań strukturalnych i funkcjonalnych OT z UP na szczeblu terytorialnym – głównie wojewódzkim i powiatowym; opracowaniu i wdrożeniu w proces szkolenia taktyki połączonych działań; osiągnięciu sprawności połączonych działań poprzez systematyczne ćwiczenie wspólnych działań oraz sporządzaniu i ciągłym uaktualnianiu planów połączonych działań – odpowiednio do narastania sytuacji kryzysowych.
- Koordynacja połączonych działań OT i UP będzie sprowadzać się do takiego skalania przez organy rządowe i samorządowe oraz dowódców, komendantów OT i UP, aby się wzajemnie wspierały i sobie pomagały, a co najmniej nie przeszkadzały. Koniecznym warunkiem koordynacji połączonych działań OT i UP

będzie ciągle, sprawne i wszechstronne informowanie wzajemne o sytuacji, wykonywanych zadaniach, zamiarach i potrzebach wsparcia lub pomocy.

Zespół badawczy z pokorą stwierdza, że w wysiłkach ogarnięcia tak olbrzymiego i złożonego obszaru działalności ludzkiej, a ponadto wojskowo-cywilnego jakim są połączone działania OT i UP zapewne nie wszystko i zapewne nie wszystko trafnie, czyli zgodnie z prawdą zostało zidentyfikowane, opisane i ujęte w model działań.

Jednocześnie zespół badawczy dostrzegł **celowość i potrzebę** kontynuacji bądź podjęcia dalszych badań w obszarze połączonych działań OT i UP nad następującymi **tematami (problemami)**:

- ➔ organizacja połączonych działań OT i UP w poszczególnych ich rodzajach (określonych przez cele): przeciwpowodziowe, antyterrorystyczne, w realizacji HNS, osłony granic, ochrony i obrony obiektów i rejonów;
- ➔ przygotowanie OT do połączonych działań OT i UP;
- ➔ szkolenie podmiotów połączonych działań OT i UP;
- ➔ włączenie społeczności lokalnych do połączonych działań OT i UP;
- ➔ koordynacja połączonych działań OT i UP z działaniami wojsk operacyjnych własnych i sojusznicznych;
- ➔ administracja ogólna w kierowaniu połączonymi działaniami OT i UP;
- ➔ operacyjne przygotowanie obszaru działań połączonych OT i UP;
- ➔ zabezpieczenie logistyczne działań połączonych OT i UP;
- ➔ organizacja monitoringu i rozpoznania, obiegu informacji, wykorzystania informatycznych baz danych;
- ➔ działania psychologiczne w sytuacjach kryzysowych, informowanie i pozyskanie przychylności społeczeństwa;
- ➔ dyslokacja i rozwijanie sił OT i UP do ochrony kraju, ludności i infrastruktury.

**BIBLIOGRAFIA**

1. AAP-6: NATO Glossary of Terms and Definitions, HQ Brussels 2003.
2. Analiza działań ratowniczych podjętych do zwalczania pożaru w Kuźni Raciborskiej opracowana przez Zespół Rządowy powołany przez wiceministra Goryszewskiego, Warszawa 1992.
3. Auf der Heide E., Disaster response. Principles of Preparation and Coordination, St. Luis, Boltimore, Toronto 1989.
4. Beaufre A., Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia. Warszawa 1969.
5. 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.
6. Chomiczewski K. i inni, Epidemiologia działań wojennych i katastrof, WIHiE, wyd. &-medica press, Bielsko-Biała 2001.
7. Cieślarczyk M., Chojnacki M., Radomyski A., Współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) w Siłach Zbrojnych (SP) RP (Civil – Military Cooperation), AON, Warszawa 2003.
8. Civilian Defence, project leader B. Harly, The National Board of Civil Emergency Dueparduess, Stockholm 1996.
9. Clausewitz C.v., O wojnie, Lublin 1995.
10. CONPLAN – United States Government Interagency Domestic Terrorism Concept of Operations Plan, Washington D.C. 2001.
11. Czekał E., Wojewódzki Sztab Wojskowy w nadzorowaniu obronnym rozbudowy infrastruktury województwa, Myśl Wojskowa 4/2002.
12. Decyzja Z-7 MON z 10 września 2002 r. Ministra Obrony Narodowej w sprawie Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON.
13. Disaster & Threat Levels, United States Army Forces Command, Fort McPherson, Georgia 2002.
14. Doktryna logistyczna sił lądowych, STANAG 2406.

15. Doktryna narodowa: Operacje Połączone OP/01, MON SG WP Szkol. 800/2002, Warszawa 2002.
16. Działania (operacje) połączone. Materiały z konferencji naukowej (tezy, referaty, głosy w dyskusji), AON, Warszawa 2002.
17. Encyklopedia Wojskowa (pod red. O. Laskowskiego), Tom II, Wyd. TWW i WIN-W, Warszawa 1932.
18. Fleming M. P., National Security Roles for the National Guard, Washington 2001.
19. Flis J., Współczesne uwarunkowania wsparcia i zabezpieczenia sił zbrojnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa Polski w NATO, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2003.
20. FM 100-19 Domestic Support Operations, HQ Department of The Army, US Marine Corps, Washington D.C. 1993.
21. FM 3-90 Tactics, HQ Department of the Army, Washington D.C. 2001, Appendix E: Rear Area and Base Security.
22. FM3-19.30: Physical Security, HQ Department of the Army, Washington D.C. 2001.
23. Gołąb Z., Rozwinięcie wojsk lądowych w wojnie współczesnej, Wyd. MON, Warszawa 1967.
24. Gołdyka L., W sprawie pojęcia przestrzeni społecznej, [w:] Społeczeństwo i przestrzeń zurbanizowana. Teksty źródłowe (oprac. M. Malikowski i S. Solecki), Wyd. WSP, Rzeszów 1999.
25. Griffin R.W., Podstawy organizacji i zarządzania organizacjami, PWN, Warszawa 1999.
26. Hawking S.W., Krótka historia czasu. Od wielkiego wybuchu do czarnych dziur, Warszawa 1990.
27. Homeland Defense Planning. A. WSD Task Force and Bulwarkz White Paper, Bulwarkz Defensive Solutions, <http://www.bulkwarz.com>, 25.11.2003.
28. Homeland Defense. DOD Needs to Asses the Structure of U.S. Forces for Domestic Military Misssins, GAO, Washington D.C. 2003.
29. International Military and Defense Encyclopedia, Waszyngton 1993.

30. Joint Pub 3-08, Interagency Coordination During Joint Operation, USA, 9 October 1996.
31. JP 3-07 Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, TJCS, Washington D.C. 1995.
32. JP 3-07.2 Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Antiterrorism, CJCS, Washington D.C. 1998, JP 3-08 Interagency Coordination During Joint Operations Vol. I, CJCS, Washington D.C. 1996.
33. JP-3-10: Joint Doctrine for Rear Area Operations, CJCS, Washington D.C.
34. Kitler W., Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja, System. Rozprawa habilitacyjna, „Zeszyty Naukowe” 2002.
35. Kodeks karny (tekst jednolity), Dz.U. nr 179 z 2003 r.
36. Koncepcja rozwoju Obrony Terytorialnej (Główne kierunki), Warszawa 1998.
37. Konieczny J., Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach, OW Garmond, Poznań – Warszawa 2001.
38. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.
39. Kotarbiński T., Hasło dobrej roboty, Warszawa 1975.
40. Kotarbiński T., Traktat o dobrej robocie, wyd. szóste, ZN im. Ossolińskich, Wrocław 1975.
41. Koziej S., Teoria sztuki wojennej, Wyd. Bellona, Warszawa 1993.
42. Koźmiński A.K., Obłój K., Zarys teorii równowagi organizacyjnej, Warszawa 1989.
43. Krzyżanowski L., Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu, wyd. II, PWN, Warszawa 1994.
44. Kulikowski R., Analiza systemowa i jej zastosowanie, Warszawa 1977.
45. Kwećka R., Działania czy operacje połączone?, „Myśl Wojskowa” 2003.
46. Leksykon Wiedzy Wojskowej, Wyd. MON, Warszawa 1979.
47. Liddel Hart, Strategia: działania pośrednie, Warszawa 1959.
48. Maciejczak P., Powódź..., „Gazeta Policyjna”, 2002.
49. Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji, Wrocław 1978.
50. Mała Encyklopedia Wojskowa, Wyd. MON, Warszawa 1967, 1971.
51. Manual for Civil Emergencies, Department of Defense, Washington D.C. 1994.

52. Marczak J., Dworecki S., Piedziuk E., Duda W., Operacyjne przygotowanie obszaru kraju do obrony, Warszawa 1994.
53. MC WP3-41.1. Rear Area Operations, US Marine Corps, Quantico 2000.
54. Michalski H., Strategia i taktyka Obrony Terytorium Kraju, Warszawa 1965.
55. Military Support to Civil Authority (MSCA). Resource Guide, NICI, camp San Luis Obispo 2001.
56. Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP pk. „MONITOR”. Część druga (opracowanie końcowe), AON, Warszawa 2002.
57. Morawski W., Globalizacja: wyzwania i problemy [w:] Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku (pod red. M. Marody), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
58. Moriu E., Spotkania XXI wieku, EL PAIS/Forum 3.11.1997.
59. Mossor S., Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny, Wyd. III, Warszawa 1986.
60. Niedźwiecki R., Instytucjonalne podejście w badaniach działań połączonych, „Myśl Wojskowa” 2003.
61. Nowak E., Logistyka wojskowa – zarys teorii, AON, Warszawa 2000.
62. Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów (pod red. naukową R. Jakubczaka), DW Bellona, Warszawa 2003.
63. Obrona terytorialna w realizacji zadań państwa gospodarza pk. „GOSPODARZ”, studium analityczne, cz. II, Warszawa 2002.
64. Obrusiewicz M.A., Koordynacja i synchronizacja działań połączonych w kryzysie międzynarodowym, „Myśl Wojskowa” 2003.
65. Obrusiewicz M.A., Wielonarodowe połączone siły zadaniowe CJTF, AON, Warszawa 2002.
66. Operacje połączone, Szt. Gen. Wewn. 3/20/2001.
67. Operacje reagowania kryzysowego. Studium teoretyczne (pod kier. naukowym R. Wróblewskiego) AON, Warszawa 2002.
68. Paradowska J., Próba wody, „Polityka” 1997.
69. Piskozub A., Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich, ZN im. Ossolińskich, Wrocław 1987.

70. Popper K., Nieustanne poszukiwania, autobiografia intelektualna, Kraków 1997.
71. Projekt ustawy z 19.09.2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz zmianie niektórych innych ustaw – tekst ustawy przekazany aktualnie pod obrady Senatu RP.
72. Przestrzeń w nauce współczesnej (pod red. S. Symotiuka i G. Nowaka), Wyd. UMC-S, Lublin 1998.
73. Przygotowanie i koordynacja połączonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych, część pierwsza, Warszawa 2002.
74. Pszczołowski T., Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978.
75. Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludności i środowiska, BBN, Warszawa 1997.
76. Redelbach A., Wstęp do prawodawstwa, Poznań 1995.
77. Reuner M., National Security. The Economic and environmental dimension, "Wordwatch Institute", 5/1089.
78. Rinaldo M., Homeland Security in an Era of Risk, "A Common Perspective" 2002.
79. Rostker B., The National Guard and Homeland Security, RAND, Pittsburgh 2001.
80. Rozrachunki strategiczne. Rozmowa z gen. Czesławem Piątasem, Szefem Sztabu Generalnego WP, „Polska Zbrojna” z 5.10.2003.
81. Sawkin W., Podstawowe zasady sztuki operacyjnej i taktyki, Warszawa 1974.
82. Skibiński F., Rozważania o sztuce wojennej, Warszawa 1972.
83. Skibiński M., Uderzenie wody, „Polska Zbrojna” 2001.
84. Śladkowski S., Mazurek Z., Obrona przeciwchemiczna a zagrożenie w czasie pokoju i wojny, AON, Warszawa 1999.
85. Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1979 i 1981.
86. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, (pod kier. B. Balcerowicza), wyd. czwarte, AON, Warszawa 2002.
87. Stankiewicz W., Nowe trendy we współczesnej logistyce zachodniej, AON, Warszawa 1995.
88. Stoner J.A.F., Fueeman R.E., Gilbert D.R., Kierowanie, AON, Warszawa 1998.

89. Strategia bezpieczeństwa RP przyjęta przez RM i podpisana przez Prezydenta w 2003 r.
90. Studium planu strategicznego Polski przeciw Niemcom Kutrzeby i Mossora, Warszawa 1987.
91. Sun Tzu, Sztuka wojny, Warszawa 1994.
92. Światło A., Prawne i organizacyjne rozwiązania wojskowego wsparcia w sytuacjach klęsk i katastrof [w:] Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa, AON, Warszawa 2003.
93. Szulc B., O wojnie, wojsku i żołnierzach dla żołnierzy, Toruń 1995.
94. The CJCMTF has moved, <http://www.nato.int/sfor/cimic/cjemtf/t990921h.htm>, 20.08.2003.
95. Treadwell M.E. (opracowanie), Hurricane Carla, Departament of Defence, Office of Civil Defence Region 5, Deuton, Texas 1961.
96. Ustawa z dnia 25 lipca 2001 o Państwowym Ratownictwie Medycznym, DzU nr 113, poz. 1207.
97. Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 25, poz. 253.
98. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 45 poz. 498.
99. Ustawa z dnia 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych, Dz.U. nr 66 z 1999 r., poz. 751.
100. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, DzU nr 78 z 1990 r., poz. 462.
101. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. nr 90 z 1998 r., poz. 575.
102. Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, art. 3.1. Dz.U. 1999, nr 98, poz. 1150.
103. Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, DzU z 2001 r., nr 0127, poz. 298.
104. Ustawa z dnia 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej, DzU nr 62, poz. 558.

105. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz.U. nr 77, poz. 335.
106. Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 41, poz. 365.
107. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, art. 11, ust 1, Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 985 (z późn. zmianami).
108. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, art. 137, Dz.U. z 2002 r., nr 21, poz. 205.
109. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, art. 1 i 3, Dz.U. z 1997 r., nr 114, poz. 740 (z późn. zmianami).
110. Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium.
111. Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej, Dz.U. z 1999, nr 66, poz. 752.
112. Ustawa z dnia 24 lipca 1994 r. o Służbie Celnej, Dz.U. nr 72, poz. 802.
113. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, art. 1, Dz.U. z 2002 r., nr 147, poz. 1229.
114. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o PSP, Dz.U. z 1991, nr 81, poz. 351.
115. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2001, nr 62, poz. 627.
116. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, w: Dz.U. z 1995 r. nr 88, poz. 439.
117. Ustawa z dnia 29 października 1974 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Ochronę Przeciwpożarową.
118. 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, Dz.U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301.
119. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, art. 19.

120. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.
121. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.
122. Węclawowicz G., *Przestrzeń i społeczeństwo współczesnej Polski. Studium z geografii społeczno-gospodarczej*, Wyd.Nauk.PWN, Warszawa 2002.
123. Wiatr M., Gawliczek P., *Problematyka działań połączonych w Akademii Obrony Narodowej*, „Myśl Wojskowa” 2001.
124. Wiatr M., *Podstawowe założenia operacji połączonych. Wykład habilitacyjny*, AON, Warszawa 1998.
125. Wiatr M., *Zasady i procedury przygotowania oraz prowadzenia kampanii (operacji) Wielonarodowych Połączonych Sił Sojuszu*, AON, Warszawa 2000.
126. Wiercioch R., *Państwowa Straż Pożarna w działaniach ratowniczych w przypadku zagrożeń niemilitarnych i militarnych RP*, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2003.
127. Wojnarowski J., *Interpretacja zadań dla organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa RP*, AON, Warszawa 2003.
128. Wojnarowski J., *Utrzymanie i podnoszenie gotowości obronnej państwa w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2002.
129. *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa. Część 1. Pojęcie, istota i rozwiązania prawno-organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce i innych państwach (pod kier. naukowym W. Kitlera)*, AON, Warszawa 2003.
130. *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa” – materiały z seminarium przeprowadzonego w dniu 09.04.2003 r. na Wydziale Strategiczno-Obronnym*, Warszawa 2003.
131. Wojtyś A., *Wojsko z (podwójnym) sensem*, „Polska Zbrojna” 2002.
132. *Wspólna doktryna dla operacji innych niż wojna (USA)*, Jonit Pub 3-07, 1995.
133. Zawjałow I., *Szybkość, czas i przestrzeń w wojnie współczesnej*, Wyd. MON, Warszawa 1967.
134. Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969.

## ZALĄCZNIKI

1. Diagnoza zagrożeń i potrzeb ratowniczych
2. Powszechna obrona narodowa – wsparcie wojskowe i wsparcie cywilne dla wojsk
3. Struktura obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w III RP/2003
4. Wykaz organów i jednostek organizacyjnych centralnej i terenowej administracji rządowej w województwie
5. Znaczenie czynnika czasu w reagowaniu kryzysowym oraz miejsca i roli działań przygotowawczych, zapobiegawczych i uprzedzających
6. Idea proponowanego sposobu określenia rodzajów i poziomów zagrożenia oraz stopni gotowości kryzysowej: „Narodowy system ostrzegania o zagrożeniach i stopni gotowości kryzysowej”
7. Terytorialny system monitoringu i rozpoznania
8. Zażegzczenia dyslokacji służb, inspekcji, straży i jednostek angażowanych w reagowanie kryzysowe – w związku z celem podejmowanych działań, rejonizacją skupisk ludzkich i infrastruktury oraz występowaniem potencjalnych zagrożeń
9. Wielowarstwowa struktura sił reagowania oraz rodzaje reagowania na zdarzenia – w związku z ich charakterem
10. Poziomy zarządzania reagowaniem oraz skala i zdolności potencjału reagowania
11. Rozwinięcie operacyjne sił reagowania – ugrupowanie sił OT i UP
12. Struktura połączonych sił zadaniowych OT i UP (zgrupowania) – przykłady możliwych wariantów rozwiązań organizacyjnych
13. Tworzenie zgrupowań połączonych sił zadaniowych OT i UP z wykorzystaniem stałych modułów funkcjonalnych – przykłady
14. Ochrona i obrona kraju a rodzaje wsparcia
15. Rodzaje i zakres kierowania w działaniach połączonych OT i UP
16. Model rzeczowo-funkcjonalny koordynacji połączonych działań cywilno-wojskowych
17. Model struktury sztabu połączonego w działaniach o „małej” skali
18. Model struktury sztabu połączonego w „duże” operacji

19. Proces formułowania kierunków przygotowania i doskonalenia działań połączonych OT i UP
20. Model działań połączonych OT i UP
21. Struktura doktryny działań połączonych OT i UP
22. Model zintegrowanego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych

Załącznik 1

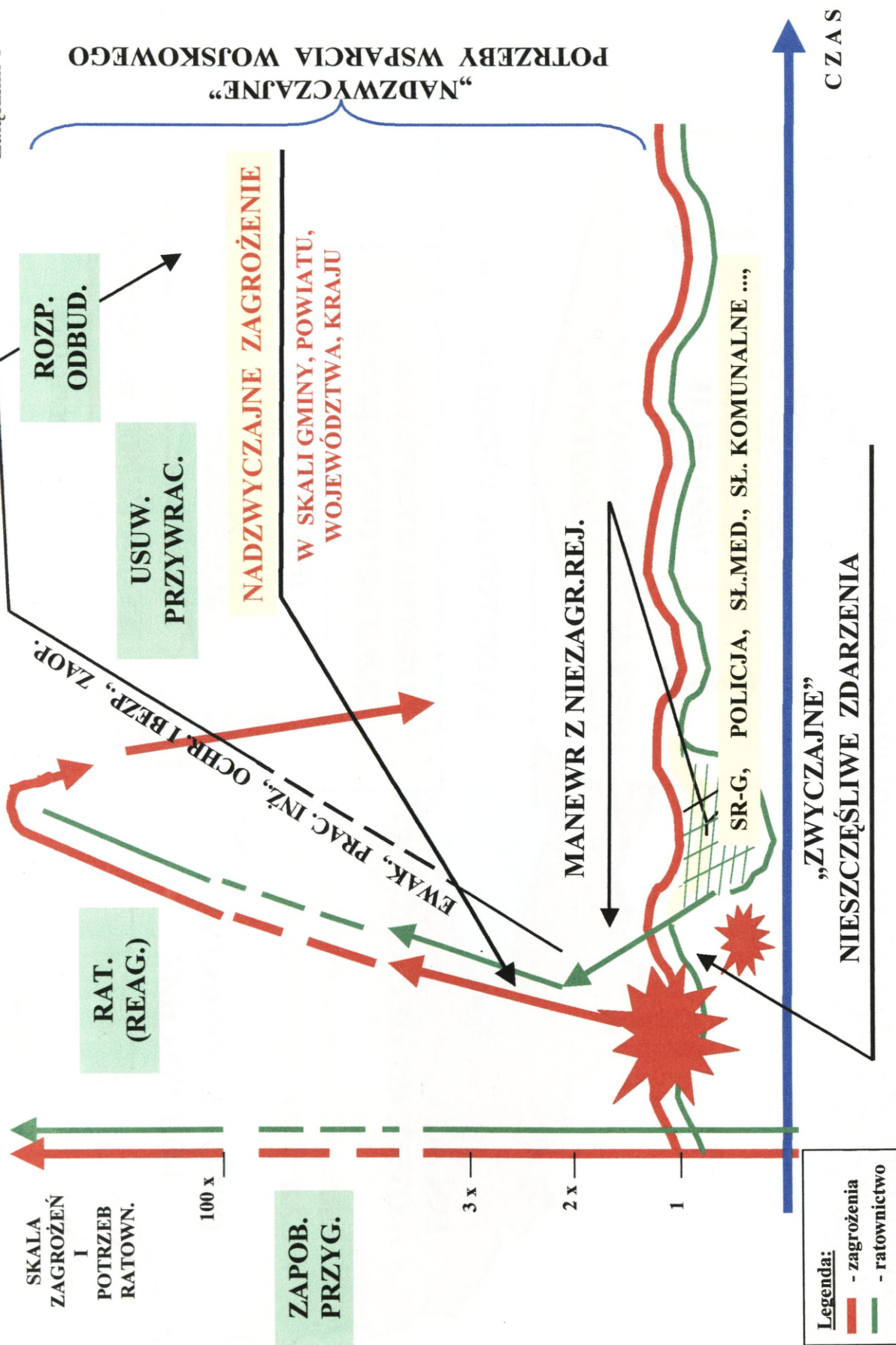
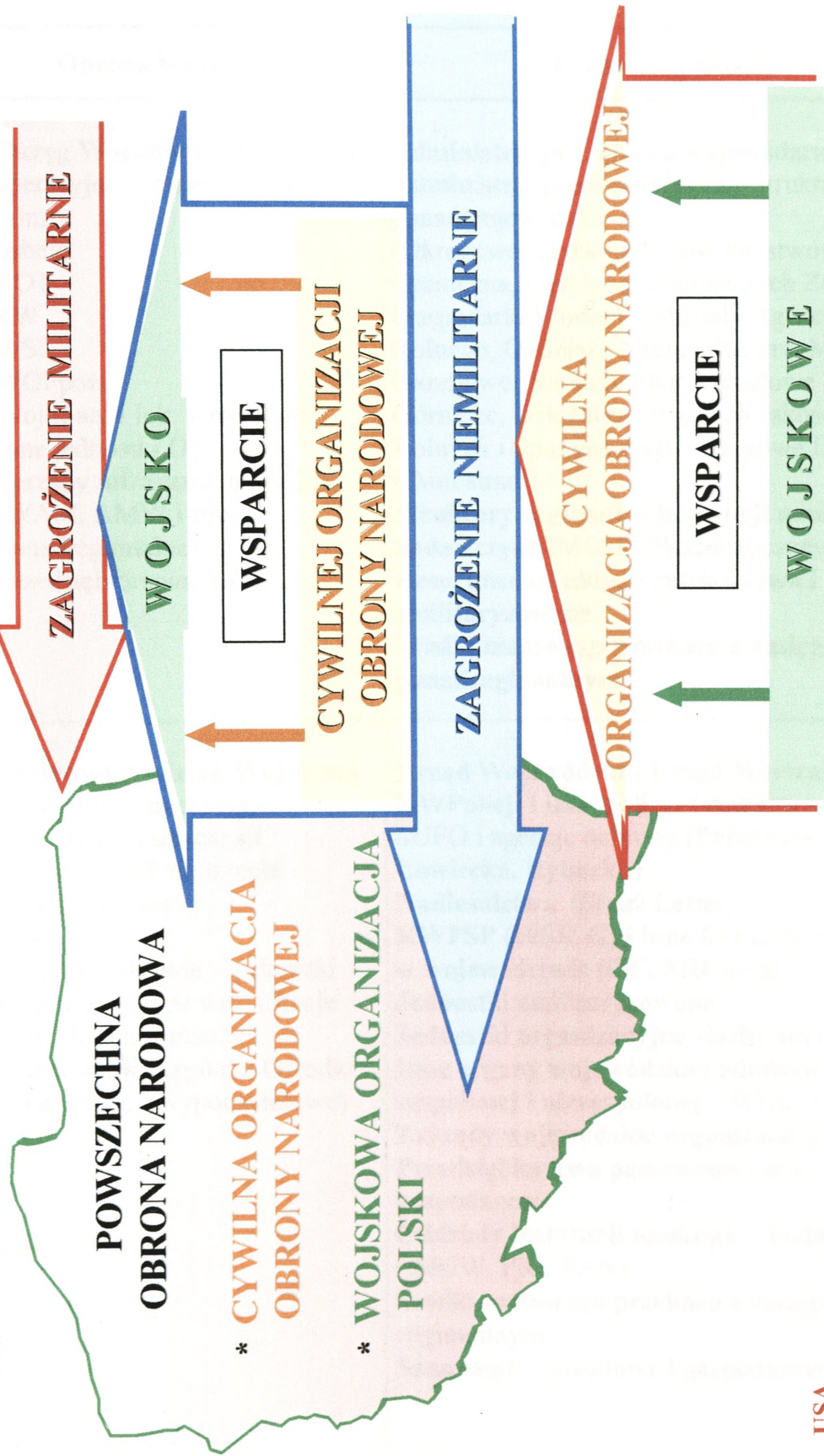


Diagram zagrożeń i potrzeb ratowniczych



USA

STRATEGIA NARODOWA: NAUKA I SZTUKA ROZWIJANIA I WYKORZYSTYWANIA POLITYCZNYCH, EKONOMICZNYCH, PSYCHOLOGICZNYCH I INNYCH MOŻLIWOŚCI NARODU W POŁĄCZENIU Z SIŁAMI ZBROJNYMI DO OSIĄGNIĘCIA CELÓW NARODOWYCH W CZASIE POKOJU I WOJNY.

Powszechna obrona narodowa - wsparcie wojskowe i wsparcie cywilne dla wojsk

## Struktura obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w III RP / 2003

Obrona terytorialna	Podsystem niemilitarny
<p><b>Okręg Wojskowy</b> (działalność operacyjno – planistyczna)</p> <p>brinż bchem BOT ŻW WSI WOPpoż Woj.ISan. i lek. weterynarii Inne jednostki OT Zarządy infrastruktury MON (WAM, AMW i inne - ponadregionalne) Przedsiębiorstwa MON</p>	<p><b>Administracja rządowa województw</b> <b>Administracja niezespółona</b> – struktura ponadwojewódzka (Okręgowe Dyrekcje Lasów Państwowych, Straż Graniczna, Dyrekcje Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, Oddziały Agencji Rynku Rolnego, Oddziały Agencji Rezerw Materiałowych, Okręgowe Dyrekcje PKP, Okręgowe Urzędy Górnicze, Delegatury Inspekcji Jakości Artykułów Rolnych i Spożywczych, Okręgowe Dyrekcje Dróg i Autostrad )</p> <p><b>Struktury regionalne instytucji naukowo – badawczych</b> IMGW, PI <b>Geologicznego</b> <b>Resortowe struktury ratownictwa i jednostki zmilitaryzowane</b> <b>Środki masowego przekazu o zasięgu ponadregionalnym</b></p>
<p><b>Wojewódzki Sztab Wojskowy</b> (działalność operacyjno – planistyczna użycie sił i środków OT na terenie województwa)</p> <p>ŻW Woj. Sł. Zdrowia – jednostki organizacyjne w woj. (Stacje San. Higien, Lekarze Weterynarii, Szpitale, Ośrodki sanatoryjne i wypoczynkowe)</p>	<p><b>Urząd Wojewódzki i Urząd Marszałkowski</b> <b>KWPolicji i inne policje</b> (skarbowa, celna) oraz SUFO i agencje ochrony (Państwowa Straż - Łowiecka, Rybacka) <b>Nadleśnictwa</b> (Straż Leśna) <b>KWPSP (WSR-G) i inne formacje ratownictwa w województwie</b> (OC, SRChem) <b>Jednostki zmilitaryzowane</b> <b>Jednostki organizacyjne służby zdrowia</b> <b>Inne organy wojewódzkiej administracji zespolonej i niezespółonej</b> – WIS, IOŚ ... <b>Zarządy wojewódzkie organizacji pozarządowych</b> <b>Przedsiębiorstwa państwowe i inne podmioty gospodarcze</b> <b>Oddziały instytucji naukowo – badawczych</b> (IMGW, PI, PAN) <b>Środki masowego przekazu o zasięgu regionalnym</b> <b>Samorządy zawodowe i gospodarcze</b></p>

<p><b>Wojskowa Komenda Uzupełnień</b> - mobilizowane jedn. OT - KGar. i Bazy - jednostki org. MON na terenie administrowanym (Przychodnie, lek. weterynarii, WAM, AMW, WOPpoż)</p>	<p><b>Urzędy powiatowe</b> z podległymi jedn. org. i infrastrukturą <b>Administracja zespolona</b> - Lek. Weterynarii, Nadzór Budowlany i <b>niezespolona</b> w powiecie - Strażnice SG, PISan. i inne Jednostki organizacyjne organów administracji niezespolonej (o podległości centralnej i wojewódzkiej) <b>KPPSP (SR- G)</b> i inne formacje ratownicze (komunalne, komercyjne, OC, społeczne) <b>Organizacje pozarządowe</b> - samoobrona obywateli <b>Podmioty gospodarcze</b> <b>KPPolicji</b>, Straże Miejskie, SUFO, agencje ochrony <b>Służba zdrowia</b> – podległe ZOZ</p>
<p><b>Komendy Garnizonów D-cy JW (OT)</b> Placówki ŻW WOPpoż Przychodnie lekarskie</p>	<p><b>Urzędy gminne</b> z podległymi jedn. org. i infrastrukturą <b>Organizacje pozarządowe</b> - Samoobrona obywateli i działalność społeczna (Straż Leśna, Straż Ochrony Przyrody) <b>Jednostki org. Policji (agencje ochrony, SUFO na terenie gminy),</b> <b>JRG PSP i inne formacje ratownictwa (komunalne, OC)</b> <b>Podmioty gospodarcze</b> <b>ZOZ</b></p>

## CENTRALNE

Główny Urząd Miar MG  
 Główny Urząd Statystyczny PRM  
 Komisja Papierów Wartościowych i Giełd MF  
 Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emer. MF  
 Polski Komitet Normalizacji PRM  
 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów PRM  
 ABW, AW PRM  
 Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych PRM  
 Urząd Służby Cywilnej PRM  
 Urząd Zamówień Publicznych PRM  
 Wyższy Urząd Górniczy MSWiA  
 Polska Akademia Nauk PRM  
 Państwowa Agencja Atomistyki MŚ  
 Główny Inspektor Sanitarny MZ  
 Główny Inspektor Farmaceutyczny  
 Urząd Zamówień Publicznych MSW  
 Agencja Rezerw Materiałowych MG  
 Urząd Gł. Insp. Trans. Drog. MI  
 Zakład Ubezpieczeń Spol. MP  
 Urząd Patentowy RP MG  
 Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa MSP  
 Prezes Agencji Rynku Rolnego MR  
 .....

## NIEZESPOLONEJ

Dowódcy Okręgów Wojskowych  
**Szefowie WSzW i WKU**  
 Dyrektorzy izb skarbowych  
 Naczelnicy urzędów skarbowych  
 Inspektorzy kontroli skarbowej  
 Dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych  
 Dyrektorzy okręgowych i naczelnicy obwodowych urzędów miar  
 Dyrektorzy okręgowych i naczelnicy obwodowych urzędów probierczych  
 Dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych  
**Woj., powiatowi i graniczni inspektorzy sanitarni**  
 Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej  
 Dyrektorzy urzędów i izb celnych  
 Dyrektorzy urzędów morskich  
**Dyrektorzy urzędów statystycznych**  
 Główny Inspektor i inspektorzy dozoru technicznego żeglugi morskiej  
 Kierownicy inspektoratów żeglugi śródląd.  
 Komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci strażnic oraz granicznych placówek kontrolnych i dywizjonów SG  
 Inspektorzy jakości artykuł. handlowych i spożywczych

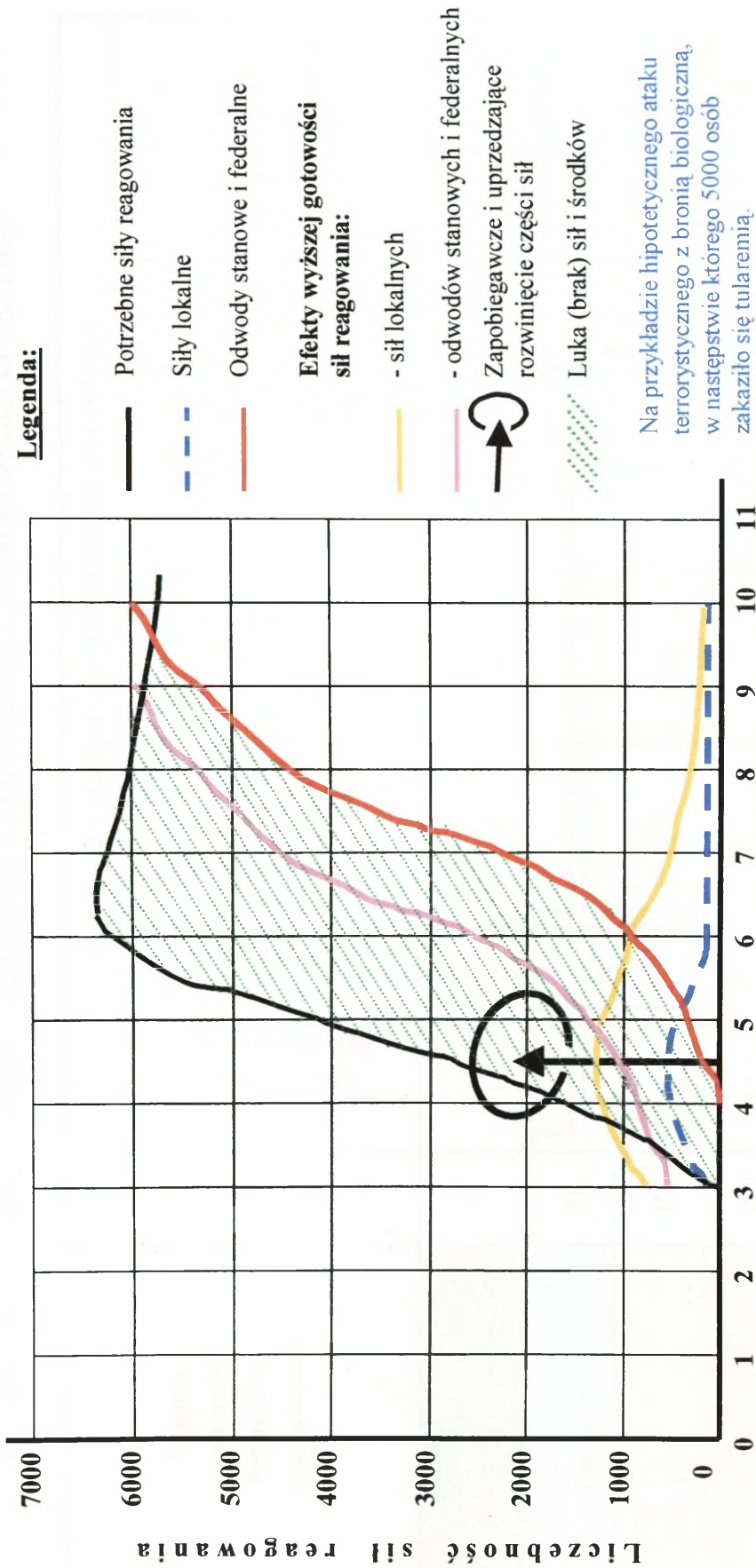
## ZESPOLONEJ

Wojewoda  
 Starosta  
 Wojewódzcy konserwatorzy zabytków  
 Komendanci wojewódzcy i powiatowi policji  
 Wojewódzcy inspektorzy farmaceutyczni  
 Woj. inspektorzy inspekcji handlowej  
 Woj. inspektorzy inspekcji nasiennej  
 Woj. i powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego  
 Woj. inspektorzy ochrony roślin  
 Woj. inspektorzy ochrony środowiska  
 Woj. inspektorzy skupu i przetwórstwa artykułów rolnych  
 Woj. i powiatowi lekarze weterynarii  
 Komendanci wojewódzcy i powiatowi PSPoż.  
 Woj. kuratorzy oświaty  
 Woj. Inspektor transportu drogowego

Podstawowe jednostki administracji niezespalonej oparte na strukturze województwa

Wykaz organów i jednostek organizacyjnych centralnej i terenowej administracji rządowej w województwie

Opr.  
 K.Przeworski



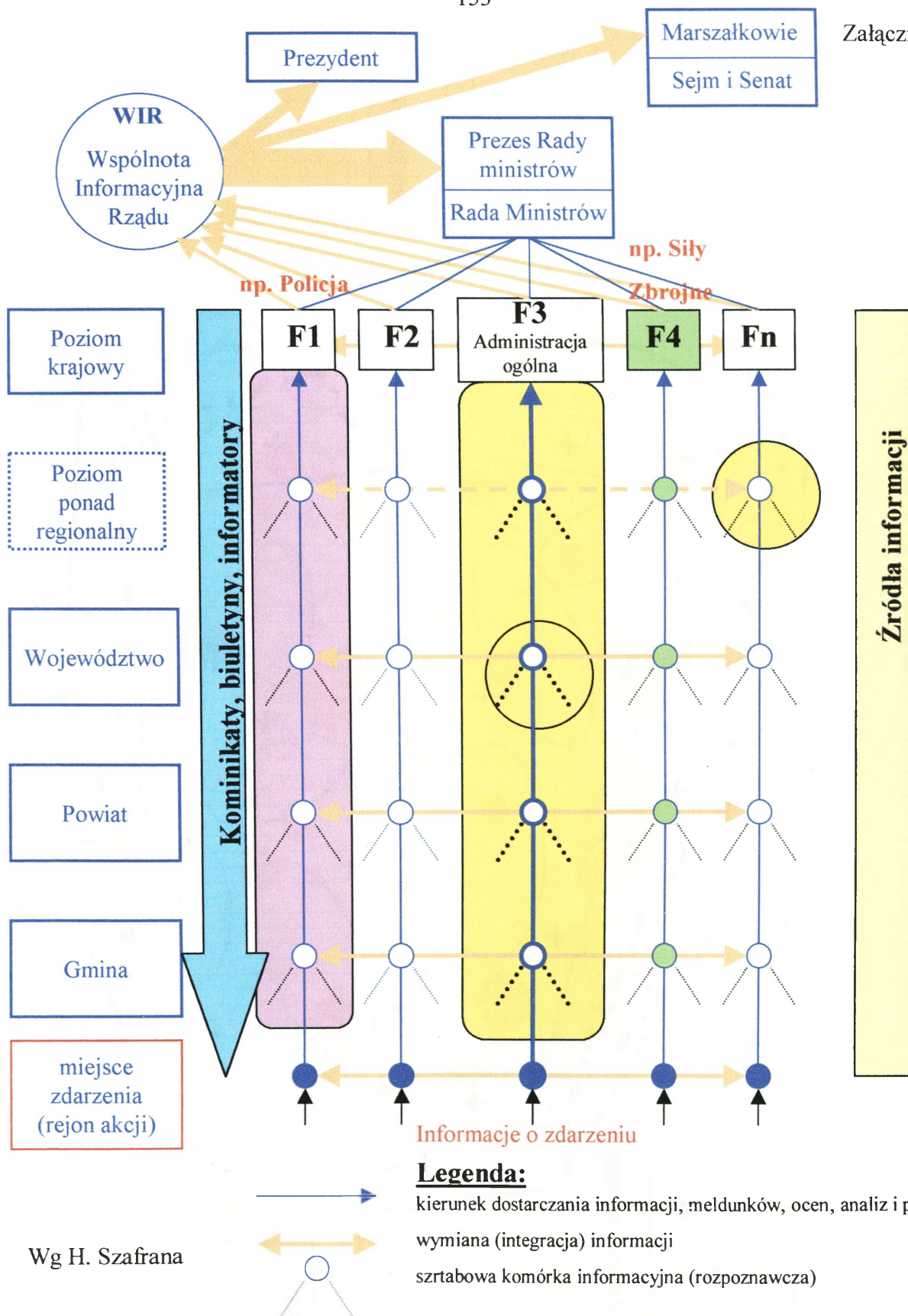
Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: R.J. Rinaldo, *A Network – Centric Regional Approach to Homeland Security*, „A Common Perspective” 2003 nr 1(11), s. 12.

**Znaczenie czynnika czasu w reagowaniu kryzysowym oraz miejsca i roli działań przygotowawczych, zapobiegawczych i uprzedzających**

Tabela. Idea proponowanego sposobu określenia rodzajów i poziomów zagrożenia oraz stopni gotowości kryzysowej: „Narodowy system ostrzegania o zagrożeniach i stopni gotowości kryzysowej”

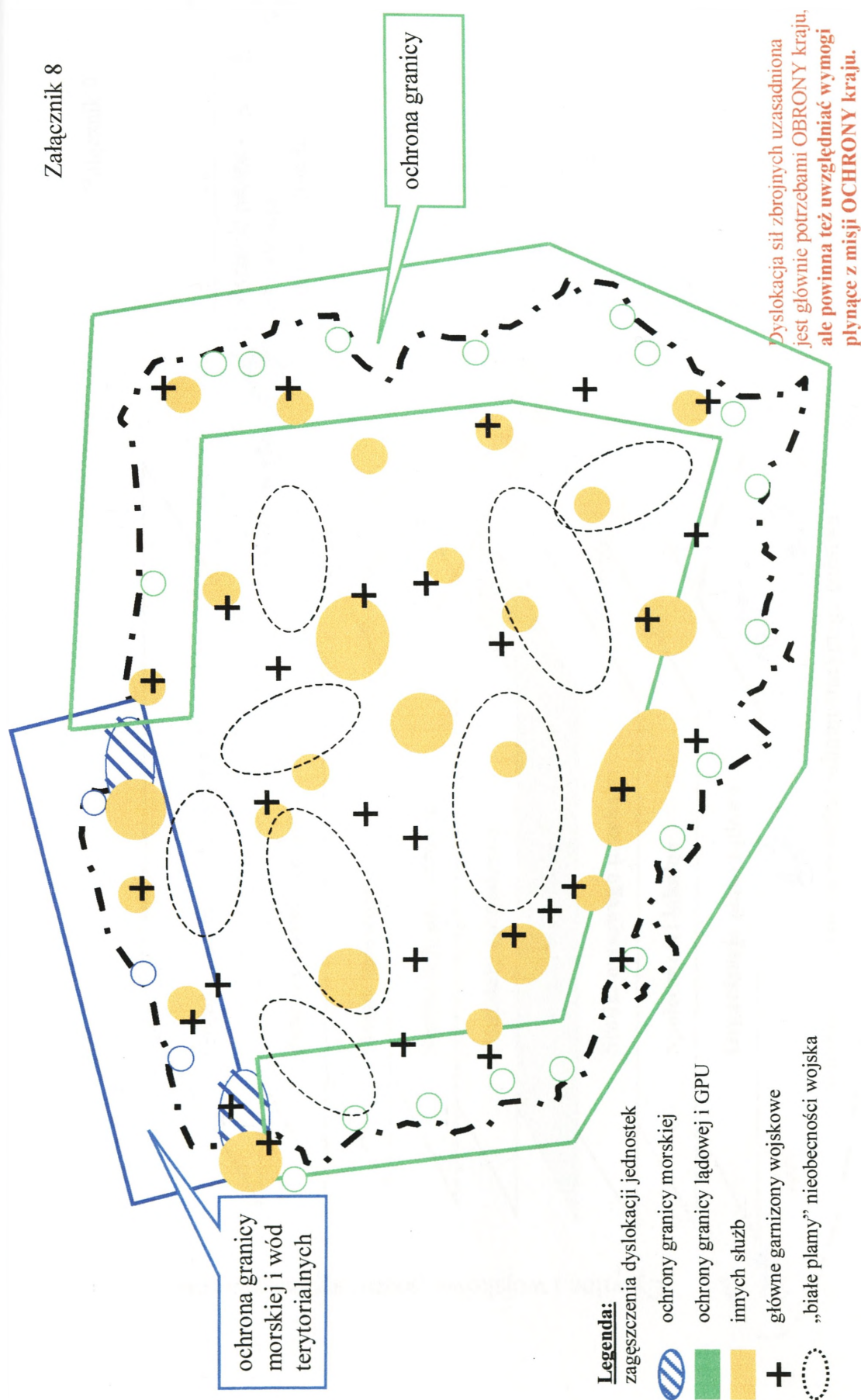
Stopnie gotowości kryzysowej (narodowej)	Rodzaje i specjalistyczne poziomy zagrożenia									
	terroryzm	atak na sieć informatyczną	pożarowe	skazenie szkodliwymi substancjami	zdarzenia radiacyjne (skazenie promieniotwórcze)	powódz	opady śnieżne	skazenie środowiska	niepokoje społeczne	zagrożenie granicy państwowej
stały „ZIELONY”	I	1	A	1)	a	a <sub>1</sub>	x	A'	a''	U
pierwszy „NIEBIESKI”	II	2	B	2)	b	b <sub>1</sub>	y	B'	b''	V
drugi „ŻÓŁTY”	III	3	C	3)	c	c <sub>1</sub>	z	C'	c''	W
trzeci „POMARAŃCZOWY”	IV	3	D					D'	d''	Z
czwarty „CZERWONY”	V									

**Legenda:** I, 1, A, 1), a ...- przykładowe, specjalistyczne („resortowe”) stopnie zagrożeń i reakcji



Wg H. Szafrana

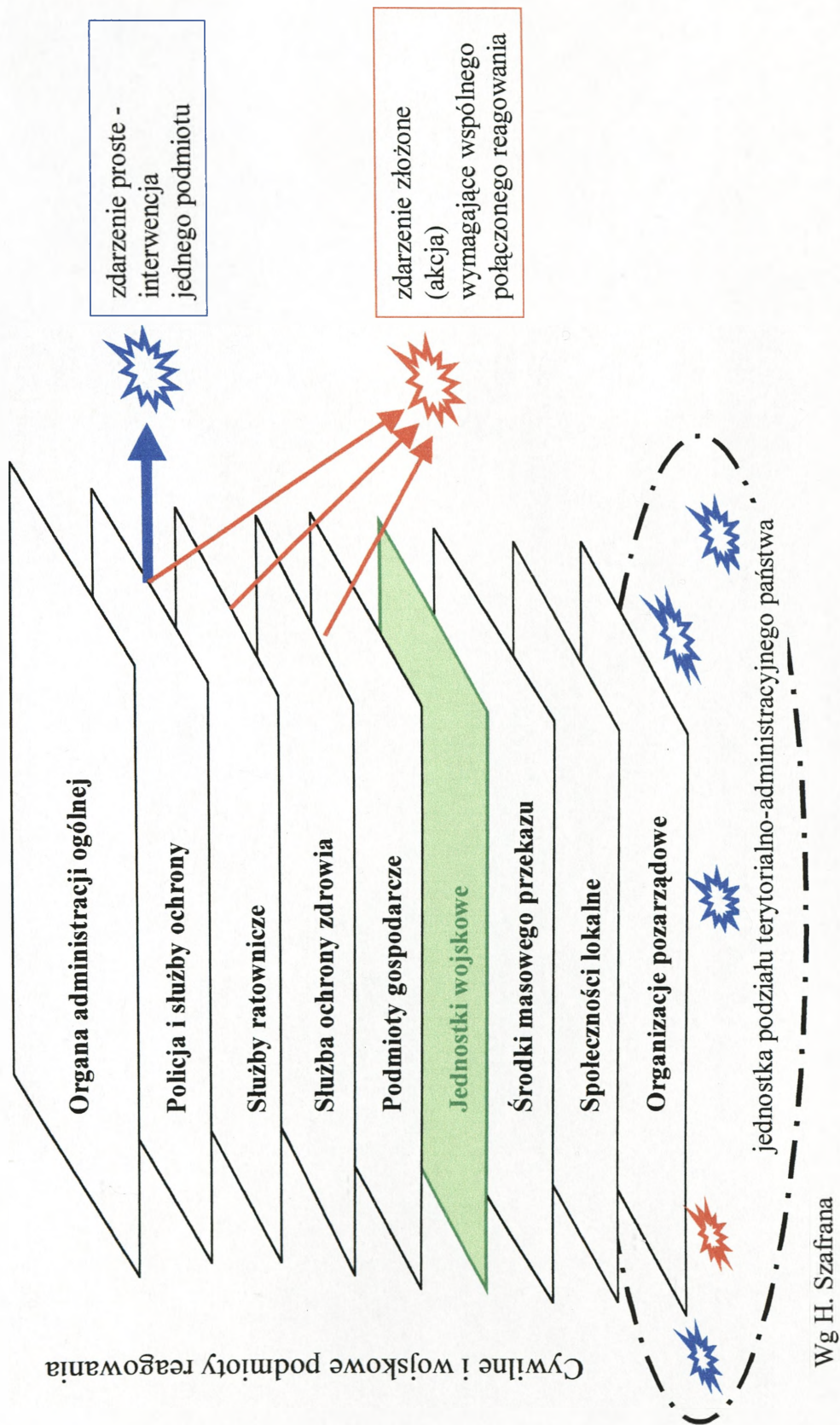
**Terytorialny system monitoringu i rozpoznania**



Wg H.Szafrana

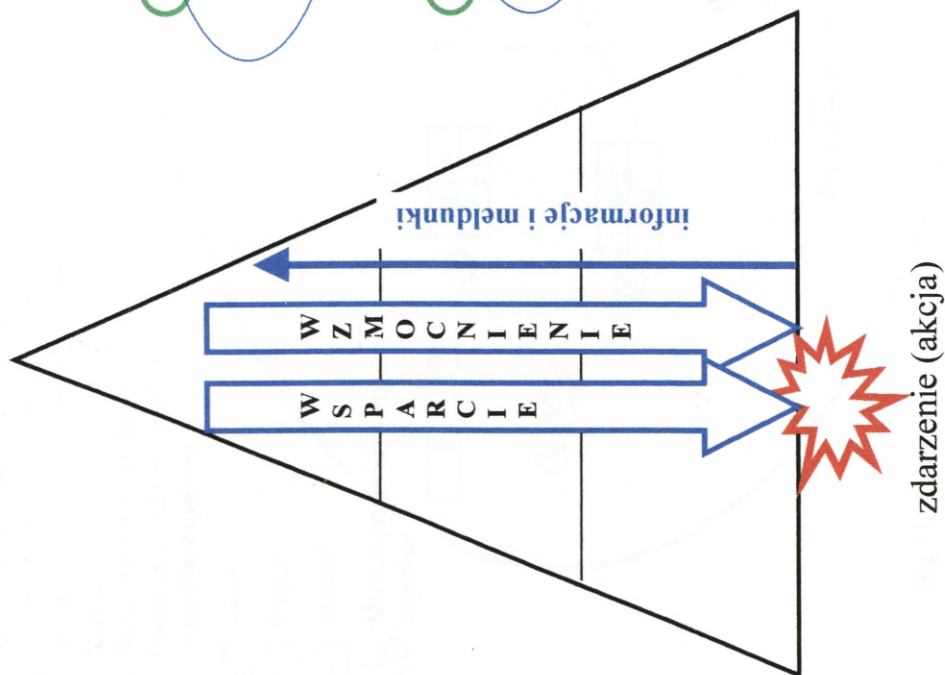
**Zagęszczenia dyslokacji służb, inspekcji, straży i jednostek angażowanych w reagowanie kryzysowe – w związku z celem podejmowanych działań, rejonizacją skupisk ludzkich i infrastruktury oraz występowaniem potencjalnych zagrożeń**

Załącznik 9

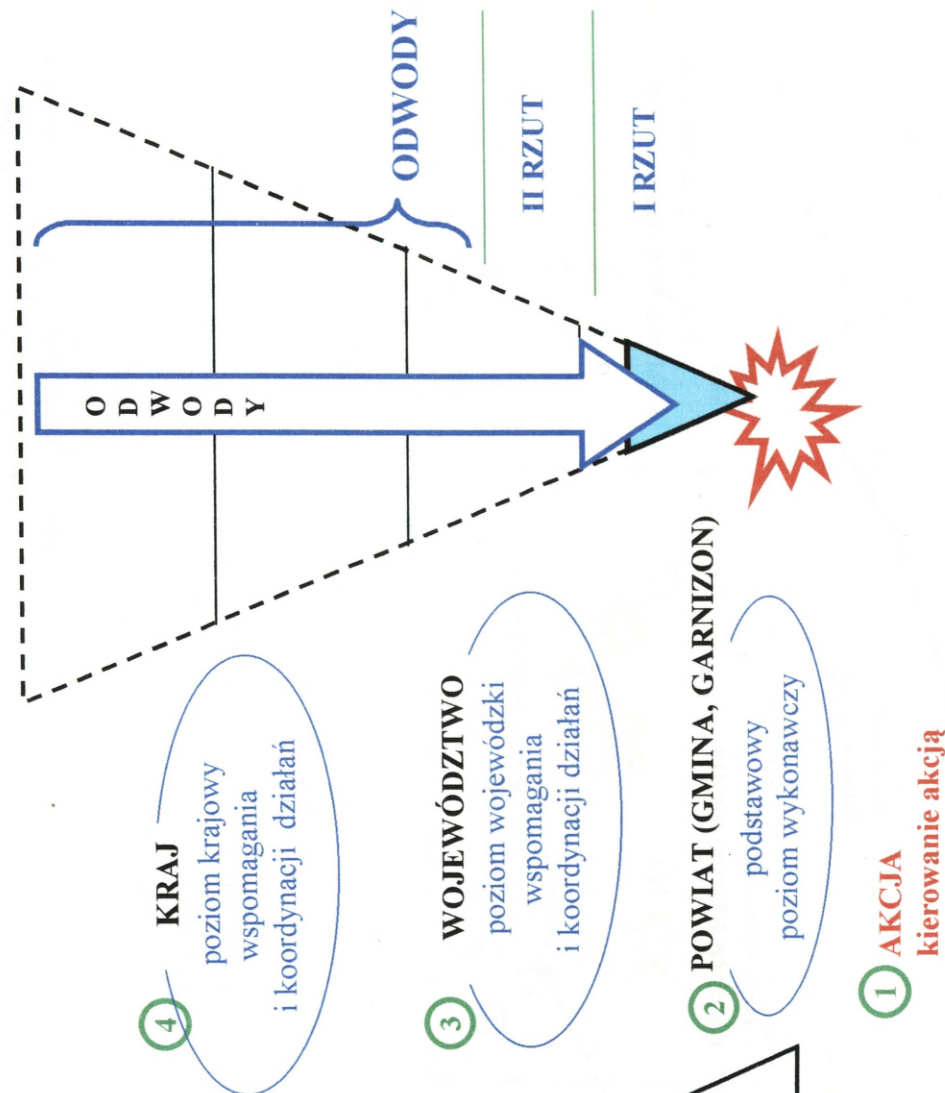


**Wielowarstwowa struktura sił reagowania oraz rodzaje reagowania na zdarzenia - w związku z ich charakterem**

Poziomy zarządzania reagowaniem



Poziomy zarządzania reagowaniem



Skala angażowanych sił reagowania i ich zdolności

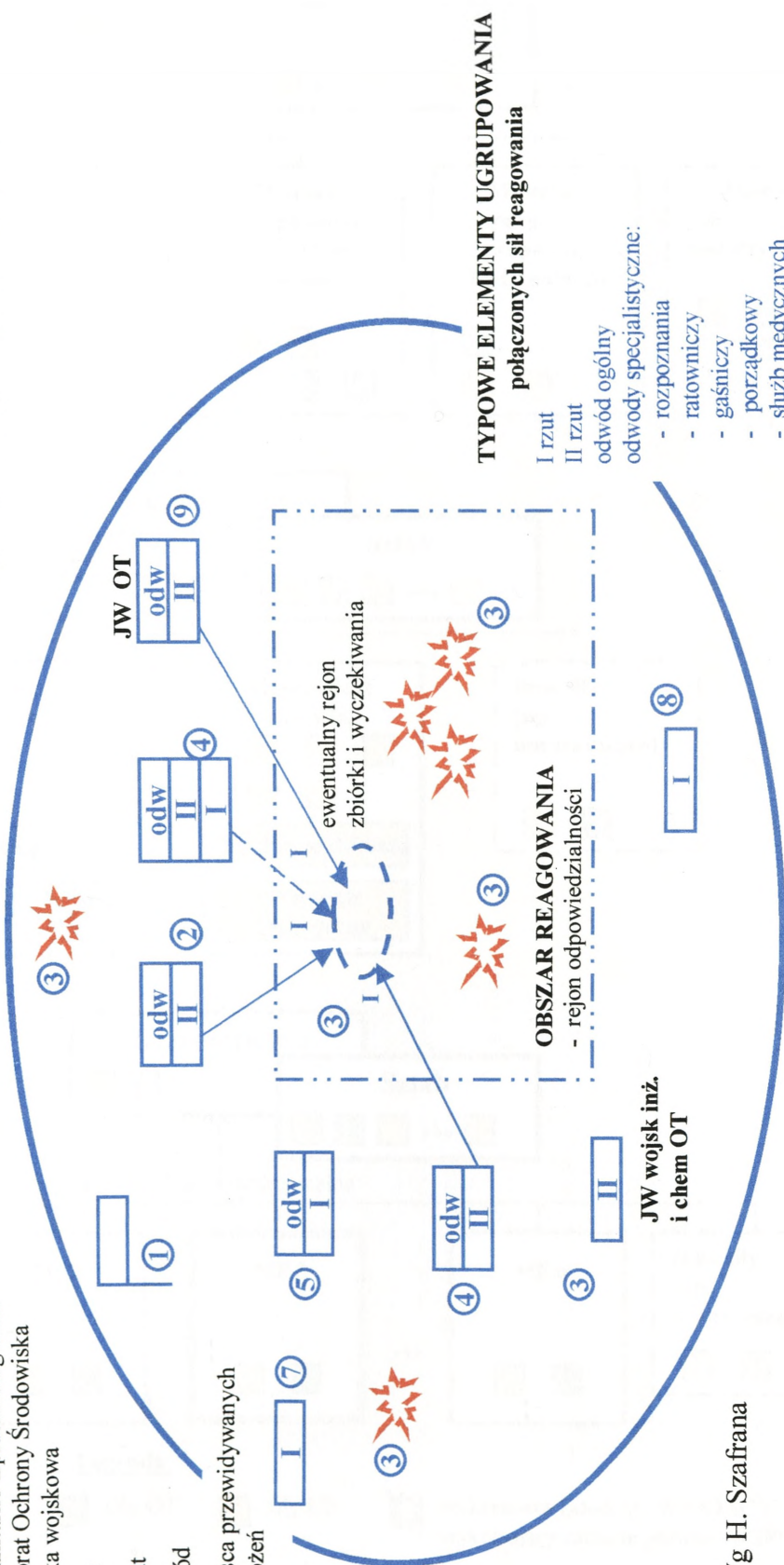
Wg H. Szafrana

Poziomy zarządzania reagowaniem oraz skala i zdolności potencjału reagowania

**Legenda:**

- ① Organ administracji ogólnej
- ② Policja
- ③ Specjalistyczne uzbrojone formacje ochrony
- ④ Jednostka ratowniczo-gaśnicza PSPoż
- ⑤ Stacja medycznego pogotowia ratunkowego
- ⑥ Szpital
- ⑦ Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna
- ⑧ Inspektorat Ochrony Środowiska
- ⑨ Jednostka wojskowa

- I rzut
- II rzut
- Odwód
- Miejsca przewidywanych zagrożeń



**CEL ROZWINIĘCIA OPERACYJNEGO połączonej sił reagowania OT i UP**

- prewencja (zapobieganie możliwym zdarzeniom
- uprzedzenie zdarzeń/zagrożeń
- wysunięta obecność skraca czas reagowania

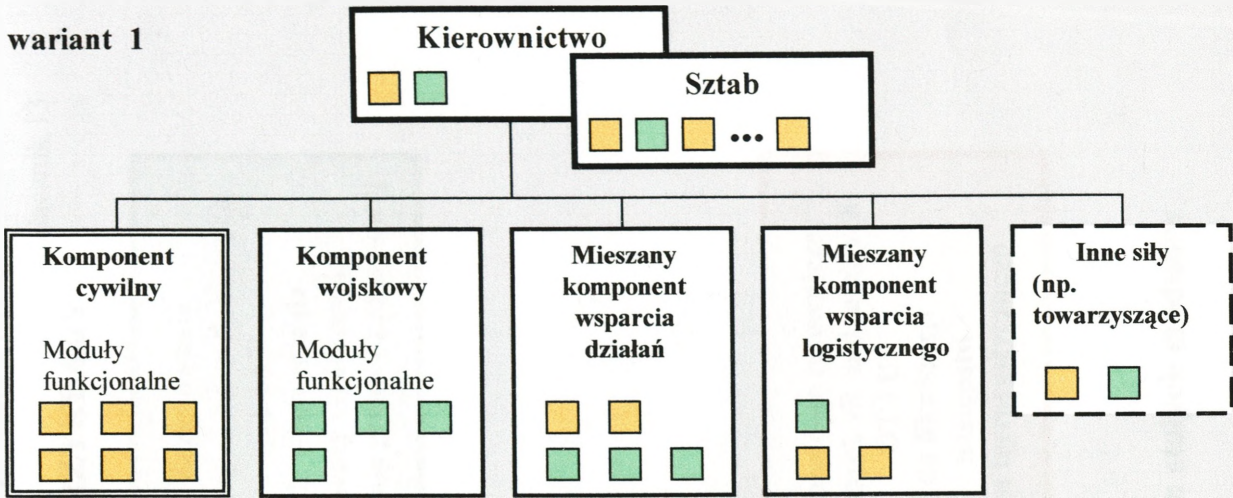
**TYPOWE ELEMENTY UGRUPOWANIA**  
połączonych sił reagowania

- I rzut
- II rzut
- odwód ogólny
- odwoły specjalistyczne:
  - rozpoznania
  - ratowniczy
  - gaśniczy
  - porządkowy
  - służb medycznych
  - środków łączności
  - logistyczny
  - itd., itp..
- zależnie od przewidywanych potrzeb

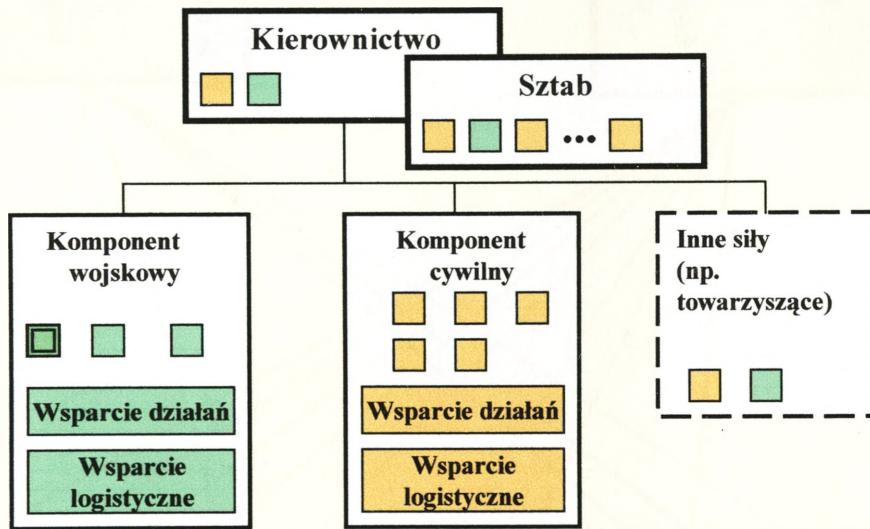
Wg H. Szafrana

**Rozwinięcie operacyjne sił reagowania – ugrupowanie sił OT i UP**

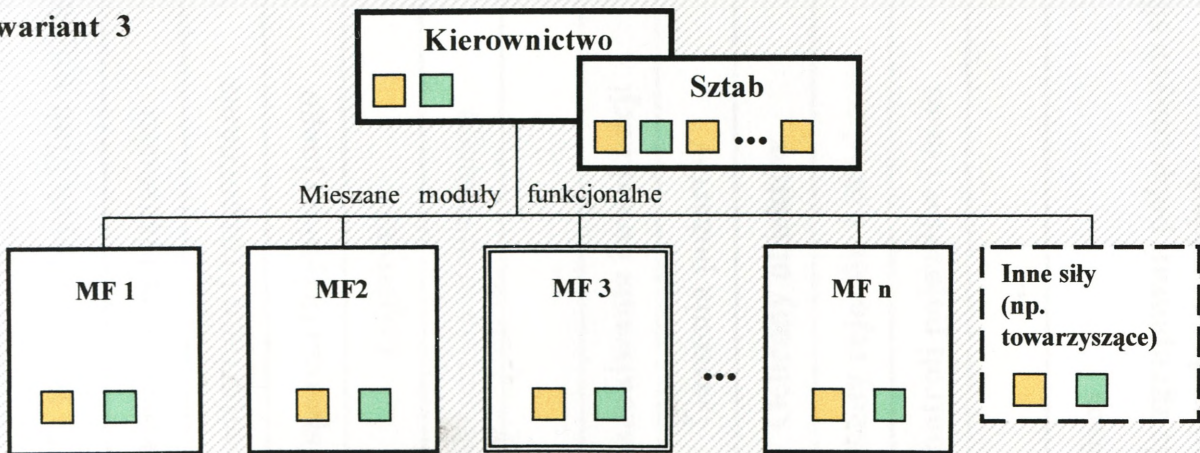
wariant 1



wariant 2



wariant 3



**Legenda:**

Wg H.Szafrana

■ siły OT

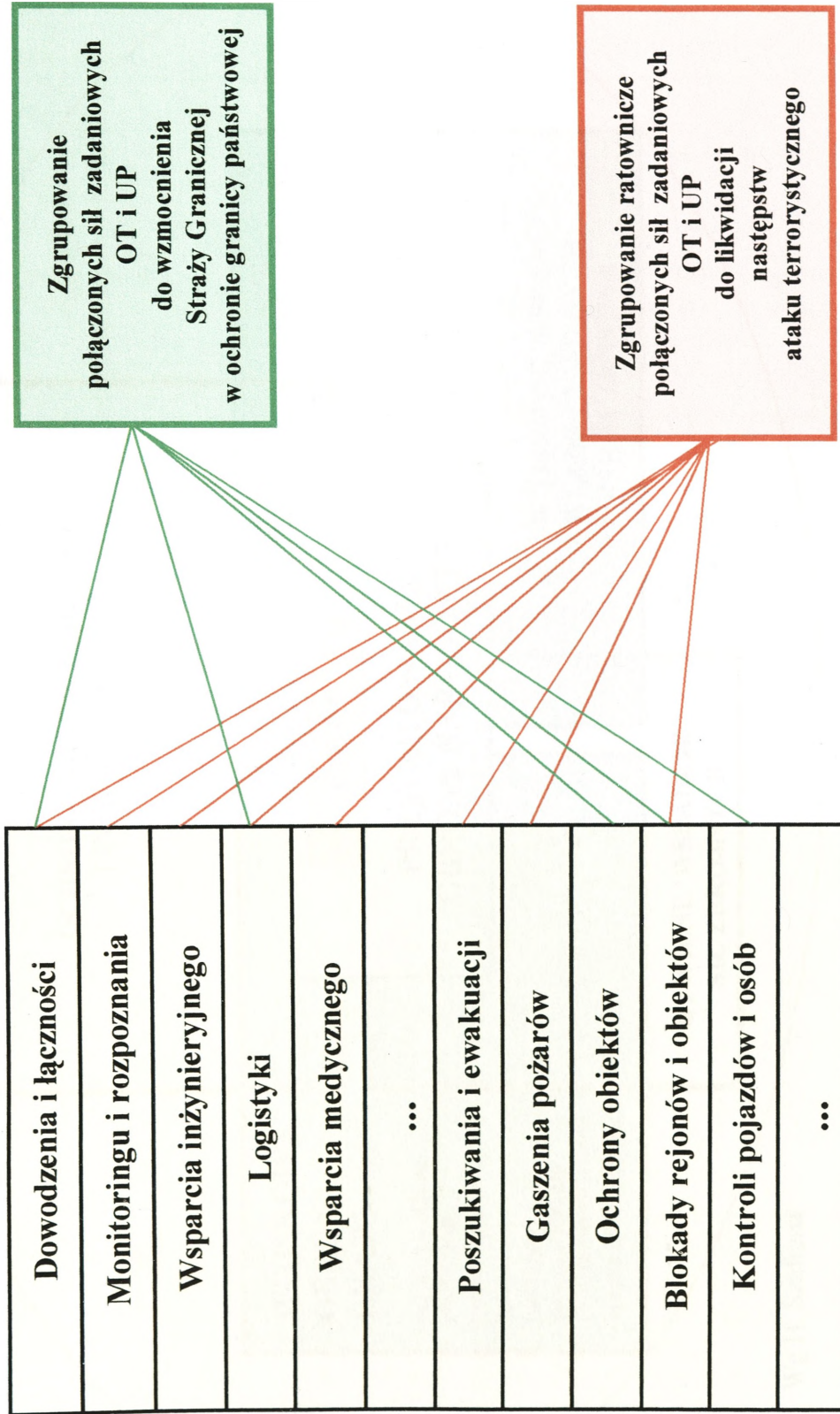
■ siły UP

□ wykonawca (moduł) „WIODACY”  
wykonujący zadanie główne, WSPIERANY

**Struktura połączonych sił zadaniowych OT i UP (zgrupowania)  
– przykłady możliwych wariantów rozwiązań organizacyjnych**

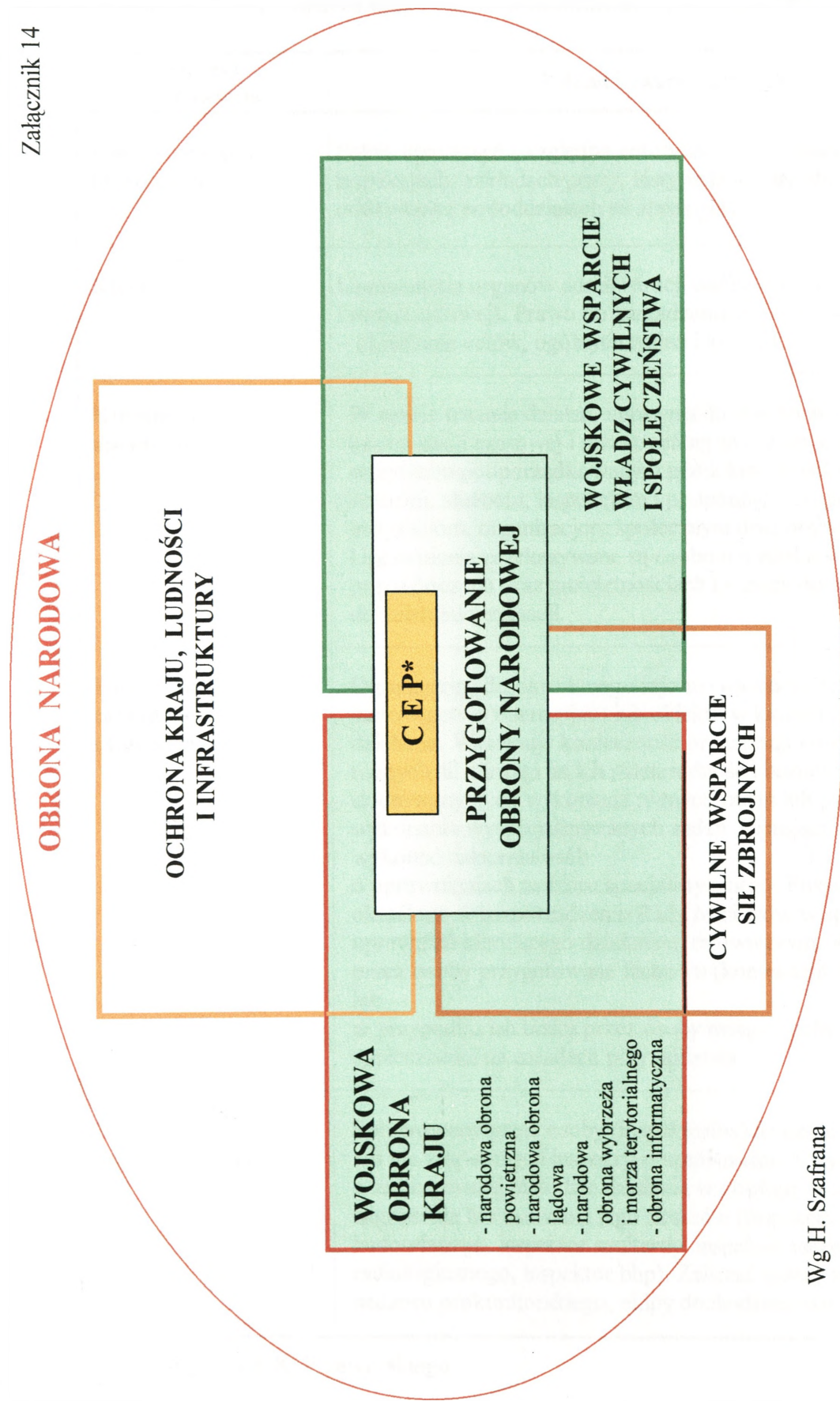
## PRZYKŁADY

## Zbiór MODUŁÓW cywilnych i/lub wojskowych



Wg H. Szafrana

**Tworzenie zgrupowań połączonych sił zadaniowych OT i UP z wykorzystaniem stałych modułów funkcjonalnych - przykłady**



Wg H. Szafrana

\* CEP (ang. *Civil Emergency Planning*) - planowanie cywilne na sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń

**Ochrona i obrona kraju a rodzaje wsparcia**

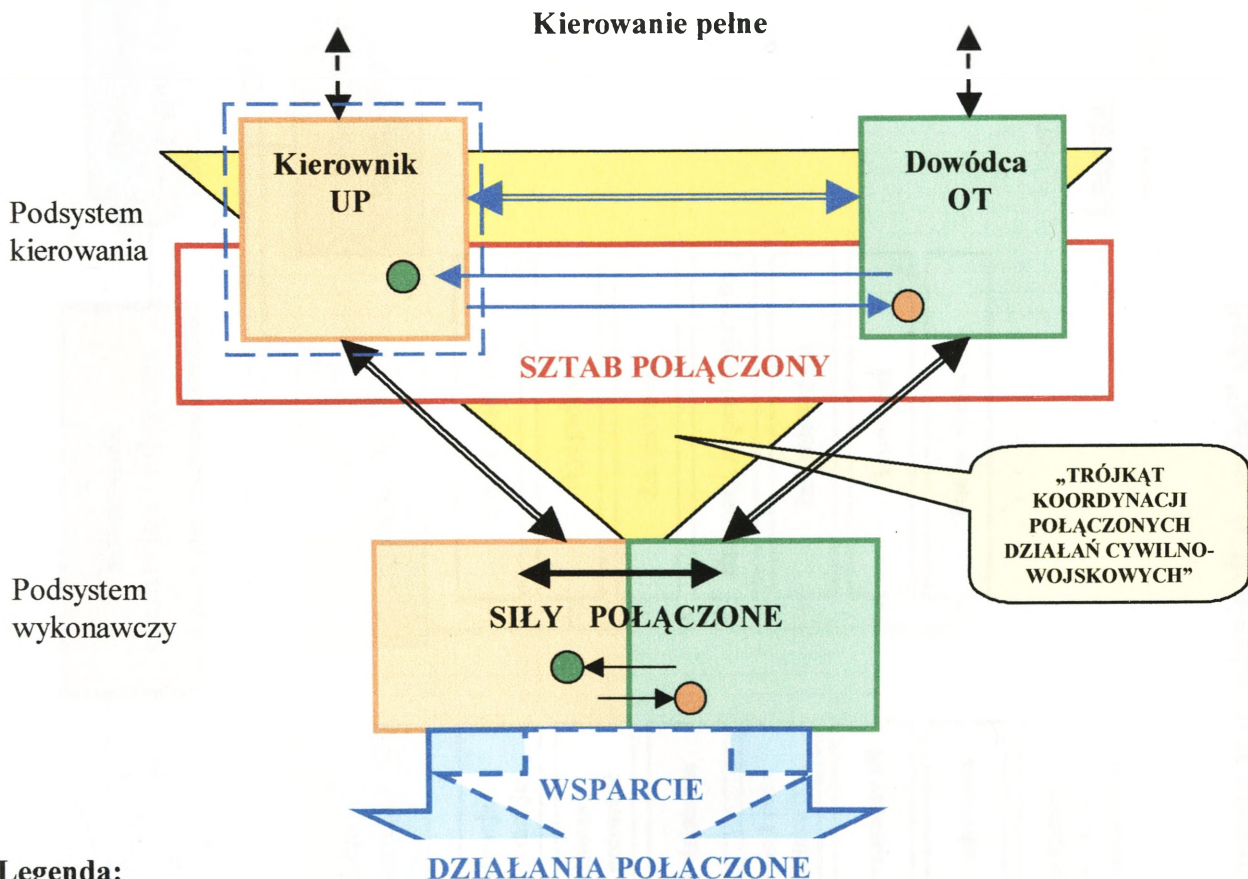
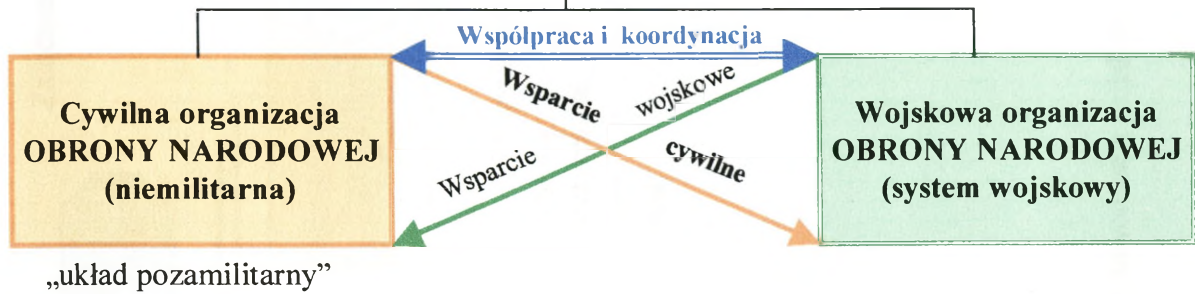
**Tabela. Rodzaje i zakres kierowania w działaniach połączonych OT i UP**

<b>Rodzaj kierowania</b>	<b>Udział i charakterystyka</b>
<b>Kierowanie pełne (dowodzenie)</b>	Pełnia uprawnień (względna autonomia) w służbach, strażach, inspekcjach, zakładach pracy, instytucjach i urzędach oraz oddziałach i pododdziałach sił zbrojnych.
<b>Kierowanie ogólne</b>	Uprawnienia organów administracji ogólnej (rządowej i samorządowej). Prawo do zarządzania w sytuacjach kryzysowych – określanie celów, ogólnych zadań i kontroli.
<b>Kierowanie operacyjne</b>	W czasie trwania działań, uprawnia do stawiania zadań, koordynacji czasowej i przestrzennej na obszarze zagrożonym wszystkim podporządkowanym przez kierownictwo ogólne strażom, służbom, inspekcjom i podporządkowanym się instytucjom, organizacjom społecznym oraz obywatelom. Uprawnienia przekazywane są osobom o zdolnościach przywódczych oraz umiejętnościach i wiedzy odpowiedniej do zaistniałej sytuacji.
<b>Kierowanie taktyczne (dowodzenie)</b>	Ograniczone do określonego rejonu (wyznaczonego przez kierownictwo operacyjne) lub obiektu w którym prowadzone są działania. Występuje konieczność organizacji koordynacji działań różnych sił z uwagi na ich różnorodność i bezpośrednią styczność skierowanych do wykonania różnych zadań lub przybyłych w celu wykonania wyspecjalizowanych zadań. Kierujący ma obowiązek wykonać zalecenia osób o uprawnieniach nadzoru specjalistycznego. Posiada uprawnienia określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie uprawnień kierującego działaniem ratowniczym. Wykonywanie przez osoby przygotowane fachowo (komendant JRG PSP, OSP) lub w przypadku ich braku przez osoby mające cechy liderów lokalnej społeczności na zasadach przywództwa.
<b>Nadzór specjalistyczny</b>	Sprawowany przez osoby (inspektorów) należące do zespolonych lub nie zespolonych inspekcji o uprawnieniach wydawania decyzji o zastosowanej metodzie działania w obiekcie w celu likwidacji zagrożenia lub usuwania jego skutków (inspekcja nadzoru budowlanego, inspektor sanitarny, inspektor nadzoru radiologicznego, inspektor bhp). Zaliczać należy także osoby nadzoru prokuratorskiego, ekipy dochodzeniowe.

Wg J. Marcza, K. Przeworskiego

**OBRONA NARODOWA**

k o m p o n e n t y



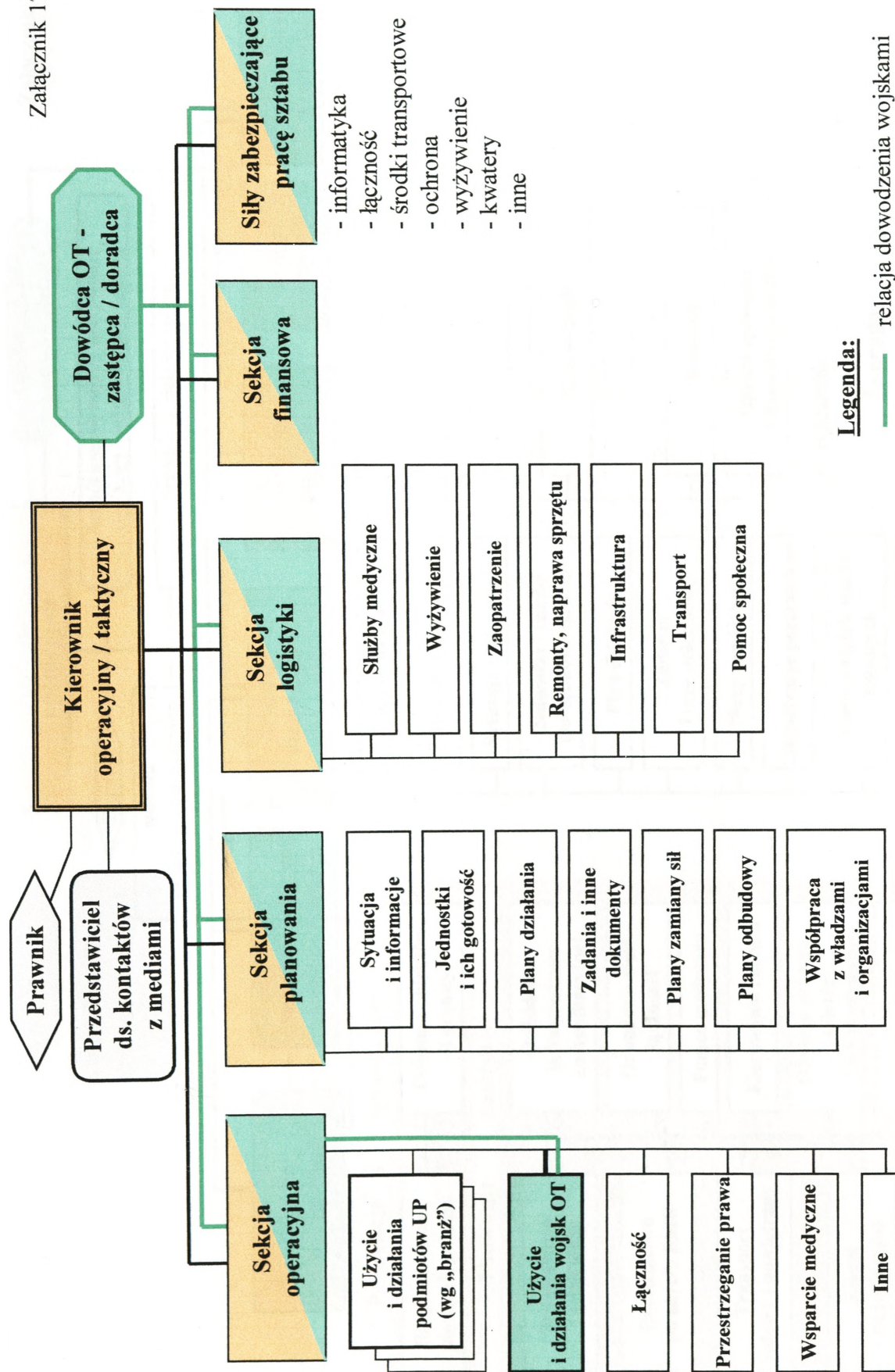
**Legenda:**

- kierownictwo operacyjne lub taktyczne
- koordynacja
- współdziałanie
- wymiana wzajemna przedstawicieli łącznikowych i punktów kontrolnych
- więzi funkcjonalno-hierarchiczne
- 

Wg J.Marczaka, H.Szafrana,  
K.Gąsiorka

**Model rzeczowo-funkcyjny koordynacji połączonych działań cywilno-wojskowych**

Załącznik 17



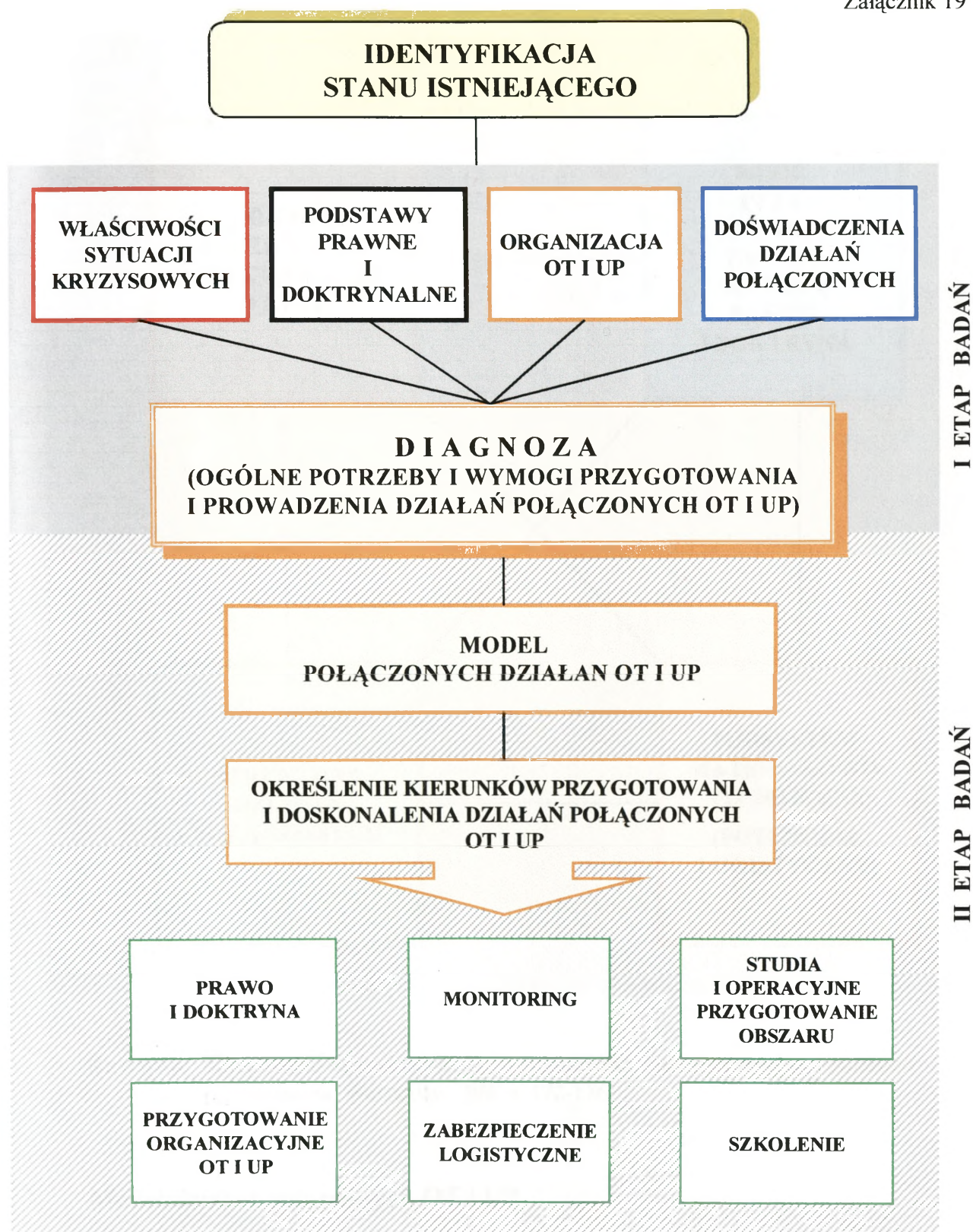
**Legenda:**

— relacja dowodzenia wojskami

Model struktury sztabu połączonego w działaniach o „małej” skali

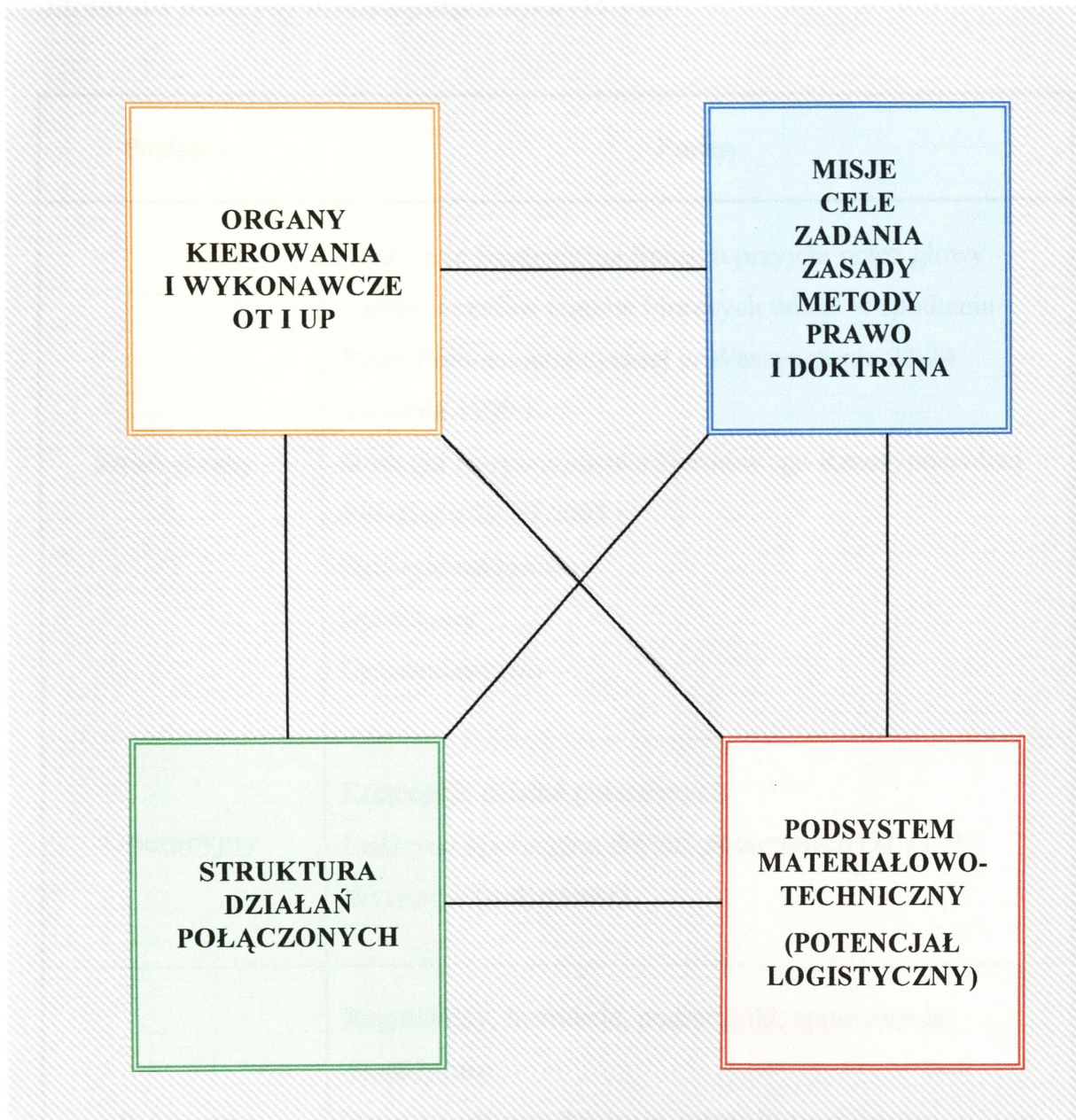
Wg H. Szafrana





Wg K. Gąsiorka

**Proces formułowania kierunków przygotowania i doskonalenia działań połączonych OT i UP**



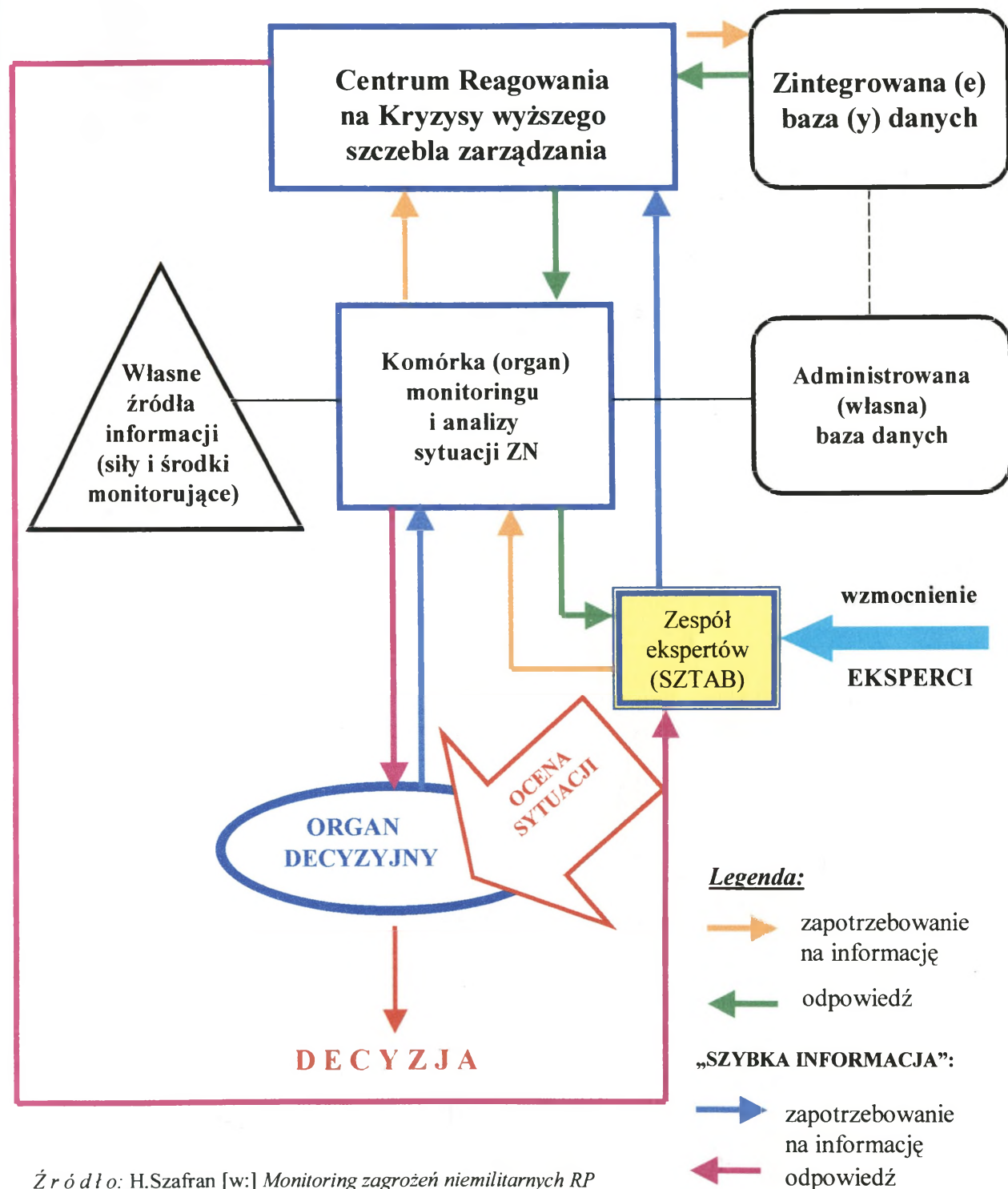
*Źródło:* opracowano na podstawie: L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1994, s. 172-176.

### **Model działań połączonych OT i UP**

**Struktura doktryny działań połączonych OT i UP**

<b>Poziomy</b>	<b>Formy</b>
<b>Strategiczny</b>	<p>Koncepcja Strategiczna Sojuszu przyjęta przez głowy państw i szefów rządów biorących udział w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie 23-24 kwietnia 1999 r.</p> <p>Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 22.07.2003 r.</p> <p>Strategie sektorowe</p> <p>Dyrektywy</p> <p>Ustawodawstwo</p>
<b>Operacyjny</b>	<p>Koncepcja działań połączonych</p> <p><i>Doktryna operacyjna działań połączonych OT i UP</i></p> <p>Wytyczne (wskazówki)</p>
<b>Taktyczny</b>	<p>Regulaminy, instrukcje, podręczniki, opracowania metodyczne,</p> <p>Ramowe zakresy działania, tabele kompetencyjne, zakresy obowiązków, „siatki bezpieczeństwa”, normy taktyczno-techniczne, tabele należności.</p>

Wg K. Gąsiorka



Źródło: H.Szafran [w:] *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP* pk., „MONITOR”, Warszawa 2002, s. 116.

### Model zintegrowanego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych

