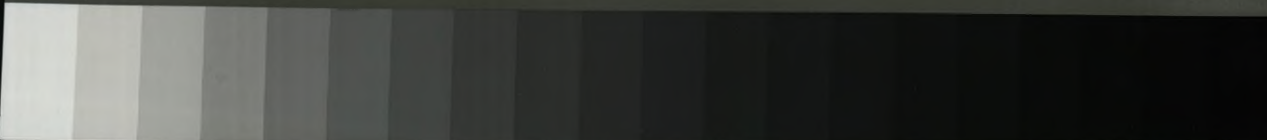


Grey Scale #13



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

OBRONA NIEMILITARNA RP

Część I

~~Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej~~

~~S/3695 cz. 1~~



~~05-003695-002-0~~

Zespół autorski
pplk dr Michał DROST - kierownik
plk dr Gabriel ZMARZLIŃSKI

S/3695

WARSZAWA

68855



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY



OBRONA NIEMILITARNA RP

Zespół autorski
ppłk dr Michał DROST - kierownik
plk dr Gabriel ZMARZLIŃSKI

WARSZAWA

1998

SPIS TREŚCI

WSTĘP	3
ROZDZIAŁ I. ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE OBRONY NIEMILITARNEJ	6
1. Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa RP	6
2. Kwestie terminologiczne	11
3. Uwarunkowania prawne	15
ROZDZIAŁ II. STRUKTURA ORAZ MIEJSCE I ROLA SIŁ NIEMILITARNYCH W OBRONIE POLSKI.	20
1. Miejsce i rola sił niemilitarnych w obronie	20
2. Struktury organizacyjne sił niemilitarnych	21
2.1. Ogniwa ochrony.....	22
2.1.1. Struktura państwa	22
2.1.2. Społeczeństwa	33
2.2. Ogniwa gospodarczo-obronne	36
2.3. Ogniwa społeczno-polityczne	37
ROZDZIAŁ III. KIEROWANIE OBRONĄ NIEMILITARNĄ RP	43
1. Organa kierowania obroną niemilitarną	45
2. Kierowanie obroną niemilitarną podczas pokoju	58
3. Kierowanie obroną niemilitarną w czasie kryzysu	73
ZAKOŃCZENIE	77
BIBLIOGRAFIA	79

W S T Ę P

Lata dziewięćdziesiąte charakteryzują się głębokimi zmianami w sytuacji społeczno-politycznej w Polsce. Upadek Układu Warszawskiego oraz dążenie do członkostwa w NATO spowodowały istotne zmiany w doktrynie bezpieczeństwa narodowego (dominuje charakter działań obronnych w oparciu o własne terytorium) . Sytuacja taka stawia bardzo wysokie wymagania wobec funkcjonowania i uczestnictwa w obronie powszechnej sił i środków niemilitarnych. Tym bardziej, iż przez wiele lat zauważalne były jedynie Siły Zbrojne, niedoceniane natomiast siły nie wchodzące w skład wojsk. Nawet w ostatnich latach powstało wiele opracowań oraz prac naukowych, traktujących w sposób kompleksowy problemy obrony militarnej, natomiast zagadnienia obrony niemilitarnej poruszane były wybiórczo, częściowo. Istnieje zatem potrzeba opracowania kompleksowego, dotyczącego obrony niemilitarnej, obejmującego zadania i funkcjonowanie sił niemilitarnych, kierowanie nimi w czasie kryzysu i wojny.

W swojej pracy przedstawiamy nowe rozwiązania dotyczące zadań funkcjonowania struktur, zasad sił niemilitarnych oraz kierowanie nimi.

Praca nasza również porządkuje i ujednolica kwestie terminologiczne oraz zawiera nową strukturę sił niemilitarnych dotychczas nazywanych, podsystemem pozamilitarnym - systemu obronnego państwa (SOP) oraz dostosowany do niej system pojęć.

Biorąc pod uwagę powyższe założenia celem pracy było: opracować koncepcję systemu obrony niemilitarnej RP.

Z tak sformułowanego celu wynika główny problem badawczy: jak powinna wyglądać obrona niemilitarna (w tym założenia strukturalno-funkcjonalne) w warunkach XXI wieku?

Problemowy układ pracy wynika z przedstawionego celu pracy oraz problemu badawczego i zawiera cztery rozdziały.

Pierwszy z nich jest poświęcony problematyce założeń teoretycznych obrony niemilitarnej. W ramach tego rozdziału podjęliśmy próbę określenia możliwych zagrożeń oraz przyszłych możliwych konfliktów zbrojnych.

Przedstawiamy problematykę uwarunkowań prawnych realizacji obrony niemilitarnej. Określane są podstawowe pojęcia dotyczące przedmiotu badań.

Rozdział drugi poświęcony jest przedstawieniu miejsca i roli sił niemilitarnych w obronie Polski, zawiera również propozycję struktury sił biorących udział w obronie niemilitarnej.

W rozdziale trzecim przedstawiliśmy miejsce i rolę poszczególnych organów kierowania w obronie niemilitarnej (podziału kompetencji).

Czwarty rozdział zawiera opis funkcjonowania sił biorących udział w obronie niemilitarnej oraz ich współdziałanie z siłami zbrojnymi.

Praca została oparta na materiałach źródłowych oraz własnych badaniach przeprowadzonych przez autorów.

Każda praca, będąc nastawiona na tworzenie wiedzy o danej problematyce, nie może istnieć bez właściwych jej metod naukowych. Można więc powiedzieć, iż wiedzą naukową są tylko wiadomości zdobyte przy pomocy naukowych metod, które traktujemy jako zespół czynności i procesów (odbytych) pozwalających uzyskać uzasadnione i sprawdzone twierdzenia o faktach, umożliwiające tworzenie wiedzy. Należy je dostosować do przedmiotu badań, problematyka narzuca więc dobór określonych metod. Jako przedmiot badań przyjęliśmy system obrony niemilitarnej, jak ma wyglądać

strukturalnie i jak funkcjonować). W procesie badawczym kierowaliśmy się ogólnie przyjętymi zaleceniami, właściwymi każdej nauce, które można określić następująco:¹

- ◆ obiektywizm, tj. bezstronność i brak uprzedzeń;
- ◆ prymat problem nad metodą;
- ◆ niesprzeczność z twierdzeniami innych nauk powszechnie uznanych za prawdziwe;
- ◆ krytycyzm do aktualnego stanu wiedzy, a także własnych badań i ich wyników;
- ◆ ścisłość rozumiana jako dokładność i odpowiednia szczegółowość;
- ◆ logiczność i jasność wywodów oraz komunikatywność języka;
- ◆ użyteczność naukowa i prostota systemu.

¹ Por. S.Kotlicki, Podstawy teorii dowodzenia. Rozprawa habilitacyjna. Wydanie WSOWOP Koszalin, 1993, s.61,62

ROZDZIAŁ I

ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE OBRONY NIEMILITARNEJ

1. Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa RP

Przeobrażenia przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych na arenie międzynarodowej stworzyły nową sytuację, jeśli chodzi o bezpieczeństwo naszego kraju. Podobnie zmiany społeczno-polityczne „odkrywają” nowe zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa jest jednym z głównych zadań organów władzy i administracji państwa.

Aby podjąć takie działania, należy w pierwszej kolejności uświadomić sobie jakie zagrożenia bezpieczeństwa państwa mogą wystąpić. Oczekując nasz kraj wyzwania (sytuacje nowe, które trzeba zbadać, rozpatrzeć) i zagrożenia (perspektywa zniszczenia, zahamowania rozwoju) wyodrębniliśmy na podstawie materiałów źródłowych w tym głównie pracy naukowo-badawczej „PLANOWANIE”².

Każdy rodzaj bezpieczeństwa ma dwa aspekty - wewnętrzny i zewnętrzny. Bezpieczeństwo wewnętrzne będziemy rozumieli jako stabilność danego systemu (państwa), natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne jako brak zagrożenia ze strony innych podmiotów lub sytuacji.

² Zob. R. Wróblewski. Planowanie strategiczne SZ i ich działania w konfliktach zbrojnych. Wyd. AON 1997, s.48-60

Na stan bezpieczeństwa istotny wpływ mają czynniki wewnętrzne i zewnętrzne mogące sprzyjać przekształcaniu się konfliktów w kryzysy lub zagrożenia wojenne.

A) Czynniki wewnętrzne - narastające sprzeczności społeczne, rozumiane jako niemożliwość współistnienia określonych systemów politycznych (partyjnych, religijnych) lub niezgodność stawianych przez nie celów.

Do grupy tej należy zaliczyć zamieszki lub fale strajków (mogą przeradzać się w konflikty zagrażające bezpieczeństwu państwa), z możliwością wystąpienia walki, toczonej przez bojówki terrorystyczne lub rebelianckie. Przesłankami sprzyjającymi wystąpieniu tego typu zagrożeń mogą być:³

- ◇ wystąpienie kryzysu ekonomicznego;
- ◇ niesprawiedliwy podział dóbr;
- ◇ fanatyzm religijny;
- ◇ waśnie etniczne (motywowane historycznie) na tle narodowościowych różnic kulturowych;
- ◇ korupcja władzy i występowanie afer gospodarczych;
- ◇ swoboda działań mafijnych i grup przestępczych.

Aby zaistniały zagrożenia o charakterze wewnętrznym oprócz wymienionych przesłanek, muszą (i są możliwe) wystąpić następujące czynniki:

- * pojawienie się frustracji społecznej;
- * propagowanie wrogości, fanatyzmu i nacjonalizmu;
- * wzajemna wrogość określonych grup społecznych;

- * wrogość określonych grup społecznych wobec władz państwowych;
- * ostre formułowanie żądań politycznych, ekonomicznych połączone z groźbą użycia przemocy wobec struktur państwa.

W tym miejscu należy dokonać charakterystyki tego typu zagrożeń.

Konflikty (społeczne, ekonomiczne, polityczne, które poprzez wywołanie niepokoju społecznych stwarzają stan zagrożenia wewnętrznego.

W pierwszym etapie są to żądania ekonomiczne, społeczne, które z czasem (w wyniku nie rozwiązania spraw spornych) przenoszą się na organy władzy. W początkowej fazie występują incydenty z użyciem siły (wywołane prowokacyjnym zachowaniem którejś ze stron).

W zależności od intensywności konfliktu oraz celów zakładanych przez stronę przeciwną państwu, może on zostać przekształcony w rozruchy lub nawet wojnę domową.

Drugą grupę zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego stanowi działalność grup przestępczych (przestępczość zorganizowana w tym mafijska, spiskowa, wywrotowa). Spiskowcy i grupy wywrotowe stawiają sobie za cel zdobycie wpływów w sprawowaniu władzy przy użyciu takich metod jak szantaż polityczny lub przewrót polityczny, zamach stanu, bunt, powstanie zbrojne.

Podłożem tworzenia się przestępczości zorganizowanej są czynniki ekonomiczne i społeczne. Demokracja życia w państwach i stosunkach międzynarodowych sprzyja rozwijaniu się tego typu grup. Zorganizowana przestępczość zabiega o dostęp (często skutecznie) ze światem polityki i biznesu oraz aparatu sprawiedliwości, co w konsekwencji prowadzi do prób zagarniania coraz to nowych i większych segmentów gospodarki.

³ Tamże , s.52

B) Czynniki zewnętrzne - rozumiane jako zagrożenia wynikające z sytuacji bezpośredniego sąsiedztwa Polski, zobowiązań i sojuszy, przygotowań państw (nie będących naszymi sojusznikami) do inwazji na nasz kraj.

Do pierwszej grupy zagrożeń zewnętrznych zaliczam kryzysy (sytuacje kryzysowe, wojny) w państwach bezpośredniego sąsiedztwa z Polską. Prawdopodobieństwo tych zagrożeń jest wysokie ze względu na niestabilność polityczną, ekonomiczną i społeczną w państwach byłej Wspólnoty Niepodległych Państw. Zauważalne są takie zjawiska jak: terroryzm, przemysł broni (w tym materiałów rozszczepialnych), lokalne wybuchy nacjonalizmu, przestępczość mafijna i międzynarodowa.

Każdy kryzys i wojna prowadzona na tych obszarach jest dużym zagrożeniem dla Polski poprzez niekontrolowany, masowy napływ uchodźców w tym grup zbrojnych o charakterze dywersyjnym i wywrotowym. W konsekwencji może to doprowadzić do konieczności wprowadzenia w Polsce na określonym terenie (np. w strefie przygranicznej) lub w całym kraju stanu wyjątkowego.

Innym problemem dla bezpieczeństwa Polski stanowią konflikty w dalszym jej otoczeniu. Użycie naszych sił zbrojnych będzie wynikało z zobowiązań sojuszniczych, jednak w takiej sytuacji występuje poważny problem celowości w sensie moralnym ich użycia (nie zawsze wiadomo kto jest agresorem a kto ofiarą agresji).

Udział Polski w międzynarodowych operacjach pokojowych, z użyciem naszych sił zbrojnych może mieć wpływ na zagrożenie stabilności systemu państwowego. Może bowiem przyczynić się do wywołania akcji

terrorystycznych i odwetowych wywołanych przez określoną stronę konfliktu.

Przygotowania innych państw do konfliktu z Polską, mogą stanowić bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa.

W sytuacji gdy nas kraj będzie członkiem NATO, zagrożenia tego typu będą znikome, powodowałyby bowiem jednocześnie agresję przeciwko całemu sojuszowi.

Jak już sygnalizowaliśmy na wstępie problemy bezpieczeństwa dotyczą zagrożeń ale także wyzwań jakie są następstwem rozwoju cywilizacyjnego oraz demokratyzacji życia w poszczególnych państwach oraz stosunkach międzynarodowych.

Do głównych z nich należą:

- handel narkotykami;
- terroryzm;
- handel materiałami rozszczepialnymi;
- pranie brudnych pieniędzy;
- rasizm i czystki etniczne;
- fundamentalizm religijny;
- ruchy nacjonalistyczne.

Przedstawione zagrożenia bezpieczeństwa Polski pokazują, iż mimo pozytywnych kierunków rozwoju sytuacji międzynarodowej, nie można wykluczyć bezpośrednich lub pośrednich form zagrożenia naszego bezpieczeństwa. Wynikają one nie tylko ze źródeł zagrożeń na terenie naszego kraju i oddziaływań państw otoczenia Polski ale także konfliktów globalnych, które mogą się pojawić nawet w dużym oddaleniu od granic RP.

2. Kwestie terminologiczne

W procesie badawczym wystąpiła konieczność odniesienia się co do trafności ujęcia terminologicznego podstawowych pojęć związanych z obroną niemilitarną. Jest to konieczne w procesie budowania własnego systemu obronnego.

Dlatego też proponujemy inne pojęcia i przedstawiamy ich własną interpretację (definicje).

Na wstępie chcemy się odnieść do problemu: czy należy używać określenia pozamilitarny, czy niemilitarny.

Powszechnie używane w literaturze przedmiotu jest określenie pozamilitarny (podsystem, układ itd.). Biorąc pod uwagę sens znaczenia przyimka „poza” zgodnie z językiem polskim jest to określenie niewłaściwe, nieprecyzyjne. Oznacza on bowiem „poszerzenie zakresu czegoś...”,⁴ lub jest „wzmocnionym, czasem książkowym odpowiednikiem przyimka „za”⁵.

Naszym zdaniem poprawniejszym (precyzyjniejszym) jest określenie **niemilitarny**, dlatego w pracy, zarówno w treści jak i w definiowaniu używamy takiego nazewnictwa. Wątpliwości nasze rozwiewa literatura traktująca o poprawności języka polskiego. Zgodnie bowiem ze „Słownikiem języka polskiego”: nie z przymiotnikami (pisane łącznie), część przymiotnika złożonego oznacza zwykle zaprzeczenie cechy wyrażonej przez przymiotnik podstawowy.

Nie - zaprzeczenie

Niemilitarny - zaprzeczenie militarnego

⁴ Słownik języka polskiego. PWN, Warszawa 1988, t.II, s.881

⁵ Słownik poprawnej polszczyzny. PWN, Warszawa 1980, s.558

Wychodząc z powyższego i przyjmując, że omawiany podsystem nie ma związków z siłami militarnymi (w zakresie sposobów i zasad działania), nie jest więc jego poszerzeniem w dalszych rozważaniach przyjmujemy określenie niemilitarny.

Obrona powszechna

Zauważalne staje się postrzeganie przyszłych działań wojennych w szerszym wymiarze. Istnieje zgodność, iż działania obronne w warunkach naszego kraju będą miały charakter powszechnej obrony, w której wykorzystuje się siły zbrojne, siły niemilitarne, organa władzy i administracji państwowej, jednostki gospodarcze, organizacje społeczne i paramilitarne.

Obrona powszechna⁶ - rodzaj współczesnej obrony państwa, zwłaszcza małej lub średniej wielkości, obejmującej przygotowanie i skoordynowane wykorzystanie w działaniach (obronie) militarnych i niemilitarnych (zmiana autora pozamilitarnych zastąpiono niemilitarnych) sił, środków i sposobów właściwych dla zapewnienia skutecznej obrony, a wynikające z korzyści obrony własnego terytorium.⁷

Obrona niemilitarna

Przed sformułowaniem definicji obrony niemilitarnej, należy przeanalizować znaczenie pojęcia obrona (drugi człon niemilitarny opisaliśmy wcześniej). Na ogół pojęcie to jest rozumiane jako rodzaj działań bojowych

⁶ Marczak J., Polska Zbrojna, nr 240, z dnia 12.12.1994r.

⁷ Por. Zob. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, s.61

wojsk, jednak obronę w szerszym rozumieniu można także traktować jako ochronę, osłonę przed niebezpieczeństwem lub zniszczeniem.

Niewątpliwie obrona niemilitarna jest częścią szeroko rozumianej obrony narodowej rozumianej jako⁸ działalność mająca na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił i środków będących do dyspozycji państwa dla przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym godzącym w interes narodowy.

Z tak przyjętego systemu pojęć (obrony i niemilitarny) sformułowaliśmy definicję obrony niemilitarnej w następującym brzmieniu:

„Obrona niemilitarna - działania w ramach obrony powszechnej (będącej rodzajem obrony - narodowej), prowadzone przez niemilitarne ogniwa obronne, w celu zapewnienia funkcjonowania struktur państwa, wsparcia sił zbrojnych oraz ochrony ludności w czasie kryzysu lub wojny”.

Zdajemy sobie sprawę, iż takie definiowanie przedsięwzięć obronnych nie związanych z działaniami militarnymi u niektórych może wywołać poczucie niepewności. W państwach zachodnich również nazywa się tę sferę działalności, (np. w Niemczech jest to obrona cywilna).

Podsystem niemilitarny

Podsystem niemilitarny jest jednym z elementów systemu obronnego państwa⁹, który obejmuje niemilitarne ogniwa obronne i jest przygotowany do wsparcia podsystemu militarnego, zapewnienia funkcjonowania struktur państwa oraz przetrwanie społeczeństwa w warunkach kryzysu lub wojny.

⁸ Zob. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, s.61

⁹ Załącznik nr 1

Innymi słowy, podsystem niemilitarny jest tą częścią struktury obronnej państwa, której istnienie zapewnia, że przygotowania i działania obronne stają się obowiązkiem całego społeczeństwa, a nie tylko sił zbrojnych, co jest zgodne z artykułem piątym konstytucji oraz zapisami w Konstytucji 3 Maja¹⁰.

Niemilitarne ogniwa obronne

Dotychczas w terminologii wyróżniono pozamilitarne ogniwa obronne: ochrony państwa, gospodarczo obronne, obrony cywilnej.

Wychodząc z definicji obrony niemilitarnej, którą przedstawiliśmy wcześniej, taki podział ogniw niemilitarnych jest niewystarczający (niepełny) i nieprecyzyjny. Nieporozumieniem jest wyodrębnianie ogniw ochrony państwa i obrony cywilnej (nazywane są też ochrony ludności).

Aby to udowodnić chcemy przytoczyć dwie definicje państwa zawarte w słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego:

Państwo - jest wspólnotą równych, mających na celu doskonałe życie (autor Arystoteles).

Państwo - organizacja polityczna grupy społecznej obejmująca określone terytorium, na którym rozciąga się jego władza i obowiązujące prawa przez nią stosowane.

Przez państwo rozumiemy więc zarówno struktury, jak i terytorium i społeczeństwo. Nie można więc mówić o ogniwach ochrony państwa i osobnej grupie ochrony ludności (ludność, społeczeństwo, to część państwa).

¹⁰ Por. „Konstytucja 3 Maja...”. Wszyscy przeto obywatele są obrońcami całości i swobód narodowych.

Biorąc również pod uwagę potrzebę szerszego spojrzenia na problematykę obrony niemilitarnej proponujemy aby niemilitarne ogniwa obronne tworzyły¹¹:

- ogniwa ochrony struktur państwa i społeczeństwa;
- ogniwa gospodarczo-obronne;
- ogniwa społeczne - polityczne

Szerzej o strukturze i zadaniach tych ogniw będziemy pisać w następnym rozdziale.

3. Uwarunkowania prawne

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę obronną (w tym użycie i działanie sił niemilitarnych) jest Konstytucja RP. Zawiera ona zapisy ustawowe dotyczące kompetencji naczelnych, centralnych organów władzy państwowej oraz niższych szczebli w kierowaniu obronnością państwa.

W ustawie zasadniczej znalazły się również zapisy o sposobie reagowania na zagrożenia bezpieczeństwa konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

Są to jednak zapisy ogólne, które z mocy prawa wymagają regulacji prawnych zawartych w odrębnych ustawach, aktualnie oczekujących uchwalenia.

Podstawowe zasady polityki naszego kraju w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego określają: „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa”, sygnowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej

¹¹ Załącznik nr 2

Polskiej z dnia 2.XI.1992r. Dokumentem rozwijającym i precyzującym te zasady (zawiera zamierzenia i kierunki działań mających na celu wzmocnienie suwerenności i bezpieczeństwa Polski) jest: „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”.

Należy zaznaczyć iż przytaczane dokumenty nie posiadają mocy ustawy, jednak w odbiorze teoretyków i praktyków zajmujących się problematyką obronną są postrzegane jako wnoszące istotny wkład w bezpieczeństwo RP.

Równie ważnym dokumentem (ogólnym) mającym znaczenie w obronności państwa, jest: Ustawa z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz. U. z 1992r. Nr 4 poz.16 z późniejszymi zmianami). Zawiera ona zapisy ogólne, mówiące o obowiązkach obronnych jakie spoczywają na wszystkich organach władzy i administracji państwowej, organach samorządu terytorialnego, podmiotach gospodarczych, organizacjach społecznych a także na każdym obywatelu. Określa również zadania szczegółowe jakie spoczywają na obywatelach i organach władzy w zakresie ich udziału w realizacji zadań obronnych.

Poza wymienionymi dokumentami ustawowymi, które mają charakter ogólny, nakreślają zasadnicze zadania w zakresie obronności (w tym sił niemilitarnych), należy wymienić ustawy regulujące użycie sił w ramach obrony niemilitarnej.

Ustawa z dnia 21 czerwca 1996r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji określająca zadania w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwowej, ochrony przeciwpożarowej, obronności i ochrony bezpieczeństwa państwa i inne. Zadania dotyczące ww. dziedzin są realizowane przez wszystkie wyspecjalizowane służby podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i

Administracji a więc: Policję, Państwową Straż Pożarną, Straż Graniczną, Obronę Cywilną i inne jednostki organizacyjne resortu.

Ustawa o Policji z dnia 6.04.1990r. ze zmianami w Ustawie z dnia 21 lipca 1995r., reguluje zadania Policji w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ustawa o Straży Granicznej z dnia 12.10.1990r. ze zmianami w Ustawie z dnia 21 lipca 1995r., określa zadania w zakresie ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego.

Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24.08.1991r. ze zmianami w Ustawie z dnia 8 listopada 1996r. precyzuje zadania związane z organizacją krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990r. o Urzędzie Ochrony Państwa wraz z Rozporządzeniem Rady Ministrów a dnia 13 stycznia 1997r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działań Ministra - członka Rady Ministrów, określa podstawowe zadania urzędu w zakresie ochrony konstytucyjnych organów państwa.

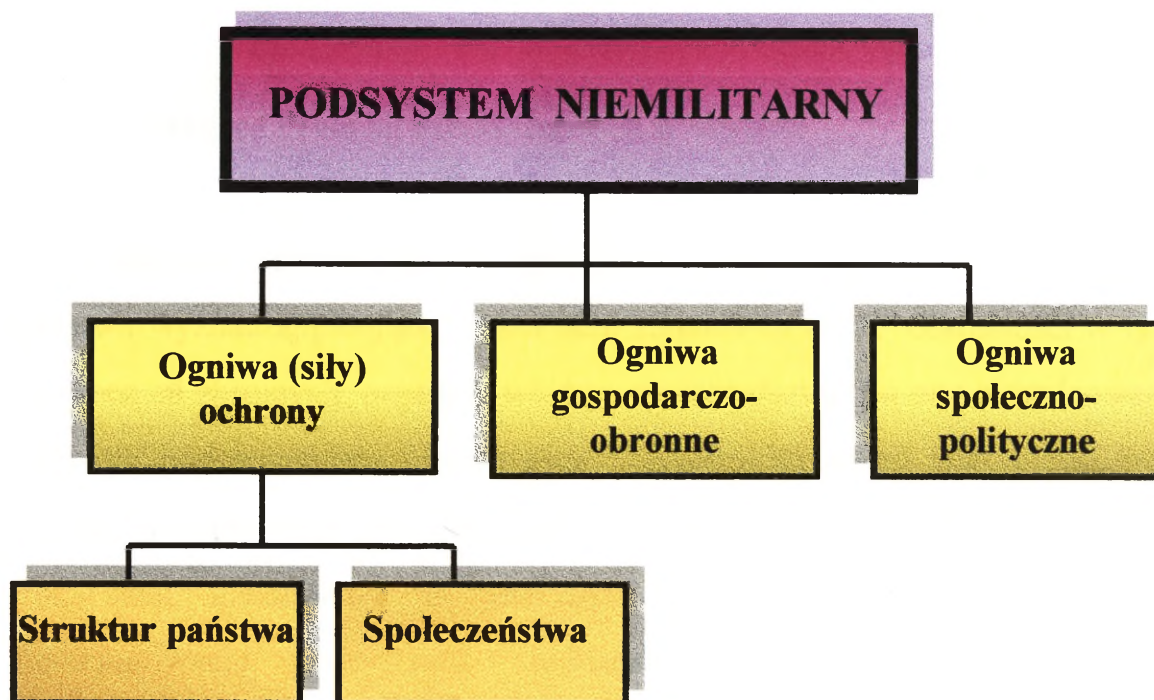
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej.

Poza wymienionymi ustawami ogólnymi oraz szczegółowymi regulującymi użycie sił niemilitarnych w wypadku zagrożeń bezpieczeństwa RP należy podkreślić istnienie szeregu uchwał i rozporządzeń Rady Ministrów, uchwał KOK, zarządzeń Prezydenta RP¹².

¹² Szerzej - W.Molek „Kompetencje i zadania naczelných organów państwa w zakresie obronności. Warszawa, AON 1996

SYSTEM OBRONY RP





ROZDZIAŁ II

STRUKTURA ORAZ MIEJSCE I ROLA SIŁ NIEMILITARNYCH W OBRONIE POLSKI

1. Miejsce i rola sił niemilitarnych w obronie

Miejsce i rolę sił niemilitarnych (podsystemu niemilitarnego) w obronie państwa wyznaczają stojące przed nimi zadania na rzecz obronności w tym na rzecz sił zbrojnych, organów władzy, społeczeństwa. Są one zróżnicowane zarówno pod względem ilościowym (angażowanych sił i środków) oraz „ciężaru gatunkowego” (ważności zadań).

Podsystem niemilitarny w znacznym stopniu będzie wpływał na funkcjonowaniu: podsystemu militarnego (mobilizacyjne i operacyjne rozwijanie, zaopatrzenie), struktur państwa (rozwijanie i ochrona stanowisk kierowania) oraz bezpieczeństwo obywateli (ochrona ludności).

Dlatego szczególnego znaczenia nabiera problem sprawnego „przystawienia się” w skład podsystemu niemilitarnego na działania w czasie kryzysu lub wojny, a głównie gospodarki i administracji (w tym administracji specjalnej).

Stan możliwości podsystemu niemilitarnego w decydującym stopniu uzależnione są od potencjału gospodarki oraz przygotowania obronnego kierowniczej kadry administracji. Ważnym zagadnieniem jest również okresowe przygotowanie społeczeństwa oraz jego świadomość o konieczności świadczeń na rzecz obronności.

2. Struktury organizacyjne sił niemilitarnych

Siły niemilitarne w obronności państwa stanowią jeden z podsystemów - niemilitarny. Naszym zdaniem należy spojrzeć nieco inaczej na dotychczasową strukturę systemu obronnego państwa.

Wydaje się sztucznym wydzielenie podsystemu kierowania obronnością, występuje ono bowiem (kierowanie) zarówno w podsystemie militarnym jak i niemilitarny. Dlatego w naszym ujęciu wyróżniamy dwa podsystemy¹³: militarny i niemilitarny które są powiązane elementami kierowania obronnością.

W ramach podsystemu niemilitarnego wyróżniamy następujące ogniwa (siły)¹⁴ :

- ogniwa obrony;
 - struktur państwa;
 - społeczeństwa;
- ogniwa gospodarczo-obronne;
- ogniwa społeczno-polityczne.

¹³ Por. Załącznik nr 1

¹⁴ Zobacz załącznik nr 2

2.1. Ogniwa ochrony

2.1.1. Ogniwa ochrony struktur państwa

Niemilitarne ogniwa ochrony struktur państwa przeznaczone są do wykonywania zadań mających na celu zapewnienie warunków funkcjonowania struktur państwa. W ich skład wchodzi: Urząd Ochrony Państwa (UOP) oraz wyspecjalizowane organy i jednostki resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji: Policja, Straż Graniczna (SG), jednostki wojskowe (NJW).

Urząd Ochrony Państwa

W systemie organów odpowiedzialnych za funkcjonowanie państwa, służby specjalne odgrywają rolę szczególną, która wynika z tego, iż są one specyficznym instrumentem państwa realizującym zadania w dużej mierze niejawne. Panująca wokół nich otoczka tajemniczości sprawia, iż społeczeństwo bacznie śledzi wszelkie informacje o ich sukcesach i porażkach. Społeczne poczucie bezpieczeństwa kształtuje więc najlepszy możliwy wizerunek służbom specjalnym.

Od 1 października 1996 roku nastąpiło wyodrębnienie służb specjalnych (UOP) ze struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i podporządkowanie Szefa Urzędu Ochrony Państwa, jako centralnego organu administracji rządowej, właściwego w sprawach bezpieczeństwa państwa i ochrony jego konstytucyjnego porządku, bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Następnie z dniem 1 stycznia 1997 roku utworzono urząd Ministra - członka

Rady Ministrów, któremu Prezes Rady Ministrów przekazał istotne uprawnienia związane z funkcją koordynatora działań służb specjalnych.¹⁵ Przyjęcie takich rozwiązań spowodowało zbliżenie w zakresie kontroli nad służbami specjalnymi. do rozwiązań stosowanych w państwach Europy Zachodniej (m.in. RFN, Wielka Brytania).

W systemie demokratycznym służby specjalne pełnią szereg różnych funkcji. Na pierwszy plan wysuwa się rola informacyjna, której istotą jest rozpoznawanie zagrożeń dla konstytucyjnych organów państwa oraz wspieranie polityki państwa w celu podnoszenia jego rangi i znaczenia na arenie międzynarodowej. Ważną dziedziną działalności służb specjalnych jest też ochrona organów państwa przed negatywnymi oddziaływaniami służb specjalnych państw obcych, organizacji przestępczych tak krajowych jak i międzynarodowych. Jednak jak wskazują doświadczenia ostatnich lat obok tradycyjnych zadań, pojawiają się nowe, wynikające z przeciwdziałania zagrożeniom, związanym ze zorganizowaną przestępczością w ujęciu krajowym jak i międzynarodowym oraz rosnącą falą terroryzmu.

Biorąc pod uwagę szereg zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa (specyficznych), które mogą zaistnieć, należy zaproponować nowe spojrzenie na struktury organizacyjne Urzędu Ochrony Państwa.¹⁶ Wydaje się, iż należy w perspektywie najbliższych lat dokonać rozwinięcia delegatur UOP pełniących rolę oddziałów terenowych z obecnych czternastu do takiej ilości, aby przedstawicielstwo było w każdym województwie. W ujęciu rzeczowym w strukturze UOP powinny występować takie instytucje, jak: wywiad, kontrwywiad, służby ochrony porządku konstytucyjnego, śledcze oraz pomocnicze.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działań Ministra - członka Rady Ministrów, Dz.U. 1997.05.27

¹⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, Dz.U. 1990 r., nr 30. Poz. 180

W perspektywie najbliższych lat głównymi zadaniami UOP będą:

- identyfikacja zagrożeń wewnętrznych;
- identyfikacja zagrożeń konstytucyjnych;
- zabezpieczenie interesów politycznych i gospodarczych za granicą;
- kierowanie systemem ochrony porządku konstytucyjnego;
- przeciwdziałanie zagrożeniom konstytucyjnym;
- zabezpieczenie kadrowe, techniczne, informacyjne działalności podstawowej.

Rola i miejsce *szług specjalnych* w państwie w perspektywie XXI wieku będzie wynikała z przesłanek o charakterze systemowym, zawierającym elementy prognozy zagrożeń, którym powinny się przeciwstawić organy państwa, w tym służby specjalne. Poziom i zróżnicowanie zagrożeń w sferze bezpieczeństwa będzie w długim okresie powodowało różnicowanie funkcji *szług specjalnych*. Funkcja ta jest już zauważalna w krajach Europy Zachodniej oraz USA,¹⁷ gdzie następuje wyraźne zmniejszenie znaczenia, tradycyjnie pojmowanego wywiadu i kontrwywiadu. Pojawia się zapotrzebowanie na realizację przez te służby zadań związanych ze ściganiem sprawców przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa, nielegalnego wytwarzania, posiadania oraz obrotu bronią i materiałami pirotechnicznymi, środkami odurzającymi i psychotropowymi. Z lawinową szybkością narastają problemy związane ze zwalczaniem terroryzmu i międzynarodowych grup o charakterze mafijnym.

Coraz większą rolę będzie odgrywała informacja (dobrze przetworzona), jako efekt pracy wspierający politykę państwa oraz instrument organizacji i planowania.

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku konstytucyjnego w Polsce jest podstawowym zadaniem UOP, może i musi być należycie realizowane. Jednak nawet w państwach demokratycznych służby specjalne naruszają prawa obywatelskie, dlatego potrzebna jest pełna kontrola ich poczynań, aby nie została podważona zasada państwa prawa, demokracja i prawa człowieka.

Policja

Jest jednym z głównych organów administracji specjalnej, wyposażonym w szczególne środki działania, wykonującym - w ramach resortu spraw wewnętrznych i administracji zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz realizującym funkcję organu ścigania i ochrony prawnej.¹⁸

Istotą koncepcji organizacji i funkcjonowania policji po 2000 roku jest zwiększenie jej efektywności drogą maksymalnego zbliżenia jej do społeczeństwa.

W rozdziale pierwszym przedstawiliśmy zagrożenia jakie mogą wyniknąć w naszym kraju.

Powołując się na te sytuacje oraz tendencje (dotyczące zagrożeń) jakie zarysowują się w Polsce i na świecie, główne zadania jakie będą stały przed policją w tym okresie, to:

- ochrona stanowisk kierowania, szczególnie władz szczebla wojewódzkiego siłami pododdziałów prewencji oraz sił antyterrorystycznych (Polegać ma na ochronie rejonów oraz ochronie osobistej niektórych członków władz);

¹⁷ Służby specjalne RP. Prawne aspekty cywilnego nadzoru. Rada Ministrów Warszawa 1997

¹⁸ Zasadniczą podstawę prawną działania Policji stanowi Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Dz.U. 1990 r. nr 30, poz. 179

- przeciwdziałanie terroryzmowi oraz działalności mafijnej (głównie we współdziałaniu z UOP);
- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego - zapobieganie psychozie paniki. (Mogą tworzyć się grupy przestępcze o charakterze rabunkowym. Przeciwnik może wykorzystywać grupy etniczno-narodowościowe i religijne do tworzenia zbrojnego podziemia jako bazę przerzuconych grup dywersyjnych.);
- zapewnienie ochrony tras komunikacyjnych oraz ważnych węzłów (Pododdziały prewencji we współdziałaniu z wojskami obrony terytorialnej ochraniać będą wybrane obiekty);
- zapewnienie łączności rządowej na potrzeby naczelnych i terenowych organów władzy;
- nadzór nad ochroną obiektów gospodarki narodowej - realizowana przy pomocy zakładowych (przemysłowych) straży zawodowych;
- w wypadku wprowadzenia mobilizacji (częściowej lub pełnej) udział w osłonie i prowadzenie akcji kurierskiej i posłańczej na potrzeby wojsk operacyjnych, wojsk obrony terytorialnej, jednostek Straży Granicznej oraz jednostek własnych.

Oczywiście określenie głównych zadań oraz priorytetów w działaniach policji może wywołać dyskusję co do ich priorytetów i ważności zadań.

My jesteśmy zdania iż takie podejście do zadań wynikających z zagrożeń, może pozwolić na efektywne działania realizowane przez tę grupę sił administracji specjalnej.

Straż Graniczna

Z bezpieczeństwem państwa łączą się nierozdzielnie kwestie ochrony granic. Inaczej mówiąc, bezpieczeństwo każdego państwa jest trwale związane ze stabilizacją i uznaniem jego granic państwowych. Organy ochrony granic powołane zostały do zapewnienia ich nienaruszalności oraz pełnego zabezpieczenia interesów państwa¹⁹. Stają się wysuniętym na rubieżach kraju ramieniem zbrojnym, tocząc walkę ze wszystkimi, którzy usiłują godzić w całość, suwerenność, obronność i ekonomikę państwa.

Należy jeszcze zaznaczyć we wstępie, iż zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 12.10.1990 roku o Straży Granicznej - Staż Graniczna w czasie mobilizacji i w okresie wojny staje się z mocy prawa częścią Sił Zbrojnych RP podległą Ministrowi Obrony Narodowej.

Ochronę granicy można rozpatrywać w dwóch aspektach: bezpośredniej ochrony węższym i szerszym. W węższym ochrona granicy sprowadza się do kontroli przebiegu i oznakowania linii granicznej, kontroli legalności przemieszczania przez granicę osób i towarów. W aspekcie szerszym ochronę granicy obejmuje ochrona polityczna, gospodarcza, ekologiczna.

Ochrona polityczna - przedsięwzięcia związane z zachowaniem suwerenności, ładu konstytucyjnego, bezpieczeństwa i porządku publicznego podejmowane tak w kraju jak i za granicą.

Ochrona gospodarcza - obejmuje przedsięwzięcia mające na celu przeciwdziałanie wszelkim zjawiskom mogącym hamować rozwój gospodarczy państwa.

¹⁹ Ustawa z dnia 12.10.1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. 1990 nr 78, poz. 462

Ochrona ekologiczna - polega na zapobieganiu przemieszczaniu z zagranicy zanieczyszczeń, materiałów i chorób zagrażających środowisku ludzkiemu, zwierzęcemu, roślinnemu.

Istotnym wymiarem w ochronie granicy państwowej jest ruch przez granicę, którego rozwój pozostaje w ścisłej zależności z sytuacją wewnętrzną i zewnętrzną (międzynarodową). Współczesny ruch graniczny ma charakter masowy. W latach 1986-92 osobowy ruch graniczny wzrósł siedmiokrotnie a towarowy o 28 %. Tymczasem do kontroli ruchu granicznego na przejściach brakuje ponad 1200 funkcjonariuszy.

Dotychczasowy stan osobowy Straży Granicznej (SG) jest niewystarczający, szczególnie w odniesieniu do granicy wschodniej. Dla porównania strażnice naszych wschodnich sąsiadów są rozlokowane 2 - 3 razy gęściej.

Federalna Policja Graniczna Niemiec w 1994 roku dysponowała około 30 tysiącami policjantów, z czego około 20 tysięcy ochraniało granicę z Polską.

W najbliższych latach koniecznym staje się dokonanie restrukturyzacji Straży Granicznej, w celu uszczelnienia granic - zwłaszcza wschodniej granicy państwa. Zmiany należy przeprowadzić w taki sposób, aby:

- na jeden kilometr granicy wschodniej przypadało co najmniej 5 funkcjonariuszy;
- zagęścić strażnice, jedna na 15 km odcinka granicy - spowoduje to skrócenie tras patroli i zapewni skuteczniejszą jej ochronę;
- wyodrębnić odwoły, które poza doraźnymi patrolami, spełniałyby funkcję szybkich sił do działań specjalnych (blokady, pościgi, przywracanie porządku publicznego w strefach nadgranicznych, akcje antyterrorystyczne);

- wydzielić odwód centralny z dyslokacją w pobliżu granicy wschodniej;
- zorganizować przy odwodzie centralnym pododdział Komandosów SG (na wzór niemieckiej grupy GSS-9);
- uaktywnić służby kontrwywiadu, między innymi przez utworzenie oddziału śmigłowców z przydziałem kluczami do komend oddziałów.

Oczywiście takie działania wymagały będą w perspektywie najbliższych lat nakładów finansowych na wydzielenie dodatkowo około 4000 etatów. Taka zaproponowana struktura Straży Granicznej będzie dostosowana do potrzeb realizacji ustawowych zadań wynikających z możliwych zagrożeń.

Odrębnego opisanie wymaga działanie Straży Granicznej w wypadku wejścia w podporządkowanie Ministerstwa Obrony. Winna ona być nadal formacją typu policyjnego całkowicie zmilitaryzowaną, realizującą dotychczasowe zadania ustawowe oraz zadania na rzecz i potrzeby sił zbrojnych. Tą ostatnią grupę zadań Straż Graniczna powinna wykonywać w strefie nadgranicznej w ścisłym współdziałaniu z jednostkami obrony terytorialnej.

Jednostki wojskowe MSWiA

Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 21.06.1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz U. z 1996 r. nr 106, poz. 491), Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji mogą zostać podporządkowane jednostki wojskowe.

Obecnie w strukturze organizacyjnej wojsk MSWiA znajdują się: Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe MSWiA (NJW MSWiA), Jednostka Wojskowa - Biuro Ochrony Rządu (BOR) oraz jednostka wojskowa – GROM.

A. BOR - żołnierze J.W. 1004, znanej powszechnie jako Biuro Ochrony Rządu, stanowią bezpośrednią ochronę ważnych osób w kierownictwie państwa oraz osobistości zagranicznych. Organizują i zapewniają bezpośrednią ochronę siedzib tych osób, ich przemieszczanie. Dlatego zdaniem autorów tego opracowania należy zarówno struktury organizacyjne jak i sposób funkcjonowania tych sił pozostawić w niezmiennym kształcie.

B. GROM - jednostka specjalna 2305 - jest jednostką elitarną z siedzibą w Warszawie. Wykonuje zadania specjalne związane z bezpieczeństwem obywateli zarówno w kraju jak i poza granicami Polski. Żołnierze są wszechstronnie wyszkoleni, główny nacisk położony jest na działania antyterrorystyczne z wykorzystaniem najnowszej techniki.

Biorąc pod uwagę szerokie zagrożenia działalnością mafijną oraz terrorystyczną jednostka ta powinna (i jest) być w dyspozycji centralnej z możliwością wykorzystania w sytuacjach zagrożeń dla funkcjonowania struktur państwa.

C. Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe (NJW) - stanowią największy potencjał i zasadniczy trzon wojsk MSWiA.

Celem ich działania w okresie zagrożenia jest zapewnienie bezpieczeństwa Naczelnym Organom Władz, siedzibom obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz rezydencjom ich kierowników rozmieszczonym w Warszawie. Ponadto zachowują

gotowość do rozwinięcia i funkcjonowania stanowisk kierowania państwem poza miejscami dotychczasowej pracy.

Biorąc pod uwagę rodzaje zagrożeń i w tym nasilenie się zagrożeń działań terrorystycznych i dywersyjnych, przed NJW stają określone zadania. Dodatkowo charakter ochraniających obiektów i osób zagrożenia powyższe pogłębia.

Dlatego wzorem państw zachodnich (o ustabilizowanych demokracjach), koniecznością staje się posiadanie formacji uzbrojonej (jednak nie utożsamianej z wojskiem) zdolnej wesprzeć działania Policji, Straży Granicznej i przejąć zadania (przestarzałych i niedostosowanych do obecnej rzeczywistości) Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych.

Dodatkowymi argumentami przemawiającymi za potrzebą posiadania takich sił są:

- zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego;
- zapewnienie ochrony i bezpiecznego funkcjonowania Naczelnych Organów Władzy;
- ochrona na terenie kraju przedstawicielstw dyplomatycznych;
- ochrona placówek dyplomatycznych (polskich) poza granicami kraju;
- wspieranie w sytuacjach szczególnych Straży Granicznej;
- udział w zabezpieczaniu uroczystości państwowych i religijnych;
- potrzeba utrzymania sił do rozwinięcia, ochrony i zapewnienia funkcjonowania stanowisk kierowania państwem;
- przeciwdziałanie w okresie zagrożenia, akcjom dywersyjnym i sabotażowym, głównie w rejonach stanowisk kierowania.

Uwzględniając aktualny stan formalno-prawny, możliwości, ograniczenia określone ustaleniami wiedeńskimi (CFE-1), najbardziej

predysponowane jako załączek nowej formacji (z rozszerzonymi zadaniami) są Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe.

Ze względu na zadania jakie ta formacja ma spełniać, zespół autorski optuje za nazwą GWARDIA NARODOWA.

Przed taką (nową) formacją stałyby następujące zadania:

- udział w zwalczaniu przestępstw o charakterze mafijnym, terrorystycznym i sabotażowym;
- realizacja zadań związanych z ochroną obiektów i osób;
- zapewnienie ładu i porządku podczas zgromadzeń i manifestacji;
- pomoc Straży Granicznej w zwalczaniu terroryzmu, dywersji i przemytu w strefie przygranicznej;
- udział w akcjach ratowniczych wywołanych siłami natury i spowodowanych;
- ochrona rejonów stanowisk kierowania państwem oraz osób z kierownictwa państwem;
 - ochrona placówek dyplomatycznych i osób z ich kierownictwa;
 - ochrona delegacji zagranicznych;
 - ochrona personelu dyplomatycznego i obiektów RP poza granicami.

Struktura organizacyjna Policji Ochrony i Interwencji powinna składać się z dwóch pionów:

- ochrony;
- interwencyjnego.

Proponuje się, aby były to struktury oddziałów, tworzone i dyslokowane w zależności od zagrożeń. Wiadomo, iż w rejonie Warszawy wystąpiłoby (jak obecnie) nasilenie oddziałów ochrony (placówki dyplomatyczne, stanowiska kierowania, rząd) a w rejonach nadgranicznych oddziałów interwencyjnych. Poza oddziałami interwencyjnymi i ochrony w strukturze powinny znaleźć się

oddziały dowodzenia, lotnicze, logistyczne. Niecelowe wydaje się w tym momencie decydowanie, iż np. w Katowicach ma być oddział ochrony i interwencyjny a w Olsztynie nie.

Na czele tych sił powinien stać Komendant GWARDII NARODOWEJ, niezależny od Komendanta Głównego Policji.

O użyciu sił w sytuacjach określonych w zarządzeniach i decyzjach powinien decydować Komendant GWARDII na wniosek wojewody.

Wyposażenie tej formacji powinno być oparte o już istniejące w NJW z zachowaniem zasady użycia środków nie objętych ograniczeniami CFE-1.

Wszystkie państwa zachodnie (członkowie NATO) posiadają zorganizowane formacje uzbrojone przewidziane do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego. Ich podporządkowanie jest uzależnione od przypisywanych im głównych zadań. Są one doceniane i widzi się ich wagę. Dostrzegana jest ich potrzeba funkcjonowania dla zapewnienia bezpieczeństwa Naczelnym Organom Władzy, dla prowadzenia operacji antyterrorystycznych i przeciwdywersyjnych jak również uczestnictwa w akcjach ratowniczych w sytuacjach przekraczających możliwości Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej.

2.1.2. Ogniwa ochrony ludności

Przeznaczone są do wykonywania zadań humanitarnych mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych, klęsk żywiołowych wywołanych siłami natury i spowodowanych, przewyższanie ich następstw a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Tworzą powyższe ogniwa Państwowa

Straż Pożarna (PSP), formacje obrony cywilnej, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Państwowa Straż Pożarna.

Ochroną ludności i mienia przed wszelkimi zagrożeniami zajmuje się scentralizowany system ratowniczy. Jego bazę, zgodnie z ustawą z dnia 24.08.1991 roku stanowi Państwowa Straż Pożarna, która jest organizatorem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.

Planowane zmiany podziału administracyjnego kraju wymuszają potrzebę dokonania reorganizacji struktur organizacyjnych PSP. Wydaje się, iż bezdyskusyjnym jest wyodrębnienie komend wojewódzkich i powiatowych i ilości dostosowanej do planowego podziału administracyjnego kraju. W oparciu o komendy powiatowe musi następować formowanie jednostek ratowniczo-gaśniczych. Wskaźnikiem kierunkowym tworzenia tych jednostek musi być przyjęta wielkość obszaru chronionego przypadająca na jednostkę ratowniczą. Umożliwiająca efektywne prowadzenie akcji ratowniczej. Należy zgodzić się z propozycją PSP aby do 2000 roku była to wielkość około 32 km², co jest porównywalne ze wskaźnikami następującymi w państwach zachodnich.

Państwowa Straż Pożarna powinna funkcjonować na poziomach organizacyjnych, adekwatnych do podziału administracyjnego państwa, a mianowicie:

- centralnym - Komenda Główna;
- wojewódzkim Komendy Wojewódzkie;
- powiatowym Komendy Powiatowe z IRG.

Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Formacje OC. Przeznaczony jest do koordynowania działań, sił i środków służących ochronie życia i mienia ludności oraz dóbr kultury. Podlegają mu ogniwa wojewódzkie, powiatowe (rejonowe), gminne i zakładowe. Szerzej opisany ten problem zostanie w rozdziale trzecim poświęconym organom kierowania.

Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej są formacje, które tworzą ministrowie, wojewodowie, wójtowie i burmistrzowie, kierownicy zakładów pracy. Planuje się powołanie około 40 tysięcy formacji w których może działać do 700 tys. osób.

Istotnego przemodelowania wymaga system ochrony ludności w zakresie kierowania, funkcjonowania, podziału kompetencji. Problem ten szeroko będziemy omawiali w rozdziale czwartym poświęconym funkcjonowaniu sił niemilitarnych.

Jednak już teraz należy wymienić podstawowe przedsięwzięcia (do szybkiego zrealizowania) niezbędne dla rozpoczęcia budowy zwartego systemu ochrony ludności:

- ◆ powołanie pod kierownictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Krajowego Centrum Ratownictwa;
- ◆ dokonać szczegółowego podziału kompetencyjnego w zakresie kierowania systemem ochrony ludności;
- ◆ zorganizować powszechne szkolenie kadr administracji państwowej i samorządowej w zakresie przedsięwzięć ochrony cywilnej;
- ◆ wykorzystać jednostki terenowe PSP do zorganizowania powszechnego szkolenia ludności z zakresu samoobrony na wypadek zagrożeń;

- ◆ włączyć jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej do powszechnego systemu ochrony ludności (KSRG);
- ◆ rozpropagować służbę zastępczą w obronie cywilnej;
- ◆ otworzyć system zakładowych służb ratowniczych (inicjatywy ustawowe).

2.2. Ogniwa gospodarczo-obronne

Gospodarka obronna jest materialnym fundamentem potencjału obronnego państwa. Przeznaczone jest do utrzymywania na odpowiednim poziomie produkcji oraz infrastruktury obronnej. Tworzą je ogniwa resortowe, w tym głównie siły i środki resortów: Gospodarki, Finansów, Łączności, Skarbu Państwa, Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Narodowego Banku Polskiego, Komitetu Badań Naukowych, Państwowej Agencji Atomistyki oraz ogniwa wojewódzkie (podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne na które zostały nałożone zadania obronne).

Ogniwa gospodarczo-obronne mają za zadanie planowanie, gromadzenie i utrzymywanie rezerw państwowych i specjalistycznych zgodnie z wymogami obronnymi.

Poważne obawy i niepokój budzi przerwanie produkcji wielu wyrobów niezbędnych siłom zbrojnym jak również stanu zapasów i rezerw zwłaszcza artykułów rolno-spożywczych i paliw.

Zdecydowane działania należy podjąć w zakresie programowania zadań obronnych związanych z organizacją i funkcjonowaniem przemysłu obronnego oraz utrzymywaniem infrastruktury obronnej.

W naszej pracy nie wnikaliśmy szczegółowo w problematykę związaną z organizacją ogniw gospodarczo-obronnych. Zagadnieniom tym poświęcono

wiele opracowań, a poglądy w nich prezentowane są zbieżne z zapatrywaniami autorów tej pracy.

2.3. Ogniwa społeczno-polityczne

Przeznaczone są do wsparcia działań sił militarnych i niemilitarnych - tak czynnie (np. organizacje paramilitarne) jak i biernie (np. media). Tworzą je siły i środki resortu Spraw Zagranicznych (m.in. placówki dyplomatyczne), Kultury i Sztuki Edukacji Narodowej, media publiczne i prywatne jak również organizacje (stowarzyszenia) społeczne i młodzieżowe.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Służba dyplomatyczna

Analiza potrzeb i możliwości obronnych podsystemu niemilitarnego wskazują, że w przewidywaniu realnych zagrożeń na uwagę zasługuje rola resortu spraw zagranicznych i służby dyplomatycznej. Szczególnie ważne będzie preferowanie pokojowych zamiarów wobec sąsiadów oraz eksponowanie tego, iż nasz kraj nie wysuwa roszczeń terytorialnych, szanuje suwerenność innych państw i wyrzeka się użycia siły. Równie istotnym będzie okazywanie pokojowych intencji RP i dopasowanie naszych sił zbrojnych do potrzeb obronnych Polski oraz wskazywanie na zgodność polskiej polityki bezpieczeństwa z prawem międzynarodowym.

Celowym i koniecznym zadaniem jest również prowadzenie „odstraszania obronnego”, poprzez ukazywanie potencjału obronnego państwa i gotowości do natychmiastowego przeciwstawienia się zaistniałym zagrożeniom.

Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Kultury i Sztuki. Media

W założeniach obronnych każdego państwa demokratycznego przyjmuje się zachowanie i utrwalanie takich wartości jak: poczucie suwerenności, niepodległości, nienaruszalności terytorialnej, patriotyzm. Cel ten realizowany jest między innymi poprzez przygotowanie obronne społeczeństwa. W tym zakresie dużą rolę do spełnienia mają wymienione resorty jak również media. Istnieje potrzeba intensywnego edukowania ludności o potrzebie świadczeń na rzecz obronności. W wypadku zagrożenia lub wojny, bardziej świadome musi być pojmowanie racji nadrzędnej. Nie wystarczy wtedy dobra wola, czy chęć. W tym okresie za późno będzie na refleksję obywatelską czy zaglądnienie do podręcznika.

Należy pamiętać o tym, że poprzez edukację obronną społeczeństwa osiągamy także korzyści jak: wyrobienie świadomości patriotyczno-obronnej z którą łączyć się będzie gotowość po poświęceń dla dobra Ojczyzny. Świadomość patriotyczno-obronna nie podlega prawom dziedziczenia, musi być zatem systematycznie kształtowana na długo przed pojawieniem się zagrożenia.

Organizacje (stowarzyszenia) społeczne i młodzieżowe

Likwidacja studiów wojskowych w szkołach wyższych z jednoczesnym zmniejszeniem naboru do szkół podchorążych rezerwy, ograniczenie nauczania przysposobienia obronnego do szkół ponadpodstawowych (zakres merytoryczny zawężono do zagadnień obrony cywilnej) spowodowały znaczne ograniczenie możliwości obronnego przygotowania młodzieży.

Liczne badania potwierdzają potrzebę podjęcia intensywnych działań edukacyjnych wśród młodzieży. W jednym z nich²⁰ młodzież na pierwszym miejscu wśród najważniejszych wartości wymienia tolerancję, patriotyzm znajduje się na dalekim piętnastym miejscu.

Niski poziom świadomości młodzieży o potrzebie realizacji przedsięwzięć związanych z edukacją obronną społeczeństwa ma wiele przyczyn. Ostatnie lata są okresem rodzenia się nowego pokolenia młodzieży, którego tożsamość jest wyznaczona przez rodzącą się gospodarkę rynkową, rozwój demokracji a z drugiej strony rosnącą grupę bezrobotnych wśród młodzieży.

W tej zastanej sytuacji bardzo dużą rolę do spełnienia mają wszelkie organizacje młodzieżowe i społeczne, które w swoich programach działania mają zapisane zadania wychowania patriotycznego oraz przygotowania proobronnego.

Należy podkreślić, iż organizacji tych²¹ w Polsce jest wiele, jednak brakuje dobrego klimatu dla ich rozwoju. W większym stopniu w propagowanie ich działania powinny włączyć się nie tylko odpowiednie ministerstwa ale również telewizja, radio, prasa.

Nie możemy bowiem zapominać iż za przygotowanie obronne (zgodnie z zapisami ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz Konstytucji) odpowiedzialni są wszyscy - całe społeczeństwo.

²⁰ B. Karolczyk-Biernacka. Edukacja 3/92 s.51

²¹ Załącznik 3,4,5 Wykaz organizacji proobronnych, sporządzony na podstawie danych zawartych w Informatorze nr MON (Departamentu Społeczno-Wychowawczego).

Załącznik nr 3**Stowarzyszenia młodzieżowe**

1. Związek Harcerstwa {Polskiego	420 tys.
2. Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej	40 tys.
3. Związek Strzelecki „Strzelec” Organizacja Społeczno-Wychowawcza	4 tys.
4. Związek Towarzystwo Gimnastyczne „SOKÓŁ” w Polsce	3 tys.
5. Stowarzyszenia i kluby Survivalowe	2 tys.

Kryterium kwalifikacji jest nie tylko fakt zrzeszenia młodzieży ale wychowawczy charakter organizacji. Wszystkie prowadzą prace wychowawczą i szkoleniową, której celem jest kształtowanie podstaw patriotycznych i obywatelskich (przygotowują młodzież do podjęcia obowiązków obronnych).

Załącznik nr 4**Stowarzyszenia o charakterze paramilitarnym**

1. Aeroklub Polski	20 tys.(liczba członków)
2. Liga Obrony Kraju	500 tys.
3. Liga Morska	22 tys.
4. Polski Czerwony Krzyż	680 tys.
5. Związek Polskich Spadochroniarzy	2 tys.
6. Polski Związek Radioorientacji Sportowej	1 tys.
7. Polski Związek Krótkofalowców	4 tys.
8. Polski Związek Motorowy	50 tys.
9. Polski Związek Biegu na Orientację	1 tys.
10. Polski Związek Żeglarski	800 klubów
11. Polski Związek Łowiecki	100 tys.
12. Związek ochotniczych Straży Pożarnych	475 tys.
13. Wodne i Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe	69 tys.

Stowarzyszenia te zrzeszają zarówno młodzież jak i dorosłych. Działają na rzecz przygotowania poborowych-specjalistów oraz utrzymania sprawności rezerw osobowych wojska.

Załącznik nr 5**Stowarzyszenia byłych żołnierzy zawodowych i żołnierzy rezerwy**

1. Kluby Oficerów Rezerwy LOK	13 tys.
2. Stowarzyszenie Oficerów Marynarki Wojennej RP	1 tys.
3. Stowarzyszenie Seniorów Lotnictwa Wojskowego	1 tys.
4. Towarzystwo Wiedzy Obronnej	2 tys.
5. Związek Byłych Żołnierzy Zawodowych	34 tys.
6. Związek Oficerów Rezerwy RP	3,5 tys.
7. Związek Żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego	4 tys.

Głównym celem działalności tych stowarzyszeń jest włączenie się w proces popularyzacji spraw wojska i obronności, a tym samym wniesienie istotnego wkładu w edukację obronną społeczeństwa.

ROZDZIAŁ III

KIEROWANIE OBRONĄ NIEMILITARNĄ RP

Kierowanie obroną niemilitarną RP podobnie jak każdą dziedziną życia publicznego należy do najtrudniejszych zadań uprawnionych organów. Nauka o organizacji i zarządzaniu²² rozróżnia pojęcie kierowania i zarządzania, choć część naukowców nie dostrzega istotnej, praktycznej potrzeby rozgraniczania tych pojęć.

Kierowanie najogólniej definiuje się jako działanie zmierzające do funkcjonowania zgodnego z celem kierującego. Pojęcie to odnosi się do dwóch obszarów znaczeniowych tzw. węższe – rozumiane jako „kierowanie ludźmi” i szersze – powodujące funkcjonowanie „rzeczy” wg woli kierującego. Naukowcy są zgodni odnosząc pojęcie kierowania do wszystkich organizacji, zaś zarządzanie do organizacji gospodarczych i instytucji niedochodowych, np. szpital, szkoła.

Ze względu na czynniki stanowiące podstawę kierowania, wyróżnia się trzy jej formy:

- a) kompetencje formalne, nadane tytułem „władztwa” – leżą u podstaw administrowania, rządzenia, nadzoru i dowodzenia, co oczywiście zależy od rodzaju organizacji, typu organu władzy, a także ustalonych prawnie lub zwyczajowo form i sposobów sprawowania tego „władztwa”;

²² B. Kozuch, Podstawy organizacji i zarządzania, Białystok 1997r.

- b) kompetencje materialne, nadane (uzyskane) jako „własność” lub pochodzące z wyboru – wówczas mówimy o zarządzaniu;
- c) kompetencje intelektualne – czyli autorytet osobisty, morale, profesjonalizm zawodowy (wiedza, umiejętności), świadczą o sprawowaniu przywództwa, np. w organizacjach społecznych, naukowych.

Przenosząc powyższe definicje i wyjaśnienia na scharakteryzowane w poprzednim rozdziale siły i ogniwa niemilitarne możemy łatwo stwierdzić iż kierowanie obroną niemilitarną w formie administrowania, rządzenia, nadzoru lub dowodzenia będzie dominujące. Natomiast „zarządzanie” jako forma kierowania będzie stosowana w gospodarce narodowej, czyli w prywatnych, państwowych, lub spółdzielczych zakładach pracy i usług. Tu można podjąć teoretyczny spór stwarzając sytuację w której zakład pracy zostanie „zmilitaryzowany” wykonując ściśle określone zadania produkcyjne i usługowe. Z uwagi na specyficzne warunki w jakich taka sytuacja może wystąpić, wydaje się zasadnym przyjąć, iż wówczas funkcja kierowania sprawowana będzie w formie rządzenia lub dowodzenia, rzadziej administrowania, przez pojedyncze osoby, dysponujące dodatkowymi (specjalnymi) uprawnieniami, wynikającymi z odpowiedniego ustawodawstwa. Osobami tymi mogą być dotychczasowi W odpowiedzi właściciele, dyrektorzy lub wyznaczeni zarządcy (administratorzy). Oczywistym jest iż uprawnienia decyzyjne rad, zarządów i spółek ulegną stosownemu ograniczeniu, np. do kontroli i wykonywanych przez zakład zadań, lub też zostaną zawieszony, do czasu ustania przyczyn, które ten stan spowodowały. Wyjaśnienie to skłania do postawienia co najmniej dwóch pytań: czy podczas pokoju możemy używać terminu – kierowanie obroną niemilitarną oraz jakie organy są uprawnione lub należy powołać do takiego

kierowania. Choć pytania te z pozoru wydają się retoryczne, zawierają jednakże w swej treści szereg podtekstów natury formalnej, prawnej organizacyjnej jak również społeczno-politycznej. Możliwe wnikliwie ich rozpatrzenie będzie przedmiotem tego rozdziału.

1. Organa kierowania obroną niemilitarną

Charakterystyka podsystemu niemilitarnego i tworzących go ogniwi: ochrony; gospodarczo-obronnych i społeczno-politycznych przedstawiona w poprzednim rozdziale pozwala zauważyć iż każdym ogniwem kierować będą odpowiednie organy. Miejsce i rola oraz zadania każdego organu wynikać będą z przyjętego w naszym kraju ustroju politycznego, opartego na ... podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały..." (art. 10 Konstytucji).

Przy czym ..."Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów ..." (art.95 Konstytucji).

Sejm i Senat jako organy ustawodawcze stanowią w drodze ustawy przepisy prawa obejmujące całokształt działalności organów władzy wykonawczej. Określone zakresy zadań i kompetencji tych organów w odniesieniu do sfery niemilitarnej zawarte będą w ustawach o charakterze ogólnym, podstawowym, np. w ustawach o urzędzie ministra ... (art. 149 Konstytucji). Natomiast główne (szczegółowe) zadania w zakresie kierowania i funkcjonowania obrony niemilitarnej określone są w ustawach specjalnych, np. dot. Stanów nadzwyczajnych (art. 228-234 Konstytucji). Wynika z tego iż Sejm i Senat choć nie sprawują funkcji kierowniczych, są organami władzy

tworzącymi fundament prawny i organizacyjny obrony niemilitarnej, bez którego legalne istnienie i działanie nie byłoby możliwe. Tak więc organami kierowniczymi w zakresie obrony niemilitarnej będą Prezydent Rzeczypospolitej i Rada Ministrów.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – wykonując konstytucyjne obowiązki, m.in. ...”stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”...(art.126 Konstytucji). Zapis ten ma szczególną wymowę polityczną. Jest też ogólną wytyczną i zarazem podstawą do przygotowywania aktów prawnych określających zadania i zezwalających na ich realizację w zaistniałej sytuacji wewnętrznej, społeczno- politycznej i międzynarodowej. Dla kierowania obroną niemilitarną istotnym jest uprawnienie Prezydenta RP do zarządzania – na wniosek Prezesa Rady Ministrów – powszechnej lub częściowej mobilizacji (art. 126 Konstytucji). Natomiast na wniosek Rady Ministrów wprowadza na części lub całości terytorium państwa stan wojenny (art.229 Konstytucji) oraz stan wyjątkowy (art. 230) na czas nie dłuższy niż 90 dni. Decyzje te w praktyce będą miały podstawowe znaczenie dla kierowania obroną niemilitarną.

Rada Ministrów – jako organ władzy wykonawczej m.in. ...”zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny”... (art.146 Konstytucji). Zgodnie też z art. 232 Konstytucji, może wprowadzić na czas oznaczony (30 dni) stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Celem takiej decyzji będzie najczęściej zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awariom technicznym oraz zapewnienie warunków do sprawnego usunięcia ich skutków.

Ponadto Rada Ministrów kierując administracją rządową – koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej, drogą wydawanych

rozporządzeń oraz organizowaniem kolegialnych zespołów (niekiedy doraźnych) do wykonania ściśle określonych zadań. Należy podkreślić iż każdy minister kieruje określonym działem administracji, którego zakres wyznacza ustawa oraz wypełnia zadania postawione przez Prezesa Rady Ministrów (art. 149 Konstytucji).

Do zasadniczych zadań Rady Ministrów warunkujących kierowanie obroną niemilitarną należą:

- ◆ organizowanie wykonywania zadań zawartych w odnośnych ustawach;
- ◆ przygotowywanie koncepcji i założeń obronnych RP, w tym dot. zadań sfery niemilitarnej na rzecz Sił Zbrojnych i ochrony ludności;
- ◆ ustalanie zasad przygotowania organów administracji państwowej, innych organów i instytucji państwowych oraz organów samorządu terytorialnego i podmiotów gospodarczych do funkcjonowania w warunkach zagrożenia i wojny;
- ◆ określanie zasad tworzenia oraz limitów utrzymywania rezerw państwowych, gospodarczych i mobilizacyjnych;
- ◆ określanie wielkości rezerwowych mocy produkcyjnych w podmiotach gospodarczych, utrzymywanych na potrzeby obronne Państwa i dla ludności cywilnej.

Codzienna praktyka wykonywania tych złożonych zadań spowodowała iż do ich realizacji Rada Ministrów powołała swój Komitet Spraw Obronnych (uchwała RM nr 37 z 28.03.95r.). W ramach tego Komitetu powołano stały Zespół ds. Kryzysowych, przewidując trzy główne zadania:

- rozpatrywanie całokształtu spraw związanych z nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska i innymi sytuacjami kryzysowymi;
- opracowanie koncepcji zapobiegania tym zagrożeniom;
- koordynowanie działań organów administracji zmierzających do ograniczenia strat i usunięcia (likwidacji) skutków tych zagrożeń.

Zespół ten tworzą:

- a) przewodniczący – minister spraw wewnętrznych i administracji;
- b) z-ca przewodniczącego – minister ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa;
- c) członkowie:
 - szef UOP;
 - szef WSI;
 - Komendant Główny Policji;
 - Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej;
 - Komendant Główny Straży Granicznej;
 - Szef Obrony Cywilnej Kraju;
 - Prezes Państwowej Agencji Atomistyki;
 - przedstawiciel ministra obrony narodowej;
 - przedstawiciel Szefa Sztabu Generalnego WP;
 - główny inspektor ochrony środowiska;
 - główny inspektor sanitarny;
 - główny inspektor nadzoru budowlanego;
 - przedstawiciel ministra transportu i gospodarki morskiej;
 - sekretarz Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów;
 - sekretarz Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów.

Powódź, która latem 1997r. objęła zachodnią część Polski (prawie 1/3 powierzchni kraju) była nazbyt surowym egzaminatorem dla wszystkich

organów kierowania i służb ratowniczych. Jej szybkie tempo narastania i rozmiar zalewnych terenów oraz powodowanych strat materialnych w początkowym okresie na Górnym i Dolnym Śląsku nie były do opanowania przez działające tam dość pręźnie wojewódzkie komitety przeciwpowodziowe oraz wojewódzkie komitety obrony i siły które pozostawały w dyspozycji tych komitetów. Nie spełniła też swojej koordynacyjnej roli obrona cywilna, pomimo dobrze zorganizowanej sieci alarmowania i powiadamiania oraz korzystania z pomocy wysokiej klasy specjalistów. Wiele też krytycznych uwag zostało wypowiedzianych pod adresem władz centralnych za mało operatywne kierowanie pomocą humanitarną dla powodzian, napływającą z kraju i zagranicy. Powołanie przez Prezesa Rady Ministrów pełnomocnika rządu ds. przeciwpowodziowych przyczyniło się do opanowania wkradającego się chaosu i nadało temu przedsięwzięciu widoczny zorganizowany charakter. Ujawnione w tym okresie przejawy ludzkiej życzliwości i ofiarności w postaci charytatywnych akcji zbierania sprzętów codziennego użytku i pieniędzy dla potrzeb powodzian były poprawnie organizowane i kierowane na szczeblu centralnym. Wiele krytycznych uwag, niekiedy z pogranicza zarzutu o nieudolne działanie i stwarzanie tym warunków do karalnych nadużyć i marnotrawstwa kierowali powodzianie do najniższych ogniw samorządu terytorialnego i władz wojewódzkich.

Wszystko to spowodowało konieczność przewartościowania dotychczasowych założeń i obowiązujących regulacji prawnych w zakresie zapobiegania i zwalczania klęsk żywiołowych. Pierwszym krokiem w tym kierunku jest projekt ustawy o zwalczaniu klęsk żywiołowych, zgłoszonych przez rezydenta RP w tzw. pakiecie ustaw nadzwyczajnych. Można się więc

spodziewać uregulowania zasadniczych kwestii mających bezpośredni wpływ lub instytucjonalnie związanych z kierowaniem obroną niemilitarną.

Scharakteryzowane ramowe zakresy zadań i kompetencji Sejmu i Senatu, Prezydenta RP i Rady Ministrów oraz można umownie określić obowiązkami fundamentalnymi.

Ranga tych organów powoduje iż są one inicjatorami i kreatorami całokształtu kierowania działalnością Państwa w sytuacjach (stanach) nadzwyczajnych, w tym także kierowania obroną niemilitarną. Ich podstawową formą podejmowania i przekazywania decyzji jest ustawa, uchwała, rozporządzenie i postanowienie, wydawane podczas pokoju i w warunkach zagrożenia.

Stąd też zasadniczymi formami kierowania tych organów będzie administrowanie i nadzór oraz niekiedy rządzenie.

Niejako – wobec powyższego – naturalnym staje się pytanie o role i zadania ministrów, szefów (komendantów, kierowników) jako naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz wojewodów jako terenowych organów administracji rządowej.

Z art. 16 ustawy o powszechnym obowiązku obrony wynika iż ministrowie są organizatorami wykonywania zadań z dziedziny obronności, które realizują przez podległe im ministerstwa, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze. Można przyjąć, iż są nie tylko „organizatorami”, ale również „kierownikami” wielu przedsięwzięć, co potwierdziła praktyka. Stąd też w „założeniach polskiej polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej RP” zamieszczono zapis iż ...”kierowanie obronnością państwa (w tym także – co oczywiste – obroną niemilitarną) sprawują wszystkie organa władzy i administracji państwowej i samorządowej, stosownie do kompetencji i zadań obronnych przypisanych

im w Konstytucji i innych ustawach. Ich wspólnym celem jest przygotowanie i utrzymanie na odpowiednim poziomie potencjału obronnego państwa w czasie pokoju oraz sprawne rozwinięcie i skuteczne wykorzystanie tego potencjału w przypadku zagrożenia i wojny. Tworzy się i utrzymuje w czasie pokoju odpowiednia infrastrukturę zapewniającą organom państwowym możliwość sprawnego wypełniania tego zadania”...

Zgodzić się należy iż zwrot „kierowanie” użyty w znaczeniu ogólnym jest właściwy dla szczebla centralnego, o wiele mniej adekwatny na poziomie samorządowym.

Mając w pamięci przedstawioną w poprzednim rozdziale strukturę organizacyjną sił obrony niemilitarnej łatwo zauważyć iż każdy minister (kierownik urzędu centralnego) będzie w przypisanym mu zakresie „branżowym” ministerstwa (organu centralnego) spełniał funkcje kierownicze wobec sił środków obrony niemilitarnej, które w danym resorcie (organie) funkcjonują w czasie pokoju lub są z niego wydzielane na okres zagrożenia i wojny.

Wydaje się mało zasadnym szczegółowe opisywanie zadań i kompetencji w tym zakresie. Natomiast oczywistym jest iż Minister Obrony Narodowej i Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie obrony niemilitarnej będą spełniać główną rolę. Od sposobu realizacji zadań obronnych (koncepcji militarnej obrony Państwa) wytyczonych przez MON będzie zależał sposób i zakres sił niemilitarnych na rzecz Sił Zbrojnych.

Stąd też będzie wynikać skala potrzeb (zadań) zgłaszanych do tzw. resortów gospodarczych (Ministrów Skarbu oraz Gospodarki). Można to generalnie określić jako przygotowanie podległych przedsiębiorstw (podmiotów gospodarczych) do militaryzacji a przez to produkowania dóbr materialnych i zaspakajania potrzeb usługowych. W tym przypadku

kierowanie obrona niemilitarna będzie de facto oznaczało zapewnienie surowców, ciągłości produkcji (usług) i ewentualnie obrony zakładów pracy.

Całkowicie inaczej przedstawia się kwestia kierowania obroną niemilitarną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) Ustawa z 6.04.90r. o urzędzie MSW (z późniejszymi zmianami – WSWiA) w art. 1 stanowi iż ...”MSWiA jest naczelnym organem administracji państwowej realizującym politykę państwa w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego ... ochrony granicy państwa... ochrony przeciwpożarowej”... Do głównych zadań należy również ...”koordynacja działań porządkowo-ochronnych oraz czynności ratowniczych w razie klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu ... wykonywanie czynności organizacyjno-mobilizacyjnych i obronnych resortu oraz inne zadania z zakresu obronności”...

Treść cytowanych tu zapisów pokazuje rozległość zadań i skalę odpowiedzialności MSWiA. Ich wykonanie w podstawowej mierze zapewniają najważniejsze centralne organy administracji państwowej nadzorowanej przez ministra, tj. Policja, Straż Graniczna i Państwowa Straż Pożarna. Komendanci tych organów bezpośrednio podlegają ministrowi. Ponadto podlega Szef Obrony Cywilnej Kraju wraz z podległym mu Sztabem i jednostkami terenowymi – przeniesiony z MON w 1996r. Zmiana ta spowodowała iż tzw. sprawy ratownicze zostały skupione w jednym organie administracyjnym OC w „założeniach polityki... i strategii obronnej”. Są one następujące.

...”Obronie Cywilnej Kraju powierza się koordynację działań wszystkich sił i środków służących ochronie życia i mienia ludności oraz dóbr

kultury w ramach systemu obronnego państwa. OC zgodnie z postanowieniami międzynarodowego prawa wojennego zobowiązuje się do:

- planowania przedsięwzięć w zakresie ochrony życia i zdrowia ludności, ochrony zakładów pracy, urządzeń użyteczności publicznej oraz ochrony dóbr kultury przed skutkami działań wojennych;
- organizowania wykrywania zagrożeń w powyższym zakresie;
- ostrzegania i alarmowania ludności oraz jej ewakuacji;
- przygotowania obiektów ochronnych;
- zaopatrywania ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej;
- chronienia dóbr niezbędnych do przetrwania;
- organizowania akcji ratunkowych i likwidacji skażeń.

Obronie Cywilnej Kraju zapewnia się warunki i możliwości sprawnego działania”...

Kierując się tymi wytycznymi Rada Ministrów wydała dn. 28.09.93r. rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OCK... (Dz.U. Nr 91 z dn. 4.10.93r. poz. 420), z którego warto przypomnieć choćby tylko następujące zadanie: ...”sprawowanie bezpośredniego kierownictwa nad akcjami ratunkowymi, które z uwagi na zasięg terytorialny lub zaangażowane siły, wymagają organizowania kierownictwa regionalnego lub krajowego”... Podobne zadanie przypisano szefowi obrony cywilnej województwa oraz gminy. Trudno w tym momencie ustrzec się pytania o zadania straży pożarnej oraz wyrażenia obawy o spowodowanie kompetencyjnego chaosu podczas zaistnienia klęski żywiołowej czy miejscowego zdarzenia (katastrofy, wypadku, pożaru itp.). Nie są one bezpodstawne jeśli sięgnąć pamięcią choćby do powodzi 1997r.

Ustawa o państwowej straży pożarnej oraz ustawa o ochronie przeciwpożarowej przewiduje iż akcją ratowniczą dowodzi dowódca jednostki ratowniczej, właściwy dla zaistniałego zdarzenia. W praktyce oznacza to iż dowódcą jest zawodowy strażak. Wspomniana ustawa zobowiązała MSWiA oraz odpowiednio Komendanta Głównego PSP do utworzenia Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) i przeformowania pododdziałów zawodowej straży pożarnej w jednostki ratowniczo-gaśnicze (JRG). Państwowa Straż Pożarna obok tradycyjnego zadania – zwalczania pożarów – otrzymała również zadanie zwalczania zagrożeń spowodowanych katastrofami (wypadkami) przemysłowymi, komunikacyjnymi oraz chemicznymi.

Wyłączone z zakresu zadań PSP są katastrofy górnicze – podziemne, górskie i morskie. Taki zakres zadań wskazuje na celowość podporządkowania PSP jednostek pogotowia ratunkowego, które podlega ministrowi zdrowia. Aktualnie trwają w tej sprawie prace planistyczno-organizatorskie, zaś pogotowie ratunkowe ściśle współdziała z JRG, stawiając się na każde wezwanie.

Przedstawiając powyższy ramowy zakres zadań i kompetencji oraz podstawowe akty prawne możemy przyjąć stwierdzenie iż kierowanie siłami obrony niemilitarnej w odniesieniu do ochrony ludności jest zorganizowane i przygotowane, począwszy od najwyższych organów władzy państwowej a skończywszy na najniższym ogniwie samorządu terytorialnego tj. gminie. Kierowanie to na szczeblu ministerstwa (równorzędnego) ma niekiedy charakter administrowania, jednakże zasadniczą formą kierowania staje się rządzenie i koordynowanie wysiłku różnych służb i sił – przykład MSWiA. Zadania szefa OCK wskazują iż dowodzenie staje się dominującą formą kierowania. Znając charakter zadań Policji można również stwierdzić, iż w

tej formacji – podobnie jak w PSP główną formą kierowania będzie dowodzenie. Forma rządzenia (zarządzania) będzie stosowana na najwyższym szczeblu – w komendach głównych.

Ochronie ludności przed skutkami nadzwyczajnych zagrożeń bliskie jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku (ładu) publicznego. Zadanie to, co oczywiste realizowane jest głównie przez Policję, dysponującą w tym celu wyspecjalizowanymi rodzajami i pododdziałami policyjnymi. Współdziałają one ze strażami miejskimi tworzonymi przez burmistrzów (prezydentów) miast. Konieczność ścisłego współdziałania Policji i PSP oraz pododdziałów ratowniczych OC podczas prowadzenia akcji ratowniczych uzyskuje pełne potwierdzenie. Wówczas też można mówić o pełnieniu funkcji koordynacyjnej np. szefa OC na danym terenie.

Znany charakter zadań UOP i Straży Granicznej nie mieści się w opisanym modelu kierowania obroną niemilitarną. Ich specyfika a także rozmieszczenie sił np. Straży Granicznej wskazuje iż zasadniczą formą kierowania na szczeblu podstawowym tj. strażnica – oddział SG będzie dowodzenie, zaś na szczeblu centralnym (KGSK, Szef UOP) – zarządzanie (rządzenie) i dowodzenie.

Przywoływany kilkakrotnie w tym opracowaniu przykład powodzi z 1997r. oraz sygnalnie wspomniana rola szefa obrony cywilnej województwa (gminy, miasta) ustawowo przypisana wojewodzie (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta) wymaga odrębnego przedstawienia. Skłania ku temu funkcja wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów w terenie (art. 152 Konstytucji). Z tego też tytułu jest on koordynatorem przedsięwzięć ratowniczych na administrowanym obszarze.

Z kolei opracowywana koncepcja narodowej strategii obronnej – zdaniem autorów tego tematu – powinna przewidywać znacznie rozszerzony i czytelny

zakres uprawnień wojewody. Taki też kierunek myślenia zawarł Minister SWiA w rozporządzeniu z dnia 27.06.97r. (Dz.U. nr 75 z 1997r. poz.474) w sprawie składu oraz szczegółowych zasad działania i trybu powoływania wojewódzkiego zespołu ds. ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa. Zdaniem zespołu jest koordynacja działań zmierzających do zapobiegania i likwidacji nadzwyczajnych zagrożeń ludzi i środowiska do których ogólnie zalicza się:

- klęski żywiołowe spowodowane siłami przyrody;
- pożary przestrzenne;
- skażenia radiologiczne spowodowane awariami siłowni jądrowych;
- skażenia chemiczne powstałe w zakładach produkujących i wykorzystujących środki chemiczne oraz podczas ich transportu;
- wielkie katastrofy budowlane, komunikacyjne i ekologiczne.

Realizację tych zadań ma zapewnić zespół w składzie:

- a) przewodniczący – wojewoda;
- b) I zastępca – komendant wojewódzki PSP;
- c) II zastępca – szef wojewódzkiego inspektoratu OC;
- d) członkowie:
 - Komendant Wojewódzki Policji;
 - Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego;
 - Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska;
 - Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny;
 - dyrektor urzędu morskiego, komendant OSG (w województwach nadmorskich i nadgranicznych);

- przedstawiciele wojewody właściwi w sprawach: ochrony zdrowia i środowiska, nadzoru weterynaryjnego i budowlanego oraz infrastruktury.

Zarówno przedstawione zadania jak i organy oraz siły i środki przewidywane do realizacji skierowane były do zapobiegania i zwalczania jednego z dwóch głównych żywiołów, tj. pożarów.

W ostatnich latach coraz więcej zwalczamy innych tzw. cywilizacyjnych zagrożeń. Istnieje jednakże drugi groźny żywioł - woda, powodująca przecież nie mniejsze straty niż pożary. Niemal równoległe z powołaniem „straży ogniowej” tworzono na zagrożonych terenach organizacje i formacje do zapobiegania i zwalczania powodzi. Do dnia dzisiejszego usankcjonowane w ustawie prawo wodne – przetrwały i prężnie funkcjonują głównie i wojewódzkie oraz gminne (jeśli jest taka potrzeba) komitety przeciwpowodziowe. Choć ich działalność jest wielce pożyteczna i przydatna, często oparta na społecznej świadomości i odpowiedzialności mieszkańców gmin zagrożonych powodzią, nie znajduje „akceptacji” w nowo tworzonych aktach prawnych (przykład – cytowany wyżej). Komitety przeciwpowodziowe funkcjonują niejako „obok” ww. zespołów oraz wojewódzkich komitetów obrony (WKO). Spodziewać się należy iż zapowiadana reforma administracji państwa wprowadzi na szczeblu województwa daleko idące zmiany. Zapewne obejmą i podnoszone tu sprawy funkcjonowania tych komitetów. Autorskie propozycje zmian zawarto w dalszej części opracowania.

W tym miejscu można stwierdzić iż istnieją powołane odpowiednimi aktami organy uprawnione do kierowania obroną Państwa, w tym obroną niemilitarną. Są one strukturalnie uformowane i dysponują odpowiednimi siłami i środkami. Znany jest brak niektórych aktów prawnych co wynika ze zmian wprowadzonych Konstytucją i aktualnie jest przedmiotem

merytorycznego przygotowania. Stąd też luki czy niezgodności (rozbieżności) prawne pokazywane także w tym opracowaniu odnoszą się również do przewidywanego okresu zagrożenia i wojny. Taki więc wniosek wynika z tego opracowania, który jest jednocześnie odpowiedzią na jedno z pytań postawionych na wstępie tego rozdziału.

2. Kierowanie obroną niemilitarną podczas pokoju

Już takie sformułowanie tematu zagadnienia może wywołać różne pytania i wątpliwości co do jego zasadności i racjonalności. Właśnie jednym z celów wytyczonych przez Autorów opracowania jest próba usystematyzowania wyraźnie zakreślonego obszaru pojęć oraz zaprezentowania własnego stanowiska. Bez prowadzenia długiego wyводу teoretycznego można przyjąć pewną nieścisłość mieszczącą się w tym temacie a dającą się sprecyzować odpowiedzią na pytanie – czy każde zagrożenie życia ludności i mienia oraz użyte do jego zwalczania siły i środki upoważniają do stosowania terminu „obrona niemilitarna”.

Uzasadniając w pierwszym rozdziale słuszność posługiwania się pojęciem „obrona niemilitarna” zamiast pojęcia „układ pozamilitarny” założono pewną „tolerancję”. Jako jedną z podstaw przyjęto brak struktur organizacyjnych i zadań właściwych dla jednostek (pododdziałów) wojskowych. Choć stosowane nazewnictwo, np. kompania, batalion antyterrorystyczny czy interwencyjny jest „terminem wojskowym”. Także przewidywana taktyka działania (sposoby użycia) sił objętych mianem „niemilitarne” są zdecydowanie różne lub w niewielkim stopniu zbliżone do taktyki stosowanej w wojsku. Takim przykładem „z pogranicza” może być stosowanie zasad działań przeciwdywersyjnych przez pododdziały policji

podczas poszukiwania przestępców na obszarach leśnych. Kolejnym przykładem może być podobna lub taka sama broń strzelecka, będąca na wyposażeniu pododdziałów OT i zmechanizowanych oraz pododdziałów Policji czy Straży Granicznej.

Korzystając z tych przykładów – przez analogie należy przyjąć iż tylko wyraźnie określonym działaniom można przypisać „użycie siły niemilitarnej”. Pewnikiem jest iż gaszenie miejscowych pożarów, usuwanie skutków katastrof i wypadków komunikacyjnych z udziałem Policji, PSP, OSP i pogotowia ratunkowego powyższym pojęciem nie będzie.

Powołując się na wspomnianą tolerancję pojęcia wydaje się właściwym posługiwanie się w czasie pokoju zwrotem „użycie sił niemilitarnych” w odniesieniu do klęsk żywiołowych i sytuacji kryzysowych. Dążąc do maksymalnego zbliżenia się do prawdy można zaproponować następujące rozważanie – przyjmując za podstawę:

- ◆ Regulacje prawne (ustawa, rozporządzenie)
 - z chwilą ogłoszenia stanu klęski żywiołowej lub wprowadzenia stanu wyjątkowego na części lub całości terytorium kraju możemy mówić o użyciu sił obrony niemilitarnej;
 - z chwilą wprowadzenia stanu wojennego na części albo na całym terytorium Państwa, mówimy o obronie niemilitarnej;
- ◆ skala i zakres powstałego zagrożenia
 - z chwilą ogłoszenia przez uprawniony organ (państwowy, wojewódzki) stanu zagrożenia, np. powodziowego, pożarowego lub innego na części lub całości terytorium (państwa, województwa) możemy mówić o użyciu sił (obronie) niemilitarnych.

Proponowane rozwiązania odzwierciedlają ocenę organu decyzyjnego dokonanego w konkretnej sytuacji. Może się więc okazać iż organ decyzyjny mimo np. powodzi na 1/3 obszarze kraju, nie ogłosił stanu klęski żywiołowej (powódź w 1997r.). Stąd odnosząc się do proponowanego rozwiązania pierwszego nie mówilibyśmy o użyciu sił niemilitarnych, choć wówczas skierowano znaczne siły ratownicze (PSP i OC) oraz jednostki wojskowe, w tym zmobilizowanych rezerwistów na obszary zagrożone.

Rozwiązanie drugie wydaje się „bardziej praktyczne”. Przez uwzględnienie faktu ogłoszenia stanu zagrożenia wprowadza się „czynnik czasu”, niezbędny przecież do zgromadzenia (zmobilizowania) i przegrupowania oraz urzutowania (zorganizowania) sił do bezpośrednich działań. Ten „argument czasu” jest niejako „gubiony” w pierwszym rozwiązaniu. Zwolennicy pierwszego rozwiązania mogą tu przywoływać art. 136 Konstytucji stanowiący iż ... „w razie **bezpośredniego** zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent RP ... zarządza powszechną lub **częściową** mobilizację”... Czyżby to miało oznaczać iż w okresie narastania konfliktu zbrojnego (najbardziej prawdopodobny wariant) będziemy biernie czekać, usprawiedliwiając takie zachowanie obawą przed pomówieniem o sprowokowanie agresora?

Wydaje się, iż sens tego zapisu mieści się w kategoriach politycznych. Natomiast teoria sztuki wojennej (np. Beaufre) oparta przecież na doświadczeniach bojowych zaleca stosowanie dostępnych form „odstraszania siłowego” a nie tylko poprzestawanie na perswazji dyplomatów. Jedną z takich form – popierających dyplomatyczne zabiegi – niewątpliwie będzie jawne przygotowanie ludności i sił ratowniczych, w tym także zmobilizowanych jednostek OT do odparcia ewentualnej agresji i zmniejszenia strat, tak

ludzkich jak i materialnych. Jest to kolejny argument uzasadniający przydatność proponowanego drugiego rozwiązania.

Jednocześnie - zdawałoby się – pozornie mało istotne dywagacje teoretyczne, mają praktyczny wymiar i logikę. Dalsze ich potwierdzenie wykażemy rozpatrując użycie sił niemilitarnych podczas zwalczania nadzwyczajnych zagrożeń oraz sytuacji kryzysowych.

a) użycie sił niemilitarnych podczas zwalczania nadzwyczajnych zagrożeń

Kontynuując powyższe rozważania przyjmujemy iż nadzwyczajne zagrożenie (powodziowe, pożarowe, radiologiczne, chemiczne itp.) stało się wystarczającym powodem ogłoszenia „stanu zagrożenia”. Powstaje zatem pytanie – jakim mianem określać użycie sił niemilitarnych.

W przypadku powstania miejscowych zagrożeń ustawa o państwowej straży pożarnej stosuje określenie „akcja ratownicza”. Ogłoszenie „stanu zagrożenia” niewątpliwie będzie następstwem przewidywanego zdarzenia obejmującego znaczny obszar (część terytorium) lub skupisko ludności. Zazwyczaj będzie to zagrożenie przestrzenne. Wydaje się wówczas zasadnym użycie sił niemilitarnych określać mianem „operacji ratowniczej” np. operacji przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej, przeciwlodowej itp. Tu także zawiera się wspomniany wyżej czynnik czasu. Akcja ratownicza trwa zazwyczaj od kilku do kilkunastu godzin (nie dłużej niż dobę). Operacja ratownicza może trwać od kilku dni do 30 dni (stan klęski żywiołowej, którego czas trwania Sejm może przedłużyć – art. 232 Konstytucji). W tym okresie czasu użyte siły niemilitarne muszą mieć zapewnione warunki m.in. regeneracji sił (odpoczynku, wyżywienia, remontu, uzupełniania paliwa, itp.) a niekiedy zajdzie konieczność ich zamiany przez wypoczęte siły. Świadczą o

tym przykłady zwalczania pożaru przestrzennego w Kuźni Raciborskiej (1992r.) i powodzi (1997r.).

Siły niemilitarne użyte w operacji ratowniczej najczęściej mogą występować w składzie:

- jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP i ochotniczej straży pożarnej (OSP);
- pododdziały Policji (najczęściej ruchu drogowego i prewencji);
- pododdziały Policji (najczęściej ruchu drogowego i prewencji);
- pododdziały ratownicze obrony cywilnej.

Taki skład tych sił (ilość każdorazowo zależna będzie od skali zagrożenia) można uznać za typowy. Natomiast zależne od charakteru zagrożenia mogą dodatkowo być użyte:

- siły pogotowia ratunkowego;
- pododdziały wojsk operacyjnych Sił Zbrojnych);
- zmobilizowane pododdziały obrony terytorialnej;
- specjalistyczny sprzęt ratowniczy, np. dźwigi, promy itp.

Proces gromadzenia (organizowania) i przygotowywania tych sił do operacji ratowniczej będzie funkcją narastania stanu zagrożenia.

Jeśli tzw. typowy skład sił niemilitarnych nie wywołuje wątpliwości i potrzeby wyjaśnień, to propozycje składu sił dodatkowych mogą wymagać uzasadnienia. Odnosi się to szczególnie do jednostek wojsk operacyjnych sił zbrojnych oraz obrony terytorialnej.

Pamięć powodzi 1997r. – wielokrotnie już przywoływana utrwaliła udział śmigłowców w ewakuacji ludności oraz dostarczanie środków do życia mieszkańcom odciętych przez wodę.

Podobne zadania wykonywały pododdziały wojsk zmechanizowanych oraz wojsk inżynierskich. Powszechnie ratownictwo ludności i jej mienia jest

uznawane za najważniejsze zadanie. Ale wspomniana powódź zmusiła do realizacji jeszcze co najmniej czterech zadań. W ocenie autorów opracowania są to :

- umacnianie wałów przeciwpowodziowych, zadanie to zwykle powinna realizować miejscowa ludność cywilna pod kierownictwem kompetentnych organów samorządowych. Jednakże jego rozmiar i skromne umiejętności organizatorskie mogą uczynić je niewykonalnym w krótkim czasie, skutkiem czego zalanie wodą znacznego obszaru jest nieuniknione;
- niszczenie wałów (otwieranie śluz, przepustów itp.) celem skierowania nadmiaru wody z rzek na obszary przewidywane do zatopień, tzw. poldery. Treść tego zadania może zdziwić. Ale przecież praktyka pokazała, iż może to być konieczne (znana jest decyzja dotycząca przerwania wałów na Odrze pod Wrocławiem celem ratowania tego miasta przed zalaniem oraz protesty ludności zalewanych wiosek). Jednakże w naszych warunkach dopóki nie przygotujemy odpowiednich zbiorników oraz terenów przewidzianych do czasowego zatopienia. Zadanie to powinny wykonywać pododdziały specjalistyczne, tj. wojsk inżynierskich;
- udzielenie pomocy siłom OC w zwalczaniu zagrożeń chemicznych i radiologicznych przez wyspecjalizowane siły wojsk operacyjnych;
- prowadzenie rozpoznania powietrznego rejonów zagrożonych oraz dotkniętych klęską żywiołową, zwykle przy użyciu śmigłowców.

Rozmiar strat spowodowanych powodzią może również wymagać użycia specjalistycznych jednostek wojsk operacyjnych do pomocy władzom miejscowym w usunięciu zniszczeń i odbudowie np. przejezdności dróg.

Wykorzystanie wojsk obrony terytorialnej do zadań ratowniczych wymaga kompleksowego omówienia. W tym miejscu stwierdzamy tylko iż ściśle współdziałanie sił ratowniczych, a więc sił i środków OC z siłami OT, to optymalne rozwiązanie przyszłościowe. Zakres i skala wykorzystania tych sił zasadniczo warunkowane będzie dwoma czynnikami, tj. charakter nadzwyczajnych zagrożeń występujących na obszarze Polski oraz potrzeby udzielenia „pomocy ratowniczej” w innych państwach. W naszym przypadku typowymi zagrożeniami mogącymi spowodować klęskę żywiołową, najczęściej jako skutek intensywności wystąpienia są:

- powódzie, tzw. roztopowe (wiosenne) i opadowe. Mogą występować przez cały rok, często niespodziewanie (ulewy i burze) zazwyczaj połączone z huraganem, sztormem (nadmorskie obszary) a także z gradobiciem;
- śnieżyce i zawieje śnieżne, najczęściej unieruchamiające transport kolejowy i kołowy, a prze to m.in. zaopatrzenie ludności;
- katastrofy przemysłowe, komunikacyjne, najczęściej jako skażenia chemiczne i radiologiczne, niekiedy powodujące pożary jako efekt awarii technicznych;
- pożary przestrzenne – lasów i miejscowości (miast).

Powszechna znajomość właściwości tych zagrożeń zwalnia od potrzeby ich opisywania, ze wskazaniem iż zwykle nie występują jako tzw. jednorodne. Mówiąc o zagrożeniach nadzwyczajnych możemy je określić mianem kompleksowych, gdyż dla przykładu powódź czy sztorm obok zalania

znacznych obszarów powoduje zerwanie linii energetycznych, gazociągów itp.

Natomiast użycie sił ratowniczych poza granicami kraju zasadniczo sprowadzać się będzie do wydzielenia sił specjalistycznych, adekwatnych do powstałej katastrofy przemysłowej czy ekologicznej) np. udział jednostek ratowniczych PSP w Armenii).

Przeгляд znanych nam zagrożeń cywilizacyjnych i przemysłowych oraz przewidywany skład sił do ich zwalczania, pozwala określić organa niezbędne i kompetentne do kierowania wykorzystaniem tych sił, w tym użyciem sił obrony niemilitarnej.

Dotychczasowa praktyka i zdobyte doświadczenia oraz studia teorii katastrof dowodzą potrzeby posiadania stałego organu kierowania na szczeblu Państwa. Nie troszcząc się o zaproponowanie jedynie właściwej nazwy, można wnioskować roboczą nazwę – **Centrum Koordynacji Ratownictwa**. Organ ten składałby się generalnie z dwóch segmentów, tj. pierwszy – centrum (ośrodek) decyzyjny, drugi – centrum (ośrodek) planistyczno-koordynacyjny.

Centrum (ośrodek) decyzyjny – składałby się z przedstawicieli resortów – w randze wiceministrów (równorzędnych) mających istotny wpływ na zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom, ich zwalczanie oraz usuwanie skutków. Należą do nich ministerstwa: spraw wewnętrznych i administracji, obrony narodowej, ochrony środowiska, rolnictwa, gospodarki, skarbu oraz niektóre centralne urzędy, np. ZUS. Szefem tego centrum powinien być podsekretarz stanu w MSWiA. Do zasadniczych zadań należałoby:

- dokonywanie aktualnej oceny zagrożeń oraz rozpatrywanie prognoz, dokonywanych nie rzadziej niż raz na dwa miesiące oraz zależnie od potrzeb;

- inspirowanie opracowania i opiniowanie aktów normatywno-prawnych regulujących sprawy nadzwyczajnych zagrożeń;
- opracowywanie odpowiednich raportów i propozycji dla potrzeb Rady Ministrów (raz na pół roku) dot. nadzwyczajnych zagrożeń;
- przygotowywanie wniosków i propozycji dot. zakupów i produkcji sprzętu ratowniczego oraz inwestycji, np. budowy wałów przeciwpowodziowych, zapasowych zbiorników itp.

Centrum to będące swoistym międzyresortowym organem koordynacyjnym przygotowywałoby propozycje i wnioski uzgodnione (skonsultowane) ze wszystkimi resortami tak w zakresie logistycznym jak i inwestycyjnym. Przedmiotem zainteresowania byłyby tu inwestycje o znaczeniu ogólnopaństwowym oraz ponadregionalnym, których propozycje wynikałyby z własnych ocen i analiz oraz wniosków wojewodów.

Centrum (ośrodek) planistyczno-koordynacyjny – byłby stałym organem roboczym, w znacznej części opartym na sztabie Obrony Cywilnej Kraju, którego Szef pełniłby jednocześnie funkcję Szefa tego centrum (ośrodka). Zapis „w znacznej części” oznacza iż główne zadania OC to przede wszystkim zadania z zakresu prognozowania i ratownictwa, wspólne i istotne dla wszystkich naczelných organów władzy. Jest to zgodne z dotychczasowymi założeniami polskiej polityki bezpieczeństwa. Można powiedzieć iż jest to konstytucyjne (art. 146) zadanie Rządu. Niejako pozostała część zadań Sztabu OC wynika z konwencji genewskiej.

Stąd też rysuje się wniosek takiego zorganizowania Sztabu OCK, który spełniałby następujące funkcje:

- centralnego organu planowania i koordynacji (sztabu) użycia sił obrony niemilitarnej (sił ratowniczych) podczas pokoju i wojny;

- centralnego organu (sztabu) kierowania (dowodzenia) operacjami ratowniczymi, czyli na szczeblu Oponadwojewódzkim, międzywojewódzkim i krajowym;
- centralnego „banku danych” o nadzwyczajnych zagrożeniach w kraju i za granicą;
- centralnego organu współdziałania ratowniczego z państwami sąsiadującymi z Polską oraz członkami NATO i UE.

Należy więc wyraźnie podkreślić iż Sztab OCK pełniłby funkcje sztabowo-planistyczne, bieżące i perspektywiczne dla całego Centrum (ośrodka) Koordynacji. Codziennym – głównym zadaniem byłoby zbieranie informacji od dyżurnych służb operacyjnych resortów (centralnych organów, np. Instytutu Meteorologii ...) o aktualnej sytuacji w kraju i za granicą, opracowywanie zbiorczej oceny i przedstawianie Szefowi Centrum.

Organem decyzyjnym byłoby tu wspomniane wyżej centrum (ośrodek) decyzyjny, zaś jego organem wykonawczym byłoby właśnie to centrum (ośrodek) planistyczny.

W przypadku powstania nadzwyczajnego zagrożenia środowiska stosowane decyzje podejmowałoby centrum (ośrodek) decyzyjny pracujący jako organ stały (na czas zagrożenia) w miejscu (siedzibie) centrum planowania, czyli w Sztabie OCK. Wówczas tj. podczas kierowania operacją ratowniczą Centrum Koordynacji Ratownictwa, „pracowałoby” w jednym miejscu jako całość. Stąd też szefem tego centrum powinien być osobiście Prezes Rady Ministrów lub jeden z wicepremierów. Aktualnie mógłby to być Vicepremier – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Idea zwalczania klęsk żywiołowych powinna być zawarta w strategii obronnej RP (doktrynie polityczno-obronnej), jako jednym z głównych – obok Konstytucji – aktów.

Konstytucja jest ze swej istoty „najwyższą ustawą państwową” natomiast strategia obronna powinna być wytyczną polityczno-militarną i społeczno-gospodarczą do budowy całej konstrukcji prawnej i organizacyjnej organów Państwa oraz ich przygotowania do działań o sytuacjach nadzwyczajnych. Należy tu przypomnieć oczywistą prawdę iż każda dziedzina życia społecznego i państwowego powinna zapobiegać stanom nadzwyczajnym, jednocześnie służąc bezpiecznemu rozwojowi Państwa i przygotowując społeczeństwo do działania, gdy z racji wyższych wprowadzenie któregośkolwiek z tych stanów będzie nieuniknione.

Powyższa idea powinna materializować się w postaci dwóch podstawowych ustaw tj.:

- ustawie o stanie klęski żywiołowej (art. 228, 232 Konstytucji). Ustawa ta powinna szczegółowo określać tryb i sposób wprowadzania konstytucyjnych ograniczeń - jeśli są konieczne i wynikają z rozmiaru klęski żywiołowej. Drugim jej zadaniem powinno być prawne umocowanie organów kierowania zwalczaniem nadzwyczajnych zagrożeń. Tu więc jest miejsce do sprecyzowania zakresu działania organu którego Autorzy roboczo nazwali Centrum Koordynacji Ratownictwa i przedstawili powyżej jego ramową charakterystykę.

Trzecim zadaniem tej Ustawy mogłoby być określenie ogólnych zasad użycia sił obrony niemilitarnej w zwalczaniu klęsk żywiołowych, w tym oczywiście technicznego, organizacyjnego (strukturalnego) przygotowania oraz wyszkolenia;

- ustawa o obronie cywilnej. W swym podstawowym założeniu powinna nadawać normy prawne wszystkim zadaniom przypisanym OC w konwencji genewskiej, uznanej i przyjętej

przez wszystkie liczące się państwa. Tu więc należałoby szczegółowo określić zakres zadań sztabu OCK jako organu sztabowego, oraz tryb i sposób przygotowania ludności cywilnej, organów terenowych administracji rządowej, samorządowej i specjalnej oraz terenowych organów (inspektoratów) OC do wypełniania zadań profilaktycznych i ratowniczych. Istotnym elementem powinien tu być system ostrzegania, powiadamiania i alarmowania oraz określenie zasad tworzenia i użycia sił ratowniczych (obrony niemilitarnej).

Można więc jednym słowem stwierdzić, iż ta ustawa powinna określać całokształt funkcjonowania OC w kraju oraz współdziałania z innymi krajami. Jednocześnie powinna być merytoryczną wytyczną do nowelizacji istniejących ustaw działami administracji rządowej. Nadarza się ku temu właściwa okazja, tj. zmiana podziału administracyjnego państwa, mająca umocowanie prawne, co oczywiste w wielu ustawach.

Taką funkcję ustawa ta powinna pełnić wobec innych ustaw regulujących kwestie szczegółowe, np. o ochronie przeciwpożarowej, państwowej straży pożarnej, Policji itp.

Przyjmując tok rozumowania i kierunek legislacyjnego postępowania proponowany przez autorów można byłoby stworzyć czytelną konstrukcję prawno-organizacyjną ratownictwa w Polsce na miarę XXI wieku oraz usunąć wiele zbędnych ogniów, często nie przystających do rzeczywistości i prognozowanych założeń.

Logiczną częścią, elementem opisywanych rozwiązań na szczeblu Państwa powinno być ich odpowiednie zadaniowe, prawne i organizacyjne ukształtowanie na niższych szczeblach hierarchii administracyjnej. Należy stwierdzić, iż dotychczasowa praktyka, w tym szczególnie doświadczenia

powodzi 1997r. sprawiły, iż wojewoda oraz wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta) z urzędu pełnią funkcję szefów obrony cywilnej administrowanych obszarów. Do ich spełnienia dysponują odpowiednimi organami fachowymi tj. inspektoratami obrony cywilnej. Niezależnie od tego do koordynacji działań (operacji) ratowniczych powoływany jest wojewódzki zespół ds. ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, o czym pisano wyżej. Istnieje więc – w świetle powyższych propozycji, celowość powołania na szczeblu województwa, powiatu i gminy odpowiedniego organu decyzyjno-planistycznego, kompatybilnego strukturalnie oraz przygotowanego zadaniowo do kierowania operacjami ratowniczymi na obszarze województw, a tym samym kierowania użyciem sił obrony niemilitarnej.

b) Pododdziały obrony terytorialnej (OT) a obrona niemilitarna

Sygnalizowana wyżej celowość „wyłączenia” tej kwestii do odrębnego omówienia jest pewną nowością, spowodowaną przemianami społeczno-gospodarczymi w kraju i restrukturyzacją Sił Zbrojnych. Zmiany nastąpiły też w poglądach na organizację militarnej obrony Państwa. Wiodącą funkcję pełni tu teoria powszechnej obrony narodowej, opracowana i promowana przez Wydział Strategiczno-Obronny Akademii Obrony Narodowej. Praktycznym wyrazem, formą urzeczywistniająca tę koncepcję jest nowatorskie (nowoczesne) w naszych warunkach rozumienie obrony terytorialnej (OT).

Generalnie planuje zgodny pogląd iż OT powinna realizować trzy główne cele – grupy zadań tj.:

- zadania na rzecz wojsk operacyjnych, wynikające z planu militarnej obrony Państwa;

- zadania ochronno-obronne i samodzielne działania sił OT, w tym nieregularne wynikające z powyższego planu oraz spójnego z nim planu militarnej obrony i ochrony województwa;
- zadania OT na rzecz OC w zakresie ratownictwa ludności cywilnej, jej mienia oraz likwidacji skutków nadzwyczajnych zagrożeń.

Właśnie ta ostatnia, trzecia grupa zadań w tym opracowaniu zdaniem autorów wymaga odpowiedniego przedstawienia. Wyjściowym założeniem jest określenie potrzeb sił OT. Wynikają one z oceny województwa możliwością wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń na jego obszarze. Najczęściej są to: przeszkody wodne i tereny podmokłe podatne na szybkie zatopienia, spowodowane gwałtownymi opadami deszczu, zatorami lodowymi itp. Duże obszary leśne grożące pożarami przestrzennymi, zakłady przemysłowe, których techniczne awarie mogą spowodować zagrożenie dla życia i mienia ludności na znacznym obszarze. Jest oczywistym iż mogą wystąpić inne zagrożenia, np. śnieżyce, huragany, których trudno jest przewidzieć na podstawie fizyczno-geograficznej, gospodarczej (przemysłowej) oraz ludnościowej oceny administrowanego województwa.

Najogólniej należałoby stwierdzić iż do zwalczania takich właśnie katastrof, klęsk, czyli prowadzenia operacji ratowniczych na obszarze województwa byłyby potrzebne pododdziały obrony terytorialnej. Ocenia się iż będą to plutony i kompanie, a niekiedy tylko bataliony. Przyjąć należy jako zasady iż pododdziały te byłyby:

- zawczasu sformowane spośród rezerwistów danego terenu, (np.: miasta, gminy, powiatu), którzy nie są przewidywani do mobilizacyjnego uzupełniania wojsk operacyjnych;

- rozwijane byłyby systemem alarmowym. Mobilizowane na polecenie wojewody (zespołu ds. ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa), do wykonania zadań wynikających z oceny zagrożenia (stanu klęsk żywiołowych);
- zasadniczo wykorzystywane byłyby jako zwarta, zorganizowana siła na swoim obszarze, np. do kruszenia lodu na rzekach, umacniania wałów przeciwpowodziowych, itp.;
- szkolone byłyby w ośrodkach szkolenia OT;
- uzbrojenie i wyposażenie tych pododdziałów byłoby przechowywane w pobliskich jednostkach wojsk operacyjnych lub specjalnych składnicach, np. wspólnie z wyposażeniem dla Policji, odpowiednio zabezpieczane, ochraniane i nadzorowane;
- koszty szkolenia i wyposażenia oraz użycia tych pododdziałów ponosiłby wojewoda (starosta) w części określonej odpowiednimi przepisami szczegółowymi. Część kosztów utrzymania pododdziałów OT ponosiłby budżet MON.

Istotą jest tu uprawnienie wojewody do tworzenia takich pododdziałów oraz decydowanie o ich użyciu do operacji ratowniczych na obszarze województwa. Organem wykonawczym wojewody w tym względzie byłby Wojewódzki Sztab Wojskowy, jednakże merytorycznie i funkcjonalnie podległy organom wojskowym. Wnika stąd, iż te pododdziały rzeczywiście broniłyby swojej ojcowizny – w czasie pokoju przed klęskami żywiołowymi, w czasie ewentualnej wojny – z bronią w ręku. Tu też istnieje czytelna motywacja dla terenowych organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego do finansowania wyposażenia i wyszkolenia „swojego wojska” oraz społeczno-administracyjnego przeciwdziałania uchylaniu się młodzieży do służby wojskowej. To także w pewnym sensie forma patriotyczno-

obronnego wychowania społeczeństwa, której nie należałoby lekceważyć. Sceptycy i przeciwnicy tego poglądu zapewne znajdą wiele możliwości krytycznego odniesienia się. Taką kontrowersyjną kwestią może być finansowanie OT przez wojewodę oraz jego uprawnienia, burzące znane zasady choćby mobilizacji wojsk i dowodzenia. Autorzy również dostrzegają i inne słabości, jednakże w ogólnym rozrachunku powyższa propozycja wydaje się optymalna i zasługująca na dalsze szczegółowe studia.

3. Kierowanie obroną niemilitarną podczas kryzysu

Pojęcie kryzysu od niedawna jest stosowane w naszej terminologii do określenia stanu państwa między stanem pokoju (normalnym) a stanem wojennym (progiem wojny). Nie wnikając w dość obszerną „teorię kryzysu” zawartą w kilku choćby najważniejszych opracowaniach naukowych (wykazano w bibliografii) można przyjąć iż:

- kryzys w Polsce z przyczyn ustrojowych i politycznych jest bardzo mało prawdopodobny. Trudno aktualnie wyobrazić sobie sytuacje (choć wszystko może się zdarzyć) prowadzącą do istotnych przemian w tej sferze;
- sytuacje kryzysowa w naszym kraju mogą spowodować przyczyny natury społeczno – gospodarczej, na tle narodowościowym, religijnym itp. Prowadzące do jawnego wystąpienia przeciwko władzy państwowej i łamania obowiązującego prawa.

Przyjmując „drugi wariant” sytuacji kryzysowej jako prawdopodobny w Polsce, należy podkreślić iż nie każde publiczne wystąpienie przeciwko decyzjom rządu, nawet poparte strajkiem będzie uznawane za kryzys.

Widoczną oznaką kryzysu najprawdopodobniej będzie długotrwały okres utrzymującego się napięcia, żądania zmiany rządu, tworzenie regionalnych (oddolnych) ogniw tzw. samozwańczej władzy, całkowicie niezależnej od prawowitej władzy centralnej, lekceważenie i łamanie (nie uznawanie) obowiązujących przepisów. Zależnie od podłoża tego kryzysu mogą też dojść żądania separatystyczne, odłączenia części obszaru i przyłączenia do kraju ościennego. Można więc generalnie ocenić iż przyczyny powstania rozwój sytuacji kryzysowej będzie w konsekwencji prowadził do wprowadzenia odpowiednich rygorów.

Konstytucja w art. 230 stanowi iż zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa (wariant pierwszy) bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego może być podstawą do wprowadzenia stanu wyjątkowego. Czynił to będzie Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Stan ten obowiązywać może nie dłużej niż 90 dni, na części lub całym terytorium Państwa. Rygory tego stanu regulować będzie ustawa oraz odpowiednie rozporządzenia podane do publicznej wiadomości. Szczególnie istotny społeczno-polityczny wydźwięk oraz konsekwencje wewnętrzne i międzynarodowe tego stanu będą rozważane przez specjalny „rządowy sztab antykryzysowy”. Tworzyć go będą przedstawiciele: resortów dysponujących odpowiednimi środkami przeciwdziałania; organów i organizacji podejmujących działania mediacyjne; organów i społecznych organów organizujących pomoc łagodzącą dolegliwości ekonomiczne grup społeczno-zawodowych dotkniętych tym stanem. Najprawdopodobniej sztab ten centralnie kierując rozwiązaniem kryzysu, spośród sił obrony niemilitarnej zasadniczo wykorzystywał będzie siły policyjne oraz pogotowia ratunkowego. Ustawa o Policji w art. 18 przewiduje użycie zwartych

pododdziałów wojska za zgodą Prezydenta RP, gdyby siły policyjne okazały się niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Można postawić pytanie o role i zadania wojewody podczas kryzysu. Zapewne będzie to regulować ustawa oraz każdorazowo odpowiednie rozporządzenie. Choć można tu rozważać tylko sytuację kryzysową na części terytorium, np. województwa, to wydaje się iż będzie to głównie rola mediacyjna. Trudno zakładać uprawnienie wojewody do użycia sił policyjnych. Ustawa tego nie przewiduje. Ponadto podejmując próby rozwiązania kryzysu wojewoda może posiadać uprawnienia do użycia sił OC, zmilitaryzowania transportu itp. Celem złagodzenia dolegliwości wobec ludności bezpośrednio nie biorącej udziału w kryzysie.

Podobnie jak podczas rozpatrywania stanu klęski żywiołowej, można w tym przypadku postawić pytanie o kompetencje organu kierującego przebiegiem stanu nadzwyczajnego na szczeblu województwa. Brak aktualnie ustawy o stanie wyjątkowym, skłania do oparcia się na dotychczasowych naszych doświadczeniach.

Z psychologicznego punktu widzenia sprawowania władzy zasadnym jest tworzenie organów kolegialnych i tzw. ciał doradczych wspierających decydenta. Również zważywszy na charakter moralnej odpowiedzialności, która w naszych polskich warunkach ma duże znaczenie, należałoby przyjmować – jako zasada – tworzenia takich organów. Odpowiedzialność prawna, to zazwyczaj odpowiedzialność jednoosobowa, czego każdy decydent będzie unikał. Wystarczającym przykładem i nauką dla wielu pokoleń jest stan wojenny.

Wydaje się logicznym – ze względu na prawny zakres środków możliwych do użycia oraz skalę ich dolegliwości iż będą istniały dwa szczeble decyzyjne. Państwowy, o czym pisaliśmy wyżej oraz wojewódzki –

rządowy. Można przyjąć iż na szczeblu wojewódzkim zakres będzie ograniczony, w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze całego kraju. Centralizm decyzyjny jest zrozumiały i nie wymaga uzasadnienia. Natomiast w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na części terytorium, np. kilku województw, kompetencje wojewody mogą polegać na:

- wprowadzeniu lokalnych ograniczeń dot. czasu przebywania w określonych miejscach, sprzedaży alkoholu itp.;
- użycia straży miejskich do utrzymania porządku publicznego;
- wzmocnienia ochrony obiektów o ważnym znaczeniu;
- łagodzeniu rygorów ustalonych na szczeblu Państwa, wg oceny na własnym terenie.

Jako niepodważalny kanon, użycie środków przymusu bezpośredniego zawsze powinno być decyzją podejmowaną na najwyższym szczeblu.

ZAKOŃCZENIE

Ostatnie lata charakteryzowały się nowym spojrzeniem na przyszłe działania obronne. Zmiany społeczno-polityczne, fakt wstąpienia naszego kraju do NATO (wiosną 1999 roku), wywarły ogromny wpływ na system obrony państwa.

W procesie planowania przyszłych działań, coraz większa rzesza polityków oraz wojskowych godzi się ze stwierdzeniem, iż działania obronne w warunkach naszego kraju będą miały charakter obrony powszechnej, w oparciu o własne terytorium.

W tej sytuacji dużą rolę do spełnienia będą miały siły niemilitarne, realizujące obronę niemilitarną (określenie autorów).

W wyniku wyodrębnienia zagrożeń, jakościowo odmiennych od dotychczas przyjmowanych, wynikających z rozwoju cywilizacyjnego (np. terroryzm, handel materiałami rozszczepialnymi, fanatyzm religijny), powstało szereg nowych problemów dotyczących wykorzystania sił niemilitarnych.

W pierwszej części naszej pracy, staraliśmy się odpowiedzieć na pytania: jaki charakter mogą mieć zagrożenia bezpieczeństwa Polski, i jak będą wpływały na użycie sił niemilitarnych w sytuacjach kryzysu lub wojny?, jakie zadania będą stały przed organami kierowania (różnych szczebli), w ramach realizacji zadań obrony niemilitarnej?.

Podjęliśmy również próbę, określenia podstawowych definicji zgodnych z ogólnie przyjętą terminologią, oraz zaakcentowaliśmy problematykę uregulowań prawnych.

Praca nasza zawiera propozycje zmian strukturalnych, jak i sposobu funkcjonowania sił niemilitarnych. Jednak niezbędnym warunkiem realizacji określonych zadań w ramach obrony niemilitarnej jest koordynacja działań. Ma ona dwa aspekty, z jednej strony chodzi o zlikwidowanie powstałych rozbieżności oraz usuwanie niepotrzebnego dublowania działań różnych sił, z drugiej o zapobieganie tym rozbieżnościom na przyszłość. Z tak pojętą koordynacją wiąże się ściśle uzgodnienie działań czyli planowanie. Tą problematyką będziemy się zajmowali w drugiej części naszej pracy.

BIBLIOGRAFIA

1. Ajdukiewicz K. : Język i poznanie. PWN, Warszawa 1960.
2. Apanowicz A. : Współdziałanie. MON, Warszawa 1970.
3. Balcerowicz B. : Obronność państwa średniego.
„BELLONA”, Warszawa 1990.
4. Balcerowicz B. : Obrona narodowa i zobowiązania sojusznicze.
AON, Warszawa 1997.
5. Balcerowicz B. : Siły zbrojne jako instrument polityki państwa.
AON, Warszawa 1996.
6. Balcerowicz B. : Wprowadzenie do studiowania strategii.
AON, Warszawa 1996.
7. Balcerowicz B. : Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez
Polskę „KAPPA”. AON, Warszawa 1996-97.
8. Balcerowicz B. : Marczak J. : Strategia obronna, strategia wojskowa.
AON, Warszawa 1994.
9. Biuletyn informacyjny. nr 1. Szt. Gen, Warszawa 1994.
10. Bojarski W. : Podstawy analizy i inżynierii systemów.
PWN, Warszawa 1984.
11. Clausewitz C. : O wojnie. Warszawa 1958.
12. Dobrzyński M. : Kierowanie kadrami. PWE, Warszawa 1978.
13. Drost M. : Układ militarny i układ pozamilitarny systemu obronnego
państwa. AON, Warszawa 1997.
14. Drost M. : Obrona niemilitarna RP. AON, Warszawa 1998.
15. Dwarecki S. : Międzynarodowe stosunki polityczno-militarne.
AON, Warszawa 1997.
16. Flakiewicz W. : Podejmowanie decyzji kierowniczych.
PWE, Warszawa 1973.
17. Frąckiewicz J. : Organizacja pracy i kierownictwa. PWE, Warszawa 1969.
18. Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego.
Tezy do seminarium. AON, Warszawa 1997.
19. Kaczmarek J. : Polityczne uwarunkowania strategii obronnej państwa.
Wiedza Obronna 1/176, Warszawa 1996.
20. Kieżun W. : Podstawy organizacji i zarządzania. KiW, Warszawa 1980.
21. Kingston E.J. : Kierowanie wojną. MON, Warszawa 1959.

22. Klimaszewski A. : Łuczak M. : Rola i zadania Rady Ministrów oraz jej komitetu spraw obronnych w systemie obrony RP. AON, Warszawa 1995.
23. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997.
24. Kotarbiński T.: Traktat o dobrej robocie. Ossolineum, Kraków 1969.
25. Kotlicki S.: Podstawy teorii dowodzenia. WSOWOP, Koszalin 1993.
26. Korzecki K.: Szkolenie obronne w układzie pozamilitarnym. AON, Warszawa 1994.
27. Koziej S. : Podstawowe założenia obronności RP. AON, Warszawa 1994.
28. Koziej S. : Teoria sztuki wojennej. „BELLONA”, Warszawa 1993.
29. Koziej S. : Rola Ministra i MON w kierowaniu obronnością państwa. AON, Warszawa 1996.
30. Kryzysy polityczno-militarne i ich wpływ na obronność Polski po 2000 roku.
Tezy do seminarium. AON, Warszawa 1997.
31. Kunikowski J. : Dowódcze i wychowawcze przygotowanie w systemie obronnym RP. „BELLONA”, Warszawa 1995.
32. Leksykon wiedzy wojskowej. MON, Warszawa 1979.
33. Mao Tse-Tung. Wybrane pisma wojskowe. MON, Warszawa 1960.
34. Marczak J. : Współdziałanie we współczesnej walce.
Myśl Wojskowa nr 3. Warszawa 1990.
35. Molak W. : Kompetencje i zadania naczelných organów państwa w zakresie obronności. AON, Warszawa 1994.
36. Mossur S. : Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny.
MON, Warszawa 1986.
37. Nożko K. : Problemy zapobiegania i przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym w polskim systemie obronnym. TWO, Warszawa 1997.
38. Perspektywiczny model SOP „Kraj”, AON, Warszawa 1995.
39. Podstawowe zadania, organizacja oraz perspektywy rozwiązań organizacyjnych w OC. Sztab OCK, Warszawa 1995.
40. Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna RP. BBN-Warszawa 1992.
41. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działań Ministra-członka Rady Ministrów. Dz. U. Warszawa 1997.
42. Sienkiewicz P. : Inżynieria systemów kierowania. PWE, Warszawa 1988.
43. Sienkiewicz P. : Inżynieria systemów. Wybrane zastosowania wojskowe.
MON, Warszawa 1983.
44. Skibiński F. : Rozważania o sztuce wojennej. Warszawa 1990.

45. Słaby J.: Zadania i obowiązki organów samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych i osób fizycznych na rzecz obrony i bezpieczeństwa państwa. AON, Warszawa 1996.
46. Słownik języka polskiego. PWN, Warszawa 1988.
47. Słownik poprawnej polszczyzny. PWN, Warszawa 1980.
48. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. MON, Warszawa 1996.
49. Służby specjalne RP. Warszawa 1997.
50. Straszewski K. : ABC o policjach Europy Zachodniej. WSP, Szczytno 1993.
51. System bezpieczeństwa Polski „Bezpieczeństwo” cz. IV. AON, Warszawa 1995.
52. Tomczak S. : Zadania terenowych organów administracji państwowej oraz kierowników jednostek organizacyjnych w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. AON, Warszawa 1996.
53. Ustawa z dnia 21. 11. 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz. U. 92 r. nr 4 poz. 18).
54. Ustawa z dnia 06. 04. 1990 r. o Policji (Dz. U. 90 r. nr 30 poz. 179).
55. Ustawa z dnia 06. 04. 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. 90 r. nr 30 poz. 180).
56. Ustawa z dnia 21. 06. 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. 96 r. nr 106 poz. 491).
57. Ustawa z dnia 12. 10. 1990 r. o Straży Granicznej (DZ. U. 90 r. nr 78 poz. 462).
58. Ustawa z dnia 24. 08. 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. 91 r. nr 88 poz. 400).
59. Wróblewski R. : Planowanie strategiczne sił obronnych i ich działania w konfliktach zbrojnych. AON, Warszawa 1997.
60. Wróblewski R. : Przygotowanie i prowadzenie strategicznej operacji obronnej. AON, Warszawa 1995.
61. Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna RP> BBN, Warszawa 1992.
62. Zarządzenie nr 61\90 MSW w sprawie przygotowań obronnych w resorcie spraw wewnętrznych.

