OBRONA CYWILNA

(niemilitarna) w obronie narodowej III RP

54229

edakcja naukowa
aldemar Kitler

Biblioteka Główna
Akademii Sztuki Wojennej
54229
09-054229-000-0

Warszawa 2001

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

BIBLIOTEKA GŁÓWNA – ARCHIWUM
Akademii Obrony Narodowej
Nr ewid. 54229
II

OBRONA CYWILNA

(niemilitarna) w obronie narodowej III RP

Redakcja naukowa
Waldemar Kitler

Warszawa 2001

Zespół autorski
Tadeusz Berliński
Krzysztof Gąsiorek
Piotr Górski
Jarosław Kardas
Waldemar Kitler
Aleksandra Skrabacz
Hieronim Szafran
Bernard Wiśniewski

Redaktor
Jerzy Wajs

Projekt okładki
Dariusz Łysio

Redaktor techniczny
Beata Klarowska

Korekta
Renata Czerwińska

ISBN 83-88062-37-9

Sygn. AON 5328/2001

Skład, druk i oprawa:
Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel./fax 68-13-752
Zam. nr 749/2001

„Całość tego olbrzymiego zadania nie może być jedynie dziełem wojska. Dla jego dokonania potrzeba obecnie więcej aniżeli kiedykolwiek harmonijnego współdziałania czynników administracyjnych, gospodarczych i wojskowych. Odwoływać się równocześnie trzeba będzie do moralnych i materialnych sił narodu"

(Władysław Sikorski, *Przyszła wojna*)

SPIS TREŚCI

WSTĘP (*Waldemar Kitler)* 7

1. OBRONA CYWILNA – SZEROKIE PODEJŚCIE DO PROBLEMATYKI CYWILNEJ W OBRONIE NARODOWEJ (*Waldemar Kitler*) 12
1.1. Zakres pojęciowy terminu „obrona cywilna" 12
1.1.1. Znaczenie semantyczne „obrony cywilnej" 12
1.1.2. „Obrona cywilna" w ujęciu pragmatycznym 14
1.2. Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego 24
1.3. Obrona cywilna (niemilitarna) jako element obrony narodowej 36
1.4. Charakterystyka planowania cywilnego NATO *(Tadeusz Berliński, Waldemar Kitler)* 51

2. WSPARCIE CYWILNE SIŁ ZBROJNYCH *(Waldemar Kitler, Hieronim Szafran)* 62
2.1. Potrzeby sił zbrojnych w zakresie wsparcia przez sektor cywilny 62
2.2. Wsparcie cywilne elementem aktywności sektora cywilnegow obronie sojuszniczej i narodowej 67
2.2.1. Wsparcie pobytu i działań wojsk sojuszniczych na terytorium Polski (HNS – host nation support) wsparcie państwa-gospodarza 68
2.2.1.1. Zasady HNS 71
2.2.1.2. Rola, funkcje i zadania stron – dostawców i użytkowników HNS 72
2.2.1.3. Reguły korzystania z zasobów cywilnych 74
2.2.1.4. Planowanie i organizowanie wsparcia 78
2.2.1.5. Rola i zadania administracji rządowej i samorządowej w zapewnieniu wsparcia jednostkom sojusznicznym 82
2.2.2. Wsparcie cywilne sił zbrojnych RP w wymiarze narodowym 85

3. OCHRONA LUDNOŚCI *(Waldemar Kitler)* 92
3.1. Wprowadzenie 92
3.2. Ochrona ludności w kontekście międzynarodowym 93
3.3. Ochrona ludności w Polsce 108
3.3.1. Założenia wstępne 108
3.3.2. System ochrony ludności w Polsce a inne elementy systemu bezpieczeństwa państwa (narodowego) 112
3.3.3. Misja, cele i zadania, struktura i funkcje systemu ochrony ludności w Polsce 114
3.3.3.1. Podsystem kierowania 115
3.3.3.2. Podsystem wykonawczy 117
3.3.3.3. Podsystem wsparcia 118
3.3.3.4. Funkcje elementów systemu ochrony ludności 118

4. BEZPIECZEŃSTWO I PORZĄDEK PUBLICZNY *(Krzysztof Gąsiorek)* 133
4.1. Charakterystyka przestępczości w Polsce 133
4.2. Podmioty systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego 141
4.3. Koordynacja działań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego 157

5. OCHRONA GRANICY PAŃSTWOWEJ (*Hieronim Szafran*) ... 161
5.1. Diagnoza stanu ochrony granicy i zagrożeń ... 161
5.2. Potrzeby wynikające z członkostwa w NATO i zamiaru przystąpienia do Unii Europejskiej ... 168
5.3. Koncepcja zintegrowanego zarządzania granicą ... 171
5.4. Restrukturyzacja instytucji (sił) i rozbudowa infrastruktury granicznej ... 176
5.5. Koncepcja zarządzania granicą w sytuacjach kryzysowych ... 184

6. EDUKACJA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA (*Jarosław Kardas*) ... 186

7. PLANOWANIE REZERW PAŃSTWOWYCH I ZAPASÓW OBOWIĄZKOWYCH PALIW (*Piotr Górski*) ... 200
7.1. Wprowadzenie ... 200
7.2. Tworzenie rezerw państwowych i gospodarowanie nimi ... 202
7.3. Finansowanie rezerw ... 209
7.4. Zwalnianie rezerw ... 210
7.5. Kontrola rezerw państwowych ... 212
7.6. Tworzenie systemów informatycznych o rezerwach ... 214
7.7. Zapasy obowiązkowe ... 214
7.7.1. Zapasy obowiązkowe paliw ciekłych ... 214
7.7.2. Zapasy obowiązkowe węgla kamiennego i gazu ziemnego ... 218

8. SAMOOBRONA POWSZECHNA (*Aleksandra Skrabacz*) ... 221
8.1. Samoobrona powszechna w ujęciu leksykalnym ... 221
8.2. Samoobrona powszechna w ujęciu prawnym ... 223
8.3. Idee przewodnie szkolenia z zakresu samoobrony powszechnej ... 225
8.4. Cele i zadania szkolenia z zakresu samoobrony powszechnej ... 227
8.5. Samoobrona zbrojna w świetle przepisów prawa krajowego i międzynarodowego ... 229
8.6. Rola przywództwa w samoobronie powszechnej ... 231
8.7. Propagowanie idei samoobrony powszechnej ... 234
8.8. Działalność organizacji pozarządowych (w tym proobronnych) na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnych ... 236
8.9. Organizacje pozarządowe partnerami samorządów terytorialnych ... 239

9. ZAPEWNIENIE CIĄGŁOŚCI FUNKCJONOWANIA ORGANÓW WŁADZY I INSTYTUCJI PUBLICZNYCH W OKRESIE POKOJU, KRYZYSU I WOJNY (*Bernard Wiśniewski*) ... 243
9.1. Charakterystyka organów władzy na tle systemu obronności ... 243
9.2. Zasady funkcjonowania organów władzy i administracji w czasie pokoju, kryzysu i wojny ... 249
9.3. Zakres zadań związanych z zapewnieniem funkcjonowania organów władzy i administracji ... 251

ZAKOŃCZENIE (*Waldemar Kitler*) ... 264

BIBLIOGRAFIA ... 266

WSTĘP

Po zakończeniu konfrontacji zimnowojennej, jak po każdym znaczącym przełomie w stosunkach międzynarodowych i wewnątrzpaństwowych, rozbudziły się nadzieje na przewartościowanie zagadnień bezpieczeństwa narodowego w duchu pokojowego współistnienia, humanitarnej pomocy wzajemnej i dowartościowania bezpieczeństwa w skali narodowej. Szerokiemu odmilitaryzowanemu postrzeganiu bezpieczeństwa narodowego, towarzyszy jednak częsty brak refleksji w kategoriach szerszej natury, kończący się brakiem troski i myślenia o bezpieczeństwie, w którym podstawową wartością jest zarówno państwo, jako instytucja polityczna, jak i społeczeństwo (człowiek), przesądzające o trwaniu państw i instytucji (organizacji) o charakterze międzynarodowym.

Bezpieczeństwo stanowi dzisiaj, i zapewne zawsze stanowiło, wartość nie tylko w kategoriach stosunków międzynarodowych, lecz dotyczy również funkcjonowania państwa z jego konstytutywnymi składnikami (ludnością, terytorium i organami władzy), ze szczególnym uwzględnieniem swobodnego bytu i rozwoju jednostki i grup społecznych, z grupą państwową włącznie.

Nieobce są polskiej rzeczywistości deklaracje o stabilnym bezpieczeństwie narodowym, których podstawę mają stanowić sukcesy integracyjne w ramach systemów zbiorowego bezpieczeństwa i obrony. Często jednak za podstawową wartość uzyskiwaną w ramach procesów integracyjnych uznaje się wyłącznie bezpieczeństwo militarne państwa (oddalenie groźby agresji zbrojnej), gdy tymczasem coraz liczniejsze i groźniejsze w skutkach stają się sytuacje spowodowane przez człowieka lub siły natury, godzące bezpośrednio w człowieka, jego wartości i dobra, przynoszące wiele cierpień i nieszczęść ludzkich.

Działaniom w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego towarzyszy często błędne i szkodliwe dla państwa sztuczne oddzielanie kwestii militarnych od cywilnych, oparte na założeniu, że czas wojny, to sprawa wojska, zagrożenia zaś czasu pokoju, to problem cywilów. Tymczasem bezpieczeństwo narodowe stanowi wartość ponadczasową i musi być rozpatrywane pod kątem wszelkich stanów i okoliczności funkcjonowania państwa oraz wszelkich narzędzi, jakimi ono dysponuje do osiągania celów owego bezpieczeństwa.

Takie podejście do problematyki bezpieczeństwa narodowego sprawia, iż myśleniu i działaniu w tej materii obce są próby dzielenia jej na części, bez szukania interdyscyplinarnego sposobu rozwiązywania problemów. W tym działaniu, dla celów praktycznych, można wyróżnić narzędzia i działania o charakterze militarnym (lepiej wojskowym) oraz cywilnym. Pierwsze z nich obejmują nie tylko orężne formy, lecz także wszelkie możliwe sposoby użycia sił zbrojnych wobec wszelkich zagrożeń godzących w bezpieczeństwo państwa celem zapewnienia bezpie-

czeństwa narodowego i międzynarodowego. Drugie zaś, cywilne (zwane też niemilitarnymi, pozamilitarnymi), dotyczą nie tylko czasu konfliktu zbrojnego (wojny) lub, na odwrót, pokoju (zagrożeń pokojowych, a nawet węziej – klęsk i katastrof żywiołowych), lecz wszystkich okoliczności i warunków funkcjonowania państwa, w których używanie narzędzi cywilnych byłoby konieczne (a tak jest zazwyczaj).

W niniejszej publikacji przyjęto, iż podstawą do określenia typu działań (militarne czy cywilne) nie stanowi charakter czynnika sprawczego (przyczyna militarna albo niemilitarna), lecz charakter używanych sił. Niby niewielka różnica, lecz wywołująca znaczące skutki w podejściu pragmatycznym i teoretycznym do rozpatrywanej problematyki. Z tego też względu zastosowanie podejścia systemowego w analizowaniu zagadnień obrony cywilnej sprawiło, iż postrzegamy ją jako kompleks dyscyplinarnych działań o charakterze cywilnym we wszystkich żywotnych aspektach bezpieczeństwa narodowego, jednym słowem – obrony narodowej. Odróżniono bowiem bezpieczeństwo narodowe od obrony narodowej za pomocą charakterystyki wyznaczników interesów bezpieczeństwa narodowego, do których zalicza się: żywotne (kluczowe) elementy interesu bezpieczeństwa narodowego (przesądzające o trwałości państwa jako instytucji politycznej i narodu), interesy o charakterze strategicznym (nie mające bezpośredniego wpływu na trwałość państwa i narodu, lecz wpływające na pozycję państwa jako wiarygodnego podmiotu stosunków międzynarodowych) oraz interesy humanitarne (związane z przestrzeganiem praw człowieka i obywatela w obliczu zagrożeń o charakterze międzynarodowym i niemiędzynarodowym).

Te wartości, które się mieszczą w obszarze interesów o charakterze żywotnym (kluczowym), stanowią materię obrony narodowej szerzej postrzeganej, aniżeli w prawie polskim, choć bliskiej często rozwiązaniom innych państw (USA, Kanady, Francji, Szwecji, Niemiec, Danii, Finlandii, a nawet – z uwagi na krótki okres odrodzonej państwowości – Słowenii).

W obronie narodowej, obejmującej wszelkie wojskowe i cywilne poczynania mające na celu zapewnienie żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego, wyróżniono obronę militarną oraz obronę cywilną, przy uwzględnieniu wyżej poczynionych uwag co do pojmowania militarnego lub cywilnego charakteru działań.

W niniejszej publikacji **obroną cywilną** określa się wszelkie działania cywilne dotyczące obrony narodowej, które służą realizacji żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego we wszystkich możliwych stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa. Oznacza to, iż dotyczy ona szerszego kompleksu zagadnień, aniżeli „obrona cywilna" w prawie międzynarodowym (dosłownie ochrona ludności) lub krajowym. Nie wywołuje to jednak poważnych dylematów metodologicznych, albowiem wyrażenie „obrona cywilna", w tej publikacji, oznacza cywilny charakter działań, a dostarczone dowody powinny przekonać o innym jeszcze, niżby to wynikało z postanowień prawnych, pojmowaniu obrony cywilnej.

Strategia bezpieczeństwa RP, przyjęta przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 4 stycznia 2000 roku, potwierdza wnioski zespołu wskazujące na wyzwania i zagrożenia wpływające na poszerzenie pola bezpieczeństwa narodowego. Prze-

ciwdziałanie im jest powinnością nie tylko sił zbrojnych, ale także, i głównie, sektora cywilnego.

W „Podstawach strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej" (części czwartej strategii bezpieczeństwa), stwierdza się, że do podstawowych zadań pozamilitarnych ogniw systemu obronności państwa należy: *zapewnienie ochrony ludności i struktur państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i na wypadek wojny; zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz wsparcie wojsk sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium RP; utrzymywanie materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności i jej przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*[1].

W „Strategii obronności RP", w nieco zmodyfikowanej postaci, zadania te, zwane funkcjami pozamilitarnych ogniw obronnych, uzyskały brzmienie:

– *ochrona ludności i struktur państwa warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny*;

– *zapewnienie materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny*;

– *zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi sił zbrojnych RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych, prowadzących operacje na terytorium Polski*[2].

Te trzy podstawowe zadania sektora cywilnego potwierdzają niektóre wnioski zespołu dotyczące misji sektora cywilnego (sfer obrony cywilnej), które określono jako: ochrona ludności; zabezpieczenie funkcjonowania organów władzy, administracji i instytucji publicznych; wsparcie (materialne i moralne) sił zbrojnych; a w pewnej części także – tworzenie i ochrona rezerw i zapasów.

W „Strategii bezpieczeństwa RP" podnosi się rolę działań narodowych, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochronę granicy państwowej, a także wskazując na nie przez wyartykułowanie zagadnienia „ochrona informacji niejawnych i ochrona środowiska".

„Planowanie cywilne" w NATO, które brano pod uwagę, będące działaniem preparacyjnym (przygotowawczym) w zakresie gotowości cywilnej, oznacza zagwarantowanie odpowiedniej zdolności całego sektora cywilnego państwa do podjęcia planowego i zorganizowanego działania w przypadku zagrożenia klęską, katastrofą lub wojną. Cele zaś owego planowania sprowadzają się do: wsparcia NATO w dziedzinie zapobiegania zagrożeniom i uporządkowania zarządzania; wsparcia wojska i współpracy z siłami zbrojnymi w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny; zapewnienia funkcjonowania administracji w okresie kryzysu i wojny; zapewnienia racjonalnego i efektywnego wykorzystania dysponowanych zasobów cywilnych; zapewnienia w okresie kryzysu możliwego do zaakceptowania poziomu życia społecznego i gospodarczego; pomocy i ochrony ludności cy-

[1] *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, [http:// www.msz.gov.pl/polzagr/strategia bezpprp.html].

[2] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r., s. 14.

wilnej w okresie kryzysu i wojny; doradzania Sojuszowi we wszystkich dziedzinach odnoszących się do gotowości cywilnej.

Wskazane wyżej cele planowania cywilnego NATO, przynajmniej w części ukazują istotę aktywności cywilnej w ramach Sojuszu, która jednak nie może być jedynym źródłem odniesienia w pracach nad szeroko pojętą obroną cywilną. Poznanie tej problematyki będzie jednak podstawą do racjonalnego działania w materii obrony cywilnej, gdyż w przeciwnym razie skończy się propozycją całkiem odmiennego definiowania planowania i gotowości cywilnej, jak to ma miejsce przy okazji przygotowywania projektu ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju.

Obrona cywilna, w ujęciu przyjętym przez zespół autorski, stanowi obszar aktywności cywilnych podmiotów prawa państwowego w dziedzinie obrony narodowej, a zarazem – obok obrony militarnej – jeden z filarów bezpieczeństwa narodowego.

Solidnie zabezpieczone materialnie i moralnie oraz przygotowane na trudne sytuacje społeczeństwo, wsparte cywilnymi działaniami siły zbrojne i uchronione przed przestępczością państwo i jego podmioty, stanowią gwarancję ciągłości i bezpiecznego rozwoju państwa.

Autorzy, praktycy i teoretycy wielu dziedzin, korzystali z wielu środków poznawczych, które stanowiły podstawę i drogę dojścia do uzyskanych rezultatów.

Do najważniejszych z nich zaliczamy:

1. Udział w badaniach realizowanych w AON, uwieńczonych wieloma pracami naukowymi. Należą do nich takie tematy, jak „Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku"[3], „Samoobrona powszechna", „Państwo podziemne" i inne.

2. Opublikowanie, przygotowanie i oddanie do druku opracowań z zakresu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności, współpracy cywilno-wojskowej, funkcji państwa-gospodarza, edukacji na rzecz bezpieczeństwa, samoobrony powszechnej, roli organizacji pozarządowych w obronie narodowej, a także wielu artykułów.

3. Przeprowadzenie wielu wykładów i informacji naukowych na seminariach i konferencjach naukowych w AON i innych uczelniach, instytutach naukowych, urzędach administracji publicznej, dowództwach okręgów wojskowych etc.

4. Prowadzenie i udział ekspercki w kilkudziesięciu grach obronnych na Wyższych Kursach Obronnych w AON, w których uczestniczyli podsekretarze stanu, dyrektorzy departamentów, wojewodowie i wicewojewodowie, dyrektorzy wydziałów urzędów wojewódzkich, starostowie i pracownicy starostw powiatowych. W sumie w tych grach uczestniczyło ponad pięciuset reprezentantów kierowniczej kadry administracji publicznej.

5. Studia literatury przedmiotu badań, z obcojęzyczną włącznie, a także analiza stanu prawnoorganizacyjnego obecnego i na bieżąco aktualizowanego.

6. Wymiana doświadczeń z praktykami i teoretykami wielu dziedzin z życia społecznego i nauki.

---

[3] Także w ramach tego tematu takie podtematy, jak: *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny, Kierowanie obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych.*

Nie sposób wyliczyć wszystkie drogi dojścia do wyników przedstawionych w niniejszej publikacji. Każdy autor stosował je na swój sposób, w zależności od potrzeb i własnej inwencji twórczej.

W rezultacie dajemy Czytelnikowi wynik prac licznego zespołu autorskiego, współpracującego ze sobą przez okres niemal dwóch lat.

Zdajemy sobie sprawę, że nie ustrzegliśmy się błędów i niedociągnięć. Naszym usprawiedliwieniem niech będzie to, że zaledwie ukończyliśmy prace a już wiele zagadnień okazało się nieaktualnych. Głównie z powodu nieustannych zmian legislacyjnych, a co najgorsze – często z powodu braku jednolitości pojęć i poglądów wyrażonych w projektach dokumentów prawa państwowego.

Nie chodzi tu oczywiście o to, że wynika z tego konieczność zmiany poglądów. Chodzi raczej o dezaktualizację materiału naukowego i sformułowanych na bazie owych źródeł wniosków.

Wyrażamy nadzieję, że niniejsze opracowanie będzie wartościowym materiałem dydaktycznym w procesie kształcenia w AON i innych uczelniach wyższych.

1. OBRONA CYWILNA – SZEROKIE PODEJŚCIE DO PROBLEMATYKI CYWILNEJ W OBRONIE NARODOWEJ

1.1. ZAKRES POJĘCIOWY TERMINU „OBRONA CYWILNA"

1.1.1. Znaczenie semantyczne „obrony cywilnej"

Problematyka obrony cywilnej jest bliska człowiekowi od chwili, gdy zaczął się on przeciwstawiać zagrożeniom swego bezpieczeństwa, głównie militarnym, przy użyciu orężnych (militarnych) i nieorężnych (niemilitarnych) środków działania. Dotyczy ona złożonej materii działań, które możemy określić, tymczasem intuicyjnie, jako działania innej natury, aniżeli działania sił zbrojnych w obliczu agresywnych poczynań wrogich sił – zazwyczaj wojskowych. Dyskusje nad obroną cywilną nie ustają, ale się wręcz nasilają. Mają one różny charakter i różne podstawy, tak teoretyczne, jak i praktyczne.

Termin „obrona cywilna" służy dzisiaj do opisania wielu zjawisk. Raz jest nazwą własną określonych instytucji, innym razem instytucją prawa międzynarodowego, kiedy indziej zaś umownym określeniem szczególnego systemu działania.

Zmienia się teleologia obrony cywilnej. Zmieniają się prawne i organizacyjne rozwiązania tej problematyki. Przewartościowaniom ulega wreszcie społeczna świadomość w postrzeganiu owego zjawiska.

W kategoriach natury ogólnej, rozważania nad obroną cywilną należy rozpocząć od ustaleń terminologicznych. Podejście etymologiczne pozwoli na określenie pochodzenia (źródłosłowia) wyrazów składających się na termin „obrona cywilna", a w konsekwencji ułatwi jego analizę semiotyczną. Zacznijmy więc od wyrazu „obrona".

Słowniki etymologiczne utożsamiają obronę z walką. Jak podaje A. Brückner, pierwotnym wyrazem dla obrony było *borń (bornis)* i pochodziło od pnia *bor-* oznaczającego: walczyć borykać się, uderzać. W językach słowiańskich pochodne wyrażenia mogły też oznaczać kłótnię *(bornis),* palisadę wokół twierdzy (rus. *zaboroło),* czy nawet bić *(borjan, bora, bor)* [1].

W językach romańskich słowo „obrona" pochodzi od łacińskiego *defendere,* które oznacza wzbronienie działania, ochronę (miejsca, pozycji). Pochodzi od niego francuskie *défendre*, oznaczające wzbranianie, zakaz, ochronę (kogoś, czegoś),

[1] Zob. A. Brückner, *Słownik etymologiczny języka polskiego,* Wiedza Powszechna, Warszawa 1957, s. 36 i 41.

pomoc komuś przeciwko czemuś, wsparcie, procesowanie dla obrony. Od *défendre* pochodzi *se défendre*, oznaczające opieranie się (odpieranie) agresji[2].

Od *défendre* pochodzi *défense* (najprościej – obrona). *Défense* jest działaniem, czynnością obronną, samoobronną i ochronną. Akcją związaną z obroną idei (sprawy), lecz także źródłem (narzędziem) użytym do obrony[3]. Od nich pochodzi *défenseur*, czyli ten, który przeciwstawia się atakowi; ten który zapewnia obronę (ochronę) czegoś lub kogoś[4].

W słownikach i leksykonach anglojęzycznych rozumienie obrony (ang. *defence;* am. *defense)* nie odbiega od przedstawionych wyżej. Jest więc *defence* akcją ochronną, strzeżeniem przed atakiem, oporem (resistance) i walką[5]. *Defence* oznacza także środki (means), metody walki (methods) lub narzędzia (things) użyte do obrony[6].

Zauważmy więc, że obrona oznacza nie tylko działanie (bronić, wzbraniać, ochraniać, strzec, walczyć). Jest także środkiem i narzędziem walki (tym razem – obronnej). To ostatnie fizyczne znaczenie obrony (siły, środki do obrony) jest w Polsce rzadko używane. Są to przypadki takie, jak: nazwa własna sił zwanych *obrona cywilna*, *obrona narodowa* oraz często używane określenie osoby (osób) wyznaczonej do obrony oskarżonego w czasie procesu sądowego („obrona zaproponowała rozwiązanie polubowne" – tutaj „obrona" to tyle, co obrońca).

Obrona jest synonimem walki (obrona defensywna, akcja obronna, opór, ruch oporu, odpór, przeciwstawianie się, przeciwdziałanie). Może być też zamiennie używana z: osłanianiem, strażą, samoobroną, przedmurzem, przedpolem, buforem, zapobieganiem, profilaktyką, prewencją i przeciwdziałaniem[7].

Obrona (*défense, defence)* odwołuje się więc nie tylko do czynności przeciwnych atakowi, lecz także do tych, które go znacznie wyprzedzają (ochrona, osłona, przeciwdziałanie). Stanowi także środek i narzędzie tegoż działania. Jest sposobem osiągania celu, niekoniecznie w walce o zbrojnym charakterze.

Drugi człon terminu „obrona cywilna" – to wyraz „cywilna". Wywodzi się on od łacińskiego *civis* (obywatel). *Cywil* oznacza osobę niewojskową, lecz także nieduchowną, a bywa, że też nie będącą w straży więziennej. Z tego też względu, także Larousse podaje, że *civil* to „osoba, która nie jest żołnierzem lub duchownym"[8]. To samo źródło objaśnia, że słowo *civil* dotyczy obywateli, ich stowarzyszeń, ich statusu społecznego. Stąd *guerre civile*, jako walka między obywatelami tego samego kraju. *Civil(e)* jest we francuskim rzeczownikiem i oznacza osobę niewojskową i nieduchowną, a także przymiotnikiem oznaczającym charakter (cywilny – niewojskowy) danego zjawiska (czynności, rzeczy, zbiorowości etc.). W języku angielskim *civil* oznacza również osobę niewojskową lub nieduchowną, a od tego wywodzi się prawo cywilne, cywilne ceremonie zaślubin, walka cywilna

---

[2] Zob. *Le Petit Larousse*, LAROUSSE, Paris Cedex 1995, s. 315.
[3] Tamże.
[4] Tamże.
[5] *The Oxford english dictionary*, second edition, vol. 3, Clarendon Press, Oxford 1981.
[6] *Longman dictionary of contemporary english*, new edition, PWN, Warszawa 1990, s. 268.
[7] Zob. *Słownik synonimów*, wyd. MCR, Warszawa 1993, s. 518.
[8] *Le Petit...* s. 231.

(civil war) rozumiana jako wojna domowa, a także obrona cywilna (civil defence) jako termin prawa międzynarodowego[9]. *Civil* w znaczeniu przymiotnikowym oznacza rzecz, zjawisko niewojskowe *(non military)*, nawet, jeśli dotyczy służby w siłach zbrojnych, ale niemundurowej – służbę cywilną (civil service)[10].

Znaczenie wyrazu „cywil" w języku polskim nie odbiega od prawideł obcojęzycznych. Cywil – to obywatel, to osoba niewojskowa i nieduchowna. Bywało też rozumiane jako zaprzeczenie straży więziennej.

Mimo dość jednoznacznej interpretacji, nie wiadomo czy cywil to także „nie policjant", „nie strażnik leśny" itp. Wiadomo zaś na pewno, że „cywil" to „nie żołnierz" a „cywilny" to „niewojskowy" – „niemilitarny".

Połączenie znaczeń obydwu wyrazów (obrona cywilna) prowadzi do wniosku, że termin „obrona cywilna" może oznaczać:

– opór ludności cywilnej, a inaczej – walkę cywilną;
– ochronę niemilitarną;
– ochronę ludności cywilnej (niewojskowej);
– przeciwstawianie się niebezpieczeństwom przez ludność niewojskową;
– pomoc i samopomoc realizowaną w środowisku społecznym;
– samoobronę społeczną;
– siły cywilne (niewojskowe) do walki obronnej.

Termin ten może więc opisywać:

– siły i środki niewojskowe użyte do walki, obrony, ochrony i samoobrony;
– metodę walki z użyciem narzędzi niewojskowych;
– charakter, typ, kompleks działań (obronnych, ochronnych itp.) z zastosowaniem narzędzi cywilnych, a więc niewojskowych;
– działania cywilów (niewojskowych) w razie zagrożeń tak militarnych, jak i niemilitarnych, a w szerszym ujęciu konfliktowych i niekonfliktowych.

1.1.2. Obrona cywilna w ujęciu pragmatycznym

W procesie porozumiewania się między ludźmi, znaki słowne nabierają różnego znaczenia, takiej też regule zostało poddane wyrażenie „obrona cywilna".

Na samym początku, jeszcze przed przytoczeniem różnych definicji „obrony cywilnej", możemy przyjąć tezę, że obiektywne zjawisko będące obroną cywilną w znaczeniach przedstawionych powyżej, nie zawsze było określane za pomocą specjalnej nazwy. Kiedy zaś po raz pierwszy jakiejś nazwy użyto, nie musiała ona wcale oddawać istoty tego, czego by od niej oczekiwano. Nie zawsze też zjawisko tak, a nie inaczej, jest nazwane tym, na co wskazuje jego istota, nie zaś określające go znaki słowne lub pisane.

Wyrażenie „obrona cywilna" zastosowano w prawie międzynarodowym i prawie państwowym, a także posługiwano się nim w literaturze pięknej oraz w dziełach o charakterze naukowym. Oto kilka przypisanych temu wyrażeniu znaczeń.

---

[9] Zob. *Longman Dictionary...* s. 175.
[10] *The Oxfort english...* s. 255.

W przepisach Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich z 1949 roku, dotyczących ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I), znajdujemy, że na potrzeby tego protokołu:

1. Wyrażenie obrona cywilna oznacza wypełnienie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych [...] *zmierzających do ochrony ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, jak też zapewnienia warunków koniecznych do przeżycia*[11].

W rozumieniu prawa międzynarodowego obrona cywilna jest więc ochroną ludności cywilnej wobec każdego zagrożenia czasu wojny i klęski żywiołowej. Obejmuje także działania związane z tworzeniem warunków niezbędnych do przeżycia.

Znowelizowana 28 czerwca 1979 roku ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP w znaczącej części swych przepisów wypowiedziała się także w sprawach obrony cywilnej.

W rozumieniu ustawy *„Art. 137. Obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie* [podkr. W.K.] *w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków"*[12]

Tym razem definicja obrony cywilnej oparta jest na wskazaniu jej celu, chociaż pierwotną sugestię, iż jest to kompleks przedsięwzięć rozwiewa dalsza część definicji (od zwrotu: *„współdziałanie"*), która wyraźnie podkreśla organizacyjną (sformalizowaną) postać Obrony Cywilnej[13].

Instytucjonalną postać obrony cywilnej dostrzega się także w postanowieniach prawa międzynarodowego: *2. Określenie organizacje obrony cywilnej obejmuje obiekty i inne formacje utworzone przez uprawnione władze Strony konfliktu lub działające z ich upoważnienia dla wypełnienia jakiegoś zadania wymienionego w ustępie 1, w tym personel wyznaczony wyłącznie do zarządzania tymi organizacjami przez uprawnioną władzę tej Strony*[14].

Objaśnia się termin „personel" (czyli osoby, które strona konfliktu zatrudnia wyłącznie do wykonywania zadań obrony cywilnej i zarządzania organizacjami obrony cywilnej), a także określenie „materiał" organizacji obrony cywilnej (wyposażenie, zaopatrzenie i środki transportu użyte przez organizacje obrony cywilnej do wypełniania ich zadań).

Pojmowanie obrony cywilnej nie jest też jednakowe w poszczególnych państwach zachodnich, chociaż posiada wiele wspólnych cech. Państwa te, dotkliwie doświadczone w minionych wojnach, największą uwagę skupiały na przedsięwzię-

---

[11] *Wyciąg z przepisów protokołu dodatkowego do konwencji genewskich z 1949 r.*, dotyczących ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I), *Obrona cywilna w świetle przepisów międzynarodowego prawa wojennego*, Przegląd OC, wyd. spec., Inspektorat OCK, Warszawa 1989, s. 4.

[12] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, tekst jednolity z 14.01.1999 r., dalej cyt.: Ustawa o powszechnym obowiązku obrony...

[13] Celowo używamy wielkich liter, by pokazać instytucjonalny charakter zjawiska, traktowanego na tej samej zasadzie, co Policja, Państwowa Straż Pożarna itd.

[14] *Wyciąg z przepisów...* s. 5.

ciach i środkach cywilnych przeznaczonych do obrony i przeżycia ludności, jak też ocalenia dorobku narodowego w razie wojny (podobnie jak w państwach tzw. obozu państw socjalistycznych). Ważnym celem obrony cywilnej było także niesienie pomocy ludności oraz ochrona dóbr w czasie katastrof i klęsk żywiołowych. Dzisiaj obronę cywilną w wielu państwach (Dania, Francja, Kanada, RFN, Szwecja, W. Brytania) traktuje się bardzo szeroko. Jest nie tylko funkcją, misją i zespołem działań, których plany przewidują użycie wszystkich sił państwowych i pozarządowych do ratowania ludności zarówno w czasie wojny, jak i pokoju. Jest także kompleksem przedsięwzięć innej natury – przypisanych całemu sektorowi cywilnemu w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Obronę cywilną we Francji zdefiniowano najpierw w ustawie o obronie cywilnej z roku 1951, a potem w rozporządzeniu nr 59-147 z 7 stycznia 1959 r. o ogólnej organizacji obrony. Sankcjonuje ono ideę francuskiej obrony narodowej, której celem, w myśl artykułu 1, jest: [...] *zapewnienie w każdym czasie, we wszystkich okolicznościach i przeciwko wszelkim formom agresji, bezpieczeństwa i integralności terytorialnej, jak również istnienia narodu* [...][15].

Zgodnie z postanowieniem artykułu 17 niniejszego rozporządzenia, minister spraw wewnętrznych odpowiada za ciągłe przygotowywanie i użycie środków obrony cywilnej. W konsekwencji obrona cywilna obejmuje: *utrzymanie porządku publicznego, wsparcie (i ochronę) materialne i moralne osób; ochronę instalacji i zasobów o znaczeniu narodowym (strategicznym)*[16]. Dekretem z 13 stycznia 1965 r. przewidziano **pięć sfer obrony cywilnej,** do których należą: *bezpieczeństwo władz publicznych i administracji; ogólne bezpieczeństwo terytorium; ochrona zasobów cywilnych (środków) warunkujących utrzymanie ciągłości funkcjonowania sił obrony i życia ludności; podejmowanie, w sferze bezpieczeństwa cywilnego, środków prewencji i pomocy, które zapewnią, w każdych okolicznościach, bezpieczeństwo ludności; utrzymywanie na wysokim poziomie i wzmacnianie woli oporu narodu w razie agresji*[17].

Minister spraw wewnętrznych Francji, w zakresie obrony cywilnej, realizuje następujące zadania: *zapewnienie bezpieczeństwa władz publicznych i administracji; zapewnienie, w dziedzinie porządku publicznego, bezpieczeństwa ogólnego terytorium; ochrona organów (instytucji), instalacji i środków cywilnych, ważnych ze względów obronności i dla życia ludności; utrzymanie, na potrzeby ochrony cywilnej, środków zapobiegania i pomocy; wzmacnianie woli i odporności narodu wobec różnych niebezpieczeństw; koordynowanie przedsięwzięć międzyresortowych; udzielanie wytycznych i instrukcji do planowania obrony cywilnej*[18].

Obrona cywilna we Francji jest rozumiana szeroko i ma miejsce tak w czasie pokoju, jak i wojny. Jest to także, i głównie, funkcja, działanie i misja różnych

---

[15] *La défense. Organisation générale de la défense.* Premiere ministre, SGDN, Direction des Jaurnaux officiels, Paris Cedex, 1993, s. 3.

[16] Tamże, s. 7.

[17] Zob.: Art.1er Décret nr 65-28 du 13 janvier 1965 relatif a l'organisation de la défense civile. Journal officiel du 15 janvier 1965; Défense civile, une exigence très actuelle, DDSC, Ministere de L'Interieur, avril 1998, s. 2.

[18] W. Kitler, *Obrona narodowa Francji,* Wyd. Adam Marszałek, Toruń – Warszawa 1997, s. 134.

organów władzy, różnych sił – z przedsiębiorcami i podmiotami pozarządowymi włącznie. Fakt istnienia specjalistycznych sił OC (Korpus Obrony Cywilnej[19]) nie zmienia powszechności zjawiska.

W Niemczech obrona cywilna została wpisana w kompleks przedsięwzięć zwanych obroną powszechną. System obrony powszechnej funkcjonuje z zachowaniem bezwzględnego rozdziału obrony cywilnej od wojskowej. Do zadań obrony cywilnej zalicza się: *zachowanie zdolności funkcjonowania państwa i rządu; ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami w czasie wojny, likwidację lub łagodzenie skutków oddziaływania przeciwnika oraz stworzenie warunków do przeżycia ludności; zaopatrywanie ludności cywilnej oraz wojsk własnych i sojuszniczych w niezbędne środki materiałowe i świadczenia; wspieranie wojsk własnych i sojuszniczych podczas odtwarzania zdolności obronnej i swobody operacyjnej przez władze administracyjne, Federalną Straż Graniczną, Policję i cywilne organizacje pomocnicze; ochronę cywilną przed katastrofami i działalność ratunkową*[20].

Narodowa obrona cywilna obejmuje: *planowanie, przygotowanie i realizację wszystkich cywilnych przedsięwzięć, niezbędnych do odtwarzania i zachowania zdolności obronnej, łącznie z zaopatrywaniem i ochroną ludności cywilnej.*

Zauważmy, że w obronie cywilnej mieści się ochrona cywilna, która obejmuje: *ostrzeganie zagrożonej ludności; budowę obiektów ochronnych; samoobronę; regulowanie miejsc pobytu ludności; ochronę zdrowia; ochronę dóbr kultury; ochronę w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych.*

Pojmowanie obrony cywilnej w Niemczech jest więc bardzo szerokie (szersze niż we Francji). To w zasadzie kompleks wszystkich przedsięwzięć cywilnych wpisanych w obronę terytorium kraju, które można wręcz określić mianem obrony niemilitarnej. Potwierdzają tę tezę zasady odpowiedzialności federacji i krajów związkowych.

W obszarze obrony cywilnej rząd federalny kreuje prawo ustawodawcze; określa cele, ogólną koncepcję i ramy działania; udziela wytycznych rządom krajowym i administracji krajowej wg założeń ustawy zasadniczej. Ministrowie federalni zaś odpowiadają za wszelkie przedsięwzięcia obrony cywilnej w ramach swoich resortów.

Kraje związkowe realizują zadania zawarte w prawie federalnym, w obszarze obrony cywilnej, w ramach federacji lub we własnym zakresie; realizują zadania siłami urzędów wyznaczonych do obrony cywilnej przepisami prawnymi federacji; planują, przygotowują i przeprowadzają przedsięwzięcia wg federalnej koncepcji obrony cywilnej; nadzorują przygotowania działań w podległych obszarach (np. powiat, gmina); przejmują zadania władz federalnych, gdy instytucje federalne tracą możliwość ich realizacji[21].

---

[19] Korpus Obrony Cywilnej w niczym nie przypomina korpusu o znaczeniu wojskowym. Nie ma centralnego dowództwa korpusu, a siły zdecydowanie zdecentralizowane stanowią „własność" władz terytorialnych.

[20] Zob.: K. Sukiennik, *Obrona cywilna...* s. 192 – 194; K. P. Witzke, *Niemiecka obrona terytorialna u schyłku 20 wieku,* Hamburg 1997, tłum. J. Rogalski; s. 3 (maszynopis wykładu wygłoszonego w AON na seminarium nt.: „Współczesna obrona terytorialna Polski i sąsiadów", H. A. Jacobson, L. Souchon, *W służbie pokoju.* Bundeswehra 1955-1993; Bellona, Warszawa 1993, s. 65.

[21] Zob. K. P. Witzke, *Niemiecka obrona...* s. 4 – 5.

Na szczególną uwagę w obronie cywilnej Niemiec, traktowanej jako dziedzina działalności, a nie struktura organizacyjna, zasługuje fakt, iż jedną z jej misji jest zaopatrywanie (ludności i wojsk) w środki materiałowe oraz realizacja świadczeń. Jest to więc zadanie daleko odbiegające od międzynarodowej idei obrony cywilnej, a w rzeczywistości ochrony cywilnej.

Niemiecka obrona cywilna stanowi całokształt przedsięwzięć realizowanych w sferze niemilitarnej, a więc cywilnej i obejmuje: *utrzymanie funkcji rządowych i administracyjnych, zaopatrywanie ludności w niezbędne towary i świadczenia, wsparcie sił zbrojnych* oraz *ochronę cywilną*[22].

Obrona cywilna Danii jest także wpisana w obronę powszechną (totalną) kraju. *„Obrona, w której wszystkie źródła narodowe są maksymalnie wykorzystywane w celu stworzenia odpowiedniego organizmu i właściwie funkcjonującego społeczeństwa dla ochrony ludności i obrony kraju, ma charakter obrony totalnej"*[23].

Zarówno z tej definicji, jak i rozwiązań praktycznych wynika, że kompleksowość działań w obronie totalnej wiąże się z wykorzystaniem wszystkich sił i środków państwa do zapobiegania i przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom. *Z przygotowanych na okres wojny sił i środków gospodarki narodowej można również skorzystać w sytuacji zniszczeń i kataklizmów mających miejsce w czasie pokoju*[24].

Obrona cywilna Danii obejmuje podobne dziedziny, jak obrona cywilna Francji, a więc wykracza poza porozumienia międzynarodowe, zwłaszcza w sferze utrzymania porządku i bezpieczeństwa. Obejmuje też – podobnie jak w innych krajach – trzy instancje tworzenia i uruchamiania środków. *Pierwszą linię obrony tworzy samoobrona, realizowana w zakładach, domach mieszkalnych i na wsi. Drugą linię obrony stanowią służby pomocnicze lokalnej obrony cywilnej* [...]. *Trzecią wreszcie linię obrony tworzy pozamiejscowa służba pomocnicza, polegająca na wzajemnym wsparciu sąsiadujących miast (gmin) oraz wsparciu przez korpus obrony cywilnej* [...][25].

W Szwecji zniesiono sformalizowaną strukturę organizacyjną, zwaną obroną cywilną (w 1960 r.), a mimo to państwo w żadnym wypadku nie zrezygnowało z wypełniania zadań właściwych dla możliwych zastosowań terminu „obrona cywilna". Tam też obrona cywilna stanowi cywilny ekwiwalent obrony militarnej w obronie totalnej Szwecji.

Szwedzka obrona cywilna była częścią obrony narodowej (totalnej) – obok obrony militarnej, gospodarczej i psychologicznej[26]. Dzisiaj jednak pojęcie obrony cywilnej rozszerzyło się i ma podobny charakter jak w Niemczech. *W czasie pokoju społeczeństwo przygotowuje podstawy do użycia wszystkich środków obronnych, jakimi dysponuje. Z tego wynika, że gdy jest mowa o obronie cywilnej, jako*

---

[22] Zob. R. Jastrzębski, *System obrony cywilnej Niemiec* [w:] *Obrona terytorialna, szkolenie rezerw. Obrona cywilna*, „Wojsko i Wychowanie", (zeszyt problemowy) Warszawa 1999, s. 62 – 65.

[23] E. Jendraszczak, *Dania*, Informator, Wyd. A. Marszałek, Warszawa 1995, s. 125.

[24] Tamże, s. 136.

[25] K. Sukiennik, *Obrona cywilna*... s. 240 – 241.

[26] Zob. M. Flemming, J. Gołębiowski, S. Olbryś, *Ochrona ludności.* Wybrane zagadnienia, Wyd. „fireks", Warszawa 1997, s. 32.

ekwiwalencie pozamilitarnej części obrony totalnej, oznacza to cokolwiek innego i coś więcej niż obrona cywilna definiowana w prawie międzynarodowym[27].

Rozmiar przedsięwzięć obrony cywilnej Szwecji obrazuje zakres działania Narodowej Rady ds. Obrony Cywilnej (NBCEP), do której należy: *informowanie i zalecanie jednolitego kierunku pracy w kwestiach ogólnych, dotyczących sektora cywilnego obrony totalnej; wskazywanie zjawisk społecznych, ważnych dla obrony totalnej; koordynacja oświaty w zakresie problematyki sektora cywilnego obrony totalnej; planowanie zapasów; utrzymywanie rezerw państwowych; kierowanie i koordynowanie; zaopatrywanie; ochrona ludności i ratownictwo; obrona psychologiczna; opieka medyczna; inne zadania społeczne.*

W praktyce Szwedzi posługują się terminem „obrona cywilna" do określenia dwóch różniących się pojęć. Raz jest to tradycyjne, zgodne z prawem międzynarodowym, pojmowanie obrony cywilnej jako niesienie pomocy ludności w czasie wojny lub w sytuacji zagrożeń międzynarodowych, innym zaś razem – obrona cywilna obejmuje cały kompleks przedsięwzięć cywilnych, we wszystkich dziedzinach życia państwa, związanych z wypełnieniem zadań na rzecz funkcjonowania państwa w czasie różnych zagrożeń i – co ważne – wsparcia materialnego sił zbrojnych w czasie wojny[28].

Obrona cywilna Szwecji (w ujęciu szerokim zwana civilit försvar) realizuje następujące zadania: *ochrona ludności cywilnej wobec zagrożeń konfliktami zbrojnymi; zabezpieczenie środków niezbędnych do przeżycia; wsparcie sił zbrojnych w czasie mobilizacji, odtwarzanie zdolności bojowej oraz działań operacyjnych; zapewnienie ciągłości funkcjonowania najistotniejszych elementów infrastruktury społecznej, energii, telekomunikacji, kierowania i dowodzenia, transportu, zdrowia i opieki medycznej, systemów informacyjnych; wzmocnienie bezpieczeństwa w czasie zagrożeń pokojowych oddziałujących na realizację funkcji publicznych*[29].

Obrona cywilna w Sojuszu Północnoatlantyckim ma również szeroki zakres pojęciowy. Wprawdzie przygotowanie cywilne i zarządzanie zasobami stanowi problem poszczególnych państw, to jednak, by ułatwić planowanie i wzmocnić bezpieczeństwo Sojuszu, Wysoki Komitet ds. Planowania Cywilnego na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń (SCEPC) koordynuje działalność w ramach obrony cywilnej (planowania cywilnego). Koordynacja ta dotyczy problemów: mobilizacji i wykorzystania transportu lądowego, lotnictwa cywilnego i transportu morskiego; paliw; przemysłu; żywności i rolnictwa; łączności cywilnej; opieki zdrowotnej i ochrony cywilnej[30].

Przewodniczący SCEPC kieruje pracami Dyrektoriatu Cywilnego Planowania w Zakresie Nadzwyczajnych Zagrożeń, który odpowiada za koordynację i zasady planowania zmierzające do szybkiego przejścia gospodarki do trybu pracy w stanie

---

[27] Tamże, s. 46.

[28] Zob. B. Norbmark, *Szwedzka obrona totalna*, maszynopis wykładu prezentowanego w AON, Warszawa 1992, s. 8 – 9.

[29] Zob.: T. Larsson, *MEMORANDUM. Swedish emergency legislation, The Goverrnment inquiry on total defence* 1997, s. 1, maszynopis wystąpienia; Civilian Defence, MODIN – tryck, Stockholm 1996, s. 39 – 50.

[30] Zob. *NATO. Vademecum*, Bellona, Warszawa 1995, s. 130. Zauważmy, że w oryginale zamiast pojęcia „ochrona cywilna" używa się pojęcia obrona cywilna, co nie oddaje istoty tego ostatniego zagadnienia.

zagrożenia; wydanie zarządzeń w sprawie wykorzystania zasobów cywilnych na rzecz wsparcia obrony Sojuszu i ludności cywilnej; zapewnienie wsparcia sztabowego dla SCEPC oraz pozostałym urzędom i komitetom odpowiedzialnym za rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, jakie mogą pojawić się w transporcie, energetyce, przemyśle, łączności, ochronie zdrowia i ochronie cywilnej[31].

Zakres przedsięwzięć, jakimi zajmuje się SCEPC, obrazuje ilość współpracujących z nim komórek cywilnych NATO. Są to: Rada ds. Planowania Żeglugi Oceanicznej, Rada ds. Planowania Europejskiego Transportu Naziemnego, Komisja ds. Planowania Lotnictwa Cywilnego, Komisja ds. Planowania Żywności i Rolnictwa, Komisja ds. Planowania Przemysłu, Komisja ds. Planowania Przetwórstwa Ropy Naftowej, Komitet ds. Ochrony Cywilnej, Komisja ds. Planowania Łączności Cywilnej, Wspólna Medyczna Grupa Robocza.

Na łamach sejmowego Biuletynu Informacyjnego pojawił się artykuł F. P. Palmeri, dyrektora CEP w NATO, w którym objaśnia istotę przewartościowań w planowaniu cywilnym na wypadek zagrożeń. *Rola planowania obrony cywilnej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń (CEP) w NATO, pierwotnie pomyślana jako zapewnienie nieprzerwanego funkcjonowania rządu i społeczeństwa w okresie wojny została wstępnie poszerzona o pomoc w przypadku klęsk żywiołowych i sytuacji kryzysowych*[32]. A dalej: *Zakres działań w dziedzinie planowania obrony cywilnej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń nie ogranicza się wyłącznie do sfery obrony cywilnej, jak to się często przypuszcza. CEP obejmuje znacznie szerszy zakres działań, od drobnych sytuacji awaryjnych po wielkie katastrofy, w tym działania na wypadek wojny.* ***CEP ma za zadanie zapobiegać katastrofom spowodowanym przez człowieka, łagodzić skutki klęsk żywiołowych oraz chronić ludność, majątek narodowy i środowisko naturalne. Jeżeli chodzi o konflikty militarne, to CEP zwiększa zdolność danego kraju do odstraszania potencjalnych napastników poprzez zapewnienie stałego funkcjonowania rządu oraz utrzymanie życia społecznego i ekonomicznego na akceptowalnym poziomie*** [podkr. W. K.]. *Rozwiązania wynikające z planowania obrony cywilnej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń zapewniają również łagodne przejście od pokoju do sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń. To z kolei wiąże się z odpowiednią współpracą cywilno-wojskową, w tym właściwą polityką zaopatrzeniową w celu zapobieżenia brakom materiałów strategicznych*[33].

Dokonaliśmy przeglądu różnych sposobów pojmowania i rozwiązań w dziedzinie obrony cywilnej. Dzięki niemu możemy stwierdzić, że obrona cywilna jest definiowana różnie i w zależności od sposobu podejścia może być traktowana funkcjonalnie, strukturalnie lub rozwojowo.

W ujęciu funkcjonalnym obejmuje zespół czynności, wśród których mogą się pojawić: ochrona ludności (materialna i moralna); utrzymanie porządku i bezpie-

---

[31] Tamże, s. 151 – 152.

[32] F.P.Palmeri, *Planowanie obrony cywilnej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń: cenna forma współpracy wychodzi z cienia*, Bliżej NATO – Biuletyn Informacyjny Biblioteki Sejmowej, Wyd. Sejmowe, zesz. 5, październik 1997, s. 41; przedruk z: NATO Review nr 2, march 1996, s. 29 – 33.

[33] Tamże, s. 42.

czeństwa cywilnego (zbiorowego); wsparcie sił zbrojnych; ochrona urządzeń i instalacji, zasobów (dóbr i żywności) i bogactw o znaczeniu ogólnonarodowym (w tym dóbr kultury); zapewnienie funkcjonowania organów władzy w sytuacjach nadzwyczajnych; wykrywanie zagrożeń, ostrzeganie i alarmowanie; walka z żywiołami; planowanie działań wszystkich sił państwowych i pozarządowych; udzielanie pomocy poszkodowanym; szkolenie (edukację). Można więc przyjąć, że istnieją dzisiaj, w zakresie funkcjonalnym, trzy sposoby pojmowania obrony cywilnej – wąskie (klasyczne), poszerzone i bardzo szerokie.

Rozpatrując obronę cywilną pod względem strukturalnym, można stwierdzić, że są to siły i środki nazywane personelem, formacjami, jednostkami, korpusami Obrony Cywilnej; są to także wszelkie inne siły i środki, którymi posługuje się państwo w sytuacjach nadzwyczajnych do realizacji misji obrony cywilnej; to wreszcie sytuacja, gdy brak jest wyraźnie określonych – w nazwie – sił OC, a funkcję tę pełnią wszystkie podmioty państwowe i pozarządowe.

Procesualny charakter obrony cywilnej wynika z faktu, że jej pojmowanie i praktyczne rozwiązania zmieniają się wraz z ewolucją, a ściślej, wraz ze zmianą podejścia do istoty zagrożeń i przeciwdziałania im. W tym ujęciu obrona cywilna wykracza daleko poza ramy porozumień międzynarodowych, w myśl których jej celem jest ochrona ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych oraz przezwyciężanie ich bezpośrednich następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

Obronę cywilną definiowano także w opracowaniach naukowych i na łamach fachowych pism wydawanych przez różne urzędy i instytucje państwowe. Już w 1964 r. ukazała się książka M. Drozdowskiego „Alarm dla Warszawy. Obrona cywilna stolicy we wrześniu 1939 r.". Zatem zanim w prawie międzynarodowym zdefiniowano obronę cywilną, już znacznie wcześniej, bo nie tylko w tym dziele, użyto tegoż wyrażenia do opisania zjawiska, które możemy dzisiaj nazwać: obroną przed agresją (zbrojną i bierną). Pod hasłem „obrona cywilna stolicy..." autor opisuje takie zjawiska, jak m.in.: cywilne kierowanie obroną Warszawy (Komisarz Cywilny Obrony Warszawy); masowy udział w służbie OPL; Straż Obywatelską; samopomoc społeczną; bataliony pracy; ochotniczą służbę PCK; ochotniczą służbę ogniową (Ochotnicza Straż Ogniowa); pomoc dla walczących żołnierzy; służbę bezpieczeństwa ludności cywilnej; działalność informacyjną; dystrybucję artykułów pierwszej potrzeby, w tym wydobywanie wody; budowę schronów i ukryć; zabezpieczenie dóbr kulturalnych i osobistych (w razie śmierci ich właścicieli – w depozycie Komunalnej Kasy Oszczędności) i inne[34].

Jedną z wcześniejszych jest prognoza rozwoju nauki o obronie cywilnej z 1987 r.[35]. Autorzy tej pracy nie podejmują jednak próby dyskusji nad ówczesnymi poglądami na cel, istotę i zadania obrony cywilnej. Oznacza to, że mowa jest o obronie cywilnej pojmowanej tak, jak w prawie międzynarodowym, a więc jako ochrona ludności. Dostrzec można jednak zbyt kurczowe trzymanie się instytucjo-

[34] Na podstawie: M. Drozdowski, *Alarm dla Warszawy. Obrona cywilna stolicy we wrześniu 1939 r.*

[35] *Prognoza rozwoju nauki o obronie cywilnej (teorii obrony cywilnej) na lata 1991-2015*, ASG WP, Warszawa 1987.

nalnej właściwości zjawiska, a także trwanie w przekonaniu o dominującej roli organizacji „Obrona Cywilna". Godne podkreślenia są jednak, wskazane w omawianej prognozie, obszary rozwoju nauki, mimo trwania w ryzach ogólnego wówczas przekonania, że *dobór tematyki badawczej w zakresie problematyki, którą obecnie określa się pojęciem „obrona cywilna" był dotąd i będzie w przyszłości determinowany możliwościami rażącego oddziaływania na zaplecze walczących stron*[36].

Skąpość wypowiedzi opisowych – przy ogromnej liczbie treści zawartej w tabelach – pozbawia nas szans podjęcia próby oszacowania poglądów autorów na pojmowanie obrony cywilnej.

W 1992 r. pojawia się (już w AON) opracowanie naukowe: „Obrona cywilna RP jako składowa systemu obronnego państwa". Zespół autorski, kierowany przez A. Kuranta, dostrzega potrzebę przewartościowań w obronie cywilnej, wskazując na czynniki natury politycznej, gospodarczej i ekologicznej: [...] *rozpatrując kwestię zagrożeń, szczególną uwagę należy zwracać na zagrożenia czasu pokoju, problemy związane z dewastacją środowiska i codzienną działalnością produkcyjną człowieka*[37].

Pośród zagrożeń nie wymieniono jednak przestępczości (pospolitej i zorganizowanej), terroryzmu, narkomanii, mafii, epidemii i pandemii chorób (roślin, zwierząt i ludzi) oraz wielu innych zjawisk niebezpiecznych dla bytu społecznego[38]. Można wysnuć wniosek, że analiza zagrożeń ludności na obszarze kraju była uwarunkowana dwoma czynnikami:

– zadaniami obrony cywilnej nie obejmującymi zagrożeń innej natury niż te, które wynikały z przeznaczenia formacji OC;

– dostrzeganiem tych zjawisk, które miały te same właściwości w czasie pokoju jak i w czasie wojny. Stąd teza, że malejące – chociaż nie wyeliminowane do końca – zagrożenia wojenne, pozwalają ostrzej widzieć zagrożenia występujące w czasie pokoju[39].

W analizowanym materiale znajdujemy próby postrzegania obrony cywilnej jako [...] *zespołu przedsięwzięć ochronnych realizowanych przez wszystkie jednostki (organy) administracji państwowej, rządowej, samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne oraz ogół obywateli*[40]. Jednak na tej samej zasadzie znajdujemy zapis, że *Obrona Cywilna Rzeczypospolitej Polskiej jest spadkobierczynią powstałych w latach 1922 – 1923 Ligi Obrony Przeciwgazowej i Ligi Obrony Powietrznej* [...][41].

Jak widzimy pojawiają się dwa sposoby postrzegania obrony cywilnej, lecz niestety, autorzy nie objaśniają, że w drugim przypadku wyrażenie „obrona cywilna"

---

[36] Tamże, s. 2.

[37] *Obrona cywilna jako składowa systemu obronnego państwa.* I etap badań, AON, Warszawa 1992, s. 7.

[38] Wspomniany terroryzm dostrzeżono jako przyczynę (źródło) katastrof budowlanych i komunikacyjnych, lecz nie jako zagrożenie samo w sobie, zob. tamże, s. 15.

[39] Tamże, s. 7.

[40] Tamże, s. 23 – 24.

[41] Tamże, s. 23.

posłużyło jedynie do nadania nazwy sformalizowanej strukturze organizacyjnej ustanowionej uchwałą Rady Ministrów nr 111/73 w 1973 r.

Także w 1992 r. pojawiło się opracowanie: „Moduł Obrony Cywilnej RP" w ramach wielkiego tematu naukowego „Perspektywiczny model systemu obronnego RP (KIERUNKI)". Autorzy (A. Kurant, R. Kalinowski) podają definicję obrony cywilnej o następującej treści: *obrona cywilna* [...] *wypełnienie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych* [...] *zmierzających do ochrony ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, jak też do zapewnienia warunków koniecznych dla przeżycia*[42].

Definicja ta jest zgodna w swej treści z postanowieniami prawa międzynarodowego w tej materii. Jednak już na dalszych stronach Autorzy stwierdzają, że „*obok sił zbrojnych jest ona* (obrona cywilna – W.K.) *jedną z podstawowych części składowych systemu obronnego państwa*[43].

Jakim sposobem obrona cywilna, jako *wypełnienie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych* [...] *może być obok sił zbrojnych częścią systemu obronnego państwa (SOP)? Jak to możliwe, aby zjawisko o naturze funkcjonalnej było – obok zjawiska o charakterze materialnym – częścią systemu wybitnie materialnego*? Wątpliwości co do intencji autorów rozwiewa stwierdzenie: *Do wykonywania zadań obrony cywilnej niezbędne są sprawnie działające siły ratownicze zwane formacjami obrony cywilnej*[44]. Dokonana zaś potem analiza funkcjonowania obrony cywilnej potwierdza wniosek o instytucjonalnym pojmowaniu zjawiska.

W 1993 r. pojawiło się opracowanie studyjne A. Kuranta pt: „Obrona cywilna RP". Autor stwierdza, że: *We wszystkich państwach europejskich oraz w większości państw świata, obrona cywilna – szerzej pojmowana niż w Polsce – jest również integralną częścią systemów (doktryn) obronnych tych państw i posiada te samą rangę co wojsko i policja*[45] (podkr. W. K.). W tym przypadku obrona cywilna, potraktowana na równi z wojskiem i policją, jest po prostu organizacją, a nie systemem działania.

Studium w swej treści jest na ogół zgodne z tezami wyrażonymi w analizowanych dwóch poprzednich opracowaniach.

W 1998 r. ukazało się opracowanie naukowe pt.: „Obrona niemilitarna RP", którego treść oddaje ducha postępowego podejścia do bezpieczeństwa narodowego. Autorzy ukazują ideę, misję i strukturę obrony niemilitarnej, a także odwołują się do tematyki określanej mianem „obrona cywilna". Za część obrony niemilitarnej uznają ochronę ludności, której realizacja jest przypisana Państwowej Straży Pożarnej, **formacjom obrony cywilnej** i **Urzędowi Szefa Obrony Cywilnej Kraju** (podkr. W. K.). Wymieniając nazwy dwu ostatnich ww. instytucji, posługują się wyrażeniem „obrona cywilna"[46].

---

[42] A. Kurant, R. Kalinowski, *Moduł obrony cywilnej RP* [w:] *Perspektywiczny model systemu obronnego RP, KIERUNKI,* AON, Warszawa 1992, s. 3.

[43] Tamże, s. 6.

[44] Tamże, s. 16.

[45] A. Kurant, *Obrona cywilna RP,* AON, Warszawa 1993, s. 30. Wniosek o tej samej treści znajdujemy również we wcześniej cytowanym opracowaniu naukowym.

[46] M. Drost, G. Zmarzliński, *Obrona niemilitarna RP,* cz. 1, AON, Warszawa 1998, s. 33 – 34.

Zespół autorów cytowanego już materiału pt. „Ochrona ludności. Wybrane zagadnienia", podejmuje dość praktyczną analizę problemów związanych z obroną cywilną. Podkreśla się, w przeciwieństwie do wniosków poczynionych we wcześniej analizowanych pracach, że *Podobnych rozwiązań* [w zakresie obrony cywilnej – W. K] *nie znajdujemy w państwach zachodnich, gdzie obrona cywilna w klasycznej postaci w zasadzie już nie funkcjonuje* [...][47].

Jeszcze inni autorzy stwierdzają: *Mianem obrony cywilnej określa się organizację powołaną do niesienia pomocy ludności cywilnej zagrożonej i poszkodowanej w razie międzynarodowych konfliktów zbrojnych lub klęsk żywiołowych, a także kompleks podejmowanych w takich przypadkach interdyscyplinarnych przedsięwzięć zapobiegawczych i zawczasu przygotowanych działań ochronno-ratowniczych, realizowanych przy zbiorowym wysiłku prawie wszystkich organów i instytucji państwa, organizacji społecznych, podmiotów gospodarczych i poszczególnych obywateli*[48].

Jeśli wrócimy do prowadzonej wcześniej analizy postanowień prawa międzynarodowego, to stwierdzimy, że druga część powyższej definicji (od słów *a także kompleks*) potwierdza prawnomiędzynarodowe znaczenie obrony cywilnej.

Dotychczasowa analiza zagadnień związanych z wyrażeniem „obrona cywilna" prowadzi do szeregu wniosków, z których najważniejszym można nadać następujące brzmienie:

1. Termin „obrona cywilna" ma wiele leksykalnych znaczeń, które generalnie oznaczają ogół prawideł, zasad, czynności i środków przedsiębranych przez osoby, instytucje... etc. cywilne (niewojskowe) w sferze bezpieczeństwa.

2. Czynności i środki w „obronie cywilnej" mają charakter zapobiegawczy, przygotowawczy, ochronny i reaktywny wobec różnego rodzaju niebezpieczeństw godzących w bezpieczeństwo określonego podmiotu (człowieka, grupy ludzi, środowiska, czy wreszcie – państwa).

3. W praktycznym zastosowaniu terminem „obrona cywilna" określa się:

– działania sektora cywilnego (podmiotów niewojskowych) mające charakter humanitarny i związane z ochroną ludności cywilnej, jej dóbr i środowiska w czasie wojny i klęsk żywiołowych;

– siły i środki oraz osoby (wyjątkowo także wojskowe) do wykonania tej misji;

– kompleks działań sektora cywilnego (instytucji rządowych, samorządowych, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców) w szerokiej materii obrony narodowej.

1.2. ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

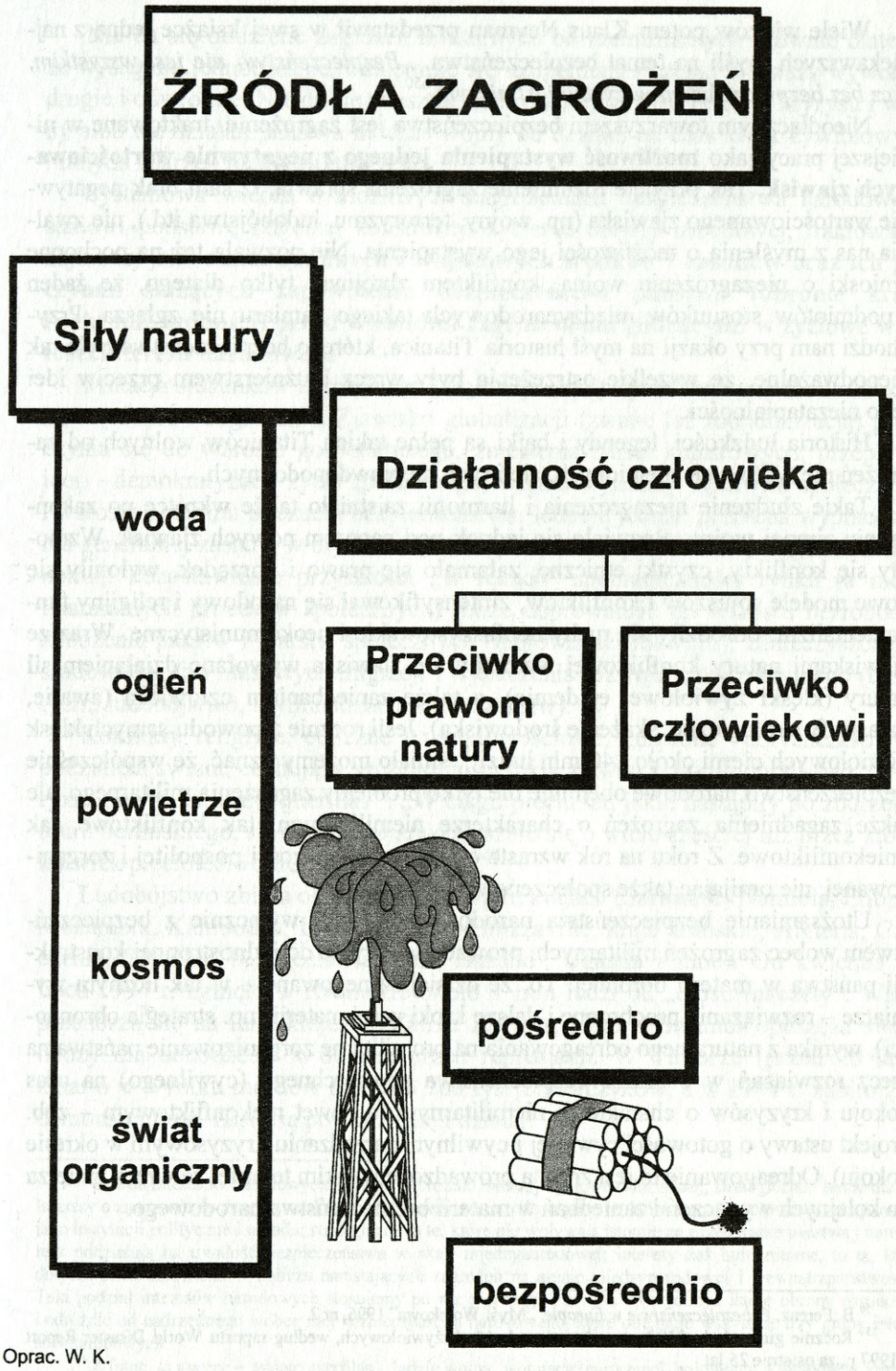
Nikt nie powinien czuć się bezpieczny w tym życiu, które całe bojowaniem nazwano[49] – stwierdza św. Augustyn w *Wyznaniach,* oddając w tych słowach ideę bezpieczeństwa, którego podstawę stanowi czujność i niepewność, nie zaś pewność siebie i pewność niezagrożenia.

---

[47] M. Flemming, J. Gołębiewski, S. Olbryś, wyd. cyt.

[48] *Podstawowe zadania, organizacja oraz perspektywy rozwiązań organizacyjnych w obronie cywilnej*, AON, Urząd SOCK, Warszawa 1998, s. 7 (oprac. zesp. Biura Planowania Ochrony Ludności).

[49] Św. Augustyn, *Wyznania,* księga 2, przeł. Z. Kubiak, Znak, Kraków 1995, s. 44.



Oprac. W. K.

Rys.1. 1. Charakterystyka źródeł zagrożeń bezpieczeństwa narodowego

Wiele wieków potem Klaus Neyman przedstawił w swej książce jedną z najciekawszych myśli na temat bezpieczeństwa. *„Bezpieczeństwo nie jest wszystkim, lecz bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym"*[50].

Nieodłącznym towarzyszem bezpieczeństwa jest zagrożenie, traktowane w niniejszej pracy jako **możliwość wystąpienia jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk.** Tak przyjęte rozumienie zagrożenia sprawia, iż sam brak negatywnie wartościowanego zjawiska (np. wojny, terroryzmu, ludobójstwa itd.), nie zwalnia nas z myślenia o możliwości jego wystąpienia. Nie pozwala też na pochopne wnioski o niezagrożeniu wojną, konfliktem zbrojnym tylko dlatego, że żaden z podmiotów stosunków międzynarodowych takiego zamiaru nie zgłasza. Przychodzi nam przy okazji na myśl historia Titanica, którego bezpieczeństwo było tak niepodważalne, że wszelkie ostrzeżenia były wręcz bluźnierstwem przeciw idei jego niezatapialności.

Historia ludzkości, legendy i bajki są pełne takich Titaniców wolnych od zagrożeń nie tylko tych spełnionych, ale i tych nieprawdopodobnych.

Takie złudzenie niezagrożenia i harmonii zaistniało także wkrótce po zakończeniu zimnej wojny. Rozwiało się jednak pod naporem nowych zjawisk. Wzmogły się konflikty, czystki etniczne, załamało się prawo i porządek, wyłoniły się nowe modele sojuszów i konfliktów, zintensyfikował się narodowy i religijny fundamentalizm, odrodziły się ruchy neofaszystowskie i neokomunistyczne. Wraz ze zjawiskami natury konfliktowej wzmogły się zjawiska wywołane działaniem sił natury (klęski żywiołowe, epidemie), a także zaniedbaniem człowieka (awarie, katastrofy ekologiczne, skażenie środowiska). Jeśli rocznie z powodu samych klęsk żywiołowych cierpi około 140 mln ludzi[51], śmiało możemy uznać, że współcześnie bezpieczeństwo narodowe obejmuje nie tylko problemy zagrożenia militarnego, ale także zagadnienia zagrożeń o charakterze niemilitarnym, tak konfliktowe, jak i niekonfliktowe. Z roku na rok wzrasta ogrom przestępczości pospolitej i zorganizowanej, nie omijając także społeczeństwa polskiego[52].

Utożsamianie bezpieczeństwa narodowego tylko i wyłącznie z bezpieczeństwem wobec zagrożeń militarnych, prowadziło zwykle do jednostronnej konstrukcji państwa w materii obronnej. To, że dzisiaj są negowane – w tak licznym wymiarze – rozwiązania proobronne i dalsze kroki w tej materii (np. strategia obronności), wynika z naturalnego odreagowania na promilitarne zorganizowanie państwa na rzecz rozwiązań w obszarze bezpieczeństwa powszechnego (cywilnego) na czas pokoju i kryzysów o charakterze niemilitarnym (a nawet niekonfliktowym – zob. projekt ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w okresie pokoju). Odreagowanie to jest zresztą prowadzone w takim tempie, że wręcz zmierza do kolejnych wypaczeń i zaniedbań w materii bezpieczeństwa narodowego.

---

[50] B. Ferenz, *O bezpieczeństwie w Europie*, „Myśl Wojskowa" 1996, nr 2.

[51] Rocznie ginie około 130 tys. osób z powodu klęsk żywiołowych, według raportu World Disaster Report z 1997 r., za ostatnie 25 lat.

[52] Ocenia się, że straty materialne wynikłe z przestępczości w Polsce sięgają rzędu 4 mld zł rocznie, przestępczość zaś przeciwko życiu i zdrowiu dotyczy znaczącej części społeczeństwa.

Nie da się oddzielić zagrożeń militarnych od niemilitarnych głównie dlatego, że występują jednocześnie, wzajemnie się uzupełniają i często pierwsze wywołują drugie i odwrotnie. Nie da się też sztucznie rozdzielić czasu pokoju, kryzysu i wojny albo też działań państwa na czas wojny od działań na czas klęsk żywiołowych i innych zdarzeń niekonfliktowych.

Systemowa wiedza o możliwych zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego stanowi podstawę rzetelnej konstrukcji systemu obrony narodowej, traktowanej najkrócej jako **suma cywilnych i wojskowych środków i zasobów oraz ich poczynań służących zapewnieniu bezpieczeństwa państwa (obronie kraju i ochronie ludności) przed wszelkimi zagrożeniami godzącymi w życiowe wartości interesu narodowego**[53].

Mutacja stosunków międzynarodowych i wewnątrzpaństwowych niesie ze sobą nowe szanse i zagrożenia. Zjawisko globalizacji (zwane też mondializacją) przyczynia się do wzrostu gospodarczego, zniesienia barier kulturowych, przepływu idei – demokratyzacji życia społecznego, wolnej wymiany, rozkwitu społecznego i wzrostu poziomu poczucia bezpieczeństwa. Istnieje jednak potrzeba wypracowania generalnej zasady, w myśl której należy zapewnić panowanie polityki nad ekonomią. Pozostawienie przyszłości „w rękach" spontaniczności rynku (a może i naturalnych procesów społecznych) może doprowadzić do wzrostu bezrobocia, zubożenia państw i warstw społecznych (nierówności rozwoju), zanieczyszczenia środowiska, fali masowych migracji i wypaczenia rozwoju cywilizacyjnego (terroryzm, ludobójstwo, kryminalizacja społeczeństw).

Konflikty religijne, etniczne i narodowościowe, „uśpione" dotychczasowym podziałem świata, cechują w szczególności takie zjawiska, jak: ludobójstwo, terroryzm i kryminalizacja guerillas[54]. „W ciągu pięciu lat, jakie nastąpiły po zburzeniu muru berlińskiego, słowo *ludobójstwo* słyszało się o wiele częściej niż przez którekolwiek pięciolecie okresu zimnej wojny"[55].

Ludobójstwo zbiera obfite żniwo w wielu krajach (Salwador, Namibia, Etiopia, Mozambik, Kambodża, Liberia, Kongo-Brazzaville, kraje arabskie, Algieria, Czeczenia, Somalia, b. Jugosławia, Zair, Burundi, Uganda i inne). Od kwietnia do lipca 1994 r. zginęło w Rwandzie około 1 mln ludzi od „ciosu maczety". Walki przenoszą się na inne kraje. W Zairze 220 tys. Hutu z Burundi opuszcza swoje obozy dla uchodźców w obawie przed represjami. W Timorze (przed 20 laty) zmarło w wyniku mordów i chorób 200 tys. Timorczyków, a w 1991 r. zabito 200 demonstrantów. Historia powtarza się i dzisiaj.

---

[53] Pośród interesów narodowych możemy wyróżnić interesy życiowe (kluczowe), strategiczne i humanitarne. Interesy o znaczeniu życiowym z zakresu bezpieczeństwa narodowego to te, które decydują o przetrwaniu państwa jako instytucji polityczne i narodu; strategiczne to te, które nie wpływają istotnie na przetrwanie państwa i narodu, lecz oddziałują na trwałość bezpieczeństwa w skali międzynarodowej; interesy zaś humanitarne, to te, które dotyczą praw człowieka w obliczu narastających zagrożeń na arenie międzynarodowej i wewnątrzpaństwowej. Taki podział interesów narodowych stosujemy po raz pierwszy. Pozwala on wydobyć istotę obrony narodowej i odróżnić od nadrzędnego wobec niej bezpieczeństwa narodowego, które obejmuje wszystkie trzy grupy interesów narodowych.

[54] Z franc. *la guerre* – wojna; guerillas – ludzie wojny, wojujący (partyzanci, bojownicy o wolność w krajach o reżimach komunistycznych (np.: Angola, Kolumbia).

[55] S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Muza, Warszawa 1997, s. 27.

Dwa miliony mieszkańców Liberii pogrążonych jest w chaosie. W wyniku walk ginie 200 tys. ludzi; 800 tys. błądzi po kraju szukając schronienia, a pozostały milion zmienił miejsce pobytu.

Najkrwawsze żniwo zbierały walki plemion Hutu z Tutsi. W 1972 r. zginęło w Burundi około 100 tys. ludzi, a w latach 1988 i 1997 po 20 tysięcy. W Kongo-Brazzaville w ciągu 10 dni (1997 r.) zabito 3 tys. osób. W Zairze zginęło 100 tys. ludzi w ciągu ostatnich lat. Podobnie w Algierii ostatnie lata przyniosły śmierć 65 tys. cywili, a styczeń 1998 roku czterystu kolejnym[56].

Zabliźnione rany to przemieszczone narody w b. ZSRR, szukające swojej tożsamości (Osetyńcy, Gruzini, Kozacy). Rezultaty zbrodni ludobójstwa są przerażające. Ocenia się, że są to miliony zabitych (głównie cywile), około 14,5 mln uchodźców i 12 mln osób ze zmienionym miejscem zamieszkania, w ciągu ostatnich lat[57]. Nieskuteczność konwencji o zbrodniach wojennych (ludobójstwa) z 1948 r. jest przerażająca.

Zagrożenie terroryzmem jest zjawiskiem równie niebezpiecznym, a ze względu na istotę aktów terroru – wyjątkowo niepokojącym. Ma ono różne oblicza. Jest formą przemocy stosowaną i (lub) kontrolowaną przez państwo oraz przemocy wewnątrzpaństwowej – państwa wobec społeczeństwa lub jednych grup społecznych wobec drugich. Terroryzm stał się skuteczną bronią – strategią islamistów – przeciwko silnym państwom, wobec których nie mają innych środków oddziaływania. Jest to jednocześnie metoda odwetowa, wykorzystywana przez niektóre państwa świata zachodniego (USA, Izrael). Terroryzm kryminalny jest z kolei główną bronią mafii, grup świata przestępczego i narkogangów (narkopaństw).

Godne podkreślenia są problemy kryminalizacji guerillas. Ci, którzy walczyli przeciwko reżimom komunistycznym i nadal nie chcą rezygnować z gwałtu, wypaczają dotychczasowe rozumienie wojny. Wojny, która zbiera coraz większe żniwo wśród osób cywilnych[58]. Byli wojownicy (powstańcy) stają się najemnikami i przestępcami kryminalnymi. Coraz częściej stosuje się porwania, na równi z handlem narkotykami i bronią, jako źródło pozyskiwania środków finansowych dla ekstremistów etnicznych i religijnych.

Równie barbarzyńskim zjawiskiem, na które należy zwrócić uwagę, jest angażowanie dzieci do realizacji interesów wojny. W Liberii stworzono jednostki liczące w sumie ok. 6 tys. młodocianych żołnierzy; w Sierra Leone walczy od 2 do 3 tys. młodych chłopców. Gotowi na śmierć – z nakazu religijnego – są również młodzieńcy w państwach muzułmańskich (Iran, Afganistan, Palestyna i inne). Dzieci Czeczenii uczestniczą w religijnych obrzędach dorosłych wyruszających do walki. Można przypuszczać, że jest wiele miejsc na świecie, gdzie łamie się prawa wojny niemal w każdym momencie.

---

[56] Zob.: „Gazeta Wyborcza" z 16.06.1997 r., „Życie" z 1.09. 1997 r., „Rzeczpospolita" z 30 – 31.08.1997 r., „Życie" z 3.09.1997 r.

[57] E. Roethlisberger, *Nowe ludobójstwa*, „DefenseNationale" 1996, nr 4, s. 122. Autor jest wiceprezydentem Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w Genewie.

[58] Podczas I wojny światowej 20proc. zabitych stanowili cywile; w czasie II wojny światowej było to ok. 50proc., zaś od 1945 r. – 80proc. zabitych. Na podstawie danych UNICEF za: A. Glucksman, *Nowe wojny totalitarne*, „Defense Nationale" 1996, nr 4, s. 145.

Obszary biedy (Afryka, Azja) zbiegają się z liniami podziału narodowościowego i etnicznego. Są to jednocześnie liczne ludnościowo lub sztucznie podzielone kraje, w których nietrudno jest wywołać wybuch idei narodowych i klanowych, doprowadzić do czystek etnicznych i religijnych, bazując na biedzie i fanatyzmie grup społecznych.

Afryka jest jednym z najbardziej niepokojących regionów świata. To zaledwie 1proc. produktu narodowego brutto (PNB) świata, ale 20 proc. biedoty, 35 proc. ludności świata i zaledwie 120 USD dochodu na osobę. Kontynent ten, to trzy różne Afryki. Jedna z nich – to ta najbardziej niepewna, do której zalicza się: Somalię, Liberię, Rwandę, Czad, Sierra Leone, Angolę, Mozambik, Zair i Burundi. Perspektywy rozwoju mają takie kraje, jak: Gabon, Ghana, Botswana, Seszele, Lesoto, Zambia, Mozambik i Uganda. „Pierwszą Ligę Afryki", zwaną też smokiem południowoafrykańskim, stanowi Republika Południowej Afryki. Kraj ten posiada 25 proc. PNB Afryki, 50 proc. jej produkcji przemysłowej, 55 proc. zasobów surowcowych, 45 proc. zasobów żelaza i 60 proc. środków telekomunikacyjnych kontynentu[59].

Fakt, że ponad 90 proc. konfliktów w ostatnich latach ma swoje wewnętrzne przyczyny, nie pozostaje bez znaczenia. Jedną z przyczyn jest różnica rozwoju poszczególnych grup społecznych danego kraju. Bogacenie się elit, kosztem większości społeczeństwa, jest zjawiskiem charakterystycznym dla krajów Ameryki Łacińskiej, Afryki i Azji. Nie jest też obca byłym państwom socjalistycznym, w tym i Polsce.

Polaryzacja społeczeństw ma różny charakter. W jednym przypadku elity społeczne wywodzą się z ery kolonizacyjnej (dominacja białych), w drugim stanowią je uprzywilejowane klany lub plemiona, w jeszcze innym – to tzw. nomenklatura, będąca przeobrażoną postacią elit partyjnych denacjonalizowanego państwa byłego obozu socjalistycznego. Osobliwą formą zmarginalizowanego społeczeństwa są tzw. narkopaństwa[60]. Finansowanie działalności państwa przez gangi narkotykowe umożliwia bogacenie się wąskiej grupy społeczeństwa, a jednocześnie faktyczne zubożanie narodu. Jedną z przyczyn satelizacji może być również tzw. szara strefa. Roczne straty ponoszone przez państwa są ogromne, a główne przyczyny tego zjawiska tkwią m.in. w bałaganie legislacyjnym, nienadążaniu prawodawstwa państwowego za zmianami gospodarczymi i zbytniej liberalizacji w handlu wewnętrznym i międzynarodowym oraz słabości lub braku policji gospodarczych.

Reasumując możemy uznać, że świat staje w obliczu nowych jakościowo lub na nowo ożywionych uśpionych problemów natury gospodarczej, politycznej, kulturowej i obronnej[61]. Globalizacja prowadzi w konsekwencji do umiędzynarodowienia kryzysów, presji konkurencji światowej, rozłamu między elitami a społeczeństwem – zubożenia wielkich warstw społecznych, osłabienia poparcia społecznego dla idei narodowych w państwach postindustrialnych i odwrotnie, rozbudzenia idei narodowościowych w regionach i państwach podzielonych wg kryteriów politycznych i ideologicznych.

---

[59] Por. H. Suchar, A. Szoszkiewicz, *Lamparty Afryki*, „Wprost" z 10.08.1997 r., s. 61 – 63.

[60] Zob. *Birma niemile widziana*, „Życie", z 3.09.1997 r.

[61] Mamy tu na myśli obronę rozumianą jak najszerzej, a więc utożsamianą z całokształtem działalności mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa (obronę narodową).

Schyłek XX wieku jest naznaczony nieustannym wyścigiem w rozwoju broni masowego rażenia i w dążeniu do jej posiadania. Co gorsza, istnieje realna groźba, że materiały rozszczepialne i szkodliwe substancje chemiczne dostaną się w ręce grup ludzi (terrorystów, band przestępczych), którymi mogą posługiwać się jako narzędziami szantażu i przemocy. W 1995 roku w tokijskim metrze użyto gazu, czym zasygnalizowano, że terroryzm przechodzi ewolucję. Nieprzewidywalność zachowania sekt, stowarzyszeń religijnych i innych jest niepokojąca. Terroryści mogą dokonywać ataków na instalacje przemysłowe w celu przejęcia kontroli nad nimi, mogą dokonywać kradzieży materiałów niebezpiecznych w celu wymiany za okup lub ludzi, a także powodować skażenie środowiska w napadach samobójczych.

Wielkim wyzwaniem jest potrzeba kontrolowania rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, a głównie powstrzymywania nielegalnego handlu środkami stosowanymi do jej produkcji.

U boku proliferacji pojawia się problem niebezpieczeństwa, jakie stwarza ogromna liczba elektrowni jądrowych. W samej Europie jest ich 230 i projektuje się budowę dalszych 57[62]. Lekcja wyniesiona z Czarnobyla daje dużo do myślenia. Niebezpieczeństwa mogą wynikać z istnienia ukrytych wad w instalacjach lub typowych zaniedbań, łatwego dostępu do materiałów rozszczepialnych, a także ze złego rozliczenia materiałów odpadowych.

Okres przemian lat dziewięćdziesiątych ujawnił także niebezpieczeństwa płynące ze strony zjawiska, które ogólnie określa się mianem przestępczości. Mamy tu do czynienia z doskonałym przykładem zmiany istoty wyzwań i zagrożeń po zakończeniu ery zimnej wojny. Wówczas to, podkreślmy to raz jeszcze, apokaliptyczne widmo zagrożeń wiązało się z niebezpieczeństwem wojny, a odpowiednia polityka informacyjna pozwalała na kształtowanie społecznego poczucia zagrożenia, zgodnie z oczekiwaniem władz.

Przestępczość definiuje się jako ogół zawinionych czynów społecznie niebezpiecznych, zabronionych prawem pod groźbą kary[63]. Przestępczość rozróżnia się w zależności od dziedziny jej zaangażowania, obszaru występowania, stopnia zorganizowania, a także w zależności od wieku sprawców. Mimo wyróżniania wielu typów przestępczości, w dalszych rozważaniach zajmiemy się przestępczością zorganizowaną i pospolitą.

Przestępczość zorganizowana, nazywana też transnarodową lub transgraniczną, jest szczególnym przypadkiem zjawiska ulegającego powszechnej globalizacji i intensywnemu rozkwitowi, którego źródła tkwią we wszystkich aspektach życia społecznego. Do najważniejszych z nich zalicza się: nieskrępowanie granicami państwowymi; dostęp do nowoczesnych technologii; słabość władzy, liberalizacja prawa, brak woli politycznej; inflację i bezrobocie; przepływ ludności i migracje; istnie-

[62] W bliskim sąsiedztwie Polski jest ponad 30 elektrowni atomowych.

[63] Przestępczość – „ogół przestępstw popełnionych w pewnym okresie w danym kraju lub środowisku społecznym albo przez określoną kategorię przestępców"; Przestępstwo zaś to „zawiniony czyn społecznie niebezpieczny, zabroniony przez ustawę pod groźbą kary; naruszenie, przekroczenie prawa". *Słownik języka polskiego*, PWN, t. 2, Warszawa 1979, s. 1008.

nie ogromnej rzeszy „bezrobotnych wojowników"; „niedowartościowane" grupy narodowe, etniczne; poparcie społeczne dla czynów natury przestępczej.

Przestępczość zorganizowana wyrasta na gruncie bezrobocia, słabości państw (w tym liberalizacji ich prawa), walk narodowościowych, etnicznych i religijnych oraz chęci nieskrępowanego dorobienia się ogromnych fortun. To już nie tylko handel narkotykami, alkoholem i papierosami, to także wnikanie w struktury władzy, korumpowanie polityków, naruszanie integralności finansowej i norm społecznych.

Przestępczość zorganizowaną cechuje gromadzenie ogromnej siły politycznej i finansowej, zagrożenie demokracji i prawa, różna skala, rozmiar, powiązania, a także wszechobecne nieskrępowanie.

Szczególną okazję do jej rozwoju stwarza masowy napływ ludności ze Wschodu, a także przemiany ustrojowe w krajach byłego obozu socjalistycznego. Głośne są problemy wynikające z masowej migracji Chińczyków, Afrykańczyków i mieszkańców Ameryki Południowej. Handel narkotykami, dziećmi, czarny rynek i terroryzm to zjawiska znane od lat.

Nie dziwi fakt, że coraz częściej opinia publiczna jest informowana o masowej kradzieży samochodów, zabójstwach na zlecenie, wnikaniu w struktury bankowe i gospodarcze, handlu kobietami i narkotykami, „praniu brudnych pieniędzy", a nawet próbach handlu materiałami rozszczepialnymi i materiałami szkodliwymi.

Wielki niepokój wywołuje zorganizowana przestępczość powstała na gruncie walk etnicznych i religijnych. Terroryzm ekstremistów islamskich, timorskich i serbskich łączy się z handlem narkotykami i bronią. Proceder ten zyskuje społeczne poparcie, a ściganie przestępców utrudnione jest ze względu na bezsilność organów międzynarodowych i całkowitą obojętność władz państwowych.

Przestępczość pospolita często w swej brutalności i bezwzględności nie ustępuje zorganizowanej. Coraz więcej jest przestępstw szczególnie brutalnych, do których można zaliczyć napady z bronią w ręku, pobicia, porachunki i wymuszenia. *Tylko w pierwszym kwartale 1997 r. stwierdzono w Polsce ponad 170 tys. przestępstw kryminalnych, w tym 199 zabójstw, około 6,3 tys. kradzieży rozbójniczych, 379 rozbojów z bronią w ręku i ponad 66 tys. kradzieży z włamaniami*[64]. W 1999 roku stwierdzono w Polsce 1048 zabójstw, 17 849 przypadków uszczerbku na zdrowiu, 12 756 bójek i pobić, 2029 gwałtów i ponad 44,7 tys. kradzieży, wymuszeń i rozbojów[65].

Przestępczość pospolita korzysta z niespotykanej dotąd okazji, jaką jej stwarza bezradność ofiar i nieograniczone zasoby nowych adeptów tej profesji. Bezradność ta wynika głównie ze zbyt dużego centralizmu w podejmowaniu decyzji kierowniczych, niewłaściwej struktury budżetu, sposobu jego tworzenia i podziału, niedoskonałości systemu edukacji i wychowania społecznego.

Dzieci i młodzież padają ofiarą tandetnej kultury, brutalnych filmów, braku alternatywy i braku sprawiedliwości (tzn. jej egzekwowania) w świecie dorosłych[66].

---

[64] „Rzeczpospolita" z 23.06.1997 r.

[65] *Biuletyn statystyczny KG Policji* za 1999 rok.

[66] Zob. K. Orłoś, *Takie Rzeczpospolite będą...* „Rzeczpospolita" z 30 – 31.08.1997 r., s. 17.

Młody człowiek nie ma żadnej oferty. Kultura i sport są elitarne. Kluby i remizy tandetne, a filmy i gry komputerowe pełne agresji i szokujących młodą psychikę scen. Media, głównie telewizja i periodyki, składają dość specyficzną ofertę, wyrażoną swobodą obyczajów w sferze stosunków międzyludzkich. Dorośli zaś – świat cwaniactwa, łapówek i pogoni za sukcesem, za wszelką cenę. Na domiar złego, programy szkół podstawowych i średnich zniechęcają młodego człowieka do nauki i rozwoju zainteresowań.

Nieletni sprawcy czynów karalnych stanowią znaczną część polskiego społeczeństwa. W 1998 roku popełnili około 80 tys. przestępstw, głównie napadów rabunkowych i wymuszeń rozbójniczych. Obniża się wiek młodocianych sprawców, nawet poniżej 13 roku życia. Coraz częściej słyszy się o zuchwałych napadach na drogach, w dużych miastach, z zastosowaniem bardzo niebezpiecznych metod przymusu fizycznego.

Problem przestępczości jest niezwykle złożony. Zakończmy go następującymi słowami K. Orłosia: *Pewne jest jedno: to młode pokolenie Polaków przesądzi wkrótce o tym, jaki będzie nasz kraj. Jaka będzie Polska za pięć, dziesięć, dwadzieścia lat? Czy będzie ojczyzną ludzi wolnych, obdarzających siebie zaufaniem i kierujących się dekalogiem zachowań społecznych, czy krajem prymitywnych osobników, skłóconych, egoistycznych i agresywnych? Zawsze takie Rzeczpospolite będą, jakie ich młodzieży chowanie*[67].

Omówione do tej pory zagadnienia obejmują część skomplikowanej materii zagrożeń, opartych na gruncie procesów społecznych, i ich konfliktowej natury. Istotną część zagrożeń stanowią także zjawiska zwane katastrofami i klęskami, które wynikają z działalności człowieka i z działania sił natury. Każde niebezpieczne zdarzenie techniczne lub naturalne jest zagrożeniem dla człowieka, jego dóbr i środowiska. Uwzględniając także wyłożoną wcześniej istotę zagrożenia, musimy zdawać sobie sprawę z tego, że sam fakt istnienia niektórych urządzeń, instalacji i materiałów oraz możliwość uaktywnienia się sił natury (np.: woda, powietrze, szarańcza, bakterie chorobotwórcze), jest również zagrożeniem (źródłem zagrożenia).

Zagrożenia techniczne i naturalne mogą mieć różne przyczyny. Jedne wynikają z działalności człowieka, drugie z uaktywnienia się sił natury[68]. Zagrożenia te oddziałują na człowieka, jego dobra i środowisko.

Spośród zagrożeń środowiska największe niebezpieczeństwo wywołują: skażenia substancjami radioaktywnymi w wyniku awarii obiektów jądrowych i katastrof w czasie transportu materiałów rozszczepialnych; skażenia materiałami niebezpiecznymi w wyniku awarii, katastrof przemysłowych i transportowych, niekontrolowanych erupcji gazu, ropy i wulkanów, katastrof tankowców; pożary w wyniku zaniedbań, samozapłonów i celowych działań człowieka (terroryzm, wojny itp.); skażenia chemiczne i biologiczne wynikłe z katastrof budowli hydrotechnicznych, huraganów, powodzi, suszy i trzęsień ziemi[69].

---

[67] Tamże.

[68] Por. J. Święcicki, *Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania życia i zdrowia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny*, AON, MZiOS, Warszawa 1996, s. 38.

[69] Por. J. Ludwiczak, S. Wilczkowiak, *Nadzwyczajne zagrożenia środowiska*, AON, MOŚZNiL, Warszawa 1996.

Do zagrożeń środowiska zaliczyć należy także nielegalny handel środkami szkodliwymi i emisję do powietrza niektórych gazów (dwutlenku węgla, metanu, freonu)[70]. Jest to także ingerencja człowieka w prawa natury, jak klonowanie zwierząt, zachwianie równowagi biologicznej poprzez wycinanie lasów, redukcję zwierząt (rybołówstwo, eliminacja drapieżników i ich ofiar), a także przeznaczanie do celów użytkowych obszarów ziemi niezbędnych do zachowania równowagi środowiska (likwidacja polderów, naturalnych bagien). Wielkie wyzwanie stanowi rozwiązanie problemu odpadów, ścieków i zanieczyszczeń przemysłowych. Zagrożenia stanowią konsekwencję rozwoju cywilizacyjnego i konfliktów wojennych. Nabiera znaczenia problem handlu ludzkimi organami, chorób nowotworowych, zaniku pamięci i otyłości. Niebezpieczeństwo, a dla wielu krajów tragedię, stanowi głód, epidemie i pandemie chorób zakaźnych, straty sanitarne i bezpowrotne. Nieobliczalne są nadto straty moralne, głównie w wyniku wojen i tragedii klęsk naturalnych. Dzień powszedni niesie ze sobą wiele katastrof komunikacyjnych, budowlanych, górniczych, energetycznych i pożarowych, które mimo iż mają niewielki zasięg i skalę oddziaływań na ludzi i środowisko, to z uwagi na ich powszechność i negatywny odbiór społeczny, zajmują czołowe miejsce wśród zagrożeń godzących bezpośrednio lub pośrednio w człowieka.

Do grupy zagrożeń, gdzie zasługi człowieka w ich tworzeniu lub współtworzeniu są najbardziej widoczne, należą **awarie techniczne**. Rozwój cywilizacyjny i związany z nim postęp naukowo-techniczny czasów współczesnych dostarcza nam nie tylko wygód, ale i zmartwień. Dzieje się tak najczęściej, gdy wytwory myśli i rąk ludzkich wymykają się spod kontroli i żyją własnym życiem, nie do końca przewidzianym przez ich twórców. Równie często wytwory te przez świadome pozostawienie ich samym sobie – niekontrolowane – ulegają zniszczeniu, pociągając za sobą tragiczne skutki dla środowiska i zamieszkującego go społeczeństwa.

Ingerencja człowieka w środowisko przekracza możliwości adaptacyjne i człowieka, i środowiska. Niebezpieczeństwo awarii i katastrof technicznych, powodujących realne zagrożenie, może być potęgowane przez obniżenie poziomu zabezpieczeń technicznych i technologicznych oraz zmniejszenie dyscypliny pracy. Bywają one również stosunkowo często wynikiem celowych działań sabotażowych.

Szacuje się, że w skali państwa polskiego występuje rocznie co najmniej 1000 – 1500 zarejestrowanych przypadków nadzwyczajnych zagrożeń ludzi i środowiska[71]. Brak spójnego systemu monitoringu zagrożeń utrudnia diagnozę i wynikające z tego pożytki prewencyjne. Umiejętność przewidzenia sytuacji kryzysowej

---

[70] Kontrola handlu chlorofluorowęglanem, zwanym popularnie freonem, stanowi poważny problem. Mimo podpisania przez narody świata Pprotokołu montrealskiego z 1978 r.o substancjach niszczących warstwę ozonową freon produkowany jest nadal w krajach rozwijających się (do roku 2010). Gazowy płaszcz okrywający ziemię stwarza zagrożenie ogrzaniem planety; nawet wzrost temperatury o 1 C może okazać się tragiczny w skutkach dla wielu regionów nadmorskich. Zob.: K. Forowicz, *Freonowa paranoja*, „Rzeczpospolita" z 8.08.1987 r.; tenże, *Temperatura rozmów o temperaturze*, „Rzeczpospolita" z 10.10.1997 r.; tenże, *Miliony dolarów na środowisko*, „Rzeczpospolita" z 30.10.1997 r.

[71] Wykład szefa Sekretariatu Spraw Obronnych Rady Ministrów – dyrektora Biura Spraw Obronnych URM podczas pobytu grupy ekspertów planowania cywilnego NATO na temat: *Zapoznanie z aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie systemu ochrony ludności na wypadek zagrożeń czasu pokoju*, (maszynopis – B. Gliński).

i zaplanowania zawczasu sposobów działania jest miarą dojrzałości społecznej i cywilizacyjnej.

Rozróżnia się katastrofy antropogeniczne i nieantropogeniczne, zwane też katastrofami naturalnymi, wywoływane przez czynniki w większym stopniu niezależne od człowieka. Najgroźniejsze z nich są powodowane przez: powodzie, susze, cyklony, trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów, wiry (trąby) powietrzne, lawiny, osuwiska, pożary lasów i długotrwałe silne mrozy, a także występujący lokalnie rozwój pasożytów lub szkodników. Katastrofy antropogeniczne zaś przez awarie, w których wyniku następuje emisja szkodliwych (często toksycznych) gazów i cieczy – katastrofy chemiczne, lub substancji radioaktywnych – katastrofy jądrowe (np. w czarnobylskiej elektrowni jądrowej w 1986 r.), a także przez długotrwałe (nawet niezbyt duże) emisje szkodliwych substancji, zanieczyszczanie oceanów odpadami toksycznymi i radioaktywnymi oraz ropą naftową (w wyniku awarii tankowców, wież wydobywczych, niekiedy wojny, (jak np. w Zatoce Perskiej w 1990 r.), wycinanie lasów na dużych obszarach. Do nich zalicza się również katastrofy demograficzne. Często czynniki antropogeniczne, w połączeniu z czynnikami naturalnymi, prowadzą do katastrof ekologicznych, których skutki są odczuwalne na ogromnych obszarach lub mają charakter globalny, np. intensywna, monokulturowa uprawa roślin i niekorzystne warunki klimatyczne są przyczyną pustynnienia dużych obszarów ziemi, emisja dwutlenku węgla i innych gazów, tzw. szklarniowych (uwalnianych m.in. w wyniku spalania paliw kopalnych), w połączeniu z zawartą w atmosferze parą wodną, zwiększa efekt cieplarniany (szklarniowy), co grozi znacznym podwyższeniem poziomu oceanów w wyniku topnienia lodowców; uwalniane do atmosfery, m.in. freony, niszczą ozon stanowiący ochronę przed biologicznie czynną (szkodliwą) składową promieniowania ultrafioletowego (UV B). Zapobieganie katastrofom ekologicznym wymaga bezwzględnego przestrzegania zasad ochrony środowiska.

Awarie techniczne, których skutkiem mogą być lub są nagłe stany zagrożenia życia, powstają z różnych przyczyn. Najczęściej winę ponosi obsługujący te urządzenia człowiek. Sporadycznie udaje się wykryć samoistną wadę konstrukcyjną lub zmęczenie materiału przed wystąpieniem uszkodzenia.

Jeżeli prześledzimy wybrane przypadki katastrof z kilkunastu ubiegłych lat – zdarzeń, w których ginęli ludzie lub doprowadziły one do znacznych strat materialnych – to zauważamy, że nie ma dziedziny życia, w której wykorzystanie urządzeń i budowli technicznych byłoby całkowicie bezpieczne.

Postrzeganie zagrożeń zależy od podejścia do podmiotu i przedmiotu zjawiska. Uznanie jednostki za podstawę rozważań, pozwala na oderwanie się od rozstrzygania kwestii bezpieczeństwa jedynie w kategoriach państwa (jako podmiotu stosunków międzynarodowych). Pojawia się potrzeba równoważenia interesów jednostki z interesami państwa, które przeznaczając zbyt duże środki na rozwiązywanie problemów natury państwowej, zaniedbuje ochronę jakości życia obywateli lub nawet ogranicza ich prawo do samoobrony. Jak stwierdza R. Zięba: *Taka redefinicja zagrożeń prowadzi do nowego, szerokiego i odmilitaryzowanego pojmowania bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych, które we współczesnym świe-*

cie jest zjawiskiem wielowymiarowym, obejmującym zarówno zagadnienia praw człowieka, środowiska naturalnego, gospodarki, jak również problemy nuklearne[72].

Obok zagrożeń konfliktowych pojawiły się zagrożenia wywołane pokojową działalnością człowieka. Można więc przyjąć, że zagrożenia dla człowieka, jego dóbr i środowiska, mogą wynikać z dwóch źródeł. Pierwsze – to działalność człowieka przeciwko człowiekowi lub prawom przyrody, drugie – to działanie sił natury, takich jak: woda, ogień, powietrze, kosmos i świat biologiczny (mikrobiologiczny)[73]. W tym ujęciu możemy mówić o zagrożeniach wielkich, średnich i małych. W przełożeniu na sferę funkcjonowania państwa otrzymujemy, że są to zagrożenia **międzynarodowe, krajowe, regionalne i lokalne.**

Zagrożenia międzynarodowe to sytuacje, które swym zasięgiem i charakterystyką obejmują terytoria (lub dotyczą interesów) dwóch lub więcej państw i wymagają reagowania wg zasad prawa międzynarodowego.

Zagrożenia krajowe to takie rodzaje zagrożeń, które mogą doprowadzić do zerwania więzi społecznych, politycznych i gospodarczych w skali całego kraju lub na znacznej jego części, a inaczej – ograniczyć byt i rozwój społeczny na dużą skalę. W praktyce oznacza to te zjawiska i zdarzenia, z którymi nie mogą poradzić sobie społeczności lokalne i regionalne, a więc te, które ze względu na swoje proporcje i charakter przekraczają możliwości i kompetencje władz niższego szczebla. Można także przyjąć założenie, że zagrożenia krajowe wymagają podjęcia nadzwyczajnych środków prawnych w skali kraju dla przeciwdziałania ich skutkom. Należą do nich **zagrożenia dóbr publicznych** spowodowane przez katastrofy i klęski naturalne oraz technologiczne, które mogą wystąpić zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny, na które reagowanie leży poza możliwościami władz terytorialnych. To także **zagrożenia porządku publicznego** stanowiące groźbę dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, jego porządku konstytucyjnego i demokracji, **zagrożenia gospodarcze** i inne.

Zagrożenia regionalne to w praktyce zagrożenia występujące w granicach województwa, przeciwdziałanie którym należy do kompetencji władz wojewódzkich i współdziałających z nimi struktur lokalnych (powiatów, gmin). W tej sytuacji władze centralne muszą być jednak gotowe do udzielenia wsparcia i pomocy, gdyby zostały o to poproszone, lub do przyjęcia głównej odpowiedzialności, gdy zjawisko zaczyna zagrażać bezpieczeństwu państwa (w razie zagrożenia interesów narodowych w skali całego kraju). W rezultacie zagrożenia te mają tę samą naturę, co zagrożenia krajowe, lecz na mniejszą skalę i z zastrzeżeniem, że nie dotyczą problemu agresji zbrojnej, której przeciwdziałanie leży tylko w kompetencji władz centralnych.

Zagrożenia lokalne to te zdarzenia, które mają ograniczony charakter, leżą w kompetencji władz powiatu lub gminy, a ich skutki nie wpływają znacząco na funkcjonowanie województwa i państwa.

---

[72] R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D. B. Bobrow, E. Halizak, Warszawa 1977, s. 14. Autor odnosi się w tej wypowiedzi do poglądów K. Booth'a w kwestii poszerzenia definicji bezpieczeństwa narodowego.

[73] Zob. J. Święcicki, *Ogólne zasady...* s. 38.

Na liście zjawisk i zdarzeń zagrażających bezpośrednio lub pośrednio człowiekowi znajdują się zjawiska przyrodnicze, do których możemy zaliczyć głównie: huragany, cyklony, tajfuny i tornada; powodzie i susze; trzęsienia ziemi i erupcje wulkanów; sztormy, tsunami (wywołane podwodnymi trzęsieniami ziemi i wybuchami wulkanów, a także eksplozjami jądrowymi); nieurodzaje rodzące klęskę głodu; szarańcze, epidemie i pandemie chorób ludzi, epizoocje chorób zwierząt oraz roślin; katastrofy ekologiczne będące skutkiem ww. klęsk, a także działania człowieka wbrew prawom przyrody.

Tragedie spowodowane przez człowieka dotyczą już nie tylko skutków działań wojennych, lecz także innych rezultatów jego działania, zamierzonego lub nie, przeciwko człowiekowi i/lub prawom przyrody. Są to m.in.: ostre konflikty społeczne; ludobójstwo, terroryzm, kryminalizacja społeczeństw; narkomania i mafie, przestępczość pospolita i międzynarodowa, w tym gospodarcza; proliferacja broni masowego rażenia; katastrofy, awarie, powodzie i zatopienia, pożary; awarie systemów dystrybucji informacji; skażenia biologiczne, chemiczne i radiacyjne; emisja szkodliwych substancji do atmosfery, gleby i wody; nielegalny handel i choroby cywilizacyjne.

We wszystkich przypadkach bierze się pod uwagę społeczną ocenę stopnia (skali) zagrożenia, co sprawia, że w wielu państwach różnie się je klasyfikuj, jako rezultat subiektywnego charakteru zagrożeń. Takie jednoznaczne podejście jest jednak konieczne, ze względu na podjęcie czynności planistycznych, organizacyjnych i finansowych w państwie. To – w rezultacie – właściwy podział kompetencji i odpowiedzialności, skuteczne procedury przygotowania, zapobiegania, reagowania i odbudowy i właściwe powierzenie zadań podmiotom państwowym, prywatnym i każdemu obywatelowi z osobna.

1.3. OBRONA CYWILNA (NIEMILITARNA) JAKO ELEMENT OBRONY NARODOWEJ

Obrona narodowa jest zwykle postrzegana jako zorganizowanie się całego narodu do odparcia agresji, a także wyzwolenia się spod niewoli i dyktatu politycznego innego państwa. Termin „obrona narodowa" w Polsce stosuje się głównie do określenia misji państwa związanych z odparciem ewentualnej agresji zbrojnej – misji obejmującej zaangażowanie wszystkich podmiotów prawa państwowego, z których jedne zostały do tego powołane celowo (siły zbrojne, siły resortu SWiA i inne), inne zaś świadczą usługi (np. przedsiębiorcy) lub dobrowolnie angażują się w jej realizację (organizacje proobronne).

Terminem *obrona narodowa* posługuje się także prawodawca w ustawie o działach administracji rządowej.

Art.19.1. Dział obrona narodowa obejmuje, w czasie pokoju, sprawy:

1) obrony Państwa oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej [...],

2) udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych – chyba że na mocy odrębnych przepisów określone sprawy należą do zakresu zadań i kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub innych organów państwowych.

2. Minister właściwy do spraw obrony narodowej wykonuje swoje zadania i kompetencje Ministra Obrony Narodowej określone w art. 134 ust. 2 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [...][74].

Nowoczesną po dzień dzisiejszy ideę podejścia do kwestii obrony narodowej, dotyczącej nie tylko przeciwdziałania agresji, ale i każdemu innemu niebezpieczeństwu, ujął A. F. Modrzewski w słowach: *Niech tedy to będzie celem rzeczypospolitej, aby w niej wszyscy obywatele żyć mogli dobrze i szczęśliwie, to jest (jak tłumaczy Cyceron) uczciwie i sprawiedliwie, aby wszyscy rośli godnością i pożytkami, aby wszyscy wiedli żywot spokojny i cichy, aby każdy mógł swej własności strzec i ją zachować, aby przed krzywdą i mordem każdy był jak najmocniej zabezpieczony*[75].

Postrzeganie zagrożeń, sposobów zapobiegania i przeciwdziałania im ulega poważnemu przewartościowaniu. Określa się to często jako rezultat poszerzenia pola bezpieczeństwa narodowego. Jednym zatem z kierunków działania na drodze przemian jest zapewnienie interdyscyplinarnego podejścia do wszystkich problemów w materii bezpieczeństwa, a tym samym do obrony narodowej.

Narodowa strategia bezpieczeństwa USA określa, że bezpieczeństwo państwa i narodu jest zagrożone przez konflikty etniczne, proliferację broni masowego rażenia, degradację środowiska, terroryzm, kryminalizm międzynarodowy i handel narkotykami. W obliczu tych (i innych) zagrożeń, za główne cele państwa przyjmuje się: zwiększenie poczucia bezpieczeństwa, ożywienie gospodarcze na świecie oraz promocję demokracji. Do ich realizacji używa się narzędzi gospodarczych, politycznych (dyplomacja) i militarnych. *Gdy nasze narodowe interesy bezpieczeństwa będą zagrożone, my, tak jak zawsze, użyjemy dyplomacji, jeśli będziemy mogli, lub siły, jeśli będziemy musieli*[76]. *Zrobiliśmy wszystko co w naszej mocy, by przeciwdziałać takim siłom destrukcyjnym, jak: terroryzm, proliferacja broni masowej zagłady, zagrożenie naszych systemów informacyjnych oraz* ***katastrofom wewnętrznym typu klęski żywiołowej*** [podkr. W. K]. *Jednakże musimy być przygotowani do efektywnego reagowania w przypadku wystąpienia nagłego zagrożenia tak, aby zapewnić przetrwanie naszych instytucji i narodowej infrastruktury, chronić życie i dostatek Amerykanów oraz zachować nasz styl życia*[77].

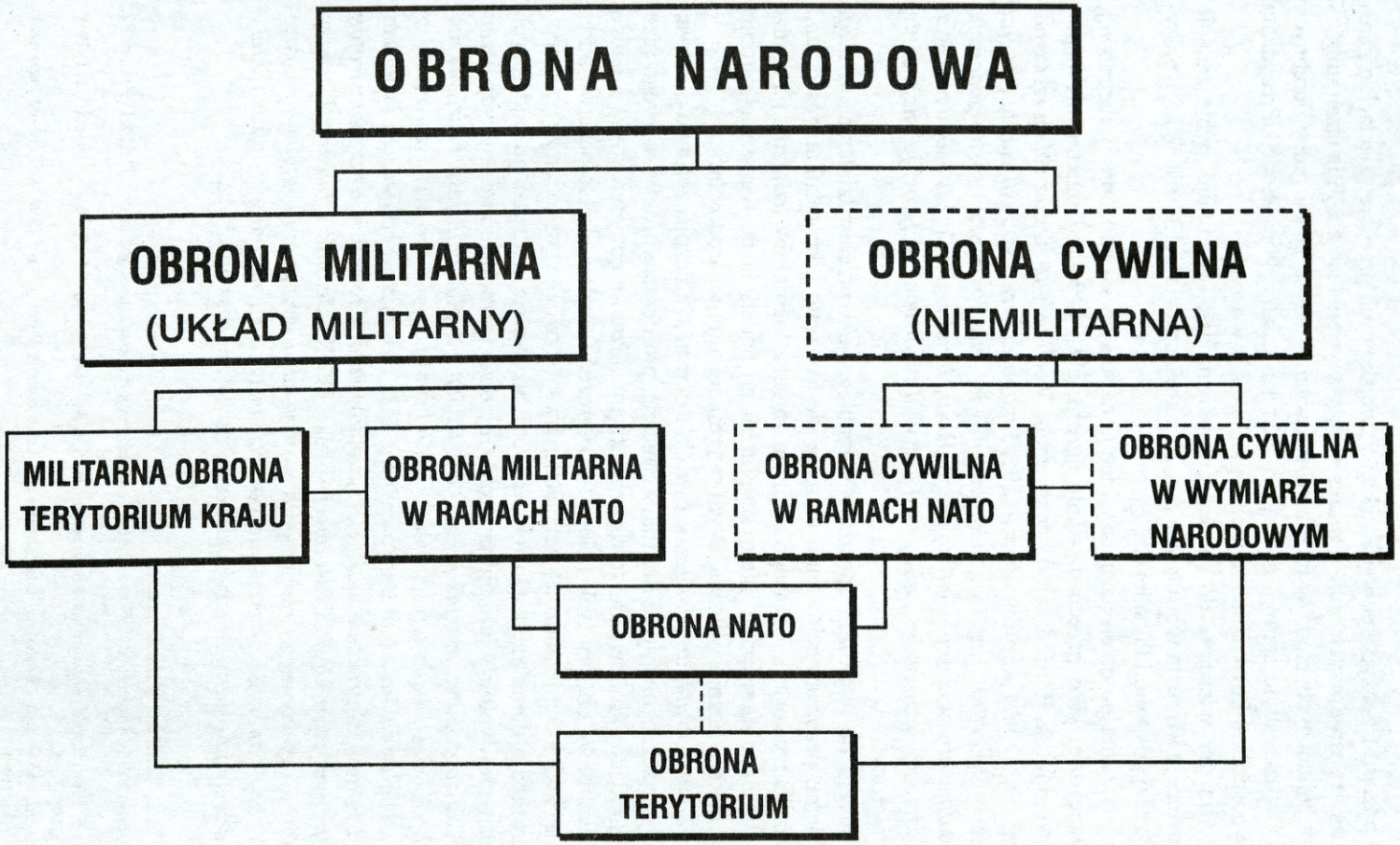
---

[74] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (tekst jednolity), DzU z 1999 r., nr 82, poz. 928.

[75] A. F. Modrzewski, *O poprawie Rzeczypospolitej*, księga I, *O obyczajach* [w:] *Dzieła wszystkie*, t. 1, PIW, Warszawa 1953, s. 52.

[76] *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, White House 1996, s. 3 (wstęp prezydenta USA).

[77] Tamże, s. 26.

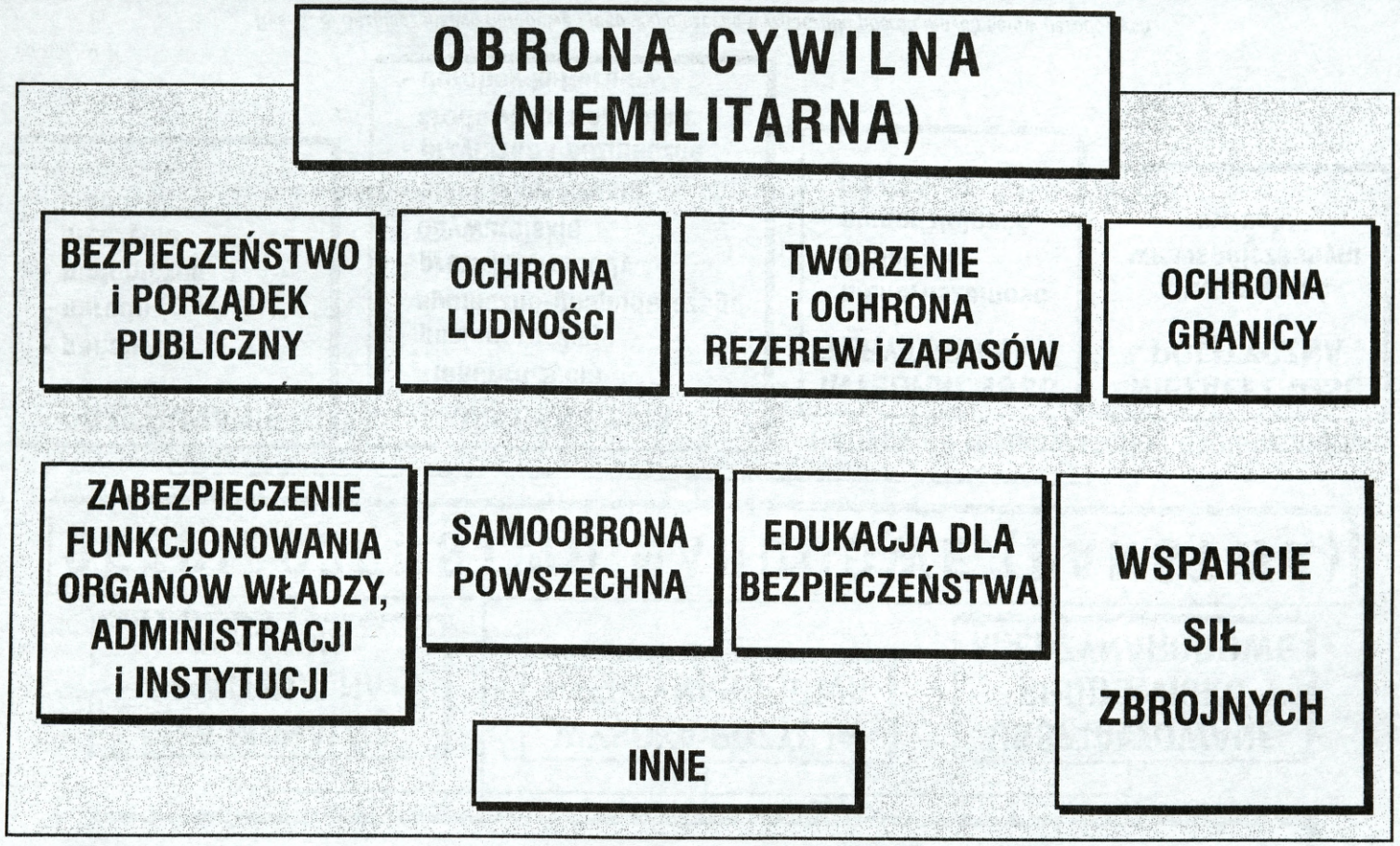


Oprac. W. K.

Rys. 1. 2. Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej państwa członka NATO

Oprac. W. K.

Rys. 1. 3. Bezpieczeństwo narodowe i jego współczesne wyznaczniki pośród innych celów narodowych



Oprac. W. K.

Rys. 1. 4. Sfery obrony cywilnej rozumianej jako niemilitarna

Podobne podejście do problemu mają Francuzi. *Jak koniec stulecia to pokazuje, demokratycznym społeczeństwom zagrażają różne typy niebezpieczeństw: terroryzm, klęski żywiołowe, zagrożenia dla wrażliwych sektorów gospodarki narodowej (energetyka, telekomunikacja, informatyka itd.)*[78].

Obronę narodową Francji definiuje się jako całokształt sił i środków, jakimi państwo dysponuje, w celu [...] *zapewnienia w każdym czasie, w każdych okolicznościach i przeciwko wszelkim formom agresji bezpieczeństwa i integralności terytorialnej, jak również przeżycia ludności*[79]. W konsekwencji obrona narodowa Francji realizowana jest w takich dziedzinach, jak: obrona militarna, obrona ekonomiczna, ochrona cywilna, obrona w dziedzinie przemysłowej, obrona w dziedzinie łączności i telekomunikacji, a także w dziedzinach: sanitarnej, morskiej, społecznej, przestrzeni powietrznej i innych. W rezultacie obronę narodową Francji tworzą dwie zasadnicze części: obrona militarna i obrona niemilitarna realizowana przez cały sektor cywilny.

Niemcy wśród zagrożeń narodowych wymieniają ubóstwo, przeludnienie, zniszczenie środowiska i rezerw surowcowych, proliferację broni masowej destrukcji, uchodźstwo, ksenofobię[80] i kryzysy. Dostrzegają także ścisły związek bezpieczeństwa militarnego z gospodarczym, społecznym i ekologicznym. Misje ich sił zbrojnych służą zarówno celom klasycznej obrony, jak i celom pozaobronnym, a głównie: ochronie państwa i ludności, walce z przestępczością, przeciwdziałaniu katastrofom i prowadzeniu akcji humanitarnych.

Bezpieczeństwo Wielkiej Brytanii rozszerzyło swoje znaczenie z kontekstu militarnego na gospodarczy, społeczny, ekologiczny i demograficzny. *Formułowana jest obecnie teza, że ograniczanie analizy bezpieczeństwa do tradycyjnych zagrożeń integralności terytorialnej państw, płynących z wewnątrz lub zewnątrz, jest całkiem myląca. Nie oznacza to, że te niebezpieczeństwa zniknęły* [...], *ale inne zagrożenia wydają się w większym stopniu obecne. Szkody w środowisku naturalnym, narkotyki, choroby, niedostatek materialny, wzrost liczby ludności i migracja, globalne ocieplenie i wyczerpanie się zasobów naturalnych stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa państw i ich obywateli w sposób, który był nie do wyobrażenia nawet ćwierć wieku temu*[81].

W Austrii **obrona narodowa oznacza sumę wszystkich cywilnych i wojskowych zabezpieczeń i środków przeciwdziałających zagrożeniu kraju**[82].

---

[78] *Zasadnicze założenia strategii obronnej Francji*, wg Białej Księgi o Obronie 1994 r. Francuska misja łącznikowa, s. 4 – 5.

[79] Art.1er, Ordonnance N° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense (1), (Journal offciel du 10 janvier 1959) w: La Défense, SGDN, Paris, 1993 r., s. 3.

[80] Zjawisko narosło w związku z masowym napływem uchodźców, głównie etnicznych Niemców oraz innych poszukujących azylu (Turcy, Kurdowie, Jugosłowianie, Wietnamczycy i inni).

[81] J. C. Garnett, *Bezpieczeństwo narodowe Wielkiej Brytanii po zimnej wojnie*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe*... s. 269. Władze brytyjskie podkreślają, że chociaż takie problemy, jak głód, wirus HIV, niedożywienie i ludobójstwo nie stanowią nieuniknionego zagrożenia dla W. Brytanii, to jednak nie mogą pozostawać poza obszarem zainteresowania państwa.

[82] Wytłuszczamy tę definicję, bo stanowi swoistą perełkę logicznego i zwięzłego zdefiniowania interesującego nas zjawiska.

W Danii – obrona totalna – to maksymalne wykorzystanie wszystkich źródeł narodowych w celu stworzenia odpowiedniego organizmu i właściwie funkcjonującego społeczeństwa dla ochrony ludności i obrony kraju.

Zagrożenia, jako wyznacznik poczucia bezpieczeństwa, mają różnorodny charakter. W związku z tym cele bezpieczeństwa wymagają zwiększenia roli dotychczasowych narzędzi lub szerszego spojrzenia na problem i przewartościowania obecnego podejścia.

Podkreśla się zmienioną rolę sił zbrojnych w stosunkach międzynarodowych. Od dziesiątek lat rozstrzyganie sporów i konfliktów międzynarodowych odbywa się nie tylko przy użyciu siły militarnej. Więzi międzynarodowe – gospodarka (kooperacja, finanse, kredyty), dyplomacja, informacja i inne czynniki – sprawiły, że wykładnikiem potęgi (mocy) państwa jest nie tylko siła militarna, lecz także możliwość wpływania na innych uczestników stosunków międzynarodowych za pomocą innych instrumentów oddziaływania[83].

Słoweński system bezpieczeństwa narodowego składa się z podsystemów: bezpieczeństwa (czytaj: bezpieczeństwa publicznego), obrony oraz ochrony i ratownictwa. W innym zaś ujęciu, bezpieczeństwo narodowe składa się z obrony militarnej i obrony cywilnej. Obrona cywilna Słowenii jest zbiorem środków i działań instytucji rządowych, samorządów lokalnych, przedsiębiorców, instytucji i innych organizacji oraz mieszkańców, dzięki którym przez działania niemilitarne: *wspierana będzie obrona militarna (i uzupełniana); zabezpieczana będzie działalność władz; zapewnione zostanie przetrwanie i ochrona społeczeństwa w czasie wojny.*

Obrona cywilna Słowenii składa się z: obrony ekonomicznej, środków (przedsięwzięć) obronnych w celu ochrony władz i innych instytucji; obrony psychologicznej oraz innych form niezbrojnego oporu przeciwko agresorowi[84].

Obrona narodowa to nie tylko rozstrzyganie sporu i osiąganie celów narodowych przy użyciu siły zbrojnej, która wszystko, czego potrzebowała do wykonania swojej misji, osiągała w drodze rekwizycji dóbr i usług. Dzisiaj zatem, instrumenty pozawojskowe wypierają instrument militarny, który staje się ostatecznym narzędziem rozstrzygania sporów międzynarodowych. Tylko ci, którzy nie dysponują dostatecznymi pozawojskowymi argumentami siły, w pierwszej kolejności odwołują się do klasycznego narzędzia polityki. Często niestety, jak pokazują doświadczenia Wietnamu, Afganistanu, Zatoki Perskiej, Jugosławii, zastosowanie narzędzia militarnego jest nieuniknione, co wcale nie oznacza, że usprawiedliwione.

Wieloaspektowe postrzeganie zagrożeń i sposobów im przeciwdziałania, to jeden z problemów szeroko pojętej materii bezpieczeństwa narodowego (państwa). Równie ważną, jeśli nie najważniejszą, kwestią jest właściwe rozumienie roli po-

---

[83] [...] *potęga, czy też władza (power) polega na tym, że jedna osoba lub grupa jest w stanie zmienić postępowanie innej osoby czy grupy. Odbywa się to poprzez zachęcanie, przymus lub namawianie, strona, która to czyni, musi więc rozporządzać zasobami gospodarczymi, militarnymi, instytucjonalnymi, demograficznymi, politycznymi, technicznymi, społecznymi itd.* S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, MUZA, Warszawa 1997, s. 110.

[84] Zob. *System of national security of the Republic of Slovenia*, Seminar „ATHENA 2000" (maszynopis wystąpienia, s. 2, 7, 8).

szczególnych podmiotów państwa (organów władzy, obywateli i ich stowarzyszeń, przedsiębiorców) w sferze bezpieczeństwa narodowego.

Państwowe formy gwarantowania bezpieczeństwa w RP wymagały poważnej reformy, gdyż nie spełniały wymagań współczesnych nam czasów. Należy również podkreślić fakt, że obok tych problemów rozkwita na nowo idea samoobrony powszechnej, rozumianej jako dziedzina samoorganizacji społeczności lokalnej, obejmująca działania z zakresu bezpieczeństwa narodowego[85]. Istota samoobrony sprowadza się do wyzwolenia naturalnych, niemal instynktownych działań człowieka (społecznych) w swoim środowisku w celu ratowania życia, mienia i środowiska oraz stawiania oporu agresorowi w najbliższym jego otoczeniu.

Obronę narodową definiuje się jako *działalność mającą 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*[86]. Aby zatem uwzględnić postulowane wcześniej podejście do problemu, możemy uznać, że obrona narodowa:

– w ujęciu strukturalnym – to wszystkie siły i środki, jakimi dysponuje państwo i jego społeczeństwo w celu przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom godzącym w ich interesy życiowe (interesy kluczowe);

– w ujęciu funkcjonalnym – to całokształt działań podmiotów państwowych, pozarządowych i obywateli, służących zapobieganiu i przeciwdziałaniu wszelkiego rodzaju zagrożeniom godzącym w ich życiowe interesy narodowe[87].

Obrona narodowa to całokształt sił i środków państwa i społeczeństwa, ich wzajemne relacje i proces (procedury i mechanizmy) oddziaływania na otoczenie w celu zapobiegania i przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom godzącym w życiowe interesy narodowe[88].

W Polsce reforma administracyjna szczebla terytorialnego zrodziła nadzieję na ogromny przełom w sferze wartościowania interesu narodowego. Samorządność wyzwoli system wartości (lub go utrwali), który często nie mieścił się w dotychczasowym pojmowaniu bezpieczeństwa.

Podstawę bezpieczeństwa stanowią: **przetrwanie państwa i narodu, integralność terytorialna, niezależność polityczna i jakość życia.** Bezpieczeństwo narodowe w znaczeniu ogólnospołecznym obejmuje bowiem [...] *zaspokojenie potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, całości, tożsamości (identyczności), niezależności, ochrony poziomu i jakości życia*[89]. Przyjąć możemy, że właśnie te wartości stanowią kryterium wartościowania obrony narodowej.

W przepisach prawa państwowego w RP, można wyróżnić dwa zasadnicze cele obrony narodowej: **bezpieczeństwo ludności** (osób, dóbr, środowiska) i **bezpieczeństwo państwa jako instytucji.** Kładzie się tu wyraźny nacisk na sferę bezpie-

---

[85] Zob. *Samoobrona powszechna*, Zeszyt Problemowy nr 4, Zarząd Główny TWO, Warszawa 1997, s. 11 (opr. zb. pracowników Katedry Obrony Terytorialnej i Cywilnej AON).

[86] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, BPiI MON, Warszawa 1996, s. 6.

[87] Por. W. Kitler, *Obrona narodowa Francji*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa – Toruń 1997, s. 29.

[88] „Interes narodowy – ogólne, długookresowe i kontynuowane cele funkcjonalne w stosunku do celu ostatecznego, któremu służy państwo, naród, władza". *Słownik terminów*... s. 37.

[89] J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996, s. 16.

czeństwa, której podmiotem, w zwiększonym zakresie, staje się społeczeństwo i wartości, którym przypisuje ono najwyższą rangę: **nie zagrożone życie i zdrowie, bezpieczne środowisko naturalne, bezpieczeństwo i porządek publiczny, prawa obywatelskie i pewność nie zagrożenia klęskami żywiołowymi i innymi zdarzeniami oraz ochrony przed ich skutkami**[90].

Obrona narodowa stanowi swoiste połączenie wszelkich funkcji państwa i społeczeństwa w sferze zapobiegania i przeciwdziałania możliwym zagrożeniom życiowych interesów narodowych, a cele narodowe obejmują swym zasięgiem wartości uznawane za wspólne dla społeczności międzynarodowej, dla państwa jako instytucji politycznej oraz dla indywidualnych przedstawicieli narodu i grup społecznych o różnym stopniu więzi społecznych.

Dla celów praktycznych obronę narodową dzieli się na obronę militarną i obronę niemilitarną (cywilną). **Obroną militarną określa się misje realizowane przez siły zbrojne państwa na lądzie w powietrzu i na morzu, w każdych warunkach i okolicznościach funkcjonowania państwa, ze szczególnym podkreśleniem faktu, iż w wyniku uruchomienia procedur mobilizacyjnych oraz uaktywnienia się oporu zbrojnego ludności cywilnej (partyzantki), obrona militarna czasu wojny zawiera o wiele więcej treści niż w czasie pokoju.** Wyrażenie „obrona militarna" nie oznacza tylko i wyłącznie walki orężnej, lecz wszystkie możliwe sposoby użycia sił zbrojnych celem realizacji polityki bezpieczeństwa narodowego.

Obrona niemilitarna, jako szeroko pojmowana obrona cywilna, obejmuje wszelkie cywilne działania mające na celu przeciwstawienie się zagrożeniom narodowym, zarówno konfliktowym (węziej polityczno-militarnym), jak i niekonfliktowym (węziej cywilnym lub inaczej – niemilitarnym). Tym razem „obrona cywilna" oznacza używanie sił i środków cywilnych w każdych okolicznościach, nie zaś, jak się często sądzi, do potrzeb tylko i wyłącznie cywilnych, a nawet, jedynie pokojowych.

Szczególnie ważne staje się posługiwanie terminem **„obrona cywilna"** w sytuacji, gdy służy on dzisiaj do opisu, co najmniej kilku różnych zjawisk świata rzeczywistego i modeli teorii naukowej.

Sformalizowany kształt obrony cywilnej w Polsce[91] wynika z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP z 1967 r. oraz wydanych na jej podstawie aktów (przepisów) wykonawczych. Należą do nich: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. *w sprawie obrony cywilnej*[92] oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony*

---

[90] Pamiętając jednak i o tym, że społeczeństwo nie może być wyłącznie konsumentem bezpieczeństwa, lecz powinno mieć możliwość aktywnego włączenia się proces jego osiągania.

[91] Treści dotyczące pojmowania i istoty obrony cywilnej przedstawiłem już w artykule pt. *„Europejskie standardy obrony cywilnej"*, zamieszczonym w kwartalniku Wiedza Obronna nr 1 z 1999 r., wydawanym przez Towarzystwo Wiedzy Obronnej. Jednak z uwagi na postęp w badaniach nad tym zagadnieniem i przeznaczenie niniejszego materiału, widzę potrzebę powtórzenia i dodania nowych myśli do wspomnianej publikacji.

[92] DzU z 1993 r., nr 93, poz. 429.

cywilnej[93]. Na pojmowanie istoty obrony cywilnej ma również wpływ Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. *o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.*

Zgodnie z intencją powyższych aktów prawnych *Obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków*[94].

Porównując postanowienia polskiego prawa o obronie cywilnej z rzeczywistością prawnomiędzynarodową, poglądami, a także z treścią niektórych dokumentów doktrynalnych, stwierdzamy, że istnieje w tej dziedzinie wiele nieścisłości i niedomówień. Najwięcej kontrowersji wzbudzały dokumenty doktrynalne: „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa" oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej". W tym drugim (na s. 10) znajdujemy takie oto stwierdzenie: *Ochrona ludności przed katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań wojennych jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów władzy, administracji państwowej i samorządowej, a także obowiązkiem organizacji społecznych i podmiotów gospodarczych. Zadania wynikające z tego obowiązku polegają głównie na rozpoznawaniu, zapobieganiu i zwalczaniu wszelkich form zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodu i państwa.*

W dalszej zaś części dokumentu stwierdza się, że rolę koordynatora działań wszystkich sił i środków służących ochronie życia i mienia ludności oraz dóbr kultury powierza się, w ramach systemu obronnego państwa, Obronie Cywilnej Kraju (OCK). Ten – wydawałoby się – jasny obraz zagadnienia został jednak zamazany w kolejnych stwierdzeniach dokumentu, według których OCK powierza się zadania zgodne z postanowieniami międzynarodowego prawa wojennego. A są to m.in.: planowanie przedsięwzięć OC na czas wojny, organizowanie wykrywania zagrożeń wojennych, przygotowanie obiektów ochronnych i inne. I tu właśnie tkwi sedno sprawy. Zauważmy, że rozpoczęto od problematyki ochrony ludności w czasie pokoju i wojny, by zakończyć stwierdzeniem, iż Obrona Cywilna Kraju, w zasadzie, zobowiązana jest do przygotowania się i działania w czasie wojny. Nie dziwi ten fakt, bowiem dokumenty doktrynalne muszą być zgodne z obowiązującym w państwie prawem, a w myśl tego prawa obronę cywilną definiuje się na czas wojny, natomiast w czasie pokoju może ona jedynie współdziałać w misjach ochrony ludności.

Główny problem w pojmowaniu obrony cywilnej w Polsce, tkwi w przekonaniu autora, w archaicznym stanie prawa z dziedziny bezpieczeństwa i obronności. Istnieje ogromna przepaść między prawami na czas wojny a prawami na czas pokoju. To, co zaplanowane na czas wojny nie dotyczy bowiem czasu pokoju; to, co w czasie wojny ma być powszechną regułą (np. właśnie obrona cywilna), w czasie pokoju jest tylko fragmentem jakiegoś innego zagadnienia. Brak jest także spójności w prawie na czas pokoju. Ochrona ludności jest różnie interpretowana – w zależności od charakteru zagrożenia – a wydawane prawa nie określają jednoznacznie kompetencji i odpowiedzialności.

---

[93] DzU z 1993 r., nr 91, poz. 419.

[94] Art. 137, Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* [DzU z 1992 r., nr 4, poz. 16].

Zdajemy sobie sprawę ze znaczenia rezerw państwowych, a zwłaszcza części zwanej rezerwami mobilizacyjnymi. Dbałość o ich utrzymanie wynika z ich przeznaczenia. Służą one bowiem [...] *realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb Sił Zbrojnych oraz bezpieczeństwa publicznego w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa*[95].

Zauważmy, że powyższa definicja sugeruje możliwość uruchamiania tych rezerw tylko i wyłącznie w sytuacji zakłócenia bytu i rozwoju wewnętrznego, naruszenia lub utraty suwerenności państwa, w wyniku zastosowania przemocy politycznej, ekonomicznej, militarnej etc.[96] Okazuje się jednak, że Rada Ministrów, po doświadczeniach powodzi oraz innych klęsk i katastrof, zinterpretowała owo zagrożenie inaczej, dając szansę zwolnienia rezerw mobilizacyjnych także w innych okolicznościach.

§ 6, ust. 5. W przypadku zaistnienia zagrożenia życia ludzkiego oraz drastycznego pogarszania warunków bytowych ludności lub możliwości wystąpienia znacznych szkód i strat materialnych, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych, zwolnienie rezerw mobilizacyjnych, z pominięciem procedury uzgodnień odpowiednio z Ministrem Obrony Narodowej, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Szefem Urzędu Ochrony Państwa, następuje na polecenie Prezesa Rady Ministrów[97]. To postanowienie oznacza zastosowanie reguł postępowania z rezerwami gospodarczymi:

§ 8, ust. 1. W razie wystąpienia zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych, rezerwy gospodarcze mogą być zwalnianie przedsiębiorcom lub innym jednostkom w drodze zawarcia stosownych umów[98].

Wiele rozwiązań zmierza ku realizacji zasady systemowego podejścia do problemów zagrożeń i przeciwdziałania tym zagrożeniom. Dotyczy to także zasady realizacji świadczeń osobistych i rzeczowych, które nadal są rozdzielone na świadczenia na rzecz obronności (w czasie pokoju i wojny) oraz na rzecz innych dziedzin działalności państwa, określonych ustawami proresortowymi (o Policji, o ochronie przeciwpożarowej, o Państwowej Straży Pożarnej, tzw. ustawami powodziowymi itd.). Wiąże się to także z uregulowaniem zasad administrowania rezerwami osobowymi, dotąd nieujednoliconymi.

Wymienione wyżej przykłady (a jest ich wiele więcej) świadczą o powolnym odchodzeniu od rozwiązań cząstkowych na korzyść rozwiązań systemowych. Miejmy nadzieję, że będzie to także dotyczyć obrony cywilnej. Spodziewać się należy, że podobnie jak w innych państwach obrona cywilna będzie oznaczać:

---

[95] Art. 3, ust. 1, pkt. 1, Ustawy z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych oraz o zapasach obowiązkowych paliw*, [DzU z 1996 r. nr 90, poz. 404].

[96] Por. definicję zagrożenia bezpieczeństwa państwa w *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996 r., s. 89.

[97] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. *w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych* [DzU z 1998 r., nr 5, poz. 15].

[98] Tamże.

– [...] organizację powołaną do niesienia pomocy ludności cywilnej zagrożonej i poszkodowanej w razie międzynarodowych konfliktów zbrojnych lub klęsk żywiołowych;

– kompleks podejmowanych w takich przypadkach interdyscyplinarnych przedsięwzięć zapobiegawczych i zawczasu przygotowanych działań ochronno-ratowniczych, realizowanych przy zbiorowym wysiłku praktycznie wszystkich organów i instytucji państwa, organizacji społecznych, podmiotów gospodarczych i poszczególnych obywateli[99].

Te dwa uogólnienia stanowią znaczny postęp w materii pojmowania obrony cywilnej i dotyczą nadal tego samego celu – niesienia pomocy ludności (przez zapobieganie i działania ochronno-zapobiegawcze). Zauważmy, że w takim ujęciu – jakby przez niedopatrzenie – nie zauważa się problemu tworzenia materialnych podstaw, najpierw zapobiegania, a potem przeciwdziałania. Owe materialne podstawy (bazę materialną) tworzą w państwie niemal wszystkie podmioty uczestniczące w sferze produkcji i usług. Wyrazem procesu „materiałotwórczego" jest m.in. tworzenie i utrzymanie rezerw surowców i artykułów przemysłowych, zapewnienie przepływu informacji, transport, dostarczanie energii, finansowanie działań, zaopatrywanie w żywność i utrzymanie jej rezerw, a także wiele innych przedsięwzięć.

Wydaje się, że w tym momencie możemy być zgodni co do opinii, iż baza materialna ochrony ludności na czas wojny jest tym samym, co baza materialna na czas klęsk żywiołowych i podobnych im zdarzeń; tym samym rzeczowo i finansowo, a różnym – tylko i wyłącznie – pod względem procedur jej wykorzystania.

Wnioskujemy więc, że **obrona cywilna** to **sformalizowana organizacja**; to **zespół interdyscyplinarnych przedsięwzięć**, zwanych **ochroną ludności (ochroną cywilną)** – i wreszcie – to **tworzenie,** a w konsekwencji także **utrzymywanie i ochrona rezerw i zapasów niezbędnych do zapewnienia akceptowalnego poziomu przeżycia ludności w sytuacjach nadzwyczajnych.**

Siły zbrojne, przy użyciu własnych środków materialnych, mają możliwość niezakłóconego działania przez kilka dni lub tygodni. Z czasem jednak nawet najsilniejsze państwa odczuwają potrzebę uruchomienia zakupów amunicji, sprzętu, uzbrojenia i innych asortymentów, a także wsparcia usługami innej natury (transport, łączność, opieka medyczna, paliwa, żywność etc.). Dlatego też Sojusz Północnoatlantycki podnosi problemy wspólnego planowania cywilnego w celu wsparcia sił zbrojnych w tych sferach, same bowiem nie miałyby możliwości samodzielnego działania. Zapewnienie dóbr i usług dla sił zbrojnych, jest więc kolejnym elementem obrony cywilnej. Biorąc pod uwagę potencjał sektora cywilnego, należy pamiętać także o takich dziedzinach, jak: edukacja, polityka informacyjna, opieka duszpasterska, wsparcie psychologiczne itd. W ten sposób istnieje potrzeba

---

[99] *Podstawowe zadania, organizacja oraz perspektywy rozwiązań organizacyjnych w obronie cywilnej*, AON – USOCK, Warszawa 1998, s. 7. Zauważmy, że w tym ujęciu pomoc ludności cywilnej byłaby udzielana tylko w czasie konfliktów międzynarodowych, a więc pomoc taka w czasie wojny domowej lub zamieszek wewnętrznych itp. nie miałaby miejsca. Jest to jednak zbyt dosłowne rozumienie intencji prawa międzynarodowego.

dostrzegania kolejnego elementu obrony cywilnej, jakim jest **wsparcie materialne i moralne sił zbrojnych.**

Wojskowe organy dowodzenia mają zwykle możliwość samodzielnej obsługi swoich stanowisk dowodzenia. Jednak w czasie konfliktu zbrojnego, a także w czasie zagrożeń niemilitarnych, zachodzi potrzeba zapewnienia funkcjonowania organów władzy od wójta począwszy, a kończąc na najwyższym organie kierowania. Jest to problem niebagatelny, którego rangi nie trzeba tłumaczyć. Zadania tego nie są w stanie wykonać samodzielnie siły wojskowe w czasie konfliktu zbrojnego i tym bardziej nie powinny tego wykonywać w czasie pokoju. W rezultacie mamy do czynienia z kolejnym elementem obrony cywilnej – **z zapewnieniem funkcjonowania organów władzy w sytuacjach ekstremalnych.** Oczywiście zdajemy sobie sprawę z faktu, iż jest to przedłużenie funkcji pokojowej przypisanej tym samym wykonawcom, choć na nieco innych zasadach.

W przeszłości nad zapewnieniem porządku i dyscypliny w czasie wojny – w strefie starć i na zapleczu – czuwały bardzo liczne i bezwzględne w działaniu wojskowe siły porządkowe. Dzisiaj, ograniczane liczebnie i o zmienionym statusie prawnym w państwie, mogą jedynie realizować tę funkcję bezpośrednio i tylko w obszarze swego działania[100]. Policja wojskowa nie jest i nie będzie w stanie realizować zadania zwanego **ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego.** Zalicza się to również do grona przedsięwzięć obrony cywilnej niemal we wszystkich państwach zachodnich.

Jest wreszcie jeszcze jedna misja sektora cywilnego, którą nie zawsze postrzega się i artykułuje w dostatecznym stopniu. Poznaliśmy ją analizując istotę obrony cywilnej Francji. Chodzi więc o to, co Francuzi nazywają *wzmocnieniem woli i odporności narodu wobec różnych niebezpieczeństw.* Znamy ją również z rozwiązań polskich (i nie tylko), a określaną *powszechną samoobroną ludności.*

Stosuje się też pojęcie „edukacja obronna społeczeństwa", które dotyczy zespołu działań podejmowanych w obrębie podsystemu niemilitarnego, mających na celu przygotowanie społeczeństwa do wypełniania obowiązków obronnych w systemie obrony narodowej i obejmuje dziedziny: wychowanie patriotyczno-obywatelskie, przygotowanie formacyjne (tzn. kształtowanie cech osobowościowych i charakterologicznych), przysposobienie obronne młodzieży, wojskowo-użyteczne profilowanie zawodowe oraz promowanie problematyki obronnej[101].

Cytowany autor w swoich rozważaniach odnosi się głównie, lecz nie tylko, do problemu związanego z wyposażeniem społeczeństwa w cechy moralne i fizyczne ułatwiające mu przeżycie w sytuacji konfliktu zbrojnego. Szerokie traktowanie edukacji obronnej społeczeństwa służy więc temu samemu, co francuskie – wzmacnianiu woli i odporności narodu wobec różnych niebezpieczeństw. Zatem ilekroć w niniejszym, opracowaniu będzie mowa o edukacji obronnej społeczeń-

[100] Jednym z wyjątków jest tu niemal 100-tysięczna Żandarmeria Narodowa we Francji, realizująca rozliczne funkcje wybiegające daleko poza potrzeby sił zbrojnych.

[101] Zob. J. Kiepura, *Edukacja obronna społeczeństwa w systemie obrony powszechnej*, „Myśl Wojskowa" 1998, nr 5, s. 11 – 30.

stwa, jako misji obrony cywilnej, będzie to oznaczać o wiele więcej, niż przygotowanie obywateli do spełniania swoich obowiązków w czasie wojny.

Możemy stwierdzić, że **obrona cywilna** to pojęcie, które określa:

1. Funkcję państwa i społeczeństwa mającą na celu uchronienie ludności, jej dóbr i środowiska przed skutkami działań wojennych, klęsk żywiołowych oraz katastrof wywołanych działaniem sił przyrody lub działalnością człowieka[102].

2. Sformalizowaną strukturę organizacyjną (instytucję, organizację) przeznaczoną do niesienia pomocy ludności cywilnej w celu jej ochrony przed skutkami działań wojennych, klęsk żywiołowych oraz katastrof wywołanych działaniem sił przyrody lub działalnością człowieka. Z uwagi na rozwiązywanie struktur o tej nazwie, w wielu państwach, wydaje się, że takie pojmowanie obrony cywilnej będzie coraz bardziej zanikało. Pozostanie lub pozostaje jeszcze jedynie w nazwie własnej takich instytucji, jak: (szef, inspektorat...) formacje obrony cywilnej (np. w Polsce), Korpus Obrony Cywilnej (np. we Francji). Pamiętajmy także, że w czasie wojny status organizacji obrony cywilnej może być nadany przez stronę konfliktu dowolnej instytucji i organizacji, z jednostkami wojskowymi włącznie.

3. Cywilny ekwiwalent obrony niemilitarnej, a więc **obronę niemilitarną mającą na celu przeciwstawienie się cywilnymi środkami (siłami, narzędziami, działaniami) wszystkim formom zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodowe (interes narodowy).** To podejście odpowiada idei obrony narodowej (powszechnej, totalnej), w której wszystkie podmioty państwowe (rządowe), prywatne i społeczne ponoszą odpowiedzialność materialną i moralną za stan bezpieczeństwa państwa.

4. Cywilną (niemilitarną) część obrony narodowej będącej sumą wszystkich cywilnych i wojskowych zabezpieczeń służących realizacji życiowych wartości bezpieczeństwa narodowego.

Terminem „obrona cywilna" nazywamy więc zwykle trzy rzeczy:

a) organizacje, instytucje, personel, osoby, w których nazwie pojawia się wyrażenie „obrona cywilna";

b) cel działań instytucji państwa, czyli ochronę ludności, wynikający z postanowień prawa międzynarodowego. Obecnie coraz częściej używa się terminu „ochrona cywilna";

c) całokształt działalności sektora cywilnego na rzecz bezpieczeństwa narodowego[103].

Jakie mogą być perspektywy dalszego zastosowania tego terminu?

Na podstawie obserwacji wydarzeń w skali międzynarodowej i w Polsce można ocenić, że termin ten pozostanie terminem naukowym, stosowanym w modelowaniu zjawisk metodami naukowymi. Będzie też narzędziem stosowanym przez badaczy historii.

---

[102] W piśmie sekretarza generalnego Międzynarodowej Organizacji Obrony Cywilnej z dnia 22 czerwca 1994 r. do ministra spraw zagranicznych RP ochronę ludności definiuje się, jako *„zapewnienie bezpieczeństwa ludziom, ich mieniu i środowisku przed wypadkami i klęskami każdego typu (rodzaju)"*.

[103] Wyjątek to dyplomacja, która jest trzecim filarem obrony narodowej, obok obrony militarnej i obrony cywilnej (niemilitarnej). Przyjęliśmy, że dyplomacja, za czym przemawia wiele argumentów, nie wchodzi w skład obrony militarnej i cywilnej, lecz jest równorzędnym członem obrony narodowej.

A co z rzeczywistością problemu?

1. Póki nie nastąpi jego redefinicja, termin ten będzie „własnością" prawa międzynarodowego o obronie cywilnej.

2. Jest wielce prawdopodobne, że przestanie funkcjonować w prawie Rzeczypospolitej Polskiej lub zmieni swoją postać, po wprowadzeniu nowych pakietów ustaw:

– o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych;

– o stanach nadzwyczajnych (klęski żywiołowej, wyjątkowym oraz wojennym);

– o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju.

Z uwagi jednak na sprzeczność wzajemną projektów tych ustaw (także w kontekście „Strategii bezpieczeństwa RP" z 4 stycznia 2000 r.), należy się spodziewać trudno przewidywalnych efektów. Wpływa na to także decyzja MSWiA o połączeniu Komendy Głównej PSP oraz Urzędu Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności, a także połączenia funkcji komendanta głównego PSP z funkcją szefa OCK[104].

3. Posłuży do określenia całokształtu aktywności sektora cywilnego w obszarze obrony narodowej.

W rezultacie można przyjąć, że:

Obrona cywilna to suma wszystkich cywilnych przedsięwzięć, sił i środków służących zapobieganiu i przeciwstawieniu się wszelkim zagrożeniom godzącym w życiowe wartości interesu narodowego.

Tak pojmowana obrona cywilna obejmuje: *ochronę ludności; bezpieczeństwo i porządek publiczny; tworzenie i ochronę rezerw i zapasów; ochronę granicy; zabezpieczenie funkcjonowania organów władzy, administracji i instytucji użyteczności publicznej oraz podmiotów gospodarczych; wsparcie dla sił zbrojnych, własnych i sojuszniczych; powszechną edukację na rzecz bezpieczeństwa; samoobronę powszechną.*

Obrona cywilna w takim ujęciu wiąże się ściśle z planowaniem cywilnym NATO. Nie możemy jednak utożsamiać tych zjawisk, ponieważ:

Planowanie cywilne NATO oznacza zagwarantowanie odpowiedniej zdolności sektora cywilnego państwa do podjęcia planowego i zorganizowanego działania w przypadku zagrożenia klęską, katastrofą lub wojną.

Planowanie cywilne jest tylko częścią obrony cywilnej, bowiem służy „zagwarantowaniu odpowiedniej zdolności sektora cywilnego". Gdy zaś owa zdolność musiałaby być „uruchomiona", „wyczerpie się" zakres znaczeniowy planowania cywilnego, a ta nowa wartość, a więc działanie cywilne w obliczu zagrożeń, nadal pozostanie w obszarze znaczeniowym obrony cywilnej[105].

Chyba najkrócej istotę planowania wyłożył T. Kotarbiński. Planowanie określa on jako *obmyślanie planu działań*[106]. W innym zaś miejscu stwierdza: *Planowanie jako tworzenie planu, inaczej programatyzacja działania, jest zarazem preparacją*

---

[104] Decyzja MSWiA została podana do publicznej wiadomości w dniu 23 marca 2000 r.

[105] Zob. W. Kitler, *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny*, [w:] *Materiały na konferencję organizowaną w AON nt.: Strategiczne koncepcje obrony – implikacje dla bezpieczeństwa RP (tezy na konferencję)*, s. 58 – 67.

[106] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982, s. 155.

jako urabianie aparatury, jeżeli się tworzy plan rozumiany jako wykres lub tekst. Otrzymujemy wówczas naoczny i namacalny wzorzec działania[107].

W planowaniu L. Krzyżanowski dostrzega najistotniejszą jego treść, którą sprowadza do: [...] *formułowania celów organizacji oraz określania sposobów ich osiągania i niezbędnych do tego zasobów*[108].

Planowanie bowiem jest częścią ciągu zagadnień w obszarze zarządzania obok: [...] *organizowania, motywowania i kontrolowania działań zmierzających do urzeczywistnienia misji danej organizacji*[109].

Reasumując zatem, stwierdzamy, że:

Obrona cywilna obejmuje wszystkie cywilne działania, wszystkich cywilnych podmiotów prawa państwowego, w każdych warunkach i okolicznościach funkcjonowania państwa i we wszystkich obszarach działania zorganizowanego w celu gwarantowania życiowych wartości bezpieczeństwa narodowego wobec wszelkich form zagrożeń i ich skutków.

1.4. CHARAKTERYSTYKA PLANOWANIA CYWILNEGO NATO

W kwietniu 1999 roku Rada Północnoatlantycka przyjęła Koncepcję Strategiczną Sojuszu, w myśl której: *Dla powodzenia operacji realizowanych przez NATO ogromne znaczenie mają również związki między siłami Sojuszu i lokalnymi władzami cywilnymi (zarówno rządowymi, jak i pozarządowymi). Współpraca cywilno-wojskowa jest wzajemnie zależna: władze cywilne coraz częściej potrzebują środków wojskowych, z drugiej strony dla operacji militarnych ogromne znaczenie ma wsparcie cywilne, jak np.: logistyka, komunikacja, wsparcie medyczne i poparcie społeczne* [...][110].

Problematyka wsparcia cywilnego dla sił zbrojnych, a także realizacji autonomicznych zadań sektora cywilnego stanowi przedmiot planowania cywilnego NATO. Planowanie cywilne skupia się na ochronie wrażliwych współczesnych społeczeństw przed skutkami sytuacji nadzwyczajnych: kryzysu, wojny lub pokojowych sytuacji wyjątkowych, takich jak katastrofy żywiołowe.

Określenie Civil Emergency Planning (CEP) tłumaczone jest różnie przez autorów zajmujących się tą problematyką. W literaturze przedmiotu spotyka się interpretację, według której CEP, to cywilne planowanie kryzysowe[111], w skrócie nazywane planowaniem cywilnym. Jednak planowanie cywilne nie zajmuje się tylko i wyłącznie sprawami kryzysowymi, jak może wynikać z błędnego tłumaczenia, lecz jest zespołem przedsięwzięć organizacyjnych i planistycznych zapewniających w miarę poprawne funkcjonowanie struktur państwa, ochronę ludności cywilnej,

---

[107] Tamże, s. 162.

[108] L. Krzyżanowski, *Podstawy nauki o organizacji i zarządzaniu,* PWN, Warszawa 1994, s. 211.

[109] Tamże, s.210.

[110] *Koncepcja strategiczna Sojuszu przyjęta przez głowy państw i szefów rządów biorących udział w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie, 23-24 kwietnia 1999 r.* (tłumaczenie M. Kaźmierski)

[111] M. Kaliński, *Cywilne planowanie kryzysowe istotnym elementem państw NATO,* „Wiedza Obronna" 2000, nr 1(192).

wsparcie operacji sił zbrojnych i koordynację pomocy w przypadku takiej konieczności, w sytuacji katastrofy, kryzysu i wojny. Obejmuje nieomal wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa, z wyłączeniem sektora militarnego. Ma ono zapewniać odpowiedni poziom gotowości struktur cywilnych do działania w sytuacji zaistnienia różnych zagrożeń, ich symptomów, a także do radzenia sobie z ich skutkami.

Trudno się zgodzić z koncepcją utożsamiania planowania cywilnego NATO z planowaniem kryzysowym chociażby dlatego, że planowanie cywilne dotyczy czasu pokoju, kryzysu i wojny [podkr. W. K.]. Zatem właściwsze i merytorycznie poprawniejsze jest traktowanie CEP jako planowania cywilnego na sytuacje (nadzwyczajnych) zagrożeń.

Gotowość cywilna to taki stan zorganizowania państwa i jego struktur, który zapewnia zdolność i wolę sektora cywilnego do podjęcia (w określonym czasie i zakresie) zorganizowanego i efektywnego działania, zgodnie z przygotowanymi planami lub stosownie do zadań wynikających z sytuacji zagrożenia[112].

Planowanie cywilne jest istotnym składnikiem planowania obronnego NATO, w skład którego wchodzą ponadto następujące dziedziny: *planowanie uzbrojenia (Armaments); planowanie systemów konsultacji, dowodzenia i kierowania (C3 – Consultation, Command & Control); planowanie sił zbrojnych (Force Planning); planowanie logistyki (Logistic); planowanie nuklearne (Nuclear); planowanie zasobów obronnych, w tym zasobów finansowych (Resources)*[113].

Zadaniem planowania cywilnego NATO na sytuacje nadzwyczajne jest opracowywanie wspólnych planów efektywnego użycia sojuszniczych cywilnych zasobów wspierania strategii Sojuszu. Przygotowanie cywilne i zarządzanie zasobami spoczywa głównie na poszczególnych państwach. Niezbędna jest jednak koordynacja w ramach NATO, po to, by ułatwić poszczególnym państwom planowanie, a także wzmocnienie bezpieczeństwa Sojuszu w sposób efektywny i uporządkowany. W NATO odpowiada za to Wysoki Komitet do spraw Planowania Cywilnego na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń (SCEPC). Koordynuje on działalnością urzędów i komitetów planowania zajmujących się mobilizacją i wykorzystaniem europejskiego transportu lądowego, lotnictwa cywilnego, transportu morskiego, paliw, przemysłu, żywności i rolnictwa, łączności cywilnej, opieki zdrowotnej i ochrony cywilnej.

Prace NATO w zakresie planowania na sytuacje nadzwyczajne uległy w ostatnich latach fundamentalnym zmianom. Większy nacisk został położony na działanie w sytuacjach kryzysów i wsparcie cywilne dla wojska, szczególnie dotyczące transportu cywilnego.

Planowanie dotyczące sytuacji nadzwyczajnych zajmuje naczelne miejsce w planie pracy NACC. Główną troską jest przeciwstawianie się katastrofom, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy na rzecz ochrony cywilnej w państwach partnerskich. Stosowne konsultacje, koordynacja i współpraca z Sojuszem są rów-

---

[112] Tamże.

[113] S. Koziej, P. Górski, *Strategiczne założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej po wstąpieniu do NATO – nowe wyzwania dla pozamilitarnych ogniw systemu obronności*, Zeszyt problemowy TWO 1999, nr 4(18), *O obronności RP po wstąpieniu do NATO.*

nież zawarte w indywidualnych programach partnerstwa realizowanych w ramach Partnerstwa dla Pokoju.

Pracę Rady Północnoatlantyckiej oraz jej komitetów wspiera Sekretariat Międzynarodowy, złożony z personelu państw członkowskich. Dzieli się na departamenty, a te na dyrektoriaty. Dyrektor Dyrektoriatu Planowania Cywilnego na Wypadek Zagrożeń przewodniczy sesjom plenarnym Wysokiego Komitetu do spraw Planowania Cywilnego na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń i jest odpowiedzialny za:

– koordynację i zasady planowania zmierzające do szybkiego przejścia od gospodarki w okresie pokoju do funkcjonowania w trybie stanu zagrożenia;

– wydawanie zarządzeń w sprawie wykorzystania zasobów cywilnych na rzecz wsparcia obrony Sojuszu i ludności cywilnej;

– zapewnienia wsparcia sztabowego Wysokiemu Komisarzowi do spraw Planowania Cywilnego w Sytuacji Nadzwyczajnych Zagrożeń oraz podległym dziewięciu zarządom i komitetom odpowiedzialnym za rozwiązywanie trudności, jakie mogą pojawić się w transporcie morskim, lądowym i powietrznym, energetyce, przemyśle rolno-spożywczym, łączności, ochronie zdrowia, ochronie cywilnej.

Dyrektor Dyrektoriatu Planowania Cywilnego nadzoruje cywilno-wojskową koordynację pomocy humanitarnej dotyczącej transportu, ekspertyz logistycznych i wsparcia łączności na rzecz dystrybucji oraz pomocy medycznej. Zadania te podejmuje zgodnie z zasadami aprobowanymi przez państwa członkowskie. NATO zapewnia swoje wsparcie w tych dziedzinach, w których ma duże doświadczenie nabyte w toku ścisłej współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz państwami otrzymującymi pomoc.

Rada NATO, akceptując postanowienia dokumentu *Nowa strategia planowania cywilnego w sytuacjach zagrożeń* (New Strategic Concept for Civil Emergency Planning), wezwała odpowiedzialne za planowanie cywilne struktury państwowe (narodowe) i natowskie do systematycznego wdrażania jego postanowień celem zapewnienia proporcjonalności wysiłków planowania cywilnego do nowych uwarunkowań bezpieczeństwa. Wiele w tym zakresie zostało już wykonane. Istota *Nowej strategii planowania cywilnego w sytuacjach zagrożeń* polega na zachowaniu zdolności reagowania stosownie do wymogów sytuacji, a kraje uczestniczące w realizacji tej strategii powinny posiadać uregulowania prawne, zezwalające na podejmowanie działań poza ich terytorium, a jeśli okaże się to konieczne, również poza terytorium określonym przez Traktat Północnoatlantycki. W odniesieniu do planowania cywilnego ma to zastosowanie szczególnie w pozyskiwaniu cywilnego transportu i środków zaopatrzenia, jeśli wyniknie taka konieczność.

Podstawowe cele planowania cywilnego NATO i poszczególnych państw to: *wsparcie dla NATO w dziedzinie zapobiegania zagrożeniom i uporządkowania zarządzania; wsparcie dla wojska i współpraca z siłami zbrojnymi w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny; zapewnienie funkcjonowania administracji w okresie kryzysu i wojny; zapewnienie racjonalnego i efektywnego wykorzystania będących w dyspozycji zasobów cywilnych; zapewnienie w okresie kryzysu możliwego do zaakceptowania poziomu życia społecznego i gospodarczego; pomoc i ochrona*

ludności cywilnej w okresie kryzysu i wojny; doradztwo dla Sojuszu we wszystkich dziedzinach odnoszących się do gotowości cywilnej.

Na szczeblu NATO realizuje się również trzy priorytetowe przedsięwzięcia planowania cywilnego: *przygotowanie efektywnego zarządzania w sytuacjach kryzysowych, współpracę cywilno-wojskową oraz współpracę z krajami partnerskimi.*

Działalność planowania cywilnego powinna promować:

a) rozwój struktur planowania cywilnego pod cywilną i demokratyczną kontrolą,

b) bezpieczeństwo i ochronę ludności poprzez doskonalenie profesjonalnych umiejętności potrzebnych do: prowadzenia analizy ryzyka, zapobiegania sytuacjom zagrożeń, doskonalenia reagowania i likwidacji skutków; określenia cywilnych aspektów zarządzania kryzysowego; rozwijania współpracy cywilno-wojskowej,

c) samowystarczalność regionalną poprzez rozwój dwustronnych i wielostronnych porozumień dotyczących zarządzania kryzysowego, a w tym: wymianę aktualnych informacji z zakresu gotowości w przypadkach katastrof; wymianę stosownych danych w przypadku zaistnienia katastrofy; rozwój porozumień w zakresie planowania cywilnego o pomocy wzajemnej, wspólnych ćwiczeniach i uproszczonych procedurach przekraczania granic,

d) planowanie najlepszego wykorzystania zasobów cywilnych i wojskowych, pozostających w dyspozycji państwa i osób prywatnych, w sytuacji zagrożenia.

Ochrona ludności, określana również ochroną cywilną, jest dzisiaj najbardziej popularną dziedziną planowania cywilnego. Często też planowanie cywilne (i w konsekwencji gotowość cywilną) niemalże utożsamiano z problematyką ochrony ludności (zob. historię uzasadnień projektu *ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowych w czasie pokoju*). Jej zadaniem jest wykrywanie wszystkich głównych zagrożeń, ostrzeganie i ratowanie ludności, gotowość przed wystąpieniem klęski oraz analiza po jej ustąpieniu[114].

CEP w NATO odwołuje się do rozwoju kolektywnych planów cywilnych zasobów sojuszniczych w celu ich systematycznego i efektywnego użycia na poziomach natowskim i narodowych celem wsparcia strategii sojuszu. Główny nacisk planowania kładzie się na ochronę wrażliwych, nowoczesnych społeczeństw, przygotowując je do stawienia czoła niebezpiecznym sytuacjom, klęskom, katastrofom i kataklizmom czasu pokoju, kryzysu i wojny.

Planowanie radzenia sobie z zagrożeniami spada na rządy poszczególnych krajów, które odpowiadają za przygotowanie narodu i źródeł cywilnych będących w dyspozycji państwa. Indywidualne plany krajowe będą bardziej efektywne, jeżeli zostaną skoordynowane na poziomie ponadnarodowym i uwzględnią wspólne cele. Dlatego też odpowiedzialność za koordynację poszczególnych obszarów planowania cywilnego Rada Północnoatlantycka powierzyła dziewięciu komitetom i zarządom planowania cywilnego podległych Wysokiemu Komitetowi Planowania Cywilnego (SCEPC). Są one odpowiedzialne za koordynację planowania w obszarach:

---

[114] Zob. R. Jastrzębski, *Planowanie cywilne*, „Przegląd Obrony Cywilnej" 2000, nr 3.

– ***europejskiego transportu śródlądowego*** (*Planning Board for European Inland Surface Transport – PBEIST)*[115]. Koordynuje planowanie wykorzystania na czas kryzysu i wojny portów morskich, awaryjnych kotwicowisk, transportu kolejowego, drogowego, żeglugi śródlądowej, kontenerów z ich infrastrukturą, lądowego transportu ropy, paliw i smarów włącznie z transportem rurociągami, transportu amunicji, materiałów wybuchowych i innych niebezpiecznych ładunków, współpracy służb portowych i obsługi lokalnych torów wodnych z Zarządem Planowania Żeglugi Oceanicznej;

– ***żeglugi oceanicznej*** (*Planning Board for Ocean Shipping – PBOS)*[116]. W zakresie wypełniania generalnych celów i zadań CEP odpowiada za planowanie obsadzenia personelem i działań zespołu żeglugi w ramach CECC, realizowanie wspólnego planowania z władzami militarnymi NATO, planowanie dostępności cywilnych zdolności żeglugowych stosownie do wymogów Sojuszu na okres kryzysu i wojny w drodze odpowiednich przygotowań zarządzania kryzysowego w obszarze żeglugi, planowanie stosownych ubezpieczeń dla floty handlowej wspierającej Sojusz, sporządzenie i utrzymanie listy ekspertów z zakresu przemysłu i ich szkolenie w wypełnianiu ról z zakresu zarządzania kryzysowego oraz korzystania z ich rad podczas wypracowywania ustaleń zarządzania kryzysowego, zapewnienie niezbędnej koordynacji z innymi zarządami i komitetami transportowymi oraz innymi organami NATO stosownie do okoliczności, wspieranie działań CEP w odniesieniu do krajów współpracujących, przegląd własnej aktywności w świetle dostępności zasobów i rozwoju potrzeb Sojuszu;

– ***lotnictwa cywilnego*** (*Civil Aviation Planning Committee – CAPC)*[117]. Komitet ten odpowiada za planowanie obsadzenia personelem i działań powoływanej w ramach CECC komórki do spraw lotnictwa cywilnego; realizowanie połączonego planowania cywilno-wojskowego koniecznego dla zapewnienia zdolności cywilnych transportu powietrznego NATO we wspieraniu sił zbrojnych w okresie kryzysu; utrzymanie grupy przygotowanych ekspertów, którzy w przypadku kryzysu będą pełnić służbę w CECC lub na swoich miejscach jako doradcy w sprawach wymogów lotnictwa cywilnego; rozwijanie programów szkolenia, które zapewnią: przygotowanie ekspertów do wypełniania ich ról z zakresu zarządzania kryzysowego, zapoznanie uczestników z organizacją, procedurami i bieżącą polityką NATO, utrzymanie zainteresowania ekspertów uczestnictwem w przygotowaniach zarządzania kryzysowego, sprzyjającą atmosferę w popieraniu dobrych stosunków wzajemnych uczestników, pozytywny stosunek w sprawach zaleceń dotyczących doskonalenia przygotowań CEP i planowania przyszłych działań; uczestniczenie w przedsięwzięciach reagowania kryzysowego stosownie do wymogów SCEPC poprzez: rozpatrywanie i doradzanie w sprawach kryzysowych odnoszących się do lotnictwa cywilnego, doradzanie w sprawach wzywania ekspertów, zapewnienie związków między CECC i krajowymi organizacjami kryzysowymi w sprawach lotnictwa cywilnego, zabezpieczenie wsparcia dla CECC; zabezpieczenie niezbęd-

[115] Zarząd Planowania Europejskiego Transportu Śródlądowego został powołany przez NAC w 1952 r.
[116] Zarząd Planowania Żeglugi Oceanicznej został powołany przez NAC w 1950 r.
[117] Komitet Planowania Lotnictwa Cywilnego został powołany przez NAC w 1956 r.

nej koordynacji z innymi zarządami i komitetami transportu oraz innymi organami NATO stosownie do okoliczności; planowanie świadczeń dotyczących ubezpieczeń samolotów cywilnych i rekompensat za ich wykorzystanie w operacjach NATO; wspieranie działań CEP w odniesieniu do krajów współpracujących; monitorowanie i koordynowanie rozwoju stosownych planów i przygotowań narodowych w dziedzinie awaryjnego transportu powietrznego; przegląd aktywności własnej celem zapewnienia ekonomicznego wykorzystania dostępnych Komitetowi zasobów;

– ***planowania paliwowego*** (*Petroleum Planning Committee – PPC*)[118]. Komitet planuje, organizuje, zabezpiecza personalnie działania zespołu zajmującego się paliwami płynnymi, funkcjonującego w składzie CECC; rozwija i utrzymuje adekwatne przygotowania do sprostania potrzebom cywilnym i militarnym, które nie mogą być zapewnione w ramach funkcjonowania rynku i przygotowań kryzysowych różnych organizacji międzynarodowych na dowolnym poziomie kryzysu i wojny, a także doradza i decyduje o ich wdrażaniu w okresie kryzysu i wojny stosownie do okoliczności; utrzymuje grupy ekspertów przygotowanych do pełnienia służy w składzie CECC na wypadek kryzysu lub wykorzystuje je w miejscach pracy jako doradców w sprawach odnoszących się do potrzeb NATO w ciągłości dostaw i sprawiedliwego rozdziału ropy i produktów ropopochodnych do celów wojskowych i cywilnych; rozwija aktywność szkoleniową, która przygotowuje ekspertów do ich ról w dziedzinie zarządzania kryzysowego, zapoznaje uczestników z organizacją i procedurami oraz bieżącą polityką NATO, utrzymuje zainteresowanie ekspertów udziałem w przygotowaniach zarządzania kryzysowego, zapewnia sprzyjający klimat poprawnych stosunków uczestników, przygotowuje wskazówki do wdrażania przygotowań CEP i planowania przyszłych działań; na życzenie SCEPC uczestniczy w przedsięwzięciach reagowania kryzysowego poprzez: rozpatrywanie i doradzanie w sprawach kryzysowych odnośnie ropy naftowej, doradzanie w sprawach wzywania ekspertów, zapewnienie łączności między CECC i krajowymi organizacjami kryzysowymi, zapewnienie wsparcia dla CECC; realizowanie połączonego planowania cywilno-wojskowego w celu zapewnienia wykorzystania cywilnych zdolności NATO do zapewnienia siłom zbrojnym niezbędnej ilości paliwa na czas kryzysu; wspieranie odpowiednich działań CEP we współpracy z krajami partnerskimi; monitorowanie i przegląd bieżącej sytuacji rynku paliw, działalności innych organizacji międzynarodowych w obszarze energetycznym, prawodawstwa krajowego i przygotowań do zaopatrzenia w paliwa w okresie kryzysu; przegląd własnej aktywności w celu zapewnienia racjonalnego wykorzystania zasobów dostępnych Komitetowi oraz unikania dublowania działań innych organizacji międzynarodowych;

– ***żywności i rolnictwa*** (*Food & Agriculture Planning Committee – FAPC*)[119]. Planowanie, organizacja, zabezpieczenie personalne i realizacja działań zespołu do spraw wyżywienia i rolnictwa, powoływanego w ramach CECC; realizowanie po-

[118] Komitet Planowania Paliw Płynnych został powołany przez NAC w 1952 r.
[119] Komitet Planowania Żywności i Rolnictwa został powołany przez NAC w 1952 r.

łączonego planowania cywilno-wojskowego koniecznego dla zapewnienia zdolności cywilnych NATO we wspieraniu wymogów wyżywienia i rolnictwa w okresie kryzysu; utrzymanie grupy przygotowanych ekspertów, którzy w przypadku kryzysu pełnią służbę w CECC lub na swoich stanowiskach w miejscach pracy jako doradcy w sprawach wyżywienia i rolnictwa; rozwijanie programów szkolenia ukierunkowanych na utrzymanie i kontynuację podstawowych interesów Sojuszu oraz udział ekspertów do spraw wyżywienia i rolnictwa w przygotowaniach zarządzania kryzysowego NATO i utrzymania tych przygotowań na adekwatnym poziomie gotowości; uczestniczenie w przedsięwzięciach reagowania kryzysowego stosownie do wymogów SCEPC, rozpatrywanie i doradzanie w sprawach wyżywienia i rolnictwa, doradzanie w sprawach wzywania ekspertów, zapewnienia łączności między CECC i organizacjami krajowymi, zabezpieczenia wsparcia dla CECC; wspieranie działań CEP odnoszących się do krajów współpracujących; monitorowanie, przegląd i wymiana informacji z zakresu sytuacji rynku żywnościowego i rolnictwa, działań innych organizacji w dziedzinie wyżywienia i rolnictwa, krajowych rozwiązań prawnych i przygotowań w obszarach kryzysowego zaopatrzenia żywnościowego i rolnictwa, przeglądania własnej aktywności celem zapewnienia ekonomicznego wykorzystania dostępnych Komitetowi zasobów i unikania powielania programów innych organizacji międzynarodowych;

– ***gotowości przemysłu*** (*Industrial Planning Committee – IPC*)[120] w dziedzinie realizacji celów i zadań CEP odpowiada za: planowanie obsadzenia personelem i działań ekspertów przemysłu w ramach CECC; rozwijanie w niezbędnym zakresie połączonego planowania cywilno-wojskowego celem zabezpieczenia cywilnych zdolności NATO do wspierania potrzeb materiałowych wojska w okresie kryzysu; utrzymanie grupy przygotowanych ekspertów, którzy w przypadku kryzysu będą pełnić służbę w CECC lub na swoich stanowiskach w miejscach pracy jako doradcy w sprawach wymogów NATO odnośnie przemysłu; rozwijanie programów szkolenia, które zapewnią: przygotowanie ekspertów do wypełniania ich ról w zakresie zarządzania kryzysowego, zapoznanie uczestników z organizacją, procedurami i bieżącą polityką NATO, utrzymanie zainteresowania ekspertów uczestnictwem w przygotowaniach zarządzania kryzysowego, sprzyjającą atmosferę w zakresie popierania kontaktów wzajemnych uczestników, pozytywny stosunek w sprawach zaleceń dotyczących doskonalenia przygotowań CEP i planowania przyszłych działań; uczestniczenie w przedsięwzięciach reagowania kryzysowego stosownie do wymogów SCEPC poprzez: rozpatrywanie problemów i doradzanie w sprawach kryzysowych odnoszących się do przemysłu, doradzanie w sprawach wzywania ekspertów, zapewnienie związków między CECC i krajowymi organizacjami kryzysowymi, zabezpieczenie wsparcia dla CECC; wspieranie działań CEP w odniesieniu do krajów partnerskich; monitorowanie i przegląd prawa krajowego, alokacji i przedsięwzięć priorytetowych (programowania mobilizacji gospodarczej) w dziedzinie kontroli produktów i służb, narodowych planów konwersji przemysłu obronnego dla celów cywilnych i rekonwersji przemysłu dla celów

[120] Komitet Planowania Przemysłu został powołany przez NAC w 1958 r.

obronnych; przegląd własnej aktywności celem zapewnienia ekonomicznego wykorzystania dostępnych Komitetowi zasobów i unikania dublowania działań innych organizacji międzynarodowych;

– ***łączności cywilnej*** (*Civil Communication Planning Committee – CCPC*)[121]. Komitet ten jest odpowiedzialny za: planowanie obsady personalnej i działań reprezentacji łączności cywilnej w ramach CECC; rozwijanie i koordynowanie w czasie pokoju koniecznych przygotowań zapewniających w praktycznym wymiarze zdolność utrzymania łączności cywilnej zarówno na użytek cywilny, jak i wojskowy w okresie kryzysu i wojny; utrzymanie grupy przygotowanych ekspertów do pełnienia służby w czasie kryzysu w CECC lub na swoich stanowiskach w miejscach pracy jako doradców w sprawach wymogów NATO odnośnie łączności cywilnej; rozwijanie programów szkolenia, które zapewnią: przygotowanie ekspertów do wypełniania ról w dziedzinie zarządzania kryzysowego, zapoznanie uczestników z organizacją, procedurami i bieżącą polityką NATO, utrzymanie zainteresowania ekspertów uczestnictwem w przygotowaniach zarządzania kryzysowego, sprzyjającą atmosferę w zakresie popierania kontaktów wzajemnych uczestników, pozytywny stosunek w sprawach zaleceń dotyczących doskonalenia przygotowań CEP i planowania przyszłych działań; uczestniczenie w przedsięwzięciach reagowania kryzysowego stosownie do wymogów SCEPC poprzez: rozpatrywanie problemów i doradzanie w sprawach kryzysowych odnoszących się do łączności cywilnej, doradzanie w sprawach wzywania ekspertów, zapewnienie związków między CECC i krajowymi organizacjami kryzysowymi, zabezpieczenie wsparcia dla CECC; wspieranie działań CEP w odniesieniu do krajów partnerskich; utrzymanie pod kontrolą istniejącej łączności cywilnej z punktu widzenia określenia jej dostosowania do wymogów kryzysu i wojny oraz przedkładanie zaleceń w tym zakresie stosownie do okoliczności, biorąc pod uwagę nowe i wprowadzane technologie, rolę organizacji międzynarodowych na polu łączności cywilnej oraz rozwiązania prawne i przygotowania narodowe; koordynowanie wszelkich planów i przedsięwzięć łączności cywilnej ze stosownymi organami łączności elektronicznej NATO, które w opinii Komitetu i (lub) powyżej wspomnianych organów mogą mieć wpływ na planowanie łączności wojskowej; przegląd własnej aktywności celem zapewnienia ekonomicznego wykorzystania dostępnych komitetowi zasobów i unikania dublowania środków innych organizacji międzynarodowych;

– ***ochrony cywilnej*** (*Civil Protection Committee - CPC*)[122]. W ramach głównych celów Komitet odpowiada za: przegląd i ocenę narodowych przygotowań w zakresie ochrony ludności cywilnej oraz przedkładanie przedmiotowych propozycji stosownie do okoliczności; doskonalenia i ćwiczeń ustaleń zarządzania kryzysowego w zakresie wspierania aktywności misji pokojowych i w obszarach przemieszczania ludności (uchodźców), pomocy humanitarnej i ochrony populacji, włączając zagwarantowanie personelu dla wspierania tych przedsięwzięć; pełnienie roli

[121] Komitet Planowania Łączności Cywilnej został powołany przez NAC w 1957 r.

[122] Komitet Obrony Cywilnej – Civil Defence Committee (CDC) – został powołany przez NAC w 1952 r., a w 1995 r. zmieniono jego nazwę na Komitet Ochrony Cywilnej (CPC).

centralnego punktu kontaktowego Sojuszu w zakresie planowania przed wystąpieniem katastrofy i prowadzenie analiz po katastrofie; udzielanie pomocy w planowaniu i przygotowywaniu ćwiczeń NATO poprzez udział ekspertów oraz planowanie i przygotowywanie dorocznych ćwiczeń z zakresu monitoringu i ostrzegania w ramach serii ćwiczeń INTEX, stosownie do potrzeb; w przypadku upoważnienia udzielonego przez SCEPC lub Radę, realizowanie: spotkań, wymiany informacji i doświadczeń, rozszerzenie natowskiego systemu wykrywania i ostrzegania oraz prowadzenie połączonych ćwiczeń z partnerami i krajami uczestniczącymi w programie PdP, współpracy z organizacjami międzynarodowymi; realizowanie każdego zadania przydzielonego przez SCEPC lub Radę; prowadzenie dorocznych seminariów CPC;

– ***planowania medycznego*** (*Joint Medical Committee – JMC*)[123]. Komitet ten zajmuje się planowaniem obsady personalnej i realizacją działań reprezentacji medycznej w ramach CECC; utrzymanie grupy ekspertów przygotowanych na wypadek kryzysu do służby w CECC lub na swoich stanowiskach w miejscach pracy jako doradców w sprawach wymogów medycznych NATO; rozwijaniem aktywności szkoleniowej w dziedzinie: przygotowania ekspertów dla potrzeb zarządzania kryzysowego, zapoznania uczestników z organizacją, procedurami i bieżącą polityką NATO, utrzymania zainteresowania ekspertów ich udziałem w przygotowaniu zarządzania kryzysowego, zapewnienia sprzyjającej atmosfery dla pozytywnych odniesień uczestników, wnioskowania doskonalenia przygotowań CEP i planowania przyszłych działań; uczestniczenia w przedsięwzięciach reagowania kryzysowego na życzenie SCEPC poprzez: analizowanie i doradzanie w sprawach medycznych związanych z kryzysem, doradzanie w sprawach wzywania ekspertów, zapewnienie związków między CECC i krajowymi organizacjami kryzysowymi, zabezpieczenie wsparcia CECC; realizowanie połączonego planowania cywilno-wojskowego w koniecznym zakresie i zapewnienie zdolności NATO odnośnie wsparcia medycznych wymogów wojska w okresie kryzysu; wspieranie aktywności CEP odnoszącej się do współpracujących krajów partnerskich; monitorowanie i analizowanie aktywności innych organizacji międzynarodowych w sprawach medycznych, prawa krajowego i medycznych przygotowań kryzysowych.

Celem zapewnienia pełnego i aktywnego udziału wszystkich członków rządów w ramach Planowania Cywilnego na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń, SCEPC spotyka się na sesjach plenarnych dwa razy do roku. W tych sytuacjach narodowymi przedstawicielami są kierownicy ze stolic narodowych organizacji planowania cywilnego. Plenarnym sesjom przewodniczy zastępca sekretarza generalnego ds. inwestycji bezpieczeństwa, logistyki i planowania cywilnego.

Cykl planowania cywilnego w NATO trwa cztery lata i obejmuje[124]:

1. *Programy pracy zarządów i komitetów CEP*, które są opracowywane na podstawie wytycznych ministerialnych i zawierają szczegółowo określone zadania, zagadnienia polityczne, ekonomiczne, technologiczne, organizacyjne i militarne,

---

[123] Połączony Komitet Medyczny został powołany przez NAC w 1991 r.

[124] Civil Emergency Planning Review Cycle 1998, Civil Emergency Planning Questionnaire (CEPQ)

jakie powinny być spełnione w zakresie przygotowań i utrzymania wysokiego poziomu efektywności i wiarygodności gotowości cywilnej, tzn. sprostania przewidywanym okolicznościom i wyzwaniom. Wytyczne określają cele, zadania i parametry, które powinny być brane pod uwagę w planowaniu i działalności bieżącej. Programy te są pomocne przy opracowywaniu planów krajowych i wspieraniu gotowości cywilnej Sojuszu na wypadek zagrożenia. Sporządza się je co dwa lata, a zatwierdza SCEPC.

2. *Raporty postępu* – są sporządzane przez zarządy i komitety CEP co dwa lata i zawierają ocenę realizacji zadań programów pracy. Raporty są przedkładane SCEPC. Każdy szef zarządu lub komitetu może być zobowiązany do złożenia ustnego uzupełnienia raportu z bieżącej działalności. Na zakończenie czteroletniego okresu planowania raporty wraz z kwestionariuszem CEP stanowią bazę do przygotowania *Raportu o stanie gotowości cywilnej na sytuacje zagrożeń.*

3. *Kwestionariusze CEPQ* – są przygotowywane i rozsyłane do wszystkich państw członkowskich i partnerskich pod koniec czteroletniego okresu planowania. Służą do przeprowadzenia oceny gotowości krajowej i realizacji celów określonych w bieżących wytycznych. Ocena powinna zawierać informacje o zakresie i ogólnej gotowości na wypadek zagrożeń, uregulowania prawne, politykę, planowanie i stan gotowości odnoszący się do zasobów istotnych dla życia, transportu, łączności, ochrony ludności i zdolności obronnych. Na podstawie kwestionariuszy międzynarodowy zespół przygotowuje raport zbiorczy z uwzględnieniem treści raportów postępu. Dokument ten jest rozpatrywany przez Radę.

4. *Raport o stanie gotowości cywilnej na wypadek zagrożenia* – jest opracowywany w ostatnim roku czteroletniego okresu planowania w celu: przedłożenia Radzie NATO oceny bieżących możliwości państw w obszarze gotowości cywilnej do wsparcia działań Sojuszu; oceny postępu i wskazania niedostatków w obszarach określonych przez SCEPC; opracowania szacunkowych danych o stanie gotowości NATO; uwypuklenia braków oraz wymogów określonych przez władze wojskowe.

5. *Ocenę władz wojskowych NATO* – jest sporządzana przez Komitet Militarny i przedkładana na stałej sesji Rady. Uwydatnia ona braki i niedostatki i jest ważnym czynnikiem dla rozwoju współpracy cywilno-wojskowej oraz wzajemnego zrozumienia[125].

Planowanie cywilne NATO jest zatem całokształtem działań preparacyjnych (przygotowawczych) cywilnej części aktywności Sojuszu. Jego misja sprowadza się do przygotowania przedsięwzięć na rzecz: zapewnienia ochrony ludności i ratownictwa we wszystkich stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa i Sojuszu; utrzymania stosownego poziomu wspierania (moralnego i materialnego) działań sił zbrojnych w czasie pokoju, w okresie kryzysu i wojny, w tym misji pokojowych; zapewnienia akceptowalnego poziomu życia społecznego i gospodarczego w czasie kryzysu i wojny; przygotowania społeczeństwa do przeciwstawienia się zagrożeniom czasu pokoju i wyzwaniom współczesności; zagwaranto-

[125] *Załącznik do wytycznych ministerialnych NATO w sprawie planowania cywilnego*, „Biuletyn Szefa Obrony Cywilnej Kraju" 1997, nr 2.

wania ciągłości funkcjonowania istotnych instytucji publicznych (administracji) w okresie kryzysu i wojny; wspierania międzynarodowych akcji humanitarnych.

Gdyby owo planowanie odnieść do narodowych aspektów natury planistycznej, to nasuwa się jednoznaczny wniosek, iż w znaczącej części krajowym odpowiednikiem planowania cywilnego NATO jest Centralny Program Mobilizacji Gospodarki. Obejmuje on bowiem: *rzeczowe przygotowania mobilizacyjne realizowane w gospodarce narodowej w czasie pokoju; zaspokajanie podstawowych potrzeb bytowych ludności w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; zaspokajanie potrzeb sił zbrojnych, formacji OC oraz sil porządku publicznego przewidziane do realizacji w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; analizę potencjału ekonomiczno-obronnego podstawowych działów gospodarki narodowej.*

2. WSPARCIE CYWILNE SIŁ ZBROJNYCH

2.1. POTRZEBY SIŁ ZBROJNYCH W ZAKRESIE WSPARCIA PRZEZ SEKTOR CYWILNY

Jednym z elementów obrony cywilnej – a w ujęciu funkcjonalnym misji sektora cywilnego w obszarze obrony narodowej – jest wsparcie cywilne dla sił zbrojnych. Zadanie to pojawia się pośród celów planowania cywilnego NATO, a także, i głównie, stanowi przedmiot relacji zachodzących pomiędzy sektorem cywilnym a siłami zbrojnymi w wydaniu narodowym.

Problematyka wsparcia cywilnego udzielanego siłom zbrojnym nie jest niczym nowym dla polskiej rzeczywistości, tak samo jak wojskowego wsparcia władzom cywilnym. Jest jednak i w tym obszarze wiele kwestii mających charakter nowatorski i jakościowo inny, aniżeli do tej pory.

Pierwszym z postępowych elementów w tym obszarze jest fakt przewartościowania filozofii misji sektora cywilnego w dziedzinie obrony narodowej. Polega to na odejściu od traktowania owej misji jako zła koniecznego opartego na nakazie administracyjnym, na rzecz przyjęcia zasady współmierności powinności i korzyści płynących z realizacji tzw. zadań obronnych.

Drugą postępową wartością, wynikającą z rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, jest fakt wzrastającej roli środków (narzędzi) cywilnych w obronie narodowej. Nie tylko siły zbrojne, ale także dyplomacja, gospodarka, kultura i informacja są ważnymi środkami oddziaływania w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego.

Inną jeszcze wartość wnosi członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim. Planowanie cywilne na wypadek zagrożeń to domena aktywności specjalistów cywilnych obejmująca wiele obszarów wykraczających daleko poza świadczenie usług na rzecz sił zbrojnych.

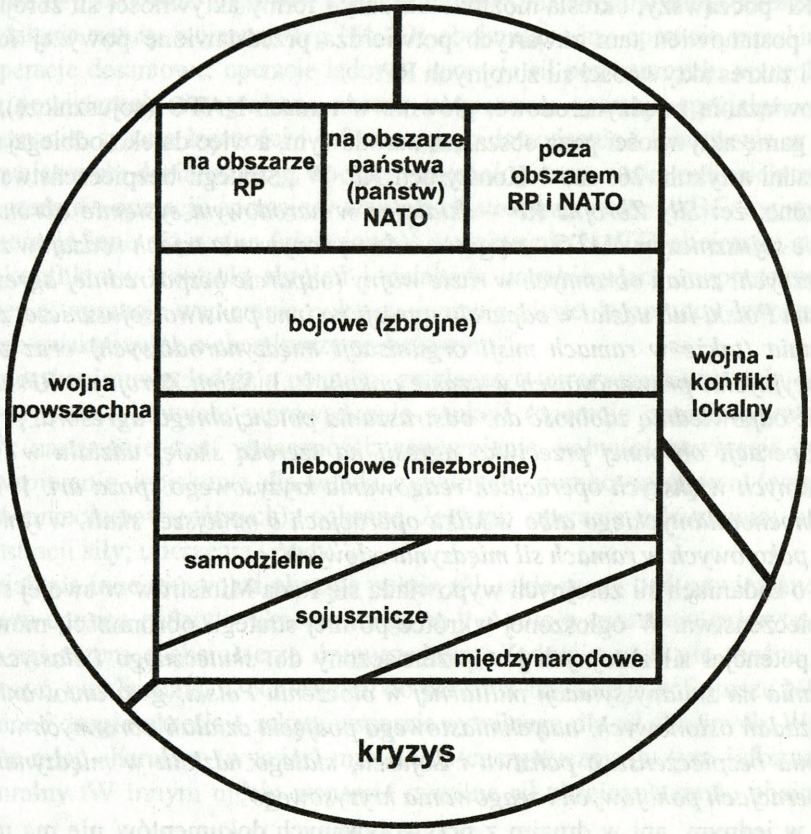
Wsparcie cywilne sił zbrojnych określa się rodzajami ich aktywności, a także potrzebami, których nie mogą zrealizować samodzielnie.

Pierwsze kryterium podejścia stanowią zadania sił zbrojnych danego państwa. W przypadku Polski, zadania sił zbrojnych możemy podzielić na realizowane w wymiarze narodowym, sojuszniczym oraz międzynarodowym, obejmującym inne działania niż natowskie (z mandatu ONZ, OBWE, wynikające z zobowiązań dwustronnych lub podejmowane indywidualnie).

W innym ujęciu zadania te mogą być realizowane w zależności od sytuacji możliwego zaangażowania SZ RP[1]. Mogą być zatem wypełniane w czasie wojny powszechnej, wojny – konfliktu lokalnego oraz w czasie kryzysu zarówno polityczno-militarnego, jak i o charakterze niemilitarnym[2].

Zadania sił zbrojnych można także określić wg miejsca ich realizacji, a więc obszaru RP, obszaru państwa (państw) NATO i poza nimi.

Mogą to być wreszcie zadania o charakterze bojowym (wojennym) lub niebojowym (w terminologii NATO – innym niż wojna).



Oprac. W. K.

Rys. 2.1. Formy, obszary i zakres aktywności sił zbrojnych stanowiące podstawę określenia przedsięwzięć wsparcia cywilnego

[1] Kryterium takie stosowano podczas określania strategii użycia SZ RP i ich zadań w temacie naukowym pk. „KAPPA". Zob. *Strategiczne wykorzystanie sił zbrojnych w czasie kryzysu i wojny. Założenia i zasady strategii użycia SZ RP. Zadania sił zbrojnych* C. Rutkowski, [w:] *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku*, „KAPPA" B. Balcerowicz (kier. nauk.) AON, Warszawa 1999 [dalej cyt.: „KAPPA"].

[2] Część zadań w czasie kryzysu, a może nawet większość z nich, może być realizowana w stanie prawnym, określanym jako czas pokoju.

Podstawowym dokumentem określającym przeznaczenie SZ RP jest ustawa zasadnicza:

Art. 26.1. Siły zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodległości jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.

Z zapisu tego nie wynikają zadania związane z wypełnieniem zobowiązań sojuszniczych oraz międzynarodowych. Można więc uznać, że źródłem prawa w Polsce są: Konstytucja, ustawy, **ratyfikowane umowy międzynarodowe** oraz rozporządzenia, a także (na określonym obszarze) akty prawa miejscowego.

Szereg aktów prawa państwowego, od ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP począwszy, określa możliwe obszary i formy aktywności sił zbrojnych. Synteza postanowień tam zawartych potwierdza przedstawione powyżej formy, obszary i zakres aktywności sił zbrojnych RP.

Zobowiązania międzynarodowe, głównie w ramach NATO (sojusznicze), rozszerzają gamę aktywności poza obszarem narodowym, a więc daleko odbiegających od wykładni artykułu 26. ust. 1 Konstytucji RP. W „Strategii bezpieczeństwa RP" stwierdzono, że: *Siły Zbrojne RP – działając w narodowym systemie obronności i systemie sojuszniczym NATO – są gotowe do wykonywania trzech rodzajów zadań strategicznych: zadań obronnych w razie wojny (odparcie bezpośredniej agresji na terytorium Polski lub udział w odparciu agresji na inne państwo sojusznicze, zadań reagowania (także w ramach misji organizacji międzynarodowych) oraz zadań stabilizacyjnych i prewencyjnych w czasie pokoju* [...]. *Siłom Zbrojnym RP należy zapewnić odpowiednią zdolność do: odstraszania potencjalnego agresora, prowadzenia operacji obronnej przeciwko agresji na szeroką skalę, udziału w dwóch jednoczesnych większych operacjach reagowania kryzysowego spoza art. V Traktatu Północnoatlantyckiego albo w kilku operacjach o mniejszej skali, w tym operacjach pokojowych w ramach sił międzynarodowych*[3].

Tak o zadaniach sił zbrojnych wypowiada się Rada Ministrów w swojej strategii bezpieczeństwa. W ogłoszonej wkrótce po niej strategii obronności, mówi się zaś, że potencjał sił zbrojnych jest przeznaczony do: *skutecznego i elastycznego reagowania na zmiany sytuacji militarnej w otoczeniu Polski; gwarantowania realizacji zadań osłonowych; natychmiastowego podjęcia działań obronnych w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i Sojuszu; stałego udziału w międzynarodowych operacjach pokojowych i reagowania kryzysowego*[4].

Ani w jednym, ani w drugim z przywoływanych dokumentów nie ma mowy o zadaniach sił zbrojnych w zakresie ochrony ludności, bezpieczeństwa ekologicznego lub bezpieczeństwa i porządku publicznego, mimo iż prawo polskie zagadnienia te precyzyjnie opisuje[5].

Tymczasem NATO podejmuje pilne działania w celu wzmocnienia zdolności reagowania w sytuacji katastrof (klęski naturalne, katastrofy techniczne, awarie),

---

[3] *Strategia bezpieczeństwa...* s. 13.

[4] Zob. *Strategia obronności...* s. 11.

[5] Zob. W. Kitler, *Siły zbrojne a obrona cywilna (niemilitarna). Wybrane aspekty wojskowego wsparcia dla władz cywilnych*, studium – cz. 1, AON, Warszawa 1999, s. 33 – 44 oraz s. 64 – 70.

tworząc, omówione w rozdziale „Ochrona ludności", jednostki reagowania i stosowne struktury w ramach Kwatery Głównej. Zatem siły zbrojne, jako narzędzie polityki bezpieczeństwa państwa, mogą realizować zadania: *natury bojowej* (orężnej), co w NATO określa się zadaniami (operacjami) wojennymi; *natury niebojowej* (nieorężnej), określane w NATO jako operacje inne niż wojna[6].

W szerszym ujęciu, dotyczącym nie tylko sił zbrojnych, lecz całego systemu wojskowego, misje te mogą obejmować: misje pokojowe (NATO, OBWE, ONZ), odstraszanie i obronę państwa oraz udział w obronie wspólnej NATO, koordynacje wojskowych i cywilnych przygotowań i działań w obronie narodowej, wsparcie władz i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń, tworzenie przez powszechne wychowanie i szkolenie wojskowe więzi państwowych, narodowych i społecznych[7].

Działania natury wojennej (wg NATO) obejmują m.in.: operacje morskie; morskie operacje desantowe; operacje lądowe; operacje sił powietrznych; kontrolę przestrzeni powietrznej; zintegrowaną obronę powietrzną; operacje specjalne; wywiad i rozpoznanie; system łączności i informacyjny; dowodzenie i kierowanie w działaniach wojennych; dezinformację; operacje psychologiczne; walkę radioelektroniczną; bezpieczeństwo operacji; operacje w warunkach stosowania broni ABC; logistykę[8].

Operacje inne niż wojna (niebojowe)[9] w doktrynie NATO obejmują: zapobieganie konfliktom; kontrolę zbrojeń i działania zapobiegające rozprzestrzenianiu uzbrojenia; operacje wspierania pokoju; operacje niesienia pomocy humanitarnej; operacje ewakuacyjne o charakterze niebojowym[10].

Amerykanie uwzględniają ponadto: zwalczanie terroryzmu; wsparcie dla operacji antynarkotykowych; wprowadzenie sankcji (operacje przechwytywania na morzu); narzucanie stref wyłączności; zapewnienie wolności nawigacji i przelotów; wspieranie wojskowe dla władz cywilnych; pomoc narodową (wspieranie działań przeciwpowstańczych); ochronę żeglugi; operacje odzyskania; operacje demonstracji siły; uderzenia i rajdy[11].

Działania inne niż wojna ukazują pełnię ról, jakie mogą być powierzane siłom zbrojnym danego państwa. Czasem mogą to być role o znaczeniu priorytetowym, innym zaś razem o charakterze drugorzędnym. Żadnej z nich nie można jednak wykluczyć, tym bardziej w odniesieniu do państwa aktywnego w Sojuszu NATO.

Jedne i drugie określają zakres wsparcia cywilnego dla sił zbrojnych. Wsparcie to może mieć charakter (wymiar) materialno-energetyczny (w tym informacyjny) lub moralny. W innym ujęciu wsparcie cywilne sił zbrojnych może obejmować:

---

[6] Zob.: *Doktryna operacyjna wielonarodowych połączonych sił Sojuszu AJP-01/AJP-1(A)*, opr. zb. w ramach tematu nr 99 – 121; *Wspólna doktryna dla operacji wojskowych innych niż wojna (USA)*, (Joint Pub 3-07), 16 czerwca 1995.

[7] Z wystąpienia J. Marczaka na konferencji zorganizowanej przez MON w AON w dniu 7 maja 2001 r., nt: *Kierunki przebudowy systemu wojskowego RP w świetle wymagań i potrzeb sojuszniczych.*

[8] Zob. *Doktryna operacyjna...* wyd. cyt.

[9] Operacje militarne inne niż wojna [Military Operations other ther War] MOOTW to działania, w trakcie których możliwości militarne (wojskowe) wykorzystuje się do celów innych niż działania bojowe na wielką skalę, kojarzone z wojną, Zob. tamże, s. 243.

[10] Tamże, s. 244.

[11] Zob. *Wspólna doktryna...* (USA)... s. 24.

wsparcie operacyjne; wsparcie logistyczne; wsparcie informacyjne; wsparcie moralne (religijne, psychologiczne, edukacyjne, wymiar sprawiedliwości itd.).

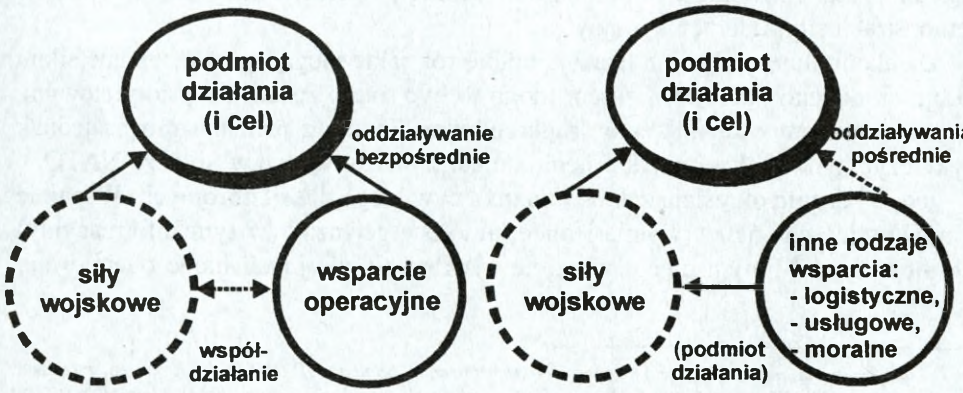
Wsparcie operacyjne – to działania specjalistycznych sił i środków cywilnych, które wspierają siły wojskowe w osiąganiu ich głównego celu. Wsparcie to w zasadzie nie odbiega swą postacią od właściwych działań militarnych.

Wiele sił cywilnych (służb, inspekcji, policji i straży) posiada zdolności do wykonania tych samych lub podobnych, co siły wojskowe zadań. Mogą to być m.in.: siły i środki wywiadu i kontrwywiadu, siły medyczne, sanitarne i weterynaryjne, łączności, ochrony środowiska, policyjne, transportu, a także szereg innych reprezentujących sektor cywilny – z pozarządowymi włącznie.

Istnieje delikatna granica pomiędzy wsparciem operacyjnym a pozostałymi rodzajami wsparcia. I tak, dla przykładu, w operacji wojennej wsparcie medyczne może być wsparciem rozumianym jako usługowe. W razie zaś operacji niesienia pomocy humanitarnej, cywilne siły i środki medyczne będą wspierały siły zbrojne, realizując wraz z nimi cel główny operacji, będzie to więc wsparcie operacyjne.

Wsparcie operacyjne zatem służy wzmocnieniu działań sił wojskowych, a przedmiotem tegoż jest adresat danego typu działania. Pozostałe rodzaje wsparcia służą wzmocnieniu zdolności sił wojskowych, zatem podmiotem wsparcia są siły wojskowe (zob. rys. 2.2).

Wsparcie logistyczne – to działania władz cywilnych mające na celu udostępnienie siłom wojskowym pomocy materialnej i usługowej w rejonie działań, by zapewnić pomyślne wykonanie ich misji.



Oprac. H. S.

Rys. 2.2. Różnice pomiędzy wsparciem operacyjnym a innymi rodzajami wsparcia

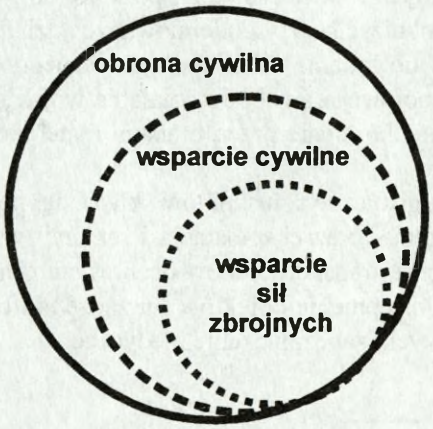
Wsparcie informacyjne – to działania władz cywilnych mające na celu udostępnienie siłom wojskowym urządzeń i nośników informacji oraz niezbędnych wiadomości do wykonania ich misji.

Wsparcie moralne – to działania władz cywilnych mające na celu udzielenie wsparcia siłom wojskowym w odniesieniu do edukacji, posług religijnych, uzyskania społecznej akceptacji, ochrony ofiar i poszkodowanych, a więc w całym obszarze społecznym celu i skutków działania sił zbrojnych.

2.2. WSPARCIE CYWILNE ELEMENTEM AKTYWNOŚCI SEKTORA CYWILNEGO W OBRONIE SOJUSZNICZEJ I NARODOWEJ

Definiując obronę cywilną przedstawiliśmy wsparcie cywilne jako jedną z misji sektora cywilnego w obszarze obrony cywilnej – podsystemu obrony narodowej. Zdajemy sobie zatem sprawę, że to wsparcie jest tylko częścią szerszego zjawiska, które w NATO określa się jako „civil emergency planning", a w Polsce nazywa gotowością obronną sektora cywilnego lub – precyzyjniej – zadaniami obronnymi. Często też narodowe zadania obronne utożsamiamy z powinnościami sektora cywilnego określonymi ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP i innymi przepisami szczegółowymi z uchwałami KOK włącznie[12].

Sektor cywilny realizuje przedsięwzięcia w dziedzinie obrony narodowej, które określiliśmy jako obronę cywilną lub inaczej – niemilitarną. Jednym z jej elementów jest wsparcie cywilne określonych ustawowo sił i środków rządowych (siły resortu obrony spraw wewnętrznych i administracji, UOP...). Elementem zaś tego wsparcia będzie wsparcie sił zbrojnych własnych i sojuszniczych – w układzie koalicyjnym (rys. 2.3).



Oprac. H. S.

Rys. 2.3. Wsparcie sił zbrojnych pośród pojęć nadrzędnych

[12] Zob. J. Marczak (kier. nauk.) *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny* [w:] B. Balcerowicz (kier. nauk.), *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku KAPPA*, AON, Warszawa 1999.

2.2.1. Wsparcie pobytu i działań wojsk sojuszniczych na terytorium Polski (HNS – host nation support – wsparcie przez państwo-gospodarza)

W świetle dostępnych dokumentów wsparcie ze strony państwa-gospodarza[13] stanowi uzupełnianie na miejscu potencjału i możliwości przybywających na jego terytorium sił sojuszniczych. Obejmuje udostępnienie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochronę wojsk i obiektów w celu skrócenia czasu i zwiększenia wielkości dostaw.

HNS jest definiowane w NATO jako *cywilna i wojskowa pomoc świadczona w czasie pokoju, w sytuacjach kryzysowych i podczas konfliktów przez państwo, na którego terytorium przemieszczają się (także w tranzycie) lub są rozmieszczone i działają siły i organizacje NATO. Zakres realizowanych przedsięwzięć (pomocy) regulują zobowiązania wynikające z porozumień w ramach Sojuszu lub z dwustronnych bądź wielostronnych umów zawartych między „państwem gospodarzem" oraz organizacją NATO (dowódcami NATO) i państwem/państwami wysyłającymi wojska*[14].

Wsparcie udzielane przez państwo przyjmujące powinno objąć: udzielenie pomocy (ułatwień) w czasie przyjęcia na granicy państwa; zapewnienie swobody przegrupowania do rejonu operacji, rozmieszczenia wojsk w terenie i działań; dostarczenie niezbędnych materiałów, usług i pomocy.

Zgodnie z założeniami logistyki NATO wsparcie dla sojuszników realizuje się głównie siłami wojskowymi, z wykorzystaniem zasobów wojskowych. Równocześnie dąży się do maksymalizacji wyzyskania możliwości środków cywilnych – jeśli jest to celowe, realne, dostępne na czas i korzystne finansowo. Użycie zasobów cywilnych, wiąże się bowiem z angażowaniem gospodarki gospodarza (niekiedy z jej mobilizacją) i jest łatwo dostępne raczej w rejonach uprzemysłowionych, przy czym sięganie do cywilnych źródeł zasilania, pozwala utrzymywać nienaruszone zasoby własne wojska i obniżać koszty podejmowanych działań.

HNS obejmuje głównie zadania wsparcia logistycznego. Jego celem jest podtrzymywanie zdolności bojowej i swobody działania wojsk sojuszniczych, zaspokojenie ich potrzeb oraz uchronienie przed brakami materiałowymi uniemożliwiającymi wykonanie zadań.

Na zabezpieczenie logistyczne sojuszników składa się: pozyskiwanie, magazynowanie, transport i rozdział oraz eksploatacja i remonty wszelkich środków zaopatrzenia (w tym sprzętu); transport stanów osobowych i materiałów oraz kierowanie ruchem wojsk; udostępnienie obiektów i urządzeń infrastruktury; świadczenie usług socjalno-bytowych; zabezpieczenie medyczne.

---

[13] *Gospodarz* – to: „1) właściciel [...]; 2) pan domu, osoba sprawująca funkcje pana domu (szczególnie w stosunku do gości) [...]; 3) ktoś, kto zarządza, rządzi czymś, np. jakimś zakładem, województwem, państwem itp., czuwa nad gospodarką tych jednostek [...]". *Słownik języka polskiego*, t. 1, PWN, Warszawa 1978, s. 683 – 684.

[14] Zob.: NATO AAP(U) – *Słownik terminów i definicji NATO (angielsko-polski)*, MON BWSN 1998, s. 154; MC 334/1: *Zasady i polityka NATO odnośnie państwa goszczącego – gospodarza*, s. 6; ALP-9 (B): *Doktryna logistyczna sił lądowych* (Stanag 2406), s. 204a i 1001c.

Ważne jest przy tym, aby zaopatrzenie i urządzenia pomocnicze były dostarczane w potrzebnych ilościach, we właściwym czasie, we wskazane miejsca oraz w należytej jakości (w stanie użyteczności). Zwłaszcza sprawa jakości zasługuje na naszą szczególną uwagę, gdyż sojusznicy dopuszczają do eksploatacji (wykorzystania) tylko materiały posiadające certyfikat jakości z serii ISO 9000.

Oprócz funkcji logistycznej HNS jest równocześnie specyficzną formą współpracy cywilno-wojskowej[15]. Dokument MC 334/1 wyraźnie wskazuje na przykład, że cele HNS są węższe od celów CIMIC (Civil/Military Co-operation – współpraca cywilno-wojskowa), przy czym do zadań współpracy cywilno-wojskowej należy m.in. tworzenie korzystnych warunków do planowania i realizacji HNS[16]. Współpraca ta jest narzędziem, za którego pomocą dowódcy sił NATO nawiązują i utrzymują na terenie państwa-gospodarza formalne stosunki (relacje) z miejscowymi władzami, przedstawicielami partii politycznych, administracji publicznej, społecznościami oraz międzynarodowymi, rządowymi i pozarządowymi, organizacjami[17].

Celem CIMIC jest prowadzenie współpracy zapewniającej tworzenie warunków zapewniających materialną i militarną przewagę nad przeciwnikiem.

Inna definicja określa, że CIMIC to *zasady i przedsięwzięcia, które wspierają* [...] działania wojsk Sojuszu[18]. Dlatego wykładowcy szkoły SHAPE w Oberammergau twierdzą, że: *różnica pomiędzy zadaniami HNS i CIMIC jest płynna i trudna do określenia*[19]. Ponadto uważają oni, że rola państwa-gospodarza (HNS) polega raczej na dostarczeniu, a dokładniej – *na wskazaniu* cywilnych źródeł zaopatrzenia i usług, natomiast rolą CIMIC jest *zapewnienie* dostępu do cywilnych producentów (dostawców) i usługodawców oraz ***uzyskanie*** potrzebnych świadczeń.

Dokument MC 334/1 podkreśla (co nie zawsze jest dostrzegane), że zadania wykonywane przez organy państwa przyjmującego, które zapewniają głównie zabezpieczenie logistyczne, obejmują jednak znacznie szersze obszary niż tylko logistyka, np.: zapewnienie udogodnień, obsługi i usług, takich jak ochrona rejonów oraz zabezpieczenie administracyjne[20].

Wykaz zasobów i usług, które dowódcy Sojuszu (i organy państw wysyłających wojska) powinny brać za podstawę do planowania potrzeb, a władze państwa przyjmującego do oceny możliwości ich zapewnienia w ramach HNS, zawierają obie doktryny wojsk lądowych NATO – logistyczna i taktyczna[21].

Prezentowane niżej kategorie potrzeb i ich asortyment należy traktować jako wytyczne ukazujące zalecane przez NATO kierunki oraz problematykę organizacyjnych i materiałowych przygotowań w Polsce.

---

[15] W. Drążczyk, *Zasady, procedury i zakres udziału logistyki sił powietrznych państwa-gospodarza w zabezpieczeniu przyjmowanych wojsk NATO (Host Nation Support – HNS)*, AON, Warszawa 1999, s. 9.

[16] MC 334/1, p. 4 i 7.

[17] Według wykładowców szkoły SHAPE w Oberammergau (RFN). Notatki S. Dębickiego (SOW) z kursu tamże.

[18] Zob. AJP-1(A), s. 2103.

[19] Notatki ze szkoły SHAPE.

[20] Zob. MC 334/1, s. 8.

[21] Zob.:ATP-35(B), s. 282; ALP-9(B), s. 304.

W przyszłości, w ramach spełniania funkcji państwa-gospodarza, Polska powinna osiągnąć gotowość do:

– udostępnienia portów, lotnisk, dróg i szlaków kolejowych wraz z towarzyszącą im infrastrukturą, zapewnienia ochrony, usuwania ewentualnych zniszczeń i remontów (napraw); kierowania ruchem wojsk i transportów zaopatrzenia; udostępniania rejonów na rozmieszczenie i pobyt wojsk wraz z niezbędną stacjonarną infrastrukturą kwaterunkowo-usługową; zaopatrywania przybyłych wojsk w powszechnie stosowane środki: wodę, żywność, benzyny, oleje napędowe i niektóre smary. Dostawy można będzie rozszerzyć na umundurowanie, uzbrojenie, narzędzia, części zapasowe, pojazdy, środki saperskie i amunicję; udzielania ograniczonej pomocy w obsługiwaniu i remoncie sprzętu (dziś jesteśmy przygotowani do obsługi sprzętu własnego, który różni się znacznie od sojuszniczego); świadczenia szerokiego zakresu usług, w tym: dostarczania map; usług pralniczych, kąpielowych, handlowych, pocztowych, pozyskiwania (dostarczania) siły roboczej, usług pogrzebowych;

– udzielania ograniczonej pomocy w zabezpieczeniu medycznym, które w NATO jest zazwyczaj realizowane w układzie narodowym; pomocy w zawieraniu lokalnych kontraktów z cywilnymi dostawcami środków zaopatrzenia i usług; pośrednictwa i pomocy w księgowaniu i finansowaniu dostaw oraz rozliczaniu ewentualnych roszczeń.

Obok tego – w ramach pomocniczych działań bojowych jednostek polskich, które będą towarzyszyć (asystować) siłom sojuszniczym – mogą być realizowane: terytorialne rozpoznanie wojskowe i informowanie operacyjne; zabezpieczenie inżynieryjne (zwłaszcza przepraw przez przeszkody wodne, torowanie dróg i usuwanie niewybuchów); działania porządkowe żandarmerii oraz ochrona wojsk i obiektów w rejonach tyłowych; udostępnienie stacjonarnej sieci łączności; pomoc w ewakuacji jeńców wojennych.

Doświadczenia innych państw NATO uzmysławiają nie tyle potrzebę, co wręcz konieczność rozszerzenia powyższego zestawu o dodatkowe zadania dla państwa-gospodarza, tyle, że tym razem podejmowane we własnym (Polski) interesie[22].

Zdaniem autorów powinny one obejmować: dostarczanie sojusznikom informacji wojskowych, gospodarczych i społecznych o rejonach działań; ochronę interesów państwa goszczącego i jego obywateli; dążenia do minimalizowania ewentualnych zniszczeń wojennych; tworzenie we współpracy z prasą, radiem i telewizją klimatu przychylności dla goszczonych wojsk.

Reasumując stwierdzić należy, że polskie HNS powinno obejmować nie tylko zaopatrzenie, usługi i infrastrukturę (czyli zabezpieczenie logistyczne), ale także dostarczenie sojusznikom innych „produktów", jakimi są informacje, swoboda działania, bezpieczeństwo i poparcie społeczne.

---

[22] Na te aspekty współpracy państwa-gospodarza z sojusznikami zwraca uwagę G. Rüddennklau: *Ein langer, beschwerlicher Weg. Vertragliche Regelungen über die Aufteilung der Zuständigkeiten und die Zusammenarbeit zwichen Nationalen Befehlshabern und NATO Befehlshabern –auf deutchem Hoheitsgebiet in Krieg. Koncept, Entschehungsgangund Sachstand*, „Truppenpraxis" 1989, nr 2, s. 115 – 120.

2.2.1.1. Zasady HNS

Obowiązki państwa-gospodarza Polska powinna spełniać na podstawie jednolitych zasad (uzgodnień) obowiązujących w całym Sojuszu. Ustala je dokument MC 334/1.

W zakresie działalności dotyczącej HNS NATO wyróżnia osiem zasad, z których siedem stanowią zasady obowiązujące jednocześnie w sojuszniczej logistyce.

Do zasad regulujących procesy HNS należą:

1. ***Odpowiedzialność*** – stanowiąca, że wspólną odpowiedzialność za przygotowanie i realizację HNS podczas wszelkiego rodzaju działań ponoszą: państwo członkowskie NATO oraz władze Sojuszu.

2. ***Pozyskiwanie zasobów logistycznych*** – zasada uważa HNS za zasadnicze uzupełnienie organicznych sił i środków przybywających wojsk. Państwo-gospodarz ma za zadanie uzupełnić i wesprzeć siły Sojuszu w możliwie szerokim zakresie, ale **„opartym na ustawodawstwie narodowym, narodowych priorytetach oraz rzeczywistych możliwościach"**[23].

3. ***Kompetencje*** – dowódcy NATO posiadają uprawnienia do określania wymagań w zakresie HNS i są upoważnieni do zawierania umów w imieniu państwa, które wydzieliło wojska w skład kontyngentu.

Dowódcy NATO mają prawo określania wymagań odnośnie HNS. Natomiast dowódcy szczebla MNC (wyższego dowódcy NATO) są upoważnieni do negocjacji i podpisywania umów HNSA (Host Nation Support Agreement – porozumienie w sprawie wsparcia państwa-gospodarza) w imieniu krajów wysyłających, po uprzednim uzgodnieniu.

4. ***Współdziałanie*** – poszczególne państwa indywidualnie lub drogą umów wielostronnych (porozumień HNS) muszą zapewnić odpowiednie zasoby logistyczne swoim wojskom przeznaczonym do NATO.

5. ***Koordynacja*** – ze względu na potrzebę sprawnego działania wojsk oraz w celu uniknięcia rywalizacji w wykorzystaniu pozyskanych zasobów, istnieje potrzeba koordynacji tych przedsięwzięć na odpowiednim szczeblu NATO, jak również z organizacjami międzynarodowymi i państwami spoza Sojuszu (co – zauważmy – należy do CIMIC).

6. ***Ekonomiczność*** – przygotowanie HNS musi zapewnić nie tylko najlepsze i najodpowiedniejsze, ale również ekonomiczne (najmniej kosztowne) wykorzystanie odpowiadających wymaganiom zasobów.

7. ***Jasność (przejrzystość) sytuacji*** – wszyscy zainteresowani muszą mieć pełen dostęp do informacji z zakresu HNS w sprawach ich dotyczących.

Przedstawione zasady, znowelizowane w latach 1992 – 1994, już wykorzystują wnioski z misji realizowanych przez NATO w mijającym dziesięcioleciu. Uwzględniają ewolucję warunków planowania i realizacji HNS, jaka się dokonała w porównaniu do sytuacji z okresu „zimnej wojny". Widoczny jest wzrost wymagań w zakresie elastyczności wariantów dostarczanego wsparcia, dążenie do przy-

[23] ALP-12, s. 106.4.

spieszania jego zapoczątkowania oraz – szczególnie mocno akcentowane – starania o ekonomizację procesu HNS[24]. Należy je także uwzględnić w procesie organizowania HNS przez Polskę.

2.2.1.2. Rola, funkcje i zadania stron – dostawców i użytkowników HNS

Obowiązki i funkcje stron w procesie przygotowania i wykorzystania HNS wynikają z wcześniej omówionych zasad.

Dokumenty doktrynalne NATO wyróżniają cztery kategorie (grupy) zadań, zwanych też kierunkami lub założeniami (policies): *główne*; *specyficzne – obowiązujące państwa wysyłające*; *specyficzne – dotyczące państwa goszczącego (gospodarza); specyficzne – realizowane przez dowódców NATO*[25].

Określają one rolę stron uczestniczących w planowaniu i realizacji HNS. Bardziej szczegółowe wytyczne można znaleźć w specjalistycznych wydawnictwach NATO, jakimi są poradniki dotyczące planowania i inne.

Reguły ogólne stanowią, że **odpowiedzialność za planowanie i realizację HNS ponoszą przede wszystkim kraj przyjmujący i wysyłający** we współpracy z odpowiednimi dowódcami NATO. Wyżsi dowódcy NATO (szczebla MNC) lub wyznaczeni przez nich podwładni, odpowiadają za koordynację planowania HNS w zakresie organizowania wsparcia dla sił wielonarodowych.

Gdy kraj wysyłający nie został określony, za planowanie HNS odpowiedzialność ponoszą: kraj przyjmujący i MNC (lub jego wyznaczeni podwładni).

Dla rozpatrywanych tu spraw, pierwszorzędne znaczenie ma wytyczna stanowiąca, że planowanie HNS ma być tak szczegółowe, jak to jest możliwe, przy czym powinno być co najmniej wystarczające. Podkreślono, że dotyczy to zwłaszcza użycia środków cywilnych. Równocześnie, z uwagi na wielość możliwych wariantów zaangażowania Sojuszu, dopuszczono – w tej sytuacji zrozumiałą – ogólnikowość w planowaniu HNS.

Zwraca się jednak uwagę, że **planowanie możliwości HNS jest zawsze nieodłączną częścią procesu planowania użycia sił Sojuszu**. Stosowane przy tym procedury planowania powinny być maksymalnie standaryzowane, aby zapewnić dynamiczną i elastyczną realizację wszelkich potrzeb operacyjnych.

Powyższe – jakże istotne dla naszych potrzeb – spostrzeżenia dopełniają następujące **szczegółowe obowiązki państwa przyjmującego:**

1) informować kraje wysyłające i odpowiednich dowódców NATO o swoich możliwościach w zakresie realizacji HNS (stosownie do szczegółowych i ogólnych wymagań) oraz o istotnych zmianach własnych możliwości;

2) zapewnić współpracę i koordynację pomiędzy własnym sektorem wojskowym i cywilnym w celu możliwie najlepszego wykorzystania dostępnych (w rzeczywistości ograniczonych) sił i środków HNS;

3) przejrzeć i znowelizować własne (dotychczasowe, narodowe) podstawy legislacyjne i zasady (założenia) planowania dla ułatwienia (w maksymalnym zakre-

[24] Zob. MC 334/1, s. 9.
[25] Tamże, s. 10 – 14.

sie) wykorzystania zasobów cywilnych dla potrzeb HNS już we wczesnych fazach kryzysu, zwłaszcza w zakresie udostępnienia środków transportu i linii komunikacyjnych, infrastruktury oraz rejonów i urządzeń potrzebnych celem rozwinięcia wojsk Sojuszu;

4) zachować kontrolę nad posiadanymi zasobami HNS, chyba że takiej kontroli się zrzeknie (co uważa się często za błąd polityczny, społeczny i wojskowy, którego następstwa trudno przewidzieć).

Kolejne zadania dla RP można wyprowadzić pośrednio z obowiązków państw wysyłających wojska oraz z obowiązków dowódców NATO. Zaliczymy do nich:

a) przyjęcie od zainteresowanych państw zapotrzebowania na wsparcie i wymogi z nimi związane, a od dowódców NATO priorytety ich realizacji;

b) wdrażanie zmian zgłoszonych do zapotrzebowań i wymogów;

c) negocjowanie refundacji poniesionych nakładów (kosztów).

Przedstawiona analiza zadań (obowiązków i czynności) państwa-gospodarza daje ogólną orientację w zakresie ról, które jego organy powinny spełniać w procesie planowania, przygotowania i realizacji HNS.

Narodowe zarządzanie HNS stanowi kompleksową działalność. Przy jego analizie są możliwe dwa podejścia: „instytucjonalne" i „funkcjonalne"[26].

Pojmując HNS instytucjonalnie mamy na myśli instytucje i organizacje, którym powierzono przygotowanie i realizację wsparcia. Podejście funkcjonalne nawiązuje natomiast do działań, które służą zaplanowaniu i dostarczeniu (pozyskaniu) HNS, tzn. wszystkich czynności, koniecznych do zrealizowania zadań powyższych organizacji lub – ujmując rzecz szerzej – procesu HNS.

Zarządzanie HNS przez organy państwa przyjmującego jest w komplementarnym stosunku do podstawowych jego funkcji rzeczowych: określenia potrzeb, wskazania źródeł ich zaspokojenia, dostaw i usług, księgowania, finansowania i rozliczania roszczeń. Samo stanowi kompleksową działalność, która zespala w sieć zależności proces HNS i uruchamia oraz reguluje całość funkcji rzeczowych.

Warunkiem dostarczenia przez państwo-gospodarza skutecznego wsparcia dla goszczonych wojsk jest współdziałanie i dobre zharmonizowanie funkcji rzeczowych i funkcji zarządzania HNS: planowania, organizowania, przygotowania kadr, kierowania, kontroli i informowania.

Przedstawione funkcjonalne podejście do zarządzania HNS zmusza do postrzegania organów państwa-gospodarza jako właściciela, dysponenta i koordynatora wykorzystania narodowych zasobów.

Wydaje się, że określone organy gospodarza mogą występować w następujących rolach (chyba, że władze państwowe zdecydują inaczej):

1) **reprezentanta** określonego szczebla interesów państwa i jego obywateli w kontaktach z sojusznikami oraz w ramach wewnątrzpaństwowej współpracy cywilno-wojskowej;

---

[26] Zob. H. Steinmann, G. Schreyoegg, *Zarządzanie. Podstawy kierowania przedsiębiorstwem. Koncepcje, funkcje, przykłady*, Wrocław 1998, s. 18 – 33.

2) **organizatora**, twórcy lub współtwórcy narodowego systemu HNS, inicjatora nowych (doskonalszych) rozwiązań, kontrahenta zainteresowanych organów sojuszniczych, z którymi uzgadnia potrzeby i warunki wsparcia, po czym – tym razem już na gruncie krajowym – planuje i koordynuje proces wdrażania świadczeń, we współpracy z lokalnymi dostawcami i usługodawcami;

3) **łącznika** (pośrednika) w kontaktach między zainteresowanymi organami NATO a właściwymi organami sił zbrojnych RP. Trudno opisać wszystkie czynności, które będą realizowane. Na pewno obejmą one wskazywanie zainteresowanym właściwych partnerów do rozmów, tłumaczenia na obce języki, utrzymanie punktów informacyjnych i kontaktowych, rejestrację (przekazywanie) zapotrzebowań i warunków ich realizacji, rejestrację (księgowanie) dostaw i usług, udział w rozliczaniu kosztów oraz pośrednictwo w rozpatrywaniu ewentualnych roszczeń;

4) **informatora**, który nieprzerwanie zbiera i przyjmuje określone informacje o wewnętrznych (narodowych) i międzysojuszniczych aspektach HNS, interpretuje je i przekazuje zainteresowanym, współdziałającym organom;

5) **rzecznika** reprezentującego organ w kontaktach zewnętrznych, zwłaszcza o charakterze informacyjnym, np. w kontaktach z mass mediami;

6) **dysponenta narodowych zasobów (zarządzającego HNS)**, który, na określonym szczeblu, w zakresie posiadanych uprawnień, negocjuje wsparcie, wyważa zapotrzebowania sojuszników z narodowymi możliwościami oraz rozdziela posiadane zasoby.

2.2.1.3. Reguły korzystania z zasobów cywilnych

Korzystanie z zasobów cywilnych kraju-gospodarza pozwala kompensować siły i środki logistyki wydzielonego kontyngentu NATO, redukuje ilość zabieranego przezeń sprzętu i zapasów oraz zwiększa możliwości realizacji zadań zabezpieczenia logistycznego. Istotne znaczenie ma również efekt ekonomizacji – zwiększenie możliwości przy zmniejszeniu kosztów i zachowaniu wymaganej jakości.

Dowodzi tego wieloletnie doświadczenie sojuszników Polski, które wykazało, że część zadań logistycznych może być skutecznie realizowana na obszarze działań przez specjalistyczne przedsiębiorstwa i organizacje cywilne, wykorzystujące miejscową siłę roboczą, stacjonarną infrastrukturę i występujące środki materiałowe. Dlatego w nowoczesnej logistyce NATO występuje wymóg wykorzystywania zasobów miejscowych (use of local resources).

Ich wyzyskanie opiera się na trzech założeniach:

1) potrzeby i możliwości zasobów wojskowych i cywilnych powinny być zbilansowane. Za wykorzystaniem sił i środków cywilnych muszą przemawiać określone korzyści lub ułatwienia (zwiększenie możliwości, uzupełnienie niedostatków logistyki wojskowej, zysk na czasie, korzyści finansowe itp.);

2) korzystanie z zasobów cywilnych musi być legalne, tzn. oparte na prawie państwa przyjmującego. Jego ustawodawstwo powinno regulować realizację świadczeń osobistych i rzeczowych na korzyść wojsk sojuszniczych od chwili ich przybycia;

3) zasoby cywilne i wojskowe wykorzystuje się łącznie, gdyż mają one charakter komplementarny i uzupełniają się nawzajem, zwiększając możliwości wspieranych wojsk.

Zakres korzystania przez wojska ze świadczeń cywilnych będzie uzależniony przede wszystkim gwarancją (pewnością) ich uzyskania. Dają ją umowy i porozumienia zawierane z państwem przyjmującym oraz kontrakty z cywilnymi dostawcami.

Do podstawowych świadczeń, które mogą być dostarczane przez cywilnych kontrahentów, można zaliczyć: transport kolejowy i samochodowy (przewozy); prace za- i wyładunkowe w portach morskich, na lotniskach i stacjach kolejowych; tworzenie składów i magazynów; obsługę, ewakuację techniczną i remonty pojazdów samochodowych i niektórych urządzeń; udostępnianie terenów i obiektów infrastruktury cywilnej na rozmieszczenie wojsk i urządzeń oraz do parkowania pojazdów; udostępnienie urządzeń i linii telekomunikacyjnych oraz automatycznego przetwarzania danych; usługi socjalno-bytowe (żywienie, łaźnie, pralnie), komunalne (wywóz śmieci i oczyszczanie ścieków) oraz kulturalno-rekreacyjne; prace i usługi kwaterunkowo-budowlane; zaopatrzenie w artykuły codziennego użytku (środki konsumpcyjne) – żywność, wodę, energię elektryczną, paliwo, materiały budowlane itp.

Zakres wykorzystania przedstawionych dóbr i usług będzie zróżnicowany i uzależniony zarówno od warunków i rodzaju działań wspieranych wojsk, jak i możliwości pozyskania dostaw i usług w konkretnych rejonach.

Szczególnie szerokie możliwości korzystania z zasobów cywilnych wystąpią w czasie przemieszczania i rozmieszczania wojsk w rejonach wyjściowych i odtwarzania gotowości, mniejsze natomiast w trakcie działań, zwłaszcza bojowych, te ostatnie bowiem powodują określone zagrożenia dla bezpieczeństwa cywilnych kontrahentów, co należy zawsze mieć na uwadze. W określonych sytuacjach może więc zaistnieć potrzeba wydzielenia specjalnych sił wojskowych do ochrony i obrony wykorzystywanych w ramach HNS cywilnych sił, zasobów i obiektów (urządzeń) infrastruktury. Tym niemniej cywilne jednostki organizacyjne i ich personel muszą być dostatecznie samowystarczalne w zakresie zapewnienia potrzeb bytowych, łączności, opieki medycznej, środków obrony przeciwchemicznej, ochrony przeciwpożarowej i wart.

Przyjęte przez NATO koncepcje kontraktowania dostaw i usług logistycznych u kontrahentów cywilnych opierają się na wieloletnich doświadczeniach sojuszników z organizowania HNS na terytorium RFN oraz w czasie misji realizowanych na Bałkanach. Główne znaczenie ma jednak dorobek praktyki kontraktowania dostaw i usług przez amerykańskie siły zbrojne, które z grona członków Sojuszu wydają się być w tej dziedzinie najbardziej doświadczone[27].

Podstawowymi rodzajami kontraktów są: kontrakty doraźne i kontrakty zawierane zawczasu (w sposób planowy).

Kryterium podziału stanowi znajomość składu, zadań i rejonu przyszłych działań kontyngentu NATO oraz (a z naszego punktu widzenia – przede wszyst-

[27] Zob. W. Drążczyk, *Założenia i zakres kontraktów wojskowo-cywilnych w logistyce sił powietrznych NATO (Thired Party Logistic Support Services)*, AON, Warszawa 1999.

kim) orientacja w zakresie i miejscu potrzebnych świadczeń oraz możliwości (pewności) ich pozyskania na rynku lokalnym.

Kontrakty planowane zawczasu stosuje się w sytuacjach słabego rozeznania w przyszłych działaniach oraz zaledwie szacunkowego określenia potrzebnych świadczeń. Za pomocą zaliczek opłaca się wybranych kontrahentów, którzy utrzymują określony potencjał (obiekty, urządzenia i zasoby) w gotowości do udzielenia przewidywanych dostaw i usług. Stosuje się przy tym tzw. opłaty podstawowe, stanowiące minimalne sumy rekompensujące nakłady poniesione przez dostawcę, gdyby nie doszło do realizacji kontraktu z przyczyn losowych (wynikających z rozwoju sytuacji) oraz opłatę bodźcową (uznaniową) za dobre wykonanie dostawy lub usługi.

Kontrakty doraźne są uznawane za bardziej skuteczne, wydajne i oszczędne. Znajdują zastosowanie, gdy znane są zakres, wymagania i miejsce potrzebnych świadczeń.

W celu obniżenia kosztów kontraktów dąży się do wywołania konkurencji między kontrahentami przez ogłaszanie przetargów – co jest możliwe, jeśli istnieje lokalny rynek – oraz unikanie zawiązywania kontraktów z wielkimi organizacjami i pro-ducentami, którzy mogą eliminować konkurencję i zawyżać koszty kontraktów.

W NATO wypracowano trzy (niekiedy mówi się o czterech) możliwe modele kontraktacji cywilnych dostaw i usług.

W pierwszym rolę głównego kontraktatora spełnia Agencja NATO ds. Zabezpieczenia Technicznego i Zaopatrzenia (NATO Maintenance and Supply Agency – NAMSA), która jest organem wykonawczym Organizacji ds. Eksploatacji i Zaopatrzenia NATO (NAMSO). Zbiera ona od zainteresowanych zapotrzebowania na dostawy i we współdziałaniu z władzami państwa-gospodarza, które udzielają rekomendacji zainteresowanym firmom[28], organizuje kontrakty na zasadach rynkowych, gdzie zawarcie kontraktu zależy od konkurencyjności, terminowości dostaw i najniższych cen za produkty w żądanej jakości.

Warto odnotować, że obecnie w bazie danych NAMSA jest zarejestrowanych około 10 tysięcy potencjalnych dostawców z całego świata i około 2,5 mln dostępnych artykułów[29].

Rola państwa-gospodarza polega w tym wariancie na sprawowaniu nadzoru nad kondycją firm uczestniczących w kontraktach (służy temu udzielanie i cofanie rekomendacji) oraz ogólnym zarządzaniu zasobami cywilnymi, których tylko część można wydzielić na potrzeby NATO.

Drugi model kontraktacji przewiduje organizowanie (wydzielanie) przez sztab szczebla MNC[30] specjalnego zespołu ekspertów ds. przygotowania kontraktów i nadzoru nad ich realizacją.

---

[28] Tzw. *deklarację uprawnienia* wydaje w Polsce Ministerstwo Gospodarki, zaświadczając, że firma jest przygotowana technicznie, finansowo i profesjonalnie do udziału w przetargach.

[29] E. Bendyk, S. Kosieliński, *NATO spółka akcyjna. Generała-menedżera zatrudnimy od zaraz*, „Polityka" nr 42 (22150 z 16.10.1999 r.), s. 79.

[30] Major NATO Commanders – naczelnego dowódcy wyższego związku operacyjnego NATO. W przypadku HNS przygotowywanego przez Polskę, zespół wydzieli Naczelny Dowódca Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie (SACEUR – Supreme Allied Commander Europe).

W ocenie praktyków wariant ten zapewnia dobre i szerokie współdziałanie z kontrahentami, ale jest stosunkowo kosztowny.

Ostatni model przewiduje powierzenie procesu kontraktacji dostaw i usług dla przybywających jednostek NATO władzom państwa-gospodarza.

Proces kontraktacji wiąże się z przygotowaniem szeregu dokumentów.

Podstawowy – tzw. zakres (zestawienie) potrzeb – opracowuje zainteresowany sztab NATO oraz organy wojskowe państw wysyłających wojska do Polski. Z kolei „wykaz źródeł pozyskania" – dostawców poszczególnych asortymentów zaopatrzenia i usług – ustalają (wskazują) władze państwa przyjmującego[31].

Na podstawie kalkulacji prowadzonych w oparciu o dane zamieszczone w tych dokumentach zespoły planistów opracowują „zakres świadczeń kontrakcyjnych", zawierający wykaz ofert oraz warunki zawierania i realizacji kontraktów, w tym terminy oczekiwanych dostaw. Kontrakty są finansowane z budżetu wojskowego NATO i budżetów państw wysyłających wojska.

Ze środków NATO (budżetu wojskowego lub funduszy na cele bezpieczeństwa) są pokrywane tzw. wydatki ogólne (ogólnie uznawane), tj. opłaty za przygotowanie oraz zabezpieczenie funkcjonowania dowództwa sił wzmocnienia (kontyngentu), za przygotowanie, utrzymanie i użytkowanie obiektów infrastruktury oraz sprzętu i urządzeń wykorzystywanych do wspólnych celów całego kontyngentu NATO.

Poszczególne państwa wnoszą opłaty za dostawy i usługi wykorzystywane na zabezpieczenie ich jednostek w paliwa, żywność, prace załadowcze i inżynieryjno-budowlane itd. Dodatkowo opłaca się wydatki za przygotowanie kontraktów, pośrednictwo w pozyskaniu poddostawców oraz przygotowanie kontrahentów do specyficznych, parawojskowych zadań, wymagających specjalistycznego sprzętu i dodatkowego szkolenia personelu.

Krótki przegląd sposobów kontraktowania cywilnych dostaw i usług przez NATO, prowadzi do następujących wniosków:

– wobec dużej nieokreśloności możliwych zagrożeń i – co się z tym wiąże – trudności ustalenia dokładnych zadań i rejonów użycia na terenie Polski sił wzmocnienia wydzielanych z NATO, racjonalne wydaje się planowanie w Polsce kontraktów zawczasu;

– dopiero w dynamice działań będzie możliwa realizacja kontraktów (uzupełnienie dotychczasowych) w trybie doraźnym;

– dla dobra tworzonego systemu HNS potrzebne jest od początku rzetelne traktowanie kontrahentów i terminowe regulowanie należności; jednak pierwszoplanowe znaczenie będzie miało opracowanie wykazu dostawców i proponowanych przez nich artykułów.

---

[31] W. Drążczyk, *Założenia i zakres kontraktów*... s. 35.

2.2.1.4. Planowanie i organizowanie wsparcia

Dokumenty Sojuszu podkreślają, że wsparcie ze strony państwa-gospodarza musi uwzględniać wymagania operacyjne związane z liczebnością (ukompletowaniem) oraz dynamiką i sposobami działania wojsk, jak również przyjętą koncepcję działalności logistycznej, stanowiącą zasadniczą treść udzielanej pomocy.

Dotychczasowa praktyka NATO, a głównie doświadczenie Bundeswehry, wskazują na potrzebę wyróżniania dwóch okresów warunkujących zakres i przebieg HNS.

Pierwszy z nich, tzw. stan niższego zagrożenia (lover level crisis), zwany niekiedy „stanem ograniczonego kryzysu" lub „czasem pokoju" (peace time), dotyczy przyjęcia wojsk NATO w sytuacjach kryzysowych poniżej progu wojny (stąd nazwa) i – w świetle nowej koncepcji strategicznej Sojuszu z kwietnia 1999 r. – jest bardziej prawdopodobny.

Realizacja HNS, a zwłaszcza pozyskanie świadczeń z sektora cywilnego, może tu być utrudnione, gdyż polskie ustawodawstwo nie przewiduje stanu kryzysu. Dlatego potrzebne będzie skorygowanie istniejących rozwiązań prawnych[32].

Z drugiej strony zwykle ograniczona skala kryzysu nie będzie wymagała silnego wzmocnienia ze strony NATO, więc zapotrzebowanie na HNS będzie raczej skromne (ograniczone).

Okres drugi – tzw. wysoki stan zagrożenia (hig level crisis), zwany też tradycyjnie „stanem wojny" (war time) – umożliwia pełne wykorzystanie potencjału cywilnego, gdyż wiąże się z przeprowadzeniem mobilizacji gospodarki oraz podjęciem obrony powszechnej, wg nomenklatury wielu krajów NATO – obrony totalnej (total defence).

System wsparcia przez państwo-gospodarza należy przygotować na oba warianty (okresy). Jednak większą uwagę trzeba będzie zwrócić na planowanie kryzysowe, które w świetle nowej strategii Sojuszu zalicza się do bardziej prawdopodobnych scenariuszy zaangażowania wojsk NATO[33].

Planowanie wsparcia na wypadek kryzysu jest utrudnione, bowiem zagrożenia kryzysowe charakteryzują się dużą nieprzewidywalnością. Dlatego HNS trzeba będzie niekiedy improwizować i realizować w trybie doraźnym. Reagowanie kryzysowe wiąże się też z wykorzystaniem jednostek szybkiego reagowania. Nie mogą one sprowadzać za sobą rozbudowanej logistyki, a ponadto ograniczony będzie z reguły czas na ich rozwinięcie i wejście do akcji.

Na obserwowany współcześnie wzrost roli HNS w całokształcie zabezpieczenia logistycznego[34] wpływają: stosunkowo niska (wobec potrzeb i oczekiwań) zdolność przerzutu wojsk i materiałów na duże odległości; ograniczone możliwości

---

[32] Obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 1993 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony (DzU z 1993 r., nr 85 poz.3 97) rozróżnia tylko świadczenia w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny oraz świadczenia w czasie pokoju. Rozporządzenie nie uwzględnia kategorii „sytuacji kryzysowej". Przewiduje natomiast planowanie tzw. doraźnych świadczeń „w związku z ćwiczeniami wojskowymi" w cyklu rocznym, co w warunkach kryzysu może utrudnić udzielenie szybkiego wsparcia przybywającym z pomocą sojusznikom.

[33] Por. pkt. 20 *Strategii...*

[34] HNS wręcz urasta do rangi „drugiej drogi" pozyskiwania zasobów logistycznych dla wojsk Sojuszu.

organów logistycznych niektórych państw; obniżający się poziom zasobów, gdyż szereg państw po upadku ZSRR i zarzuceniu „zimnej wojny" restrukturyzuje swoje wojska, zwykle kosztem logistyki.

Rozwiązania poszukuje się w racjonalizacji wykorzystania posiadanych sił i możliwości, którą ukierunkowują *Zasady i założenia logistyki NATO* oraz *Zasady i założenia przygotowania HNS w NATO.* Przestrzeganie omówionych wcześniej zasad jest uważane za jeden z warunków osiągnięcia celu prowadzonych działań.

Korzystanie ze wsparcia państwa-gospodarza powinno wynikać z kalkulacji potrzeb i możliwości zabezpieczenia wojsk. Podkreśla się, że HNS ma żywotne znaczenie dla zapewnienia terminowości i ciągłości dostaw i usług. Jego terminowe uruchomienie wymaga utrzymania wysokiej gotowości jednostek wsparcia oraz odpowiednio wczesnego rozwinięcia i uruchomienia jednostek i urządzeń w terenie. Czynności te muszą być zharmonizowane z działaniami zabezpieczanych wojsk.

W tym celu dowódca NATO musi współdziałać z odpowiednimi organami kraju przyjmującego, określać potrzeby i wymagania podległych wojsk oraz koordynować proces przygotowania i realizacji wsparcia[35]. Dlatego posiada kompetencje (uprawnienia) do inicjowania współpracy, oceny przydatności dostaw i usług, rozdziału (redystrybucji) uzyskiwanych zasobów – zwłaszcza w sytuacjach niedoboru – a także meldowania o jakości i efektywności wsparcia.

Z kolei dokładna sprawozdawczość logistyczna zapewnia rozeznanie w sytuacji. Umożliwia zbieranie i ocenę potrzeb, warunkuje ocenę kosztów (ekonomiczności) działań oraz stanowi podstawę rozliczenia i sfinansowania wsparcia. Usprawnia współdziałanie, utworzenie wydajnych komórek łącznikowych w sztabach i dobrą łączność, a także ścisłą współpracę pomiędzy sektorami cywilnym i wojskowym kraju przyjmującego. Potrzebne jest także efektywne zarządzanie przez państwo-gospodarza jego narodowymi zasobami, infrastrukturą oraz przewozami i ruchami wojsk na zapleczu (w obszarach tyłowych i w strefie komunikacji). Szczególne znaczenie ma legalizm podejmowanych działań oraz zagwarantowanie wsparcia przez zawarcie dobrze opracowanych umów, porozumień i kontraktów.

Podsumowując, udzielane wsparcie powinno być wystarczające, przewidujące, zwariantowane (elastyczne) i mobilne, ciągłe, efektywne i ekonomiczne, zgodnie z zasadą dotyczącą wsparcia logistycznego: *wsparcie logistyczne wojsk lądowych musi być w takim samym stopniu dynamiczne, mobilne i zdolne do reakcji, jak wspierane siły*[36].

Wsparcie sił sojuszniczych na obszarze naszego kraju będzie dotyczyć wojsk (jednostek), które będą: przegrupowywać się przez Polskę jako kraj tranzytowy; rozmieszczać się na terytorium RP jako bazie misji realizowanych poza granicami kraju; wykorzystywane na obszarze Polski.

Pomoc będzie polegała na wykonaniu dostaw i usług zgodnie z zaplanowanymi oraz złożonymi uprzednio zapotrzebowaniami lub na zabezpieczeniu nagłych (nieplanowanych wcześniej) potrzeb (ad hoc).

---

[35] Zob. ALP-9, s. 409.
[36] AJP-1(A), s. 2024.

Podstawę udzielanego wsparcia powinny stanowić umowy zawierane na zasadach obowiązujących w całym Sojuszu. Standaryzuje je poradnik ALP-12.

Asortyment i skalę potrzeb określą dowódcy związków i oddziałów NATO w zapotrzebowaniach, które – jak się wstępnie wydaje (bo można przyjąć i inne rozwiązania) – powinni składać w ramach współdziałania do określonych (wskazanych) polskich dowództw narodowych[37] (np. terytorialnych organów dowodzenia – dowództw okręgów wojskowych i wojewódzkich sztabów wojskowych). Te, w ramach wykonywanej funkcji pośredniczącej, mogą koordynować i kierować usługami (pomocą). Oprócz tego, jak pokazują doświadczenia naszych sojuszników[38], mają one możliwość sprawdzania zasadności zapotrzebowań, ich pilności, a także konfrontowania potrzeb z posiadanymi możliwościami[39]. Jest to ważne, gdyż podczas przygotowania i prowadzenia działań należy uwzględniać (godzić) cywilne i wojskowe interesy narodowe z sojuszniczymi, z czego trudno suwerennemu i demokratycznemu państwu zrezygnować.

Planowanie HNS jest integralną częścią ogólnego (operacyjnego) planowania użycia wojsk, wobec czego powinno być prowadzone na analogicznych szczeblach, jednak z uwzględnieniem różnic w strukturach organizacyjnych partnerów cywilnych.

Jak wspomniano wcześniej, planować należy możliwie dokładnie, o ile będzie to właściwe i możliwe. Wymóg ten dotyczy zwłaszcza korzystania z zasobów cywilnych i wynika ze specyficznych właściwości gospodarki rynkowej oraz logistyki cywilnych producentów.

Zgodnie ze sprawdzonymi w praktyce standardami NATO[40], planowanie powinno przebiegać w następującej kolejności (etapach):

Etap pierwszy: ***Identyfikacja (rozpoznanie) potrzeb*** – na podstawie ogólnych planów użycia wojsk ustala się zakres, asortyment i skalę (ilość) potrzebnych dostaw, usług i pomocy oraz wojskowych, czasowych i przestrzennych wymogów (założeń) potrzebnego wsparcia.

Etap drugi: ***Zawarcie porozumienia ogólnego (GA lub MOU)*** – wstępne, ale o podstawowym znaczeniu ne,gocjacje dowódcy NATO z władzami państwa-gospodarza na szczeblu rządowym, deklarujące polityczną wolę udzielenia wsparcia. Powołanie wspólnych zespołów (połączonych komitetów lub komisji), ustalenie zakresu wsparcia oraz jego politycznych, prawnych i finansowych założeń, ustalenie cyklicznych spotkań w celu uaktualniania porozumień o HNS.

Etap trzeci: ***Negocjacje szczegółowe – zawarcie umowy wdrażającej lub porozumienia technicznego*** – główne, bardziej szczegółowe negocjacje o udzieleniu wsparcia, precyzujące warunki, obowiązki, procedury oraz wymogi (podstawy) prawne i finansowe na tle ogólnej koncepcji (etapów) planowanej operacji.

---

[37] To znaczy nie podporządkowanych dowództwu Sojuszu.

[38] K. P. Witzke, *Niemiecka obrona terytorialna u schyłku XX wieku* (wykład wygłoszony w listopadzie 1997 r. w AON), AON, Warszawa 1997, s. 13.

[39] Prawo oceny i reagowania na zgłaszane potrzeby zapewnia odpowiedni zapis w MC 334/1, s. 11a oraz 13e.

[40] ATP-35(B), s. 0280; ALP-12, s. 104.

Etap czwarty: ***Opracowanie połączonego planu wsparcia przez państwo goszczące (JHNSP – Joint HNS Plan)*** – kolejne negocjacje planistyczne w specjalistycznych komisjach i zespołach roboczych (podkomisjach) ustalających zasady, procedury i rodzaje wsparcia oraz czas i miejsce (obszary) przewidywanego wsparcia, które w określonych aneksach podpisują zwykle dowódcy odpowiadających sobie wojskowych szczebli dowodzenia.

Etap piąty: ***Implementacja (wdrożenie)*** – proces wdrożenia uzgodnionego ostatecznie przez Wspólny (połączony) Komitet Wykonawczy połączonego planu wdrażania (Joint Implementation Plan – JIP), który uszczegóławia poszczególne rodzaje udzielanego wsparcia, określając: co, kiedy, gdzie i jak ma być realizowane w czasie pokoju, kryzysu i wojny, oraz reguluje szczegóły i procedury dotyczące zwrotu kosztów za udzielone wsparcie.

Planowanie HNS w konkretnej sytuacji musi uwzględniać stany gotowości wojsk (liczebność), rejony działań i możliwe warianty ich użycia. Takie dokładne planowanie nazywa się w NATO **planowaniem kontyngentowym**[41]. Dla każdego z wariantów działania określa się wtedy przewidywane zapotrzebowanie na wsparcie i ustala górne i dolne granice potrzeb (lub limit) dostaw i usług.

Jednak nie zawsze dokładne planowanie będzie możliwe.

W przypadku braku dokładnych danych (podstaw) do planowania, opracowuje się **plany ogólne**. Ten tryb planowania ma zastosowanie, gdy nie zostały w pełni określone (lub trudno je założyć) szczegółowy skład oraz rejony użycia i zakres wykorzystania (sposoby działania) sił sojuszniczych. Potrzeby określa się wtedy w sposób szacunkowy, na podstawie przewidywanego rozwoju możliwych sytuacji, i zestawia się je z przybliżonymi możliwościami organów państwa-gospodarza, co pozwala uzyskać ogólne rozeznanie w zakresie możliwości wsparcia wojsk NATO[42].

Trzeci z możliwych trybów planowania – **planowanie ad hoc** – stosuje się doraźnie, odpowiednio do powstających, wcześniej nieplanowanych sytuacji. Plany tworzone ad hoc stanowią uzupełnienie, uaktualnienie albo rozwinięcie planów ogólnych i kontyngentowych[43]. Są jednak trudniejsze do wdrożenia. Realizuje się je zwykle pod presją braku czasu, w natłoku innych, nie mniej ważnych, pilnych zadań, w warunkach występowania różnych zakłóceń.

Planowanie HNS przez Polskę – wobec dużej nieokreśloności możliwych zagrożeń oraz trudności ze wskazaniem rejonów ich wystąpienia[44] – prawdopodobnie będzie się odbywało w trybie ogólnym lub doraźnym. Będzie więc kłopotliwe oraz postawi wysokie wymagania przed planistami, którym trudno będzie ustalić katalog możliwych sytuacji (zagrożeń) i scenariuszy dostarczania HNS.

Wydaje się, że realizacja wsparcia dla sojuszników powinna odbywać się przede wszystkim siłami i środkami Obrony Terytorialnej, a w tym logistyki tery-

---

[41] ATP-35(B), s. 0281 b.(2).

[42] Tamże, s. 0281 b.(1).

[43] Tamże, s. 0281 b.(3).

[44] Przewidywane współczesne zagrożenia Polski różnią się jakościowo od zagrożeń z okresu „zimnej wojny". Nie identyfikujemy współcześnie „przeciwnika" lub „przeciwników", na pierwszy plan wysunęły się zagrożenia o charakterze niemilitarnym – społecznym, ekonomicznym, cywilizacyjnym i ekologicznym.

torialnej, uzupełnianych potencjałem cywilnym. Można będzie również wykorzystać pomoc ze strony innych, przebywających w pobliżu jednostek wojskowych.

Szczególnej zaradności wobec oddziaływania przeciwnika i możliwych zakłóceń będzie wymagało zarządzanie liniami komunikacyjnymi, ochrona i obrona strefy tyłowej, wykorzystanie miejscowej infrastruktury, a zwłaszcza uzgodnienie jej wspólnego wykorzystania z władzami cywilnymi.

Ponadto należy mieć na uwadze, że równolegle z realizacją zadań HNS organy administracji samorządowej i samorządu terytorialnego będą realizowały w warunkach kryzysu lub wojny rozszerzone zadania z zakresu mobilizacji gospodarczej, wykorzystania zasobów narodowych, ochrony ludności, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zachowania ciągłości kierowania sferą cywilną[45].

Zadanie koordynacji działań organów władzy publicznej związanych z HNS – zgodnie z prawem polskim[46] – spoczywa na ministrze obrony, co będzie realizował za pośrednictwem podległych mu organów.

Funkcja koordynatora HNS obejmuje informowanie innych, właściwych (zaangażowanych) organów oraz uzgadnianie z nimi realizacji wspólnych przedsięwzięć, a także nadzorowanie regulacji zobowiązań finansowych (opłat) za dostawy.

Ewentualne roszczenia związane ze zwrotem kosztów dostaw i usług oraz ewentualnych szkód poniesionych przez dostawców, minister obrony kieruje do specjalnej mieszanej komisji, w której skład wejdą m.in. przedstawiciele resortów i dostawców oraz państw wysyłających wojska do Polski. Odszkodowania wypłacać będzie MON. Osoby poszkodowane, które doznały strat, mogą kierować roszczenie w tej sprawie do sądu przeciwko Skarbowi Państwa.

2.2.1.5. Rola i zadania administracji rządowej i samorządowej w zapewnieniu wsparcia jednostkom sojuszniczym

Na wstępie podkreślić należy raz jeszcze – podnoszony w dokumentach NATO – wymóg legalizmu działań podejmowanych na rzecz wsparcia wojsk Sojuszu na terytorium Polski.

Podstawę do udzielania wsparcia daje ratyfikowana w 1998 r. *Umowa między stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotycząca statusu ich sił zbrojnych*[47], która w art.1, ust. 2 przewiduje zastosowanie umowy w stosunku do władz administracyjnych umawiających się stron w granicach administrowanych przez nie terenów.

Zasadnicze znaczenie ma art. IX, przewidujący możliwość nabywania na miejscu towarów i usług *na tych samych zasadach i – z zasady – przez te same organy,* które dokonują zakupów na potrzeby SZ RP.

Ust. 3 tego artykułu ustala, że udostępnienie przez „władze państwa przyjmującego" potrzebnych gruntów, budynków i urządzeń będzie odbywało się na zasadach dotyczących zakwaterowania SZ państwa przyjmującego.

---

[45] ALP-9B, s. 1001 – 1008.

[46] Ustawa z dnia 23 września 1999 r. *o zasadach pobytu i przemieszczania się obcych wojsk przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* [DzU z 1999 r., nr 93, poz. 1063].

[47] Tak zwawna SOFA [DzU z 1998 r., nr 97, poz. 504].

Z kolei ust. 4 reguluje sprawę świadczeń osobistych („cywilnej siły roboczej"), przewidując zastosowanie przepisów kraju goszczącego (Polski).

Wykładnię i uszczegółowienie trybu postępowania wobec goszczących wojsk daje Ustawa z dnia 23 września 1999 r. *o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium*[48]. Także i ona odwołuje się do stosowania zasad przyjętych wobec SZ RP (np. w sprawach świadczeń zdrowotnych udzielanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej, korzystania z dróg publicznych, przewozu materiałów niebezpiecznych oraz korzystania z linii i urządzeń telekomunikacyjnych, a także pasm częstotliwości).

Powyższe pozwala sądzić, że zabezpieczenie potrzeb jednostek NATO na terytorium Polski będzie odbywało się w ogóle w ramach zadań realizowanych przez administrację publiczną na rzecz SZ RP i na tych samych zasadach (a już co najmniej do standardu tego powinniśmy dążyć).

Rola i zadania organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie udzielenia wsparcia będą uzależnione od charakteru i rodzaju potrzeb, które mogą zgłaszać wojska NATO w związku z realizowanymi przez nie przedsięwzięciami (działaniami). By znaleźć właściwych wykonawców, należy je porównać z kompetencjami organów administracji publicznej. Napotkamy tu jednak na spore trudności wynikające z dekoncentracji naszego prawa, które interesujące nas przepisy zawarło w licznych aktach prawnych.

Dostrzegalny jest brak odpowiednich tabel kompetencyjnych dotyczących zadań obronnych w materiałach szkoleniowych opublikowanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w lutym 1999 r. pt.: *Reforma administracji publicznych.* Tym bardziej, że w „szczegółowych" zakresach zadań i kompetencji struktur samorządowych, zawartych w pakiecie ustaw kreujących nowy kształt terytorialnej władzy publicznej w Polsce[49], znajdziemy jedynie enigmatyczne odniesienie do wykonywania zadań w zakresie „obronność" i nic więcej.

Szkoda więc, że sejmowa Komisja Obrony Narodowej odstąpiła od głębszej nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony, gdyż to ona (ustawa) powinna określić interesujące nas role i zadania[50].

Główną rolę w zakresie realizacji zadań HNS w terenie powinien spełniać wojewoda – przedstawiciel Rady Ministrów w terenie – zwierzchnik administracji rządowej i organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Postrzegamy go jako organizatora i koordynatora stosownych przedsięwzięć planistycznych i wykonawczych, także w zakresie dostosowania celów i zadań HNS do miejsco-

[48] DzU z 199 r., nr 93, poz. 1063. W szczególności reguluje ona sprawy szkolenia na polskich poligonach, choć może mieć zastosowanie do realizacji zadań HNS.

[49] Zob. ich wykaz: M. Stec, *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce. Rola samorządu terytorialnego gminy, powiatu i województwa oraz administracji rządowej w nowoczesnym państwie XXI wieku.* [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce,* Kanc. Prezesa RM, Warszawa 1999, Materiały szkoleniowe z. 1, s. 50.

[50] Por. W. Tomaszewski, *Treść reformy ustrojowej,* [w:] *Nowy podział kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym.* Materiały szkoleniowe, z. 2, s. 42.

wych warunków, animatora współdziałania zainteresowanych organów i reprezentanta w lokalnych kontaktach oficjalnych z przedstawicielami sojuszników[51].

Jest to możliwe dzięki organizacyjnemu, finansowemu, osobowemu i kompetencyjnemu zespoleniu administracji wojewódzkiej, co umożliwia m.in. wydzielanie środków finansowych na zadania zlecane w zakresie obronności (dot. też HNS), a także ewentualne dobrowolne wykonywanie tych zadań w wyniku zawartych porozumień.

Wydaje się, że zadania wojewody co do wsparcia sojuszników dotyczyć będą głównie użycia (określenia zadań) służb, policji, inspekcji i straży (administracji zespolonej i niezespolonej).

Ważną rolę w zakresie wykonywania na rzecz wojsk NATO określonych usług publicznych może spełniać samorząd województwa, także po zawarciu umów z innymi podmiotami. Rzeczowym zakresem zadań można tu objąć przede wszystkim określone w ustawach kompetencje dotyczące: udostępnienia dróg wojewódzkich (i części dotychczasowych krajowych; pozostałe – wykorzystywane w ramach HNS znajdują się w gestii krajowej administracji specjalnej oraz samorządów terytorialnych – drogi powiatowe i gminne) i organizacji ruchu po nich; korzystania z baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie.

Samorząd powiatowy może być głównym wykonawcą publicznych zadań ponadgminnych w zakresie: udostępnienia terenów i nieruchomości na czasowe rozmieszczenie sojuszniczych i własnych jednostek wojskowych oraz magazynowanie uzbrojenia, urządzeń i środków materiałowych (tzw. zakwaterowanie przejściowe), przy czym pamiętamy o uprawnieniach przewodniczących zarządów innych jednostek samorządu terytorialnego, dyrektorów regionalnych dyrekcji lasów państwowych, prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz innych osób fizycznych i prawnych będących właścicielami nieruchomości[52]; wykorzystania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej; zapewnienia ochrony przeciwpożarowej i kontroli przestrzegania przez sojuszników przepisów o ochronie środowiska; współpracy wojskowych organów porządkowych z komendą powiatową policji.

Podstawową rolę głównego wykonawcy cywilnego wsparcia spełniać mogą samorządy gminne, w zakresie tzw. *administracji świadczącej:* usługi polegające na dostawie mediów (wody, ogrzewania, gazu, energii elektrycznej, przy czym pamiętamy tu o istniejących ograniczeniach); usługi w zakresie czystości i właściwych warunków sanitarnych (wywozu ścieków i śmieci); możliwość korzystania z niektórych obiektów i urządzeń infrastruktury, np. cmentarzy.

Realizacja przedstawionych zadań (ukazanych siłą rzeczy w zarysie, gdyż potrzebna jest bardziej wnikliwa penetracja rozwiązań dostępnych w naszym systemie prawnym) może odbywać się z zastosowaniem postanowień Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 września 1993 r. *w sprawie świadczeń na rzecz obrony*[53] lub

[51] Zob. *Ustrój administracji publiczne*, PWN, Warszawa 2000, s. 87 – 88.
[52] Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. *o zakwaterowaniu SZ RP*. [DzU z 1995 r., nr 86, poz. 433, art. 66].
[53] DzU z 1993 r., nr 85, poz. 397.

przepisów o zamówieniach publicznych, gdzie w grę wchodzą umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy o roboty budowlane, a także różne umowy nienazwane.

Prawdopodobnie nie uda się wykluczyć ewentualnych sporów kompetencyjnych, zwłaszcza w zakresie przekazywania zadań zleconych i ich finansowania. Doświadczenie naszych sojuszników wskazuje tu na potrzebę negocjowania stosowych porozumień z udziałem administracji rządowej i przedstawicieli wojskowej administracji specjalnej, jako pełnomocników ministra obrony narodowej, którego ustawa o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP (art. 5.1) uczyniła koordynatorem tych przedsięwzięć.

2.2.2. Wsparcie cywilne sił zbrojnych RP w wymiarze narodowym

Omówiliśmy do tej pory kwestie wsparcia cywilnego i towarzyszących mu problemów w układzie sojuszniczym. Nie trudno dostrzec, że rozwiązania natowskie stanowią wypadkową i swoistą kopię istoty cywilnego wsparcia w wydaniu narodowym.

Podstawowym aktem prawnym, stanowiącym o zakresie udziału cywilnych podmiotów prawa Rzeczypospolitej w działalności obronnej, jest ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP.

Art. 2. Umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych gigantów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określanym w ustawach[54].

Zgodnie z postanowieniami ustawy (art. 6, ust. 6) ustalanie zadań, w ramach powszechnego obowiązku obrony, dla poszczególnych podmiotów prawa państwowego należy do właściwości Komitetu Obrony Kraju (KOK). KOK realizuje także misje koordynacyjne, nadzorcze i kontrolne nad wszystkimi organami, podmiotami, jednostkami organizacyjnymi i organizacjami wymienionymi w pkt. 6.

W innym zaś miejscu ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP orzeka, że także Rada Ministrów (obok KOK-u) może wykonywać pewne zadania natury koordynacyjnej w zakresie obowiązku obrony.

Dylemat „KOK czy Rada Ministrów" znany jest specjalistom w tej dziedzinie. W Konstytucji RP nie ma bowiem mowy o KOK-u, z intencji zaś ustawy zasadniczej wynika, że w interesującym nas obszarze organem właściwym jest Rada Ministrów, która: zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa; sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju [...]; koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej; kieruje administracją rządową.

Obecną sytuację możemy zdiagnozować następująco:

– organem właściwym w zakresie określania zasobów obronnych, do czasu uchwalenia Konstytucji RP (1997 r.), był Komitet Obrony Kraju;

---

[54] Ustawa *o powszechnym obowiązku obrony...*

– obowiązują nadal postanowienia KOK-u, a ściślej – do czasu zastąpienia jego uchwał stosownymi ustawami, rozporządzeniami RM lub poszczególnych ministrów, jeśli wynika to z zakresu ich działania;

– od 1997 roku organem właściwym stała się Rada Ministrów, która konstruuje prawo w dziedzinie obronności państwa, wobec niemal znikomej aktywności KOK-u[55].

Niewątpliwie mamy do czynienia z okresem przejściowym, który doprowadzi do jednoznacznych rozstrzygnięć, wynikających z postanowień Konstytucji, a także – z czym należy się liczyć – woli politycznej[56].

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP nader ogólnikowo (lepiej – ogólnie) traktuje kwestie zadań obronnych, nie wspominając ani razu wprost o instytucji „wsparcia cywilnego sił zbrojnych". Uprawnienia w tym zakresie deleguje na KOK, co w obecnej sytuacji, w obliczu swoistego dualizmu (KOK i RM) nie przynosi niczego dobrego państwu polskiemu i jego bezpieczeństwu.

Jedynie dział VII ustawy – „świadczenia na rzecz obrony" – określa charakter świadczeń osobistych i rzeczowych w czasie pokoju, mobilizacji i w czasie wojny oraz tzw. świadczeń szczególnych, które m.in. służą: przygotowaniu obrony państwa (świadczenia osobiste i rzeczowe); świadczeniu usług na rzecz sił zbrojnych (świadczenia rzeczowe); prowadzeniu ćwiczeń wojskowych (świadczenia osobiste); przeprowadzeniu mobilizacji poprzez obowiązek prac doraźnych na rzecz sił zbrojnych; wykonaniu prac doraźnych na rzecz sił zbrojnych w czasie wojny.

Szczególnie istotny jest zapis artykułu 217. ust.1. w brzmieniu:

W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny urzędy i instytucje państwowe, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz osoby fizyczne mogą być zobowiązane do wykonania świadczeń rzeczowych, polegających na oddaniu posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do używania przez siły zbrojne [...].

Nieco więcej informacji o interesującym nas wsparciu sił zbrojnych, w wymiarze narodowym, dostarcza projekt ustawy z dnia... o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych[57].

Dział V projektowanej ustawy określa „zadania organów administracji rządowej, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych w dziedzinie obronności państwa".

Niestety nie otrzymujemy tutaj bezpośredniej odpowiedzi na istotę wsparcia, bowiem ani razu nie posłużono się tym wyrażeniem. Zanim więc dokonamy analizy treści działu V projektu ustawy, zajmiemy się przez chwilę analizą akcentów wsparcia w obydwu strategiach Rady Ministrów – bezpieczeństwa oraz obronności.

---

[55] Podstawę takiej diagnozy stanowią obiektywne oraz subiektywne przyczyny tego stanu rzeczy, a także opinie prawne o obowiązującym charakterze uchwał KOK, choćby nawet ze względu na konieczność zachowania ciągłości funkcjonowania państwa w dziedzinie obrony narodowej.

[56] Dylematy w tej materii rozpatrzono szerzej w: *Kierowanie obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych* [w:] „KAPPA" wyd. cyt.

[57] Według stanu na miesiąc kwiecień 2000 r.

W strategii bezpieczeństwa RP znajdujemy zapis, z którego wynika, że do podstawowych zadań pozamilitarnych ogniw systemu obronności państwa należy m.in. *zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz wsparcie wojsk sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium RP*[58].

Jak widzimy, instytucja wsparcia miałaby tylko wystąpić w odniesieniu do wojsk sojuszniczych. Wsparcie owo nieco dalej określa się jako *realizację świadczeń cywilnej pomocy w ramach Wsparcia przez Państwo Gospodarza (HNS) sił Sojuszniczych*[59].

W strategii bezpieczeństwa znajdujemy wskazówkę o istocie wsparcia, które miałoby polegać na udzielaniu pomocy, jednak wyklucza się jakby (w tym dokumencie) instytucję wsparcia cywilnego dla własnych sił zbrojnych.

Nieco więcej światła na ten problem rzuca strategia obronności, w której do podstawowych funkcji pozamilitarnych ogniw obronnych[60], zalicza się m.in.: *zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych, prowadzących operacje na terytorium Polski*[61].

W tym wypadku pojawia się interesująca nas instytucja, jak się tu określa, **pozamilitarnego wsparcia wojsk własnych i sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium Polski**.

A więc praktyka potwierdza opinię o istnieniu i istotnym znaczeniu wsparcia cywilnego dla sił zbrojnych własnych i sojuszniczych. Niestety, z brzmienia zapisu strategii obronności, wsparcie owo może mieć miejsce jedynie na terytorium Polski. Nie ma w tym jednak błędu, jeśli uznamy, że strategia obronności rozstrzyga kwestie bezpieczeństwa państwa przed agresją zewnętrzną. Pozostaje jednak pytanie o przyczynę braku takiego wsparcia własnych wojsk poza terytorium RP w strategii bezpieczeństwa RP, która rozstrzyga także o aktywności SZ RP poza granicami kraju. Czy wówczas takie wsparcie nie będzie istniało?

Powróćmy więc do projektu ustawy o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych. Mimo braku wyrażenia „wsparcie", o istnieniu tegoż zjawiska możemy dociekać w oparciu o zapisy, które mówią m.in. o tym, że:

1) Rada Ministrów m.in.:[62]

– planuje i realizuje przygotowania obronne zapewniające funkcjonowanie państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa (kryzysu) i w czasie wojny, w tym (co zostało w projekcie wyartykułowane – W.K.) planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz sił zbrojnych i wojsk sojuszniczych;

---

[58] *Strategia bezpieczeństwa...* s. 14.

[59] Tamże.

[60] Uderzający jest brak jednolitości (swoboda) w posługiwaniu się określeniami, raz – *„pozamilitarne ogniwa systemu obronności państwa"*, w drugim zaś przypadku – *„pozamilitarne ogniwa obronne"*.

[61] *Strategia obronności...* s. 14.

[62] Zob. Ustawa z dnia... *o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych*. Projekt, stan na kwiecień 2000, dział V – aneks do tekstu jednolitego ze stycznia 2000 (na prawach maszynopisu).

2) minister – każdy w zależności od działu, m.in.:

– określa zadania obronne i organizuje ich wykonanie przez nadzorowane organy administracji rządowej oraz podległe, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne i komórki organizacyjne (w dziale administracja publiczna);

– tworzy warunki do gromadzenia i przechowywania zasobów geodezyjnych i kartograficznych na potrzeby obronne państwa (architektura i budownictwo);

– określa zasady polityki celnej i skarbowej (finanse publiczne);

– opracowuje zasady i koordynuje funkcjonowanie gospodarki oraz kontroli obrotu z zagranicą w razie zagrożenia i w czasie wojny; opracowuje i aktualizuje CPMG; zapewnia bezpieczeństwo energetyczne (gospodarka); zapewnia wymagany stan rezerw państwowych i zapasów obowiązkowych paliw, opracowuje zasady utrzymania potencjału produkcyjnego i usługowego na potrzeby obronne, nadzoruje realizację zadań obronnych przez spółki przemysłu obronnego (gospodarka);

– określa zasady przygotowania śródlądowych dróg wodnych, obiektów hydrotechnicznych; zapewnia techniczne i nawigacyjne warunki śródlądowych dróg wodnych; gospodaruje rezerwami mobilizacyjnymi (gospodarka wodna);

– określa zasady funkcjonowania systemu telekomunikacyjnego i pocztowego w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i w czasie wojny; ustala zasady organizacji łączności na potrzeby systemu obronności państwa; zapewnia wydzielanie zasobów krajowej infrastruktury telekomunikacyjnej na potrzeby kierowania; koordynuje usługi w tym zakresie; odpowiada za zapewnienie wymaganego stanu rezerw państwowych (łączność)[63];

– ustala zasady produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz skupu płodów rolnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i w czasie wojny (rolnictwo);

– opracowuje zasady przygotowania, zabezpieczenia i zapewnienia dostaw wody na potrzeby obronne (rozwój wsi);

– tworzy warunki organizacyjne i techniczne do gromadzenia i przechowywania produktów rolno-spożywczych w ramach rezerw państwowych (rynki rolne);

– gospodaruje mieniem Skarbu Państwa; organizuje zadania obronne w przedsiębiorstwach państwowych (Skarb Państwa);

– określa zasady funkcjonowania transportu i żeglugi śródlądowej oraz przepraw promowo-mostowych (transport);

– zapewnia warunki funkcjonowania określonych organów kierowania państwem w razie zagrożenia (kryzysu) i wojny; planuje, organizuje i zapewnia realizację przedsięwzięć na rzecz mobilizacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych; określa zadania obronne i organizuje ich wykonywanie przez nadzorowane organy administracji rządowej oraz podległe, podporządkowane i nadzorowane jednostki i komórki organizacyjne (sprawy wewnętrzne);

---

[63] Zapewnienie odpowiedniego poziomu rezerw państwowych należy do powinności wielu ministrów; nie będziemy więc tego powtarzać w dalszej części analizy.

– ustala zasady organizacji i funkcjonowania służby zdrowia w razie zagrożenia (kryzysu) i w czasie wojny; określa zasady wykorzystania kadr medycznych (zdrowie);

– **wszyscy ministrowie** – organizują wykonywanie zadań przez podległe, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne w zakresie dostaw, usług i świadczeń na rzecz sił zbrojnych; zapewniają realizację inwestycji przewidzianych do wykorzystania przez siły zbrojne[64].

Można by stwierdzić, że zapis działu V projektowanej ustawy oddaje ducha uchwał KOK-u i stanowi ich – przystosowaną do współczesnych uwarunkowań – syntezę[65]. Nie ma jednak w tym spostrzeżeniu żadnej ironii, lecz uznanie dla sprawnej i skutecznej syntezy mnóstwa zapisów szczegółowych. Wspomina o tym, traktując to jako pilną potrzebę S. Koziej słowami: *Moim zdaniem, najważniejsze akty prawne dotyczące kompetencji najwyższych władz państwa i zadań obronnych powinny znajdować się w jednym dokumencie. Rozbicie ich na wiele ustaw grozi, że jedna, nawet drobna zmiana, może zdesynchronizować system legislacyjny związany z obroną państwa*[66].

Nie mieliśmy problemu z rozstrzygnięciem istoty wsparcia wojsk sojuszniczych na obszarze RP, bowiem wszelka cywilna (choć także i wojskowa – W.K.) pomoc świadczona w czasie pokoju i wojny przez państwo-gospodarza na rzecz sojuszniczych wojsk i organizacji NATO wchodzi w zakres owego wsparcia.

W wydaniu narodowym nie jest to takie proste. Nie wszystko jest bowiem wsparciem udzielanym siłom zbrojnym, co wyraźnie podkreśla się w cytowanej strategii obronności, odróżniając **zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi sił zbrojnych od pozamilitarnego wsparcia wojsk własnych i sojuszniczych, prowadzących operacje na terytorium Polski**.

Gdyby odnieść się do rozwiązań natowskich i zastosować je w wymiarze narodowym, to można by przyjąć, że wszelka pomoc (materialna i moralna) świadczona w okresie pokoju, kryzysu i wojny własnym siłom zbrojnym ma naturę interesującego nas wsparcia.

Rozstrzygnięcia wymaga zatem określenie różnicy między **zasilaniem zasobami ludzkimi i materiałowymi a wsparciem sił zbrojnych**.

W ujęciu semantycznym *„zasilać"*, oznacza *powiększyć ilość czegoś, uzupełnić braki w czymś, dostarczyć czegoś, zaopatrzyć w coś* [...][67]. *„Wspierać" (wesprzeć)* oznacza zaś *2. udzielić pomocy materialnej lub moralnej, przyjść z pomocą zbrojną; pomóc komuś, wspomóc kogoś*[68].

---

[64] Szczegółowe informacje w projekcie ustawy.

[65] Świadczy o tym m.in. tak precyzyjny zapis w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego: „ustalanie zasad zapewnienia warunków pracy wybitnym twórcom kultury na czas wojny", który w niemal identycznej postaci znajdujemy również w przepisach prawa tworzonego w ramach i na mocy uchwał KOK.

[66] Zob. S. Koziej, „Minus" – polemika w związku z artykułem: R. Choroszy, *Obrona według uznania*, „Polska Zbrojna" nr 12, 17 marca 2000, s. 15. Podzielamy tę opinię, odsyłając zainteresowanych choćby do francuskiego rozporządzenia w sprawie ogólnej organizacji obrony [w:] *Textes relatifs à l'organisation de La Defense*, Premiere Ministre, SGDN, Edition JUIN 1993, s. 3. Zob. także, W. Kitler, *Obrona narodowa Francji...* s. 31 – 71.

[67] *Słownik języka polskiego*, t. 3 PWN, Warszawa 1999, s.957.

[68] Tamże, s. 681.

Zasilanie zatem zasobami ludzkimi i materiałowymi możemy rozumieć jako każde działanie podmiotu sektora cywilnego realizowane na rzecz sił zbrojnych, którego efektem staje się wzrost (powiększenie) ich potencjału. W rezultacie takich działań siły zbrojne powiększają swój ludzki, materialny i moralny potencjał, a każdy przedmiot zasilania staje się częścią sił zbrojnych.

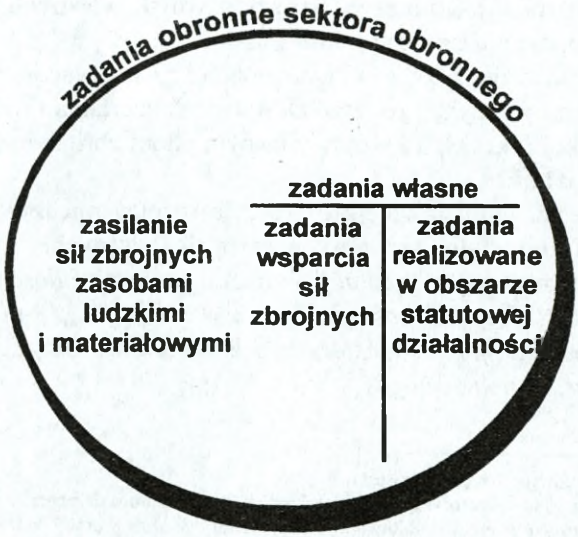
Wsparcie sił zbrojnych oznacza wszelką pomoc (materialną i moralną) świadczoną przez sektor cywilny państwa, mającą na celu ułatwienie osiągnięcia realizowanego przez nie celu działania.

Przedmiot wsparcia zarządzany jest przez podmiot cywilny, a zwierzchnictwo dowódcy wojskowego może mieć jedynie charakter operacyjny.

Miejsce wsparcia sił zbrojnych, pośród pojęć równorzędnych i nadrzędnych, ilustruje rys. 2.4.

Wsparcie cywilne dla sił zbrojnych w wymiarze narodowym w czasie pokoju, kryzysu i wojny różnić się będzie skalą i zakresem aktywności w poszczególnych jego formach.

W czasie pokoju za najważniejsze z nich należy uznać wsparcie moralne oraz informacyjne. We wsparciu moralnym ważną rolę pełni działalność edukacyjna, niosąca ze sobą społeczną akceptację dla roli tego narzędzia państwowego, jako gwaranta bezpieczeństwa i liczącej się pozycji na arenie międzynarodowej. Kultywowanie tradycji oręża polskiego, wspieranie oddolnymi inicjatywami społecznymi, a także aktywna działalność medialna, to kolejne obszary szerokiej pomocy udzielanej siłom zbrojnym.



Oprac. H. S.

Rys. 2.4. Wsparcie cywilne sił zbrojnych pośród innych pojęć

Wsparcie informacyjne – to głównie udzielanie siłom zbrojnym wszelkiej pomocy przez udostępnianie im wiadomości zapewniających funkcjonowanie, szczególnie w zakresie geodezji, kartografii, meteorologii i działalności rozpoznawczej na rzecz analiz stanu bezpieczeństwa państwa i gotowości sił zbrojnych.

W czasie kryzysu (interesuje nas tutaj głównie kryzys polityczno-militarny), a także – w szerszym zakresie – w czasie wojny, większe znaczenie będzie miała także pomoc o charakterze operacyjnym i logistycznym.

Wsparcie operacyjne będzie realizowane przez wyspecjalizowane służby, inspekcje i policje oraz agencje, które będą ułatwiać osiąganie celów określonych dla sił zbrojnych. Nie wyklucza się także pomoc udzielaną przez zbrojne podziemie na terenie okupowanym, gdyby do takiej sytuacji doszło.

Wsparcie logistyczne stanowi tę formę pomocy udzielanej siłom zbrojnym, która (podobnie jak pozostałe) staje się coraz bardziej istotna wraz ze wzrostem aktywności operacyjnej sił zbrojnych. Wzrosną wówczas potrzeby na usługi remontowe, magazynowe, medyczne, transportowe, zaopatrzeniowe, sanitarno-higieniczne etc. Wzrost ten podyktowany jest także istotnym ograniczeniem liczebności sił zbrojnych i uszczupleniem ilości tzw. jednostek tyłowych, które mogłyby zwiększyć autonomiczność i samodzielność sił zbrojnych.

W ogólnym zarysie omówiliśmy kwestie wsparcia cywilnego sił zbrojnych własnych i sojuszniczych. Nie można jednak pominąć jeszcze dwóch bardzo istotnych kwestii. Pierwsza z nich dotyczy problemu – lub inaczej – filozofii obrony narodowej, a druga – instytucjonalizacji w interesującym nas obszarze.

Idei szeroko pojętej obrony narodowej poświęcono już sporo uwagi, choć nadal znajduje ona wielu oponentów, kierujących się raczej przyzwyczajeniami, aniżeli racjonalnymi przesłankami. Obrona narodowa bowiem oznacza zespolenie wysiłków wszystkich podmiotów prawa państwowego na rzecz gwarantowania bezpieczeństwa kraju, a gdy zajdzie taka potrzeba – na rzecz przeciwstawienia się każdemu zagrożeniu, z wojną włącznie, godzącemu w trwałość państwa (jako jednostki politycznej) i narodu. Idea obrony narodowej zbieżna jest z założeniami obrony totalnej w takich państwach, jak Szwecja, Dania lub Niemcy, lub narodowej Francji, Holandii, Belgii, Finlandii czy Hiszpanii.

Bez zrozumienia, że bezpieczeństwo kraju zależy od wysiłku wszystkich podmiotów państwa, trudno będzie osiągnąć cele narodowe w obszarze bezpieczeństwa, a – w konsekwencji – znaleźć zrozumienie dla idei wsparcia cywilnego dla sił zbrojnych.

Instytucjonalizacja to inaczej organizacyjna i proceduralna sprawność sektora cywilnego do udzielania pomocy siło zbrojnym. Nie może być ona także obca i tej drugiej stronie, na co dowodem jest ogromna aktywność NATO w zakresie CIMIC i HNS, służąca zapewnieniu partnerskiej współpracy z władzami cywilnymi, ludnością i organizacjami pozarządowymi.

Analiza działań w obszarze praktyki interesującego nas problemu pozwala oceniać, że po okresie swoistego załamania, założenia obrony narodowej zyskają należne im miejsce w bezpieczeństwie narodowym.

3. OCHRONA LUDNOŚCI

3.1. WPROWADZENIE

Tragiczne doświadczenia z kilku ostatnich lat dostarczają wielu argumentów na znaczącą rolę zjawiska ochrony ludności, zjawiska, które na początku miało charakter samoobrony (samoochrony) i było najstarszą formą działań człowieka w razie zagrożeń grożących mu niemal każdego dnia. Od zawsze bowiem człowiek chronił swoje życie i zdrowie, swoje dobra i najbliższe otoczenie przed skutkami walk zbrojnych i działania sił natury.

Od tysięcy lat największym zagrożeniem dla człowieka były kataklizmy wojenne, które pochłonęły wiele ofiar (w ciągu 5,5 tysiąca lat – około 1,3 mld ofiar śmiertelnych). Ludzie cierpieli i ginęli nie tylko od zadanych ciosów w walce, lecz także w wyniku prymitywnych i okrutnych metod ludobójstwa.

Jak podaje J. Suwart, na 100 ofiar podczas pierwszej wojny światowej 95 było żołnierzami, w czasie zaś drugiej wojny 48 ofiar śmiertelnych to cywile, w wojnie koreańskiej (1950 – 53) na jednego zabitego żołnierza przypadało ponad 5 cywilów, w wojnie wietnamskiej – 10[1].

Być może dzisiaj, w dobie broni precyzyjnych, mógłby pojawić się wniosek, że ofiar cywilnych będzie mniej. I byłby to istotny argument, gdyby nie następujące fakty: w 1972 r. w Burundi zginęło około 100 tys. ludzi, a w latach 1988 i 1997 po 20 tysięcy; w Kongo Brazzavile 10 dni starć (w 1997 r.) przyniosło śmierć 10 tys. ludzi; w wojnie etnicznej w Jugosławii zginęło ponad 200 tys. ludzi; w Rwandzie walki plemienne spowodowały śmierć niemal miliona osób; w wojnach nad Zatoką Perską (1980 – 88 i 1991 r.) zatonęło około 200 statków z amunicją i paliwem. Jeden z nich posiadał 200 tys. ton ropy[2].

Precyzyjne naloty lotnicze i ataki rakietowe są możliwe w sytuacji, gdy strony konfliktu nie są sobie równe. Przykład niewielkich strat w Zatoce Perskiej lub podczas interwencji w byłej Jugosławii jest mało przydatny, gdyż siły użyte do zaprowadzenia pokoju dysponowały niewspółmierną potęgą wobec tych, które były atakowane. Nie zmieniło to jednak faktu, że w jednym i drugim wypadku ginęli ludzie w wyniku walk i czystek etnicznych, a liczba pokrzywdzonych, z ofiarami śmiertelnymi włącznie, sięga setek tysięcy osób.

Ograniczone prawdopodobieństwo wybuchu wojny, w której Polska stałaby się obiektem agresji, nie oznacza prawa do sądzenia, iż nie ma problemu ochrony ludności na czas wojny. Wynika to głównie z tego, że narzędzia wojenne mogą zostać

[1] J. Suwart, *Zarys historii obrony cywilnej w Polsce 1920 – 1996*, Warszawa 1997, s. 6 (na prawach maszynopisu).

[2] Szerzej, W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych, w obronie narodowej RP, wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999, s. 19 – 22.

zastosowane także w czasie pokoju (celowo lub przez zaniedbanie). Należą do nich te, którymi posługują się terroryści i przestępcy kryminalni, a głównie: broń masowego rażenia i środki do jej produkcji, broń rakietowa, materiały wybuchowe, środki zapalające, broń strzelecka i inne. Problem niemilitarnego użycia broni masowego rażenia, handlu bronią rakietową i inną, przeznaczoną tylko do celów wojennych, stanowi dzisiaj przedmiot troski wielu państw i organizacji międzynarodowych.

Obok wojen i innych konfliktów społecznych wielkie zagrożenie dla człowieka stanowią klęski naturalne, katastrofy oraz awarie techniczne. Ich skutki są porównywalne ze skutkami wojen. Same tylko klęski żywiołowe dotykają średnio w roku około 140 mln ludzi, a 120 tys. z nich ginie. Pożary, powodzie, choroby, uwalnianie środków toksycznych, wypadki i katastrofy drogowe, morskie i lotnicze powodują śmierć, zniszczenie, choroby, skażenie środowiska i zakłócenie normalnych więzi społecznych, gospodarczych i – często – politycznych. Czas wojny, klęski i katastrofy nie kończy się wraz z ustaniem walk, żywiołu ognia, wiatru i wody oraz z usunięciem zniszczeń.

Ochrona ludności nie jest przedsięwzięciem realizowanym tylko i wyłącznie w czasie tzw. reagowania na zdarzenie. Jest to bowiem kompleks przedsięwzięć znacznie szerszej natury. Podstawowym podmiotem działalności zwanej *ochroną ludności* jest człowiek (indywidualnie i zbiorowo) wraz z jego dobrami i środowiskiem. Przyjmujemy także, że *ochrona ludności* może stanowić szczególny, wyodrębniony system działania, będący częścią hierarchicznie nadrzędnych wobec niej nadsystemów: „obrony cywilnej (niemilitarnej)" i „obrony narodowej".

Ochrona ludności, traktowana jako system, jest uwarunkowana następującymi elementami:

1. Misją systemu działania, stanowiącą „(...) przedmiot aspiracji, czyli trwałych dążeń organizacji (systemu), określony zwykle w akcie erekcyjnym lub w statucie jako zakres jej społecznie pożądanej działalności"[3].
2. Określonymi przez tę misję:
a) celami,
b) zadaniami,
c) funkcjami.
3. Strukturą organizacyjną.
4. Regułami prawnymi i więziami organizacyjnymi.
5. Tradycją i wynikającymi z niej przyzwyczajeniami.

3.2. OCHRONA LUDNOŚCI W KONTEKŚCIE MIĘDZYNARODOWYM

Idea powszechnego systemu ochrony ludności zrodziła się przed wielu laty, przechodząc kolejne wzloty i upadki. Na samym początku można by stwierdzić, że materia ochrony ludności ukryta jest w przepisach międzynarodowego prawa hu-

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

manitarnego, a szczególnie w „Konwencji genewskiej z 12 sierpnia 1949 r. o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV konwencja genewska)" oraz w „Protokole dodatkowym do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącym ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I)" i „Protokole dodatkowym do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącym ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół II)".

IV konwencja genewska dotyczy głównie czasu konfliktu zbrojnego, biorąc pod ochronę osoby, *które kiedykolwiek i w jakikolwiek sposób znalazły się w razie konfliktu lub okupacji we władzy jednej ze Stron w konflikcie lub mocarstwa okupacyjnego, których nie są obywatelami.* Konwencja ta nie dotyczy osób będących żołnierzami (ranni i chorzy w armiach czynnych; ranni, chorzy i rozbitkowie sił zbrojnych na morzu oraz jeńcy wojenni). Zastrzeżenie to wystarcza by stwierdzić, że konwencja rozstrzyga o ochronie osób cywilnych przed niektórymi skutkami wojny.

Postanowienia konwencji wskazują także na złożoność procesu ochrony ludności, choćby tylko wobec wydarzeń wojennych. Mowa jest w niej więc o zabiegach natury dyplomatycznej, o personelu szpitali cywilnych, o transporcie, przesyłkach pocztowych, szczególnej trosce należnej rannym, chorym, kalekom i kobietom ciężarnym. Konwencja porusza zagadnienia ewakuacji ze stref oblężonych lub otoczonych, opieki religijnej, ochrony praw rodzinnych, przekonań religijnych, zwyczajów i obyczajów. Wypowiada się w sprawach pomocy humanitarnej, wymiaru sprawiedliwości i osób internowanych[4].

Głębiej w sprawy ochrony ludności sięgają obydwa protokoły dodatkowe (protokół I i II) do konwencji genewskich. Protokół I w rozdziale VI definiuje zagadnienia ochrony ludności, *„które dla celów niniejszego Protokołu"* określone zostały mianem „obrona cywilna".

Zgodnie z postanowieniem artykułu 61 *(określenia i zakres stosowania):*

a) określenie »obrona cywilna« oznacza wypełnienie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych poniżej, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przezwyciężenie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych dla przetrwania. Są to następujące zadania: służba ostrzegawcza; ewakuacja; przygotowanie i organizowanie schronów; obsługa środków zaciemnienia; ratownictwo; służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc, oraz opieka religijna; walka z pożarami; wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych; odkażanie i inne podobne działania ochronne; dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia; doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźne przywracanie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej; doraźne grzebanie zmarłych; pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania; dodatkowe rodzaje działalności, nie-

[4] Zauważmy, że w konwencji genewskiej posłużono się wyrażeniem „ochrona" dla zdefiniowania jej intencji (postanowień). Zwracamy na to uwagę, bowiem często można spotkać próby porządkowania pojęć prowadzące do wniosku, że w czasie pokoju jest „ochrona cywilna ludności", zaś w czasie wojny „obrona cywilna".

zbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne[5].

Strony uzgodniły także znaczenie określenia „organizacje obrony cywilnej". Obejmują one bowiem [...] *obiekty oraz formacje utworzone przez uprawnione władze strony konfliktu lub działające z ich upoważnienia dla wypełnienia któregokolwiek z zadań wymienionych w ustępie a) i wyznaczone wyłącznie do tych zadań*[6].

Protokół I definiuje także określenia „personel" oraz „materiały" organizacji obrony cywilnej, które oznaczają odpowiednio: [...] *osoby, które Strona konfliktu zatrudnia wyłącznie do wykonywania zadań wyliczonych w ustępie a), w tym personel wyznaczony przez uprawnioną władzę tej Strony wyłącznie do zarządzania tymi organizacjami;* [...] *wyposażenie, zaopatrzenie i środki transportu, które te organizacje użytkują dla wypełniania zadań wyliczonych w ustępie a)*[7].

Rozdział VI protokołu I (zatytułowany „Obrona cywilna" – W. K.) nie wyczerpuje jednak wszystkich problemów związanych z ochroną ludności, stanowiących przedmiot tego dokumentu prawa międzynarodowego. Część IV protokołu, opisuje bowiem zagadnienia ogólnej ochrony (nie „obrony" – W. K.) ludności cywilnej przed skutkami działań wojennych. Tutaj znajdujemy wskazówki, że ochrona ludności to nie tylko ochrona osób, ale także dóbr o charakterze cywilnym (w tym: dóbr kultury i miejsc kultu religijnego; dóbr niezbędnych do przetrwania ludności cywilnej; ochrona środowiska naturalnego; budowli i urządzeń zawierających niebezpieczne siły[8]), a także miejscowości i stref pod szczególną ochroną.

Można także stwierdzić, że postanowienia protokołu dodatkowego II w podobny sposób odnoszą się do zagadnień ochrony ludności z zastrzeżeniami wynikającymi z istoty konfliktu o charakterze **niemiędzynarodowym**, a więc – z suwerenności państwa objętego wydarzeniami konfliktu wewnętrznego.

Zauważmy jednak, że mimo iż w protokole dodatkowym I w definicji określenia „obrona cywilna" mówi się o zadaniach humanitarnych na rzecz ochrony ludności także w razie klęsk żywiołowych, to trudno w całym dokumencie znaleźć wątki bezpośrednio związane z tym zagadnieniem.

Problem ów zasadniczo wynika z tego, iż poruszane wyżej problemy ochrony ludności (osób, dóbr i środowiska), stanowią w tym właśnie przypadku przedmiot międzynarodowego prawa humanitarnego. To prawo z kolei stosowane jest w dwóch sytuacjach: międzynarodowych konfliktów zbrojnych oraz niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych. Można by stwierdzić, że prawo humanitarne dąży między innymi do ochrony ofiar poprzez wysiłki mające na celu ograniczenie cier-

---

[5] *Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 roku dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I)* [w]: *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych. Zbiór dokumentów*, wybór, wstęp i przypisy M. Flemming, Agencja Artekon, Warszawa 1991, s. 163.

[6] Tamże.

[7] Tamże, s.164. Zgodnie z postanowieniem protokołu I (art. 67) do wypełniania misji „organizacji obrony cywilnej" mogą być również wyznaczone, po spełnieniu określonych wymagań, także formacje wojskowe oraz członkowie sił zbrojnych.

[8] Są to m.in.: zapory, groble, elektrownie jądrowe, zakłady przemysłowe stosujące niebezpieczne substancje chemiczne itd.

pień spowodowanych wojną (także klęskami, katastrofami i awariami w tym czasie). Zatem mimo iż znajdujemy wiele wskazówek o istocie ochrony ludności w prawie humanitarnym, nie znajdujemy odpowiedzi na pytanie dotyczące czasu innego niż wojna (konflikt zbrojny). Problem ten stanowił materię spraw wewnętrznych każdego z państw, jeśli nie liczyć pewnych akcentów zawartych w międzynarodowym prawie praw człowieka (prawach człowieka)[9].

Od pewnego czasu ożywa jednak problematyka ochrony ludności na arenie międzynarodowej. Od 1 marca 1972 r. rozpoczęła swoją działalność Międzynarodowa Organizacja Obrony Cywilnej (ang. International Civil Defence Organization – ICDO), posiadająca status organizacji międzynarodowej (w konsekwencji Rezolucji A.1/R.1 Zgromadzenia Ogólnego), z siedzibą w Genewie. Jest to międzynarodowa organizacja, której zadaniem jest umożliwienie strukturom ratownictwa cywilnego, obrony cywilnej i ochrony ludności, możliwości osiągania wspólnych celów oraz propagowanie i wzmacnianie więzi łączących narodowe organy obrony cywilnej[10].

Organizacja ta brała aktywny udział w przygotowaniu treści protokołu dodatkowego I, w którym konsekwentnie zastosowano termin „obrona cywilna". Jak podają jednak autorzy „Ochrony ludności", już od 1994 r. na Konferencji ICDO w Ammanie preferowano termin „ochrona cywilna"[11]. Rzecz bierze się stąd, że obrona cywilna w wielu państwach oznacza przygotowania i działania sektora cywilnego w szerszym kontekście w ramach obrony narodowej (totalnej, powszechnej).

Potwierdzenie tego znajdujemy w projekcie tekstu „Ramowej konwencji o pomocy w dziedzinie ochrony ludności cywilnej" *(Framework Convention on Civil Protection)* przyjętym w trakcie 11 Światowej Konferencji Ochrony Ludności Cywilnej (Pekin, październik 1998 r.). Uroczyste podpisanie konwencji było przewidywane na 23 – 24 października 2000 roku.

W projekcie Konwencji ICDO proponowano m.in. następujące definicje:

a) „Służba ochrony cywilnej" – oznacza struktury i inne ważne organizacje państwowe mające na celu zapobieganie katastrofom oraz ochronę osób, mienia i środowiska w razie katastrof lub innych sytuacji niebezpiecznych;

b) „Jednostki ochrony cywilnej" – oznaczają ludzi, wyposażenie oraz środki materiałowe będące na wyposażeniu służby ochrony cywilnej państwa wspierającego oraz oznakowane narodowym lub międzynarodowym emblematem (niebieski równoboczny trójkąt na pomarańczowym tle) ochrony cywilnej[12].

Definicje te wskazują na to, o czym była mowa w rozdziałach poprzednich, a więc na odchodzenie od posługiwania się terminem *„obrona cywilna"*, który opisuje znacznie szerszy zakres aktywności sektora cywilnego na rzecz „ochrony cywilnej", będącej terminem równoznacznym z *„ochroną ludności"*.

---

[9] Najprościej prawa człowieka definiuje się jako „prawo pierwotne w stosunku do państwa, przysługujące człowiekowi bez względu na jego przynależność państwową czy pozycję w społeczeństwie", *Prawa człowieka i ich ochrona międzynarodowa,* red. J. Malinowska, ELIPSA, Warszawa 1996, s. 6.

[10] Polska nie jest członkiem tej organizacji. Ze znaczących państw można wymienić Chiny i Rosję oraz Francję i Ukrainę jako obserwatorów.

[11] M. Flemming, J. Gołębiewski, S. Olbryś, *Ochrona ludności...* wyd. cyt., s. 38.

[12] Draft Framework Conferention on Civil Protection Assistance. Intenational Civil Defence Organization, Geneve, March 20, 2000.

Pierwsza z ww. definicji wskazuje także na fakt, iż ochrona cywilna jest przedsięwzięciem ciągłym i stałym, bez względu na warunki i okoliczności (stan funkcjonowania państwa). Wskazuje także na to, że ochrona cywilna (ludności) obejmuje ochronę osób, mienia i środowiska w razie katastrof lub innych sytuacji niebezpiecznych[13].

W dniu 9 grudnia 1999 roku Unia Europejska przyjęła decyzję w sprawie ochrony cywilnej[14]. Decyzja ta stanowi kontynuację Programu Działania Wspólnoty w zakresie ochrony cywilnej (decyzja Rady 98/22/EC z 19 grudnia 1997 r.), będącego rezultatem działań Unii zainicjowanych już w 1985 r. (nieco później – rezolucja z 1987 r.).

Jedną z podstawowych przesłanek decyzji jest zastosowanie zasady subsydiarności w zakresie ochrony cywilnej, by uczynić ją bardziej efektywną; gromadzenie doświadczeń i udzielanie sobie wzajemnej pomocy w celu redukcji strat w ludziach, obrażeń, strat materialnych i ekonomicznych, a także zniszczeń środowiska.

W ramach wdrażania decyzji Unii (1.01.2000 – 31.12.2004) za najważniejsze uznano następujące działania:

– znaczące projekty o charakterze ogólnym: zapobieganie, gotowość, reagowanie, natychmiastowa pomoc powypadkowa, wykrywanie i analiza przypadków katastrof (analiza niebezpieczeństw i słabości), analiza społeczno-ekonomicznych skutków katastrof, doskonalenie środków i metod przeciwdziałania;

– szkolenie: warsztaty i kursy, wymiana ekspertów i pracowników technicznych, ćwiczenia;

– inne działania: projekty pilotażowe, działania wspierające, konferencje i spotkania, informacje, inne;

– mobilizacja wiedzy specjalistycznej[15].

W decyzji Unii trudno dociec, czy w działaniach wspólnotowych chodzi także o czas wojny. Lecz jeśli nawet brakuje takiej informacji, to tylko dlatego, że te kwestie są regulowane innymi postanowieniami prawa międzynarodowego, które obowiązują wszystkich jej członków. Także dlatego, że udzielanie sobie wzajemnej pomocy w celu redukcji strat w ludziach, obrażeń, strat materialnych i ekonomicznych, a także zniszczeń środowiska nie może ograniczać się tylko i wyłącznie do wydarzeń czasu pokoju.

Bardzo istotna dla Polski, z uwagi na jej członkostwo, jest działalność Sojuszu NATO w rozpatrywanym zakresie. Już od 1953 r. Sojusz wypracowywał procedury współpracy w dziedzinie pomocy w przypadku katastrof. Polityka NATO w zakresie udzielania pomocy w przypadku katastrof opiera się m.in. na zasadach:

– koordynacyjnej roli Narodów Zjednoczonych (ONZ); Narody Zjednoczone są głównym centrum koordynacji międzynarodowych operacji pomocowych,

---

[13] Inną sytuacją niebezpieczną może być zarówno atak terrorystyczny (ściślej jego skutki), powódź, jak i awaria w wyniku ataku wojskowego w czasie wojny, masowe porażenie ludzi itp. zdarzenia.

[14] Council Decision of 9 December 1999 establishing a Community action programme in the field of civil protection (1999/847/EC), Official Journal of the European Communities of 21 December 1999.

[15] Annex, tamże.

z tego też względu na forum tej organizacji podjęto działania organizacyjne z powołaniem zastępcy sekretarza generalnego do spraw humanitarnych;

– decyzja o udzieleniu pomocy stanowi niezależną wolę państwa członkowskiego;

– NATO nie zamierza odgrywać roli niezależnej organizacji humanitarnej ani też dublować działań innych organizacji;

– rola NATO ma trojaki charakter: (a) działać tam, gdzie jest taka potrzeba, jako ośrodek wymiany informacji i współpracy między członkami Sojuszu, państwami partnerskimi oraz organizacjami międzynarodowymi, (b) wykonywać zadania pomocniczego koordynatora, jeśli zajdzie taka potrzeba, (c) udzielać pomocy, jeśli zasoby NATO będą przydatne;

– udział NATO w tych działaniach nie może być traktowany jako zobowiązanie do dostarczania zasobów militarnych i cywilnych Sojuszu;

– udzielanie pomocy nie powinno obciążać kosztami państwa dotkniętego katastrofą, może to zaś dotyczyć organizacji międzynarodowych wnioskujących o pomoc[16].

Odpowiedzialność za kwestie pomocy spoczywa na dyrektorze Zarządu Cywilnego Planowania na Zagrożenia (organ wykonawczy SCEPC), który w imieniu sekretarza generalnego zapewnia działanie centrum wymiany informacji i centrum koordynacji pomocy w przypadku katastrof oraz doradzanie sekretarzowi generalnemu, Komitetowi Politycznemu, SCEPC i władzom wojskowym (NATO Military Authorities) w razie prośby o pomoc.

W dniu 29 maja 1998 r. ministrowie EAPC przyjęli postanowienie o utworzeniu Euroatlantyckiego Centrum Koordynacji Reagowania w Sytuacji Katastrof (EuroAtlantic Disaster Response Coordination Center – EADRCC)[17].

Euroatlantycka zdolność reagowania na katastrofy opiera się na następujących zasadach (zgodnie z polityką NATO w tym zakresie):

– poszkodowany kraj pozostaje stroną odpowiedzialną za zarządzanie w sytuacji katastrofy;

– ONZ pełni podstawową rolę koordynatora operacji pomocowych;

– rola EADRCC sprowadza się do koordynacji, a nie dowodzenia (kierowania) operacyjnego[18].

W ramach rutynowej działalności EADRCC współpracuje z OCHA Narodów Zjednoczonych w Genewie[19], przygotowuje plany i procedury wykorzystania EADRU (EuroAtlantic Disaster Response Unit)[20]. Przygotowuje plany i procedury wykorzystania i działania EADRU, ułatwia jej rozlokowanie, tranzyt, odprawę

---

[16] Zob. *Polityka NATO w zakresie współdziałania przy udzielaniu pomocy w przypadku katastrofy w okresie pokoju, Aneks do dokumentu NATO C-M (95)31*, tłumaczenie robocze S. Augustyn, UZKiOL, s. 1 – 4.

[17] Często, świadomie lub nie, słowo „disaster" jest tłumaczone jako „kryzys", co wprowadza wiele nieporozumień natury metodologicznej, leksykalnej, ale i organizacyjnej.

[18] Zob. *Zaangażowanie NATO i EAPC w pomocowe działania w przypadku katastrof.* Aneks 1 do EAPC (SCEPC) N(98)21, tłumaczenie robocze, s. 2 – 3.

[19] Biuro ds. Koordynacji Spraw Humanitarnych ONZ(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs).

[20] Euroatlantycka Jednostka Reagowania w Sytuacji Katastrof.

celną, ustala status pracowników, koordynuje z innymi partnerami ćwiczenia międzynarodowe.

Osobną dziedzinę stanowią kwestie działania EADRCC po otrzymaniu wezwania o pomoc i samej pomocy. Zdolność do reagowania EADRU w razie wezwania o pomoc obejmuje wiele istotnych zagadnień, które możemy także wykorzystać jako wskazówkę do działań w wymiarze krajowym (narodowym). Wyznacznikami tejże zdolności, o których wypowiedziało się ONZ, są: sprawność dowodzenia i kontroli; jakość łączności (przewodowej, radiowej, satelitarnej itd.); niezależność od stacjonarnych źródeł energii; inżynieria (mosty, drogi, lotniska, prace budowlane); radzenie sobie ze środkami wybuchowymi; żywność i żywienie (piekarnie polowe, żywienie polowe); logistyka (pralnie, kąpiel, baza logistyczna, magazyny mobilne, magazynowanie i przechowywanie); gotowość do radzenia sobie ze środkami ABC (pojazdy i środki do wykrywania, zespoły wykrywania, odkażanie, mobilne laboratoria, wykrywanie, pomoc dla ludności, ochrona ABC); służby sanitarne (latryny, odpady, ścieki); poszukiwanie i ratownictwo (lotnictwo ratownicze i poszukiwawcze, statki ratownicze, zwalczanie pożarów, operacje ratownicze, operacje poszukiwawcze); transport lotniczy (kontrola lotniskowa, lotnicze służby naziemne, strategiczny transport lotniczy, transport śmigłowcowy, operacje lotnicze); transport drogowy i kolejowy; transport morski i śródlądowy; dostawa wody (wydobywanie, oczyszczanie, transport, magazynowanie)[21].

Ochrona ludności, szczególnie w momencie, gdy jej cierpienia są największe, stanowi przedmiot troski poszczególnych podmiotów prawa międzynarodowego (tak rządowych, jak i pozarządowych). Śledząc działania ONZ, UE i NATO możemy stwierdzić, że:

1) ochrona ludności jest zjawiskiem powszechnym i ciągłym bez względu na warunki i okoliczności, a więc dotyczy każdego z możliwych stanów funkcjonowania państwa;

2) powinność w tym zakresie spoczywa niemal na wszystkich podmiotach prawa państwowego i międzynarodowego, a ich zakres zależy jedynie od statusu prawnego każdego z nich;

3) ochrona ludności staje się już nie tylko problemem międzynarodowym na czas konfliktu, ale także na czas pokoju;

4) ochrona ludności jako proces obejmuje zagadnienia planistyczne, organizacyjne, zapobiegawcze, wykonawcze (reagowania) i odbudowy;

5) ochronę ludności możemy umownie, ale i ze względów organizacyjnych podzielić na:

a) **stan permanentnego czuwania i doraźnego reagowania**[22], w którym mają zastosowanie reguły opisujące rolę poszczególnych służb ochrony ludności w reagowaniu na wydarzenia (awarie, katastrofy) dnia codziennego; nie ma wówczas potrzeby angażowania władz administracji ogólnej;

---

[21] Zob. *Zaangażowanie NATO...* s. 11 – 13.

[22] Określenia tego używamy za autorami opracowania: *Założenia ustawy o gotowości cywilnej*, red. M. Stec Unia Metropolii Polskich, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998.

b) **ochronę ludności w razie zagrożeń (katastrof, klęsk) na wielką skalę**, gdy istnieje potrzeba wzięcia czynnego udziału w kierowaniu reagowaniem władz danego szczebla (wójt, starosta, wojewoda, minister, premier), gdy wzywa się na pomoc szczebel nadrzędny i sąsiadów oraz siły zbrojne[23], gdy zostaną zerwane więzi społeczne, gospodarcze i polityczne[24]. Stan ten, tym razem właściwie może być określony jako stan kryzysowy, a działanie – zarządzaniem i reagowaniem kryzysowym;

c) **ochronę ludności w czasie konfliktu zbrojnego (wojny),** której zasady regulują przepisy międzynarodowego prawa humanitarnego; organizacja przedsięwzięć nie odbiega od rozwiązań w poprzednich stanach, lecz szczególnego znaczenia nabierają tu okoliczności, w jakich one mają miejsce, a także wymagania prawnomiędzynarodowe;

6) ochrona ludności stanowi element szeroko pojmowanej obrony cywilnej (niemilitarnej), oznaczającej przygotowania i działania obronne w obszarze niemilitarnym (cywilnym), obejmujące znacznie szerszy zakres działań, niż to wynika z zapisu protokołu dodatkowego I do konwencji genewskich z 1949 r.

Zgodnie z wytycznymi ministerialnymi do planowania cywilnego na sytuacje zagrożeń (Ministerial Guidance for Civil Emergency Planning 2000 and 2001) pomoc i ochrona ludności w okresie kryzysu i wojny stanowią jeden z podstawowych celów planowania cywilnego NATO i poszczególnych państw. Należą do nich:

1. Wsparcie dla NATO w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa (inaczej – wsparcie strategii Sojuszu).
2. Wsparcie prewencji kryzysowej oraz rozwinięcia systemu zarządzania NATO.
3. Wsparcie i współpraca z siłami zbrojnymi.
4. Wsparcie ochrony ludności w czasie kryzysu i wojny.
5. Zapewnienie doradztwa dla Sojuszu we wszystkich aspektach związanych z przygotowaniami cywilnymi.
6. Zapewnienie funkcjonowania organów władzy i administracji w czasie kryzysu i wojny[25].

Ochrona ludności stanowi także istotny element obrony narodowej (totalnej, powszechnej) innych państw.

W Austrii ochrona cywilna jest częścią obrony cywilnej, która wraz z obroną gospodarczą stanowią przedmiot CEP (planowania cywilnego na wszystkie zagrożenia – W. K.) i składają się wraz z obroną militarną na obronę narodową państwa austriackiego[26].

Celem ochrony cywilnej jest ochrona społeczeństwa przed wszystkimi możliwymi zagrożeniami i niebezpieczeństwami. Jest to suma wszystkich środków zapobiegania i działań, które zapewniają przeżycie ludności w sytuacjach kryzysowych.

---

[23] A także mobilizuje „uśpione" w normalnym czasie zasoby (organizacje pozarządowe, formacje OC, świadczenia, rezerwy itd.).

[24] Określić to można jako ograniczenie bytu i rozwoju społecznego na określonym szczeblu.

[25] Zob. *Ministerial Guidance for Civil Emergency Planning 2000 and 2001*, NATO, Bruksela, 2000.

[26] Obrona narodowa Austrii – to suma wszystkich cywilnych i wojskowych zabezpieczeń służących zapewnieniu bezpieczeństwa kraju i ludności.

Obejmuje ona: zaopatrywanie na rzecz misji pomocowych (ochrona w czasie klęsk); środki ostrzegania i alarmowania; budowę schronów; zaopatrywanie na rzecz pomocy medycznej; zaopatrywanie na rzecz pomocy weterynaryjnej; ochronę w razie zagrożeń radiacyjnych[27].

Obronę cywilną Austrii koordynuje federalny minister spraw wewnętrznych. Wspiera go w tym Federalne Centrum Planowania oraz Narodowy Komitet Koordynacyjny Zarządzania Kryzysowego (ciało koordynacyjne i doradcze).

Austria nie posiada specjalnych jednostek ochrony cywilnej. Zadania w ramach CP (Civil Protection) realizują głównie: służba pożarnicza, Austriacki Czerwony Krzyż, Pracownicze Pogotowie Ratunkowe, Służba Szpitalna Rycerzy (Kawalerów) Maltańskich, Pogotowie Ratunkowe Rycerzy im. św. Jana, Austriackie Górskie Pogotowie Ratunkowe. Członkowie tych instytucji stanowią 4 procent populacji Austrii, co daje ok. 300 tys. ludzi, w większości ochotników. Gdy trzeba kluczową rolę mogą odgrywać także jednostki mobilizowane oraz siły armii federalnej.

Ochrona cywilna w Belgii, podobnie jak w Austrii, stanowi jeden z elementów obrony cywilnej, która wespół z obroną gospodarczą i militarną tworzą belgijską obronę narodową (obrona cywilna i gospodarcza stanowią także cel CEP).

Cele ochrony cywilnej w Belgii pokrywają się z austriackimi. Za koordynację odpowiada również minister spraw wewnętrznych wraz z Centrum Kryzysowym i Koordynacyjnym Rządu (CGCCR)[28].

Ochronę ludności realizują: policja, Korpus Obrony Cywilnej oraz żandarmeria. Minister spraw wewnętrznych i szczeble nadrzędne mają także wzywać (uruchamiać) rezerwy cywilne oraz siły zbrojne (w czasie kryzysu). Ważną rolę w tym zakresie odgrywają także siły i środki, które mogą uruchomić ministrowie gospodarki, rolnictwa, oraz administracja terytorialna, szpitale i przedsiębiorstwa oraz organizacje pozarządowe.

Duńska ochrona cywilna stanowi przedmiot działań w ramach przygotowań ratowniczych (Rescue Preparedness) oraz przygotowań cywilnych (Civil Preparedness). Przygotowanie ratownicze, cywilne i siły zbrojne tworzą obronę totalną Danii.

Koordynatorem ochrony cywilnej jest minister spraw wewnętrznych i administracji wraz z Agencją Zarządzania w Sytuacjach Nadzwyczajnych (EMA).

Przygotowanie cywilne definiuje się jako planowanie na rzecz funkcjonowania społeczeństwa w sytuacjach nadzwyczajnych. Mają one na celu zapewnienie społeczeństwu normalnej egzystencji i działalności w okresie kryzysu i wojny oraz właściwego wykorzystania zasobów cywilnych w ramach obrony totalnej (żywność, opieka medyczna, energetyka, transport, środki medyczne, sanitarne i weterynaryjne, opieka socjalna, edukacja, opieka nad dziećmi itd.).

Przygotowania ratownicze służą zapobieganiu, redukowaniu oraz naprawianiu szkód w zdrowiu, mieniu i środowisku spowodowanych przez wypadki lub katastrofy, włączając w to czas wojny i wynikające z niej niebezpieczeństwa[29].

---

[27] Zob. *International CEP Handbook, 1999-2000, Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries*, Svenska Tryckcentralen, Stockholm 2000, s. 10 – 11.

[28] Tamże, s. 22 – 23.

[29] Zob. tamże, s. 43 – 45.

Do najważniejszych uczestników ochrony ludności w Danii można zaliczyć: policję, a w niej policyjny korpus porządkowy obrony cywilnej, Gwardię Narodową, jednostki ratownictwa (na bazie dawnych jednostek OC), ochotniczą Ligę Ochrony Cywilnej, szpitalnictwo, Duński Czerwony Krzyż, inne organizacje pozarządowe, przedsiębiorców i innych. Ważną rolę odgrywają rezerwy tkwiące w potencjale wytwórczym i majątku narodu duńskiego[30].

Także w Holandii ochrona ludności stanowi część obrony cywilnej. Na obronę cywilną składają się bowiem: zapewnienie ciągłości władzy; ochrona ludności cywilnej; zapewnienie działalności socjalnej i gospodarczej; wsparcie sektora cywilnego dla wysiłków obronnych (także na rzecz zobowiązań NATO)[31].

Celem zarządzania w tak pojmowanej obronie cywilnej jest zapewnienie ciągłości władzy i integracja poczynań administracji publicznej, pomyślności fizycznej i psychicznej ludności, dostępności środków zaopatrzenia niezbędnych do przeżycia ludności, zabezpieczenie dóbr (mienia) publicznych i prywatnych, zapewnienie porządku publicznego oraz wspieranie interwencji militarnej i pomocy humanitarnej w ujęciu międzynarodowym[32].

Za zapewnienie, a ściślej koordynację, działań w ramach ochrony ludności odpowiada minister spraw wewnętrznych (bezpieczeństwo i porządek publiczny, organizacja policji i służb pożarniczych, zapobieganie katastrofom i koordynacja działań rządowych w okresie zagrożenia narodowego z wojną włącznie, w aspekcie wewnętrznym).

Organem wykonawczym ministra jest Generalny Zarząd Porządku Publicznego i Bezpieczeństwa, który koordynuje, na rzecz funkcji ministra, działaniami krajowymi, gdy rozmiar zjawiska wykracza poza granice możliwości i właściwości władz terytorialnych.

Francuska obrona cywilna stanowi szersze pojęcie, aniżeli przyjęto to w protokole dodatkowym I. Obejmuje ona bowiem: zapewnienie bezpieczeństwa władz publicznych i administracji; zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochronę organów (instytucji), instalacji i środków cywilnych, ważnych dla obrony państwa i przeżycia ludności; utrzymywanie i wzmacnianie woli i odporności narodu wobec wszelkich skutków agresji; utrzymanie, na potrzeby ochrony cywilnej, środków zapobiegania i pomocy niezbędnych do ochrony życia ludzkiego[33].

Ochrona ludności jest więc zagadnieniem stanowiącym jedno z misji w ramach obrony cywilnej. Za koordynację zagadnień ochrony ludności odpowiada minister spraw wewnętrznych. Organem wspierającym jest utworzona w 1997 r. Dyrekcja Obrony i Bezpieczeństwa Cywilnego (Direction de la Defense et de la Securite

---

[30] E. Jendraszczak, *Dania, informator*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 1995, s. 102 – 141.

[31] Zob., *Organizacja zarządzania w sytuacji katastrofy w Holandii („Disaster central organisation")*, tłum. J. Gołębiewski BBN, Warszawa 1996, s. 17.

[32] Jest to niemal równoznaczne z celami gotowości cywilnej wg NATO.

[33] Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa Francji*... s. 134 – 147; Un nouveau siege, une nouvelle direction, Ministere de la l'Interieur, DDSC, Asnieres-sur-Seine, materiał informacyjny; J.-S.Tavernier, *Współdziałanie wojsk operacyjnych z obroną cywilną i innymi organami pozarządowymi w okresie pokoju i wojny*, MON, DWSZ, Francuska Misja Łącznikowa (na prawach maszynopisu).

Civile) (nazwa podobna do ww. Generalnego Zarządu Porządku Publicznego i Bezpieczeństwa w Holandii).

Dyrekcja ta składa się z kilku poddyrekcji: organizacji pomocy i obrony cywilnej; zapobiegania i ochrony ludności; administracji i modernizacji; służb pomocy i strażaków-ratowników („sapeurs-pompiers"); centrum operacyjnego i wsparcia decyzji („Centre operationnnel et d'aide ă la décision – COAD), które składa się z centrum operacyjnego oraz centrum kryzysowego[34].

W ochronie ludności we Francji kluczową rolę odgrywają: policja, Czerwony Krzyż, inne organizacje pozarządowe, autonomiczna służba pogotowia ratunkowego (Element de Sécurite Civile Rapide d'Intervention Médicale), siły lotnicze, służba rozminowania, straż pożarna (ponad 200 tys. strażaków ochotników), jednostki wojskowe, Korpus Obrony Cywilnej (rozwijany na czas kryzysu lub wojny), organizacje pozarządowe, służby municypalne i inne.

Również w Niemczech obrona cywilna jest pojęciem szerszym aniżeli ochrona cywilna (ludności). Stanowi ona część obrony powszechnej (obok obrony militarnej). W wymiarze narodowym obrona cywilna obejmuje: utrzymanie funkcji państwowych i administracyjnych; ochronę cywilną (ludności); zaopatrzenie społeczeństwa w niezbędne towary i świadczenia; wsparcie dla sił zbrojnych.

W wymiarze zaś sojuszniczym: wymianę informacji; wsparcie narodów; współdziałanie w planowaniu militarnym; wsparcie sił sojuszniczych[35].

Cel obrony cywilnej można określić na podstawie celu CEP Niemiec, który sprowadza się do zapewnienia ochrony państwa i ludności.

Można by więc ułożyć logiczny ciąg zależności pomiędzy poszczególnymi przedsięwzięciami obrony powszechnej Niemiec. Najszerszym pojęciem jest właśnie obrona powszechna, mająca na celu obronę kraju i ludności przed wszelkimi zagrożeniami, jej elementami są: obrona militarna i obrona cywilna. Obrona cywilna oznacza realizację zadań obronnych przez sektor cywilny i wreszcie, pośród tych zadań znajduje się także ochrona cywilna (ludności) w czasie kryzysu i wojny.

Niemcy w ramach ochrony ludności wyróżniają także ochronę w przypadku katastrof, dotyczącą przedsięwzięć realizowanych w razie klęsk żywiołowych, awarii i katastrof[36].

Ochrona cywilna Niemiec obejmuje: ostrzeganie ludności o zagrożeniach; budowę obiektów ochronnych; samoochronę; regulowanie miejsc pobytu ludności; ochronę zdrowia; ochronę dóbr kultury; ochronę w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych.

---

[34] Centrum kryzysowe jest uruchamiane w każdej sytuacji kryzysowej, a jego zadaniem jest zapewnienie realizacji i wsparcia decyzji ministra i rządu w obszarze obrony cywilnej i węziej – ochrony ludności.

[35] Zob. R. Jastrzębski, *System Obrony Cywilnej Niemiec* [w:] *Obrona Terytorialna. Szkolenie rezerw. Obrona Cywilna,* Wojsko i Wychowanie, (Zeszyt problemowy), Warszawa 1999, s. 62 – 64.

[36] Tamże, s. 62. Cytowany autor utożsamia obronę cywilną Niemiec z Cywilnym Planowaniem Kryzysowym lub Cywilną Gotowością Kryzysową, z czym nie można się w żadnym razie zgodzić. Planowanie cywilne jest działaniem przygotowawczym (preparacyjnym) na rzecz obrony cywilnej, zaś gotowość cywilna oznacza stan przygotowania do tejże obrony. Ten sam błąd popełniono w projekcie ustawy „O gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju".

Liderem w zakresie ochrony ludności w Niemczech jest minister spraw wewnętrznych (głównie na czas kryzysów na dużą skalę lub wojny) albo władze landów (w czasie pokoju). Organem wykonawczym szczebla centralnego jest wydział III w Departamencie „0" Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, któremu podporządkowano Federalny Urząd ds. Ochrony Cywilnej. Ten ostatni zaś składa się z czterech departamentów:

1. Ochrona cywilna, ochrona w razie katastrof, ostrzeganie i alarmowanie.
2. Akademia Planowania na Sytuacje Nadzwyczajne i Ochrony Cywilnej, Organizacja Szkolenia.
3. Stanowisko kierowania.
4. Administracja.

Dział I (departament) „Ochrona Cywilna" zajmuje się zagadnieniami: sprawy zasadnicze ochrony cywilnej, prawo krajowe i międzynarodowe w zakresie OC, statystyka; współpraca: federacja – landy, koordynacja międzynarodowa; sprawy osób udzielających pomocy, ćwiczenia; sprawy gospodarki, nieruchomości; zaopatrzenie, wyposażenie; ostrzeganie, użycie sił i środków, technika; ochrona dóbr kultury; służba zdrowia, zapewnienie dostaw wody, obiekty ochronne OC; upowszechnianie i informowanie ludności[37].

Do najważniejszych elementów niemieckiego systemu ochrony ludności, poza sferą kierowania, należy zaliczyć: straże pożarne (zawodowe, zakładowe i ochotnicze); Organizację Pomocy Technicznej (THW)[38]; organizacje pozarządowe (Niemiecki Czerwony Krzyż, Maltańska Służba Pomocy, Joanicka Pomoc przy Wypadkach, Niemieckie Towarzystwo Ratowania Życia, Związek Pracowników Samarytan); siły wojskowe, gdy zachodzi taka potrzeba.

Niemal modelowe podejście do problemów bezpieczeństwa narodowego w ujęciu prawno-organizacyjnym i pod względem logiki działań, znajdujemy w poczynaniach tego młodego państwa na mapie Europy.

W systemie bezpieczeństwa narodowego Słowenii, w ujęciu strukturalnym, wyróżnia się: system bezpieczeństwa (w takim znaczeniu, jak system bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce); system obrony; system ochrony i ratownictwa.

W innym zaś ujęciu, system bezpieczeństwa narodowego składa się z: obrony militarnej i obrony cywilnej[39].

System ochrony i ratownictwa przed naturalnymi i innymi katastrofami jest przeznaczony do ochrony ludności, zwierząt, dziedzictwa narodowego oraz środowiska. Zorganizowany jest jako jednolity i uniwersalny system na poziomie lokalnym oraz krajowym.

Krajowym koordynatorem i organizatorem administracyjnych i profesjonalnych działań w zakresie ochrony ludności jest tym razem minister obrony, któremu podlegają dwie agencje rządowe:

---

[37] Tamże, s. 68 – 70.

[38] Organizacji tej przyznano priorytetową rolę w zakresie ochrony ludności (na podstawie informacji przedstawiciela Niemiec na posiedzeniu SCEPC w Brukseli w dniach 13 – 15.05.98).

[39] W innym ujęciu obrona militarna i obrona cywilna tworzą system obrony Słowenii. Chodzi tu oczywiście o czas przeciwstawienia się potencjalnej agresji zbrojnej.

– Zarząd Republiki Słoweńskiej ds. Ochrony Cywilnej i Działań Ratowniczych (ang. – Administration of the Repulic Slovenia for Civilian Protection and Disaster Relief);

– Dyrektoriat Obrony Cywilnej (Civil Defence Directorate)[40].

Zadania w zakresie ochrony ludności i ratownictwa obejmują: budowanie systemu; planowanie i badania; ocenę niebezpieczeństw, narodową ochronę, ratownictwo i pomoc (w ramach planów reagowania na zagrożenia); organizowanie dostaw zaopatrzenia dla sił narodowych w zakresie ochrony, wykrywania i ratownictwa; organizację zarządzania ochroną, ratownictwem i pomocą w razie poważnych zagrożeń; ocenę (szacowanie) strat spowodowanych przez katastrofy; wspieranie władz lokalnych w usuwaniu skutków katastrof; regulowanie międzynarodowej i międzypaństwowej współpracy na tym polu.

Władze lokalne ponadto wykonują zadania w zakresie: wykrywania możliwych zagrożeń; utrzymywania systemu alarmowania; analizy ryzyka; organizowania i rozwijania indywidualnej i zbiorowej ochrony; organizowania ochrony cywilnej; szkolenia; zarządzania ochroną, ratownictwa i pomocy; usuwania skutków katastrof; organizowania tymczasowego schronienia (organizacja punktów zakwaterowania dla osób poszkodowanych).

Na system ochrony i ratownictwa składają się następujące etapy aktywności: zapobieganie; przygotowanie; ochrona; ratownictwo i natychmiastowa pomoc; zaopatrywanie w środki niezbędne do przeżycia; rekonstrukcja (odbudowa).

Po przeanalizowaniu rozwiązań w zakresie ochrony ludności na arenie międzynarodowej i w wybranych państwach, możemy przedstawić syntetyczne ujęcie idei owego zjawiska, będące wskazówką do przedstawiania idei (modelu) rozwiązań w RP.

Możemy więc stwierdzić, że:

1) w obszarze praktyki problemu:

a) ochrona ludności staje się wiodącym, na równi z ochroną państwa, problemem bezpieczeństwa narodowego;

b) organem wiodącym jest zazwyczaj minister spraw wewnętrznych, a w niektórych przypadkach minister obrony, przy aktywnym udziale innych ministrów;

c) w państwach o zdecentralizowanym systemie władzy i administracji gros zadań i kompetencji spoczywa na szczeblach najniższych;

d) organem administracyjnym, wspierającym ministra właściwego ds. ochrony ludności, jest najczęściej wyspecjalizowana agenda (agencja, departament, centrum, zarząd, urząd) ds. ochrony ludności, której działalność obejmuje kwestie planistyczne, organizacyjne, kontrolne (koordynacyjne), doradcze, szkoleniowe i ćwiczebne. Instytucje te zapewniają także uruchomienie i realizację (w sensie doradczym i merytorycznym) zarządzania natury kryzysowej[41], traktowane jako „wsparcie decyzji";

---

[40] Obrona cywilna w Słowenii obejmuje: obronę ekonomiczną; działania obronne dla ochrony władz i innych instytucji; obronę psychologiczną; inne formy niezbrojnego oporu przeciwko agresorowi.

[41] Pamiętamy o tym, że zarządzanie jest atrybutem władzy i wiąże się z kreowaniem decyzji finansowo-rzeczowych. Zarządzanie kryzysowe jest więc wówczas, gdy główną rolę przejmuje organ władzy (wójt, starosta, wojewoda, minister itd.), a sytuacja przerasta możliwość poszczególnych specjalistycznych służb, inspekcji i policji.

e) terytorialnym odpowiednikiem rozwiązania na szczeblu krajowym są organy stanowiące część administracji terytorialnej; zazwyczaj jest to integralny element urzędów obsługujących organy władzy (tego typu, jak starostwo powiatowe czy urząd wojewódzki w Polsce). Często, jak to jest w Holandii, Francji czy USA, łączy się kwestie ochrony ludności z porządkiem publicznym[42];

f) w każdym z państw występuje zazwyczaj jedna wiodąca organizacja (dwie), której główne zadanie dotyczy „rdzenia" ochrony ludności jakim jest ratownictwo i natychmiastowa pomoc; charakter i rodzaj tej organizacji wiąże się z tradycjami danego państwa w tej materii;

g) cała przestrzeń ochrony ludności dotyczy etapów działania i zapobiegania, przygotowań, reagowania (ratownictwo i natychmiastowa pomoc) i odbudowy z zapewnieniem warunków do przetrwania dla poszkodowanych włącznie;

h) „aktorami" procesu ochrony ludności są:

– organy władzy i administracji – wszystkie szczeble,

– profesjonalne rządowe, samorządowe i pozarządowe służby ratownictwa i pomocy humanitarnej,

– służby monitoringu zagrożeń, media, służby municypalne,

– policje, służby i inspekcje nie będące częścią resortu spraw wewnętrznych,

– organizacje obrony (ochrony) cywilnej – rządowe i pozarządowe,

– przedsiębiorcy (pracodawcy) jako beneficjanci i potencjalni sprawcy zagrożeń,

– wsparcie wojskowe dla władz cywilnych (WWDWC),

– pomoc międzynarodowa (OCHA-ONZ; EADRCC-NATO; UE – trzeci filar; OBWE, inne porozumienia),

– międzynarodowe organizacje humanitarne;

i) ochrona ludności jest systemem działania we wszystkich stanach prawnych, okolicznościach i warunkach funkcjonowania państwa, dotyczy więc czasu pokoju, kryzysu (polityczno-militarnego i niemilitarnego) oraz wojny;

j) te same organy i instytucje organizują ochronę ludzi i mienia przed wszelkimi zagrożeniami zarówno w czasie pokoju jak i wojny;

k) system ochrony opiera się przede wszystkim na profesjonalnych służbach użyteczności publicznej;

l) władzom samorządowym podlegają wszystkie lokalne służby komunalne, w tym policja, straż pożarna, służby medyczne, drogowe, energetyczne itd., pozwala to na tworzenie efektywnych i stabilnych systemów ochrony miejscowej ludności;

m) do formacji ratowniczych i pomocniczych, oprócz profesjonalnych ratowników, są także angażowani obywatele-ochotnicy, którzy zgłaszając zamiar uczestnictwa w akcji ratunkowej biorą na siebie prawny obowiązek udziału w niej aż do zakończenia;

---

[42] Na szczeblu stanu amerykańskiego (USA) występuje Departament ds. Kontroli Przestępczości i Bezpieczeństwa Publicznego (Department of Crime Control and Public Safety). W jego skład wchodzą: sekretarz, biura: Zarządzania w Sytuacji Zagrożeń, Gwardii Narodowej, Patoli Szosowych, Zwalczania Alkoholizmu, Cywilnych Patroli Lotniczych, Służby Administracyjnej, ds.Ofiar i Wymiaru Sprawiedliwości, Bezpieczeństwa Publicznego, Wdrażania Przepisów ds. służb wsparcia oraz Gubernatorska Komisja ds. Przestępczości (na podstawie: *Disaster Response Organization in North Carolina*, materiały z kursu szkoleniowego w CDKOL w Starej Miłosnej, prowadzonego przez państwo Hoffmanów – urzędników NCDofCC&PS, NC – North Carolina).

n) funkcjonują specjalnie przygotowane jednostki wojskowe (głównie typu OT), które w czasie pokoju utrzymywane są w stałej gotowości na wypadek klęski żywiołowej;

o) obywatele mają jednoznacznie określone prawa i obowiązki w zakresie ochrony życia i mienia w wypadkach klęsk oraz w okresie wojny, wiedzą kiedy i na jaką pomoc mogą liczyć, mają obowiązek podporządkowania się decyzjom organów ratowniczych, nawet jeśli ograniczają one ich prawa i wolności obywatelskie;

p) koszty związane z prowadzeniem akcji ratunkowych są proporcjonalnie rozkładane na lokalne i regionalne władze samorządowe oraz organy administracji rządowej;

r) niezwykle cennym zapleczem ratownictwa są organizacje pozarządowe, często o charakterze międzynarodowym, statutowo zajmujące się działalnością charytatywną, w ramach której udzielają ludności poszkodowanej różnorodnej pomocy, zarówno materialnej jak i duchowej;

s) podstawowym szczeblem działania w sytuacji zagrożenia jest szczebel samorządu terytorialnego, na którym głównie spoczywa obowiązek przygotowania odpowiednich sił i środków do prowadzenia akcji ratowniczych;

t) szczeble centralny i regionalny pełnią rolę koordynacyjną i wspierającą działania, w razie gdy rozmiar katastrofy przekracza granice możliwości organu samorządowego;

u) ochrona ludności, z uwagi na jej zakres i istotę czynników sprawczych, staje się zagadnieniem międzynarodowej współpracy i aktywności, łącząc się z aktywnością w zakresie klęsk i katastrof, a także z niesieniem pomocy humanitarnej w sytuacjach konfliktowych, z konfliktami zbrojnymi włącznie.

2) w obszarze teorii problemu:

a) ochrona ludności stanowi jeden z elementów obrony cywilnej, będącej jej nadsystemem i obrony narodowej (totalnej, powszechnej itp.) jako nadsystemu obrony cywilnej;

b) ochrona ludności (ang. – *civil protection,* franc. – *protection civil)* stanowi całokształt działań wszystkich podmiotów prawa państwowego, każdego w zależności od jego statusu prawnego, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa społeczeństwa, mienia, dóbr dziedzictwa narodowego i środowiska w sytuacji klęsk i katastrof naturalnych oraz spowodowanych przez człowieka z wojną włącznie;

c) system ochrony ludności to układ wzajemnie powiązanych elementów (rządowych i pozarządowych), określony za pomocą ról, misji, relacji, zależności i procedur działania, mający na celu przeciwstawienie się klęskom i katastrofom godzącym w bezpieczeństwo ludzi, mienia, dóbr dziedzictwa narodowego i środowiska.

3.3. OCHRONA LUDNOŚCI W POLSCE

3.3.1. Założenia wstępne

Państwo winno zagwarantować swoim obywatelom ochronę życia i mienia w każdym czasie i w każdej sytuacji. Społeczeństwo ma nienaruszalne, konstytucyjne prawo do ochrony przed katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań zbrojnych. Obowiązkiem wszystkich organów administracji samorządowej i rządowej oraz podmiotów gospodarczych jest wypełnienie tych gwarancji zarówno w czasie pokoju, jak i wojny, a pomoc obywateli w realizacji tych zadań jest ich moralną i naturalną powinnością. Polska, jako kraj o stosunkowo młodym ustroju demokratycznym, daje wyraz akceptacji tego prawa, zapewniając bezpieczeństwo obywateli, strzegąc dziedzictwa narodowego oraz zapewniając ochronę środowiska.

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

Ze względu na wprost nieograniczoną możliwość wystąpienia różnorodnych zagrożeń, związanych z działaniem sił przyrody, rozwojem cywilizacyjnym oraz zagrożeniem militarnym, do udziału w ochronie ludności muszą zostać powołane różnego rodzaju siły, które będą przejmowały decydującą rolę w zależności od rodzaju zagrożenia. Wszystkie te siły muszą jednak działać w obrębie jednego – sprawnie działającego systemu, który będzie funkcjonować permanentnie, w czasie pokoju w strukturze organizacyjnej, a w czasie zagrożeń z wojną włącznie, będzie rozwijany do pożądanego rozmiaru. Z racji tego, iż coraz bardziej niebezpieczne w skutkach stają się zagrożenia niemilitarne, układ pozamilitarny – cywilny – w okresie pokoju winien przejąć podstawowe funkcje, nie wykluczając oczywiście szerokiej i wielopłaszczyznowej współpracy z siłami zbrojnymi.

Ochrona ludności ma na celu:

– przestrzeganie prawa państwowego i międzynarodowego w dziedzinach związanych z ochroną praw człowieka i życia ludzkiego, mienia i dóbr kultury oraz środowiska jego bytowania;

– zapewnienie odpowiedniego poziomu gotowości sił i środków ochrony ludności;

– reagowanie na zdarzenia dnia codziennego o charakterze nagłym, stanowiące zagrożenie o małym (lokalnym) stopniu intensywności i usuwanie ich skutków;

– zapobieganie sytuacjom o charakterze kryzysowym i przygotowywanie się do ich rozwiązywania przez stworzenie społecznie akceptowanych warunków funkcjonowania ludności w czasie kryzysu; tworzenie podstaw niezakłóconego funkcjonowania organów władzy w sytuacjach nadzwyczajnych;
– wspieranie operacji pokojowych sił zbrojnych w czasie pokoju;
– wspieranie międzynarodowych akcji humanitarnych[43].

Funkcjonujący dotychczas system ochrony ludności był przedłużeniem rozwiązań zastosowanych w Układzie Warszawskim. Istnieje podział na zagrożenia czasu wojny i czasu pokoju, a do ich zwalczania i usuwania powołane są dwa zupełnie odrębne układy. Rozwiązanie to zupełnie nie zdaje egzaminu w obecnej sytuacji (przede wszystkim ekonomicznej) Polski, której nie stać na utrzymanie dwóch dublujących się struktur.

Jeszcze do niedawna decydującą rolę w polskim systemie ochrony ludności w czasie wojny miała odrywać obrona cywilna. Posiadała ona swoje struktury na wszystkich szczeblach administracji oraz w jednostkach organizacyjnych, tj. oddziały i formacje. Kształt OC został określony przez ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze, w szczególności:
– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej;
– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej.

Zgodnie z tymi aktami prawnymi, obrona cywilna ma na celu (jako sformalizowana organizacja) ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. Działalność obrony cywilnej była zdecydowanie nastawiona na przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z działań militarnych, głównie związanych z użyciem środków masowego rażenia oraz atakiem potencjalnego przeciwnika. Określenie celów działalności polskiej obrony cywilnej nie odpowiada w pełni postanowieniom prawa międzynarodowego, tj. protokołu dodatkowego I (z dnia 8 czerwca 1977 r.) do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Przypomnijmy, że zgodnie z tym protokołem „obrona cywilna" oznacza „wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przezwyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych dla przetrwania". Zgodnie z ustawodawstwem międzynarodowym ludność cywilna wymaga jednakowej ochrony przed zagrożeniami zarówno w czasie pokoju, jak i wojny.

[43] Zob. W. Kitler, *Siły zbrojne a obrona cywilna (niemilitarna), Wybrane aspekty wojskowego wsparcia dla władz cywilnych*, AON, Warszawa 1999, s. 33 – 34.

Rozważania na temat roli i miejsca obrony cywilnej, w tym również ochrony ludności, toczą się praktycznie nieprzerwanie od roku 1990, kiedy to Polska zmieniła nie tylko ustrój polityczny, ale również społeczno-gospodarczy. Próbę utworzenia zalążka systemu ochrony ludności podjęto w 1995 r., tworząc na podstawie rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) [DzU 1994, nr 140, poz. 799] jako integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie. Bazę systemu stanowiły jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej (PSP), z możliwością włączenia i wspomagania, na zasadzie dobrowolności, przez inne jednostki organizacyjne, a także osoby fizyczne i prawne.

W praktyce system oparto jedynie na organizacji, kadrze zawodowej i zasobach technicznych PSP. Włączenie pozostałych jednostek odsunięto w czasie z kilku powodów. Nie wszystkie posiadały odpowiednie kwalifikacje i umiejętności ratownicze, udział w akcjach wymagał zapewnienia środków finansowych i łączności, ochotnicze straże pożarne, które miały stanowić główny filar wsparcia dla KSRG nie posiadały odpowiedniego przygotowania i zaplecza technicznego, nie była też uregulowana sprawa nowego modelu ratownika-ochotnika. KSRG został praktycznie przeznaczony do likwidacji różnych zagrożeń w czasie pokoju, nie posiadał odpowiedniego wsparcia w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń ludzi i środowiska. Co prawda w celu doraźnego wsparcia KSRG Komenda Główna PSP zawarła 18 porozumień z innymi służbami ratowniczymi, instytucjami państwowymi oraz podmiotami gospodarczymi, ale były to rozwiązania doraźne, tymczasowe, nie mające mocy prawnej. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy miał stanowić rdzeń powszechnego systemu ratowniczego, którego zadania miały polegać na ratowaniu zdrowia i życia ludzi zagrożonych, a także ochronie dóbr materialnych oraz usuwaniu skutków nadzwyczajnych zagrożeń ludzi i środowiska, których rozmiary przekraczają możliwości ratownicze jednostek i służb zawodowych.

System ochrony ludności obejmuje trzy etapy:

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

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

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

Ochrona ludności opiera się na kilku zasadach:

1. *Prymatu układu terytorialnego.* Fundamentem całego modelu ochrony ludności jest horyzontalny system organów, ukształtowany na bazie trójstopniowego podziału kraju, w którym układ branżowy pełni jedynie funkcję pomocniczą.

2. *Jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności za utrzymanie gotowości cywilnej na rzecz ochrony ludności.* Oznacza to rezygnację z ciał kolegialnych, na

których spoczywało podejmowanie decyzji w trakcie stanu kryzysowego. Nie oznacza to jednak rezygnacji z zespołów o charakterze opiniodawczo-doradczym, których zadaniem jest wspomaganie decydenta w podejmowaniu decyzji (moralne i merytoryczne).

3. *Adekwatności charakteru oraz rozmiaru zagrożenia i szczebla administracji publicznej do reagowania na to zagrożenie.* Oznacza to, iż wszelkie działania winny być wykonywane przez najniższy poziom kompetencji dla konkretnej sytuacji, co zapewnia proporcjonalność działań do specyfiki i rozmiaru zagrożeń.

4. *Powszechności systemu ochrony ludności.* Oznacza ona objęcie nim wszystkich obywateli, z równoczesnym nałożeniem na nich określonych zadań i obowiązków uzależnionych od sytuacji, w jakiej funkcjonuje w danym momencie system gotowości.

5. *Kierowania i ponoszenia odpowiedzialności przez jednoosobowe organy sprawujące władzę administracji ogólnej,* tj. przez wójta i starostę jako organy samorządowe sprawujące władze w gminie i starostwie oraz wojewodę, sprawującego władzę jako przedstawiciel rządu na szczeblu województwa. Podmiot dzierżący władzę na danym terenie ponosi odpowiedzialność za jej sprawowanie, przede wszystkim w aspekcie utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, czyli do przestrzegania prawa przez organy administracji publicznej, podmioty gospodarcze oraz obywateli.

Dotychczasowa analiza dokumentów prawnych, zarówno tych obowiązujących, jak też pozostających jeszcze w sferze projektu, pozwala stwierdzić, iż w Polsce nie ma jeszcze w pełni gotowego i funkcjonującego w rzeczywistości systemu ochrony ludności. Model systemu ochrony ludności winien opierać się na kilku podstawowych przesłankach, a mianowicie:

1. Zagrożenia czasu pokoju niosą skutki równe skutkom wojny.

2. Rozdzielanie zagrożeń na występujące tylko w czasie pokoju i tylko w czasie wojny jest nieporozumieniem, które może stać się brzemienne w skutkach.

3. Wobec możliwości wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń, nie jest możliwe podzielenie organów administracji publicznej na odpowiedzialne tylko i wyłącznie za zagrożenia cywilne (pokojowe) i odpowiedzialne za zagrożenia czasu wojny.

4. Sektor cywilny i wojskowy są w jednakowym stopniu odpowiedzialne za bezpieczeństwo i ochronę obywateli. Jedynie w zależności od rodzaju zagrożenia odgrywają pierwszo- lub drugoplanową rolę w reagowaniu na ich przyczyny i skutki.

5. Generalną odpowiedzialność za niesienie pomocy w sytuacji zagrożenia ponosi samorząd, tj. gmina, powiat, wszystkie zaś wyższe szczeble pełnią funkcję organów koordynujących.

6. Zadania ochrony ludności dla organów samorządowych powinny być obowiązkowo zadaniami własnymi, w ten sposób pieniądze podatników byłyby wykorzystywane na poprawę bezpieczeństwa lokalnego.

Przyjęcie tych podstawowych założeń pozwala na określenie następujących zadań sektora cywilnego na rzecz systemu ochrony ludności:

1) jednoznaczne i kompleksowe zapewnienie bezpieczeństwa ludności, w drodze ustawy regulującej nadzwyczajne zagrożenia;

2) precyzyjne wskazanie jednego organu władzy odpowiedzialnego za ochronę ludności na każdym poziomie administracji publicznej;

3) powołanie na każdym szczeblu administracyjnym centrów ratowniczych odpowiedzialnych za ocenę potencjalnych zagrożeń, przygotowanie procedur działania w różnych sytuacjach, prowadzenie gier i szkoleń;

4) ustanowienie trzech zasadniczych stanów działania:

a) zwyczajnego – permanentnego, doraźnego, w czasie którego likwiduje się zagrożenia wynikające ze zdarzeń i katastrof codziennych,

b) kryzysowego – w sytuacji gdy lokalne zdarzenie przekształca się w lokalny kryzys, wymagający podjęcia działań strategicznych na danym szczeblu oraz włączenie szczebla wyższego,

c) wojennego – w razie wojny (konfliktu zbrojnego);

5) opracowanie zasad materialnego i moralnego wsparcia sił zbrojnych własnych i sojuszniczych dla władz cywilnych, które współdziałałyby w sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia;

6) włączenie organizacji pozarządowych, dysponujących potężnym zapleczem ludzkim i technicznym do działań w zakresie ochrony ludności.

Jednym z fundamentalnych zadań organów administracji rządowej i samorządowej jest zapewnienie bezpieczeństwa ludziom zamieszkującym dany obszar. Bezpieczeństwo danej populacji mieszkańców (gminy, powiatu, województwa i państwa) jest składową bezpieczeństwa każdego z jej członków. Każdy ma poczucie własnego bezpieczeństwa, każdy odczuwa je subiektywnie i ocenia według własnych kryteriów. Społeczeństwo, powołując organy i instytucje, powierza im zadania oraz obarcza odpowiedzialnością za opracowanie takiego systemu ochrony życia, zdrowia i mienia, aby przetrwanie ludności na oczekiwanym poziomie było możliwe w każdej sytuacji. Ponieważ zagrożenie może pojawić się w każdej chwili, a jego rodzaj i stopień pozostaje w zależności od rozmiaru i lokalizacji społeczności, organy administracji publicznej winny opracować taki system ochrony ludności, aby był przydatny i możliwy do urzeczywistnienia w każdej sytuacji.

3.3.2. System ochrony ludności w Polsce a inne elementy systemu bezpieczeństwa państwa (narodowego)

System ochrony ludności w Polsce jest jednym z możliwych do wyróżnienia systemów w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Nadrzędnym wobec niego, na najwyższym poziomie abstrakcji, jest właśnie system bezpieczeństwa narodowego. Jest to układ elementów wzajemnie powiązanych, którego zasadnicza misja sprowadza się do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego (państwa). System ten chroni i broni przed wszelkimi możliwymi zagrożeniami godzącymi w podstawowe wartości w obszarze bezpieczeństwa.

Należą do nich:

1. *Tradycyjne równoważniki bezpieczeństwa:* niezależność polityczna i integralność terytorialna.

2. *Jakość życia:* standard życia; poziom rozwoju społeczno-gospodarczego; prawa i swobody obywatelskie; styl i jakość życia; przyjazne i bezpieczne środowisko naturalne; dorobek kulturowy narodu.

3. *Przetrwanie:* państwa; narodu; biologiczne przeżycie ludności.

Obrona militarna wraz z obroną cywilną i elementami dyplomacji tworzą obronę narodową Obrona narodowa to „[...] działalność mająca na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił i środków będących w dyspozycji państwa do przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym godzącym w interes narodowy"[44].

W innym ujęciu „obrona narodowa to całokształt sił i środków państwa (i społeczeństwa), ich wzajemne relacje i proces oddziaływania na otoczenie, w celu zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego godzącym w przetrwanie państwa jako jednostki politycznej i narodu (tzw. zagrożeniom żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego)[45].

Elementy obrony narodowej to: obrona militarna i obrona cywilna.

Obrona militarna (jak najkrócej) – to realizacja celów bezpieczeństwa narodowego przy wykorzystaniu sił zbrojnych z zastosowaniem orężnych i nieorężnych środków działania.

Obrona cywilna zaś to:

– realizacja celów bezpieczeństwa narodowego przy wykorzystaniu środków cywilnych;

– całokształt działań niemilitarnych mających na celu przeciwstawienie się cywilnymi środkami (siłami, narzędziami, działaniami) wszelkim formom zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodowe (interes narodowy);

– cywilna (niemilitarna) część obrony narodowej, będącej sumą wszystkich cywilnych i wojskowych zabezpieczeń służących zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego.

Jednym z elementów obrony cywilnej jest ochrona ludności.

Ochrona ludności to kompleks interdyscyplinarnych przedsięwzięć, realizowanych przy wysiłku wszystkich podmiotów prawa państwowego, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami spowodowanymi działaniem sił natury lub działalnością człowieka, przezwyciężanie ich następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

Ochrona ludności to element obrony cywilnej stanowiący zespół interdyscyplinarnych przedsięwzięć mający na celu ochronę ludności (ludzi, mienia, dóbr dziedzictwa narodowego i środowiska) przed zagrożeniami naturalnymi i spowodowanymi przez człowieka.

Ochrona ludności to działalność sektora cywilnego, wsparta, gdy zajdzie taka potrzeba, przez siły zbrojne, realizowana we wszystkich stanach funkcjonowania państwa (pokój, kryzys, wojna) na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego.

---

[44] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego...* s. 6.

[45] Zob. W. Kitler, *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, AON, Warszawa 1999, s. 205.

Elementami obrony cywilnej, obok ochrony ludności, są: bezpieczeństwo i porządek publiczny; ochrona granicy państwowej; cywilne wsparcie sił zbrojnych; edukacja na rzecz bezpieczeństwa; tworzenie i ochrona rezerw oraz zapasów; samoobrona powszechna; zapewnienie ciągłości funkcjonowania organów władzy i innych instytucji publicznych[46].

Najważniejsze pytanie, które może pojawić się w trakcie analizy elementów obrony cywilnej, dotyczy wzajemnych relacji pomiędzy nimi. Okazuje się bowiem, że ten sam podmiot jest jednocześnie elementem systemu ochrony ludności, systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granic itd. Czy nie ma zatem sprzeczności?

Wyjaśnienie problemu staje się proste, gdy uwzględnimy podstawową zasadę, iż na bazie tego samego układu elementów możemy zbudować różne systemy działania. Zatem jakiś abstrakcyjny podmiot, będący elementem systemu ochrony ludności, może być jednocześnie elementem innego (innych) systemu.

Problem polega jedynie na odpowiednim „oprzyrządowaniu" określonego systemu za pomocą reguł, relacji, zależności i wzajemnych powiązań jego elementów.

Może przeto paść pytanie o to, co się będzie działo, gdy dany podmiot będzie musiał realizować określone misje w ramach dwu lub więcej systemów. W tej sytuacji ważną rolę pełnią pewne wykluczenia i ograniczenia. Ważne jest jednak i to, że każdy z systemów w obszarze bezpieczeństwa czerpie jak najwięcej z ogólnie dostępnych zasobów sił i środków stanowiących podmioty prawa państwowego. Możliwości te są ograniczone przez priorytety systemów nadrzędnych lub właściwości danego podmiotu przynależne systemowi równorzędnemu.

Zatem w sytuacji, gdy nakładają się na siebie role różnych systemów równorzędnych, pojawia się system nadrzędny. Dla ochrony ludności, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz innych równorzędnych – system obrony cywilnej, zaś dla obrony cywilnej i obrony militarnej – obrona narodowa.

Obrona narodowa stanowi więc swoistą strategiczną operację połączoną, wyznaczając role dla działających podmiotów na wyższym poziomie, aniżeli to czynią systemy podrzędne.

3.3.3. Misja, cele i zadania, struktura i funkcje systemu ochrony ludności w Polsce

Misja systemu ochrony ludności (SOL) sprowadza się do zapewnienia ludności cywilnej jak najlepszych warunków bezpieczeństwa w obliczu zagrożeń naturalnych i wywołanych działalnością człowieka, w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Do celów systemu możemy zaliczyć:

1) ochronę ludności cywilnej (ludzi, dóbr i środowiska) przed niebezpieczeństwami spowodowanymi działaniem sił natury lub działalnością człowieka;

2) przezwyciężanie następstw zagrożeń;

3) zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

[46] Jest to jeden z możliwych podziałów obrony cywilnej. Inne mogą być dokonywane wg dziedzin życia państwowego albo też działów administracji rządowej.

Do zadań systemu, można zaś zaliczyć: planowanie i prace organizacyjne; ostrzeganie i alarmowanie; ratownictwo (ludzi, zwierząt, dóbr); ewakuację; opiekę medyczną i religijną; walkę z pożarami, powodziami i innymi zagrożeniami; przywracanie i utrzymanie porządku w strefach klęsk, katastrof i awarii; zapewnienie schronienia i zaopatrzenia dla poszkodowanych; doraźne przywracanie działania służb użyteczności publicznej; odkażanie, likwidację skażeń i zakażeń; organizowanie ukryć, schronów itp.[47]; doraźne grzebanie zmarłych; ochronę dóbr kultury i dziedzictwa narodowego.

Struktura systemu ochrony ludności w ujęciu funkcjonalnym obejmuje elementy kierowania, elementy wykonawcze oraz elementy wsparcia[48]. W ujęciu zaś ustrojowym elementy: rządowe i samorządowe, rynkowe (podmioty gospodarcze) oraz pozarządowe.

Z uwagi na misję systemu i jego cele związane z ochroną ludności, a więc skierowane do otoczenia systemu, w dalszych rozważaniach będziemy stosować podejście funkcjonalne.

3.3.3.1. Podsystem kierowania

Podsystem kierowania systemu ochrony ludności (PKSOL) to skoordynowany wewnętrznie układ elementów (organów) władzy i administracji publicznej oraz organy kierowania podmiotów gospodarczych i organizacji pozarządowych, zapewniający sprawne funkcjonowanie SOL w okresie pokoju, kryzysu i wojny[49].

Ze względu na stan prawny w RP w PKSOL można wyróżnić:

1) nadrzędny podsystem kierowania (NPK);
2) centralny podsystem kierowania (CPK);
3) roboczy podsystem kierowania (RPK):
a) cywilny,
b) wsparcia wojskowego.

Na każdym zaś poziomie kierowania występują: podsystem decyzyjny i podsystem informacyjny[50].

Nadrzędny podsystem kierowania pełni rolę nadrzędną (naczelną) wobec pozostałych elementów SOL. Tam zapadają decyzje o charakterze politycznym i władczym, a więc te, które prowadzą do kreowania prawa państwowego, rozstrzygają o krokach finansowych w budżecie państwa, a także prowadzą do zastosowania ograniczeń w normalnym funkcjonowaniu państwa.

Z uwagi na zasadę ciągłości i niezmienności władzy, we wszystkich stanach funkcjonowania państwa do NPK zaliczamy:

1. Nadrzędny podsystem decyzyjny (NPD):

---

[47] Nie tylko na wojnę, ale także na czas wichury, tornada, sztormu i innych podobnych zdarzeń.

[48] W tym przypadku funkcja określa właściwość, która stanowi podstawę wyróżnienia danego elementu i określenia jego stosunku do otoczenia. Zob. P. Górski, *Zastosowanie modelu systemu do opisu wybranych elementów systemu obronnego państwa*, AON, Warszawa 1998, s. 63.

[49] W tych analizach obszernie korzystano z metodologii zaproponowanej przez współautora niniejszej publikacji P. Górskiego w opracowaniu *Zastosowanie modelu...*, wyd. cyt.

[50] Szeroki opis hierarchicznych systemów znajdziemy w: P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania*, t. 2, *Problemy efektywności działania*, (rozprawa habilitacyjna), ASG, Warszawa 1979, s. 27 i n.

a) Prezydenta RP – wprowadza stany nadzwyczajne (wyjątkowy i wojenny), ogłasza mobilizację;

b) Rady Ministrów (w tym premiera) – wprowadza stan klęski żywiołowej; wnioskuje o wprowadzenie pozostałych stanów wraz z mobilizacją państwa; podejmuje decyzje finansowe od kreowania budżetu począwszy, na doraźnych środkach pomocowych kończąc, wydaje rozporządzenia regulujące procedury ochrony ludności, definiując cały system;

c) ciała kolegialne, łączące funkcje polityczne prezydenta i Rady Ministrów (Rada Gabinetowa);

d) inne elementy (np. Najwyższą Izbę Kontroli, Narodowy Bank Polski).

2. Nadrzędny podsystem informacyjny (NPI):

a) komitety Rady Ministrów;

b) centralne urzędy i instytucje dysponujące źródłami informacji (UOP, PAP, GUS, KRRiT, RCSS, PAA).

Centralny podsystem kierowania składa się także z dwóch elementów: centralnego podsystemu koordynacyjno-decyzyjnego (CPK-D) oraz centralnego podsystemu informacyjnego (CPI).

Zadaniem CPK jest wykonanie polityki określonej przez NPD, w zakresie swoich właściwości prawnych (kompetencyjnych). W jego skład wchodzą:

1. Centralny podsystem koordynacyjno-decyzyjny:

a) minister spraw wewnętrznych i administracji – lider na tym szczeblu kierowania;

b) pozostali ministrowie;

c) centralne organy administracji podległe ministrom, Radzie Ministrów lub premierowi.

2. Centralny podsystem informacyjny:

a) jednostki organizacyjne ministerstw i urzędów centralnych odpowiedzialne za zbieranie i przetwarzanie danych;

b) centralny oraz resortowe plany i programy działania.

Najniżej w hierarchii kierowania znajduje się roboczy podsystem kierowania, dla którego właściwym określeniem byłoby także wyrażenie „terytorialny".

W jego skład wchodzą:

1. Roboczy cywilny podsystem kierowania:

a) roboczy cywilny podsystem koordynacyjno-decyzyjny:

– terenowe organy administracji rządowej;

– terenowe organy administracji samorządowej;

– podmioty gospodarcze (a ściślej ich kierownictwo);

– organy kierowania organizacji pozarządowych.

b) roboczy cywilny podsystem informacyjny:

– ciała kolegialne terenowych organów administracji;

– komórki organizacyjne administracji terytorialnej;

– specjalistyczne struktury zbierania i dystrybucji informacji służb, straży, inspekcji i policji oraz organizacji pozarządowych;

– inne.

2. Roboczy podsystem kierowania wsparciem wojskowym:

a) organy administracji wojskowej szczebla terytorialnego;
b) organy dowodzenia SZ[51];
c) terytorialne organy wojskowe funkcjonujące w systemie zbierania i dystrybucji informacji.

3.3.3.2. Podsystem wykonawczy

Podsystem wykonawczy systemu ochrony ludności (PWSOL) to w zasadzie zbiór wszystkich cywilnych elementów, które realizują (wykonują) decyzje kierownicze i swoje ustawowe (statutowe) powinności w obszarze ochrony ludności. Pośród nich można wyróżnić elementy podległe administracji rządowej i samorządowej, podmioty gospodarcze oraz organizacje pozarządowe, a także samoistną społeczną aktywność w tym zakresie. Jedne z nich dominują w obszarze ochrony technicznej przed zagrożeniami wraz z techniczną stroną odbudowy po katastrofie, inne pełnią role ratowniczo-ewakuacyjne, a jeszcze inne – funkcje natury humanitarnej. Są też i takie, które zapewniają techniczną obsługę „porozumiewania się" elementów SOL oraz informowanie się z otoczeniem systemu, a więc łączność.

Kierując się właściwościami określonych podmiotów podsystemu wykonawczego, do najważniejszych z nich w Polsce możemy zaliczyć elementy:

1) Ochrony technicznej przed zagrożeniami i odbudowy:

a) jednostki organizacyjne działów: gospodarki; architektury i budownictwa; gospodarki morskiej; gospodarki wodnej; kultury i ochrony dziedzictwa narodowego; gospodarki przestrzennej; rolnictwa; rynki rolne; Skarbu Państwa; transportu; turystyki; środowiska; spraw wewnętrznych; zdrowia;

b) jednostki organizacyjne administracji samorządowej;

c) siły i środki przedsiębiorców i organizacji pozarządowych;

d) wolontariusze i doraźne działania ludności cywilnej.

2) Ratowniczo-ewakuacyjne:

a) straże, służby, inspekcje i policje podległe administracji rządowej i samorządowej;

b) formacje obrony cywilnej (ratownicze, schronowe, pierwszej pomocy, zaopatrzenia, zaopatrzenia w wodę, ochrony dóbr kultury etc.);

c) służby pogotowia (ratunkowego, energetycznego, drogowego itd.);

d) inne.

3) Opieki (pomocy) natury humanitarnej:

a) służby podległe administracji rządowej i samorządowej (zdrowie; opieka społeczna; kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; oświata i wychowanie; sprawy wewnętrzne i inne);

b) organizacje pozarządowe;

c) inne.

4) Łączności:

a) operatorzy reprezentujący własność Skarbu Państwa (media publiczne, Poczta Polska);

[51] Nie wliczamy tu Sztabu Generalnego SZ RP, traktując tę instytucję jako organizację sztabową.

b) operatorzy prywatni;

c) systemy łączności będące w posiadaniu poszczególnych instytucji państwowych, prywatnych i pozarządowych (nie zajmujące się statutowo sprzedażą usług łączności);

d) inne.

3.3.3.3. Podsystem wsparcia

Ostatnim elementem SOL jest **podsystem wsparcia.** Zaliczamy do niego instytucję wojskowego wsparcia władz cywilnych (WWWC) oraz pomocy z zewnątrz (międzynarodowej).

Podsystem wsparcia realizuje zadania niemal we wszystkich obszarach ochrony ludności. Wyróżniony został jako względnie odosobniony, głównie z uwagi na procedury wsparcia (na wezwanie władz cywilnych) albo na status prawny (pomoc udzielana przez instytucje nie będące podmiotem prawa państwowego).

Siły zbrojne RP, mimo różnych błędnych interpretacji, niosły i niosą wszechstronną pomoc władzom cywilnym w obszarze ochrony ludności[52]. W wielu państwach demokratycznych (wezwanie wojska o pomoc USA, Kanada, Francja, Dania, Szwecja itd.) stanowi o powodzeniu wielu operacji ratunkowo-ewakuacyjnych, a także działań na etapie zapobiegania lub w trakcie odbudowy.

Obserwowane od kilku lat odreagowanie, zarówno w działaniach politycznych, jak i wymiarze społecznym, na pozorną dominację wojska w życiu kraju, prowadzi do unikania tematów związanych z WWWC. Mimo licznego i efektywnego udziału wojska w walce z powodzią w 1997 r., temat ten jest nadal traktowany po macoszemu.

Wojsko jest aktywnym uczestnikiem działań czasu normalnego, a więc stanu permanentnego czuwania i doraźnego reagowania, aktywnie uczestniczy (z pewnymi wyłączeniami) w sytuacjach o charakterze kryzysowym, a także – choć z natury rzeczy w mniejszym stopniu – w czasie wojny.

Działalność sił wojskowych w ochronie ludności czasu „W" definiuje prawo międzynarodowe i nic zatem nie stoi na przeszkodzie, aby mieć ją zawsze na względzie.

Wsparcie międzynarodowe z każdym dniem staje się rzeczą coraz bardziej namacalną. Temat ten, jak już wspominaliśmy wcześniej, podejmuje NATO, UE, ONZ i jej agendy, a także szereg organizacji międzynarodowych o charakterze humanitarnym, z MCK na czele.

3.3.3.4. Funkcje elementów systemu ochrony ludności

Elementy SOL realizują w zasadzie dwojakiego rodzaju funkcje. Jedne z nich to funkcje wewnętrzne, służące zapewnieniu trwania systemu, a drugie zewnętrzne – ukazują misję systemu, a jednocześnie pozwalają wyróżnić go od innych systemów, w których znajdują się także podmioty działające w danym systemie:

---

[52] Problem ten jest szerzej opisany w: W. Kitler, *Siły zbrojne a obrona cywilna...* s. 33 – 63.

a) podsystem kierowania

Funkcje podsystemu kierowania tradycyjnie już polegają na planowaniu, organizowaniu, koordynowaniu, motywowaniu i kontrolowaniu.

Kierowanie oznacza oddziaływanie na organizację z wykorzystaniem ustalonych reguł (procedur) na jej człony (elementy), także dla osiągnięcia zamierzonego celu, z tym, że może ono przyjmować formę:

– administrowania, gdy źródłem władzy (prawa do oddziaływania na organizację) są formalne kompetencje kierującego nabyte wraz z wyborem, wyznaczeniem lub mianowaniem do roli administratora;

– zarządzania, gdy źródłem władzy jest prawo do dysponowania zasobami warunkującymi funkcjonowanie organizacji, a szczególnie zasobami o szczególnym znaczeniu (!) dla funkcjonowania organizacji i losu jej elementów;

– przywództwa, gdy źródłem władzy kierowniczej jest autorytet moralny i intelektualny organu kierowniczego[53].

Poszczególne formy kierowania uzupełniają się, szczególnie gdy kierujący, oprócz kompetencji formalnych, dysponuje cechami lidera. Dowiodły tego pierwsze dni powodzi 1997 r., gdy formalni zarządzający stawali się liderami na pozycji kierującego, w sytuacji gdy ich formalne kompetencje były często wątpliwej jakości.

Kluczowym atutem zarządzającego jest dysponowanie zasobami, do których [...] *zalicza się zarówno kapitał trwały oraz szanse na jego odnawianie i modernizowanie przez dostęp do nowych technologii, jak i kapitał obrotowy w postaci zasobów surowcowych, a przede wszystkim w formie gotówki, depozytów bankowych* [...], *akcji, obligacji i innych tego typu dóbr (walorów) nominalnych, a także dostęp do nośników energii, rezerw siły roboczej i środowisk twórczych kreujących postęp naukowo-techniczny*[54].

Istotę funkcji organu zarządzającego wyznacza prawo do formułowania celu, planowanie, pozyskiwanie i rozdysponowanie zasobów i prawo do kontrolowania.

Planowanie w procesie zarządzania odgrywa bardzo istotną rolę. Zawiera w sobie elementy decyzyjne (sprawcze) i planistyczne, dzięki którym określa się cele organizacji, pożądane jej zachowanie, a także wielkość zasobów niezbędnych do funkcjonowania i rozwoju organizacji. Często, w praktyce, utożsamia się planowanie z czynnościami planistycznymi stanowiącymi jeden z etapów procesu planowania. W planowaniu decydującą rolę spełnia wzorzec działania i wzorzec struktury organizacji. Wzorce te stanowią z kolei podstawę do działań organizatorskich.

Organizowanie ma na celu tworzenie, modyfikowanie i usprawnianie struktur organizacji na podstawie zestawu jej celów i zadań, ustalonego planu działania, przydzielonych zasobów materialnych i ludzkich, a także ustalanie reguł wzajemnych zależności elementów organizacji i procedur postępowania.

---

[53] W sytuacjach kryzysowych rola przywództwa opartego na profesjonalizmie i umiejętnościach menedżerskich nabiera coraz większego znaczenia, szczególnie gdy konieczna jest zdolność abstrakcyjnego i nowatorskiego ujęcia trudno rozwiązywalnego problemu.

[54] L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk...* s. 205.

Mówiąc o organizacji, podmiocie organizowania – mamy na uwadze zarówno organizację, jako byt zorganizowany, a także jako czynność (w ujęciu czynnościowym). Jest to istotna uwaga, bowiem mówiąc o organizowaniu w materii reagowania kryzysowego, zwrócimy uwagę tak na organizację w znaczeniu wynikowym, jak i czynnościowym. Scalanie czynności poszczególnych w jednię czynu złożonego, ze szczególnym uwzględnieniem czynów złożonych, wielopodmiotowych, nazwiemy za T. Kotarbińskim problemem organizacji[55].

W państwie o zdecentralizowanej strukturze władzy coraz większego znaczenia nabiera funkcja **koordynowania.** Jest to wysublimowana forma kierowania, która – w zasadzie – rozkłada się na wszystkie pozostałe i, jak się często proponuje, można by ją pominąć. Pragniemy jednak zwrócić na nią uwagę, koordynacja bowiem jest swoistym złotym środkiem na pogodzenie demokratyzacji i decentralizacji życia państwowego z gwarantowaną prawem państwowym wyższością interesów państwa nad interesami jego poszczególnych elementów, oczywiście w określonych okolicznościach.

Koordynacja pozwala na zgranie działań na poszczególnych poziomach administrowania państwem w jednię działania zorganizowanego w sferze ochrony ludności, w myśl jasnych i jednolitych reguł, norm i procedur postępowania.

Funkcja motywowania (często w jej miejsce wpisuje się funkcję przewodzenia) polega na przekazywaniu motywacyjnych oddziaływań na elementy organizacji w celu stworzenia więzi i wywołania zachowań służących osiągnięciu celów organizacji.

Motywowanie może przybierać różne formy, a wśród nich znajdują się takie, jak: zachęcanie, przymus, nacisk, presja, namawianie, instruowanie itp. Wiele z nich, a głównie zachęcanie, przymus lub namawianie, stanowi – zdaniem S. P. Huntingtona – sposób realizacji uprawnień władzy.

[...] *władza* [...] *polega na tym, że jedna osoba lub grupa jest w stanie zmienić postępowanie innej osoby czy grupy. Odbywa się to poprzez zachęcanie, przymus lub namawianie, strona, która to czyni, musi więc rozporządzać zasobami gospodarczymi, militarnymi, instytucjonalnymi, demograficznymi, politycznymi, technicznymi, społecznymi itd.*[56].

Ostatnią z podstawowych funkcji zarządzania jest **kontrolowanie.** *„Kontrola – to badanie, czy zlecenie zostało dokonane"* – powiada zwięźle T. Kotarbiński[57]. Jest ono ostatnim, koniecznym etapem cyklu działania zorganizowanego, służącym porównaniu wykonania z odpowiednim wzorcem, a także wyciągnięciu odpowiednich wniosków na przyszłość.

Kontrola ma charakter: prospektywny, gdy poprzedza realizację procesu realizowanego w sferze wykonawczej; bieżący – w trakcie trwania owego procesu oraz następczy (retrospektywny) – po zakończeniu procesu[58].

---

[55] Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982, s. 131.
[56] S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*... s. 110.
[57] T. Kotarbiński, Traktat... s. 92.
[58] L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk*... s. 220.

Analiza funkcji zarządzania prowadzi do wniosku, że nie stanowią one odrębnych zagadnień, wzajemnie się łączą i uzupełniają. Jednocześnie domyślamy się, że działania służące spełnianiu tych funkcji, będą realizowane przez różne człony (elementy) organu zarządzającego lub nawet przez inne i odrębne organy.

Mówiąc o zarządzaniu mamy cały czas na uwadze jego charakter procesowy (czynnościowy), jednak byłoby to działanie bezprzedmiotowe, gdyby pominięto sprawcę owego procesu – organ zarządzający.

Stwierdziliśmy do tej pory, że funkcje zarządzania, a ściślej organu zarządzającego, będą spełniane przez różne podmioty wyspecjalizowane w wykonywaniu poszczególnych zadań (w działaniu). Zarządzanie w sytuacjach zagrożeń, tak jak w innych złożonych procesach, jest ciągłym procesem decydowania, które składa się z trzech faz: **pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji informacji**[59].

Te trzy fazy procesu wyznaczają trzech jego „aktorów": organ zbierania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji informacji; organ oceny informacji i przygotowania warunków decyzji; organ decydujący, czyli dokonujący aktu wyboru, a często przetwarzania któregoś z wariantów decyzji.

Zatem **organ zarządzający – to, w rzeczywistości, uporządkowany wg spełnianych ról układ trzech elementów (lub ich modyfikacja), z których jeden pełni rolę członu informacyjnego, drugi – analityczno-koncepcyjnego (sztabowego), a trzeci – członu decyzyjnego (kierowniczego).**

Wszystkie organy zarządzające w państwie – od szczebla centralnego począwszy na szczeblu gminy skończywszy – stanowią aparat zarządzający. Jeśli zaś uwzględnimy reguły i obyczaje społeczne wiążące ów aparat zarządzający i zachodzące między nimi stosunki, to będziemy mieli do czynienia z systemem zarządzania państwem.

System zarządzania państwem stanowi zbiór elementów wyróżniających ze względu na zachodzące między nimi stosunki (relacje) wyrażające jakieś uporządkowanie.

Kierując się wskazówką, że *„na dowolnym przedmiocie złożonym z elementów możemy opisywać różne systemy w zależności od zadanych relacji porządkujących*[60] oraz zakładając, że nie ma w państwie już bardziej złożonego systemu zarządzania, niż zarządzanie państwem możemy też przyjąć, że:

Podsystem kierowania w SOL (PKwSOL) stanowi zbiór elementów wyróżnionych ze względu na zachodzące między nimi stosunki (relacje) wyrażające jakieś uporządkowanie.

Tak brzmiąca definicja nie oznacza jeszcze, że jest to zupełnie inny układ elementów niż ten w systemie zarządzania państwem. Oznacza jednak to, że jest to zbiór, w którym:

– zachodzą relacje (stosunki) wzajemne powodowane sytuacją zagrożenia ludności;

---

[59] Zob. P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności*... s. 24 – 26; L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk*... s. 94 – 195; szczególnie polecam syntezę problemu w: P. Górski, *Zastosowanie modelu*... s. 25 – 72.

[60] L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk*... s. 129.

– istnieją reguły porządkujące ów zbiór w czasie zagrożenia.

Poziom nadrzędny kierowania, a więc będący jakby ponad sferą roboczą i centralną, dysponuje formalną władzą, dzięki czemu może przejmować te obszary poszczególnych funkcji, które:

– przesądzają o realizacji celów narodowych;

– określają misje, cele i konstrukcje systemu reagowania kryzysowego wraz ze znaczną częścią sfery budżetowej, czyli środków finansowych na te cele.

Poziom centralny to poziom realizacji (organizacji) poprzez koordynację, tworzenie planów centralnych, przy wykorzystaniu instrumentów nacisku (przymusu) raz negocjacji.

Poziom roboczy przyjmuje funkcje realizacyjne, tworząc plany terytorialne, usprawniając plany centralne, a środek osiągania celu, obok formalnie nadanego prawa przymusu, coraz częściej stanowi namawianie, zachęcanie i instruowanie (tabela 3.1).

Najważniejszym elementem zarządzania w sytuacjach kryzysowych jest, w obydwu typach sytuacji (konfliktowa lub niekonfliktowa), funkcja planowania.

Tabela 3.1

POZIOMY I STOPIEŃ REALIZACJI FUNKCJI ZARZĄDZANIA (WARIANT)

Poziom zarządzania	Funkcje i poziom (stopień) ich realizacji			
	Planowanie	Organizowanie	Motywowanie	Kontrolowanie
Nadrzędny	Plany strategiczne – misje – cele – ogólna struktura	Reguły procedury strategia organizacji	Przymus nacisk	W sferze praworządności i wykonania budżetu
Centralny (wykonawczy)	Centralne plany operacyjne	Reguły procedury modyfikacje usprawnienia	Przymus nacisk presja negocjacje	W sferze koordynacyjnej
Terytorialny (roboczy)	Terytorialne plany operacyjne	Tworzenie modyfikowanie usprawnianie	Nacisk namawianie zalecanie instruowanie	W sferze merytorycznej (techniki i procedury realizacyjne)

W planowaniu najważniejsze miejsce zajmuje kreacja celu, zatem i w interesującym nas przypadku decyzją nadrzędnego organu zarządzania jest sformułowanie celu ochrony ludności. Cel ten, a w rzeczywistości cele, może być wyrażony w swoistej deklaracji ustawowej, doktrynalnej lub być powszechnie znanym elementem racji stanu.

Obok celu w planowaniu określa się też pożądane zachowanie organizacji oraz wielkość zasobów. Wszystkie te elementy planowania biorą swój początek w przewidywaniu problemów (i zagrożeń) mogących wywołać sytuację kryzysową i kryzys, z tego też względu pierwszą czynnością w planowaniu jest określenie zagrożeń, z uwzględnieniem następujących założeń:

– na pierwszym miejscu należy dokonać analizy zagrożeń (także szans, sił i słabości) dotyczących państwa, w różnym wymiarze i o różnym charakterze i stopniu nasilenia;

– należy dokonać oceny ich znaczenia (powagi) z uwagi na ryzyko (niebezpieczeństwo) ich wystąpienia;

– należy dokonać wyboru (kwalifikacji) tych sytuacji, które znajdą się na liście najniebezpieczniejszych, odwołując się przy tym do historii podobnych zdarzeń i ich skutków;

– każdy typ zagrożenia powinien być rozpatrywany pod kątem jego najostrzejszego obrazu (scenariusza);

– należy wreszcie kierować się zasadą nieprzewidywalności zdarzeń, co oznacza, że nie można przewidzieć każdej możliwości.

Określenie pożądanego zachowania się organizacji w sytuacji kryzysowej polega na określeniu ról (funkcji) poszczególnych elementów. To także wyróżnienie elementów najistotniejszych, istotnych i mniej istotnych w strukturze reagowania i zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Pozostaje wreszcie sfera planistyczna, która po fazie decyzyjnej służy stworzeniu scenariusza reagowania, podziałowi ról pomiędzy poszczególnych wykonawców i pozyskaniu sprzymierzeńców (pośród struktur pozarządowych).

Spełnienie powyższych wymagań w sferze realizacyjnej funkcji planowania (a w rzeczywistości na etapie planowania), posłuży spełnieniu funkcji organizowania. Jest to podstawowy warunek, ponieważ nigdy nie można planowania poprzedzać organizowaniem.

Organizowanie w sensie wynikowym – to stworzenie koniecznych i niezbędnych struktur (organizacji, instytucji), określenie ich misji szczegółowych, przydzielenie środków, a także ich stanów liczbowych i materialnych o różnych stanach funkcjonowania państwa.

Ważną i coraz ważniejszą rolę spełnia funkcja motywowania, bowiem na poziomie centralnym (planistycznym) kreuje się politykę podatkową, budżetową, inicjuje i tworzy prawo państwowe, a więc wszelkie instrumenty, dzięki którym:

– określa się kompetencje i obowiązki;

– ustala więzi i wywołuje zachowania służące realizacji celu;

– zyskuje zwolenników i uaktywnia (także przez edukację) społeczną aktywność.

Rola organów nadrzędnych w pełnieniu funkcji kontrolnej spada wraz z demokratyzacją życia społecznego. Generalizując problem można przyjąć, że kontrolowanie na tym poziomie zarządzania służy sprawdzeniu wykonania zaleceń określonych w etapie planowania strategicznego, nie niżej.

Poziom zaś centralny zajmuje się kontrolą dostosowania wszystkich podmiotów ochrony ludności do przyjętych i zaplanowanych procedur działania. Posiada on jednocześnie możliwość wywierania nacisku administracyjnego na poszczególnych uczestników procesu.

Rezultatem kontroli jest zweryfikowany plan strategiczny i plany operacyjne z ich rzeczowymi i czynnościowymi elementami.

Reasumując, funkcje zarządzania w ochronie ludności to w rzeczywistości elementy zarządzania, będące ciągiem zmian w następujących po sobie lub zachodzących na siebie chwilach (momentach czasu), wyróżnione jako pewna całość[61].

b) podsystem wykonawczy

Podsystem wykonawczy realizuje ustalenia będące owocem wypełniania funkcji podsystemu kierowania. Obszar jego aktywności jest tak złożony, a funkcje tak powiązane, że trudno jest przedstawić przejrzysty obraz ról owego podsystemu.

Można przyjąć, że pewne funkcje będą miały charakter usługowy (świadczenie usług), a więc polegałyby, jak to wywodzi P. Górski[62], na:

- przechowywaniu;
- dystrybucji;
- ochronie;
- usługach materialnych;
- usługach „duchowych" (religijnych, lecz nie tylko);
- innych.

Inne funkcje miałyby charakter na swój sposób wytwórczy. Byłaby to działalność produkcyjna w sferze przemysłowej, rolnej, leśnej, w rybołówstwie itd.

Połączenie tych funkcji prowadzi do wyspecjalizowania określonych przedsięwzięć, zwanych elementami funkcji[63].

c) podsystem wsparcia

Podsystem ten realizuje w zasadzie podobne funkcje, jak podsystem wykonawczy, lecz w węższym i bardziej ograniczonym zakresie. Pamiętamy o tym, że został wyodrębniony tylko z uwagi na status prawny jego elementów.

Ochrona ludności jest złożonym zagadnieniem w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Zatem i system ochrony ludności jest nader złożonym i pełnym wątpliwych reguł działania układem.

Stosowanie określenia „system" ma swoje prawa i nie może biec w nieskończoność. Nic, co nie może podlegać regułom opisującym system (w tym przypadku jest to zbiór praw), nie może znaleźć w nim dla siebie miejsca. Każdy system społeczny łatwo ulega rozmyciu i traci swój systemowy charakter.

Można stwierdzić, że polski, nie do końca „systemowy" System Ochrony Ludności cierpi na istnienie znacznej luki w czytelności prawa państwowego; brak ustawy ustrojowej i braki w zakresie precyzyjnego określenia ról w obszarze kierowania; nieczytelne przepisy finansowe (w tym ubezpieczenia); ciągłe eksperymentowanie w obszarze tzw. zarządzania kryzysowego; brak zastosowań zdobyczy nauki polskiej w tej materii na rzecz przenoszenia na polski grunt idei zasłyszanych, a co gorsza – z błędnym tłumaczeniem intencji tekstów anglo- lub francu-

---

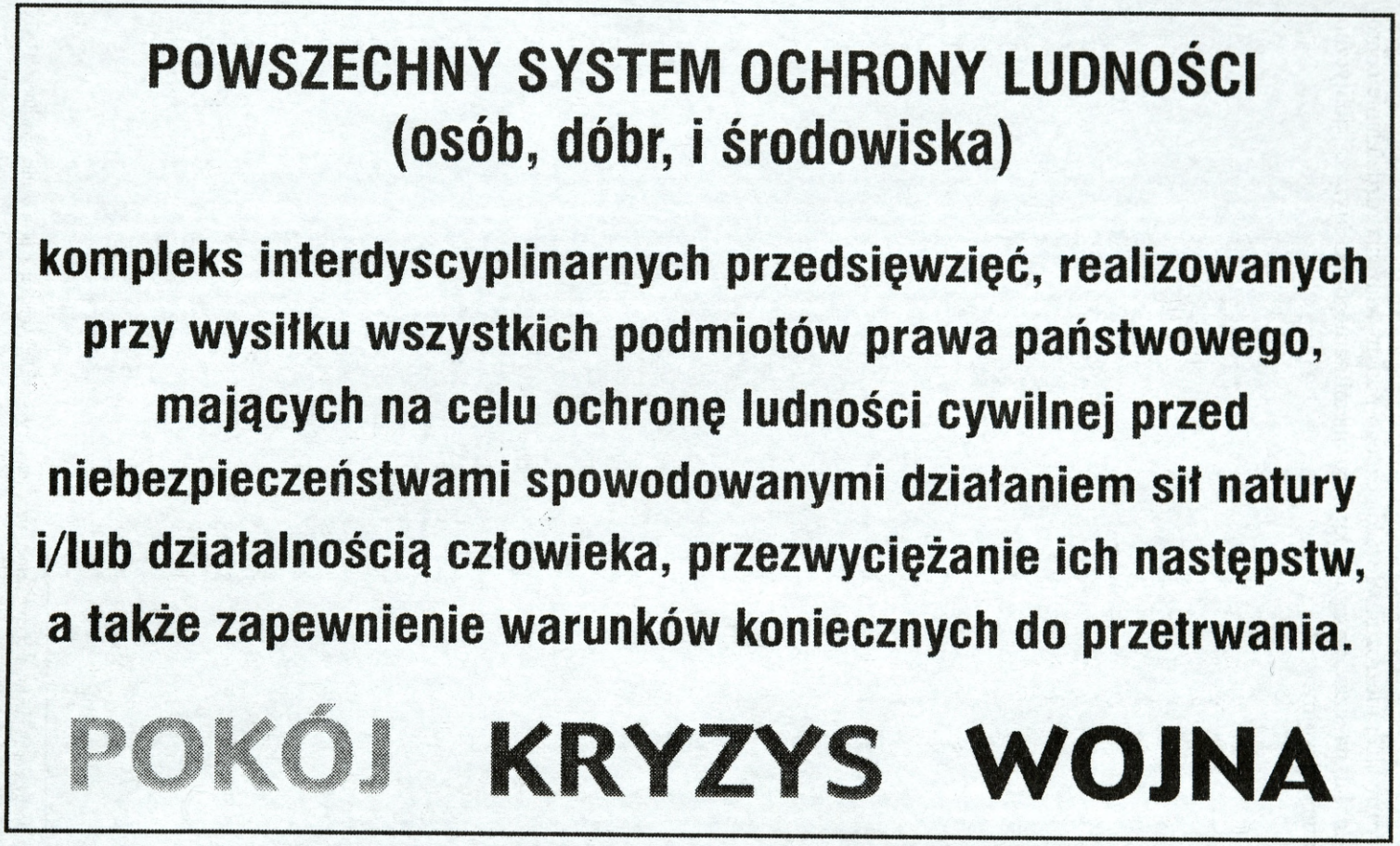
[61] Zob. tamże, s. 121.

[62] P. Górski, *Zastosowanie modelu...* s. 63 – 66.

[63] Z uwagi na ograniczenia natury formalnej tematu nie rozszerzamy, a zainteresowanych odsyłamy do doskonałej syntezy problemu, dokonanej przez ww. autora.

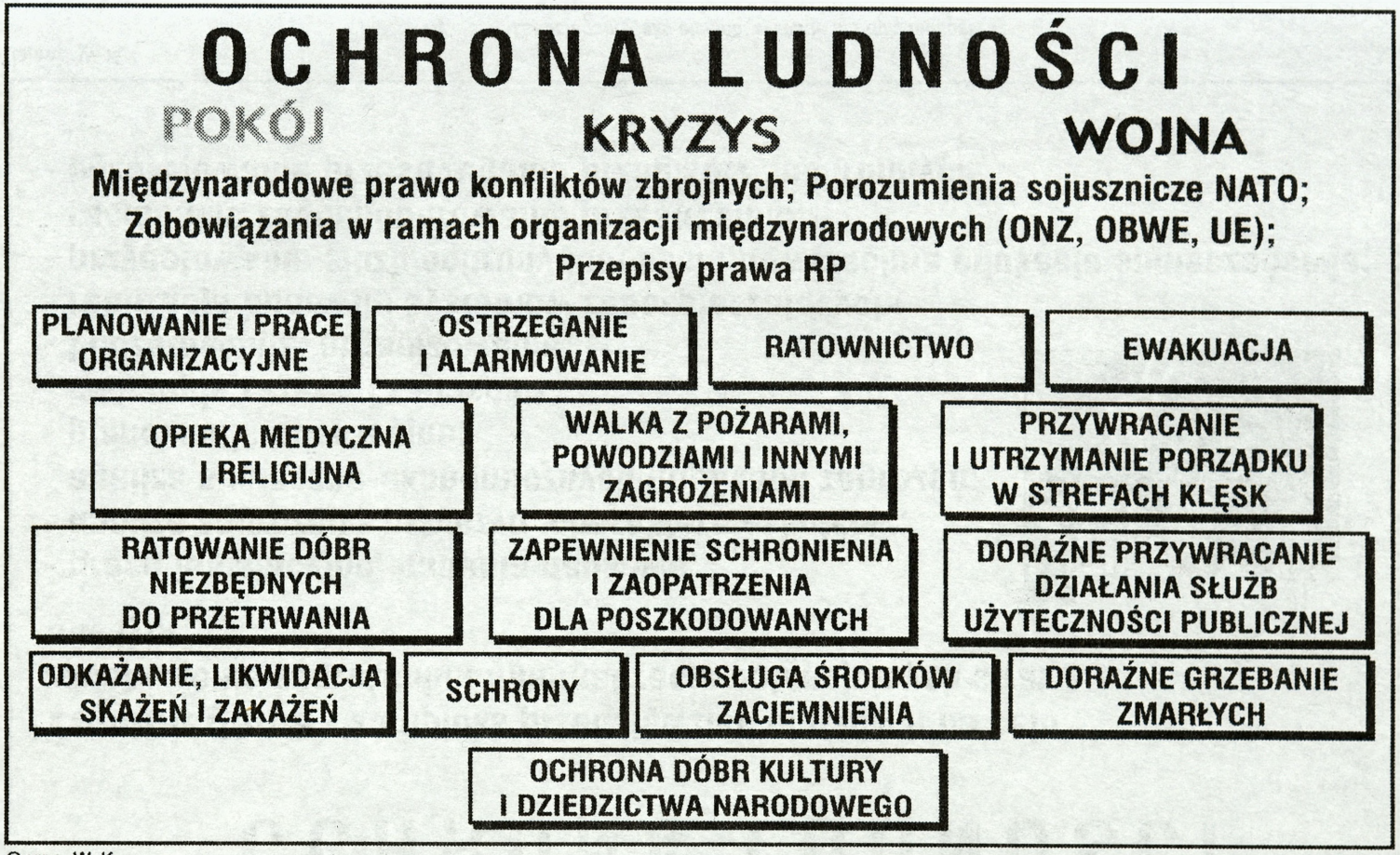
skojęzycznych[64]; niezrozumiałe z logicznego punktu widzenia rozdzielanie ochrony ludności na czas pokoju i kryzysu niemilitarnego od kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

[64] Choćby pochopne tłumaczenie „emergency" na „kryzys" albo kojarzenie planowania cywilnego NATO z planowaniem ochrony ludności.



Oprac. W. K.

Rys. 3. 1. Pojęcie powszechnego systemu ochrony ludności we wszystkich stanach funkcjonowania państwa



Oprac. W. K.

Rys. 3. 2. Przedsięwzięcia systemu ochrony ludności wynikające z przepisów prawa międzynarodowego i krajowego

OCHRONA LUDNOŚCI

Zapobieganie - kompleks przedsięwzięć mających na celu zapobieżenie zagrożeniu i minimalizację potencjalnych strat, a w tym:

- prace legislacyjne, badania naukowe;
- analiza zagrożeń - przyczyn, charakteru i skutków;
- analiza społeczno-ekonomicznych implikacji zagrożeń;
- planowanie operacyjne;
- tworzenie rezerw i zapasów;
- budżetowanie, organizowanie;
- realizacja budowli i systemów zabezpieczających;
- przygotowanie służb ochrony ludności i powszechna edukacja społeczeństwa;
- racjonalne zagospodarowanie przestrzenne;
- egzekwowanie przestrzegania przepisów „ochronnych".

Oprac. W. K.

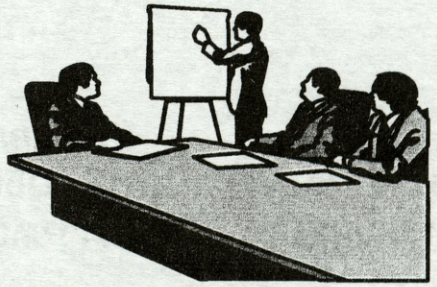
Rys. 3. 3. Zapobieganie jako element systemu ochrony ludności

OCHRONA LUDNOŚCI

Przygotowanie - kompleks przedsięwzięć planistyczno-organizacyjnych mających na celu podniesienie i osiągnięcie gotowości do poradzenia sobie z przewidywanymi lub niespodziewanymi zagrożeniami, godzącymi w bezpieczeństwo ludzi, dóbr i środowiska naturalnego.

Obejmuje m.in.:

- weryfikację planów operacyjnych;
- ćwiczenia i treningi zgrywające;
- doraźne szkolenie ludności;
- odtwarzanie rezerw i zapasów;
- organizowanie stanowisk kierowania;
- alarmowanie i powiadamianie.



Oprac. W. K.

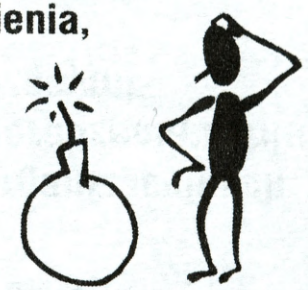
Rys. 3. 4. Przygotowanie jako element systemu ochrony ludności

OCHRONA LUDNOŚCI

Reagowanie na zagrożenia - kompleks przedsięwzięć interdyscyplinarnych podejmowanych w celu likwidacji źródeł zagrożeń, ograniczenia ich rozmiaru i skutków, ratowania i udzielania pomocy poszkodowanym.

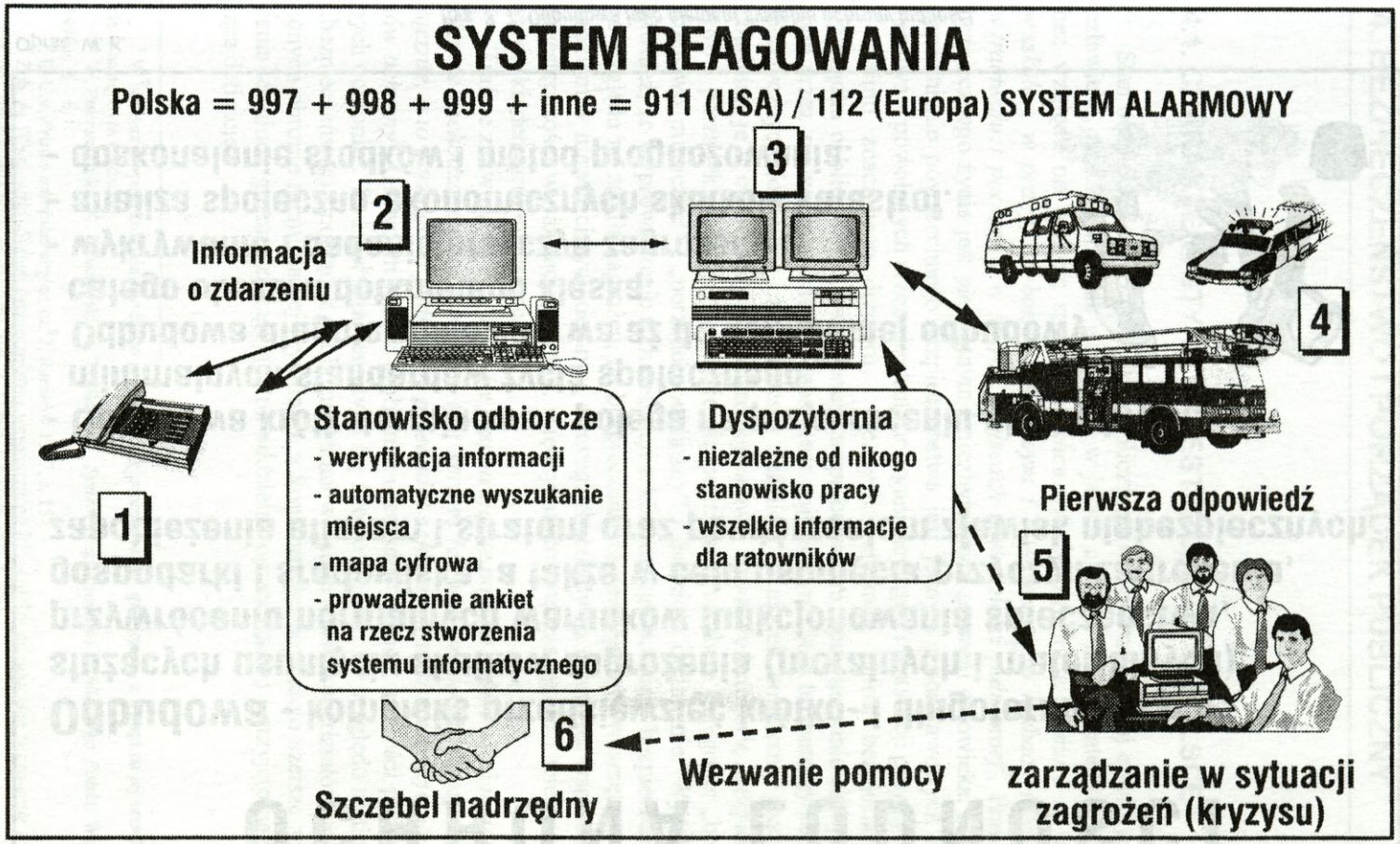
Obejmuje m.in.:

- organizowanie ośrodków kierowania i koordynacji;
- mobilizowanie służb ratowniczych i ochotników;
- informowanie władz, środków masowego przekazu i społeczeństwa;
- ratownictwo i ewakuację;
- udzielanie pomocy poszkodowanym (pomoc socjalna,schronienia, opieka medyczna i religijna ...);
- zapewnienie porządku w strefie dotkniętej klęską;
- realizacja budowli i systemów zabezpieczających;
- wsparcie przez siły zbrojne;
- samoobronę (samoochronę) powszechną.



Oprac. W. K.

Rys. 3. 5. Reagowanie jako element systemu ochrony ludności



Oprac. W. K.

Rys. 3. 6. Podsystem alarmowy w systemie reagowania na zagrożenia

OCHRONA LUDNOŚCI

Odbudowa - kompleks przedsięwzięć krótko- i długoterminowych służących usunięciu skutków zagrożenia (moralnych i materialnych), przywróceniu normalnych warunków funkcjonowania społeczeństwa, gospodarki i środowiska, a także w celu usunięcia przyczyn zagrożenia, zapobieżenia ofiarom i stratom oraz powtórzeniom zjawisk niebezpiecznych.

- Odbudowa krótkoterminowa - polega na przywróceniu niezbędnych, minimalnych standardów życia społecznego.
- Odbudowa długoterminowa trwa aż do kompletnej odbudowy całego obszaru dotkniętego klęską.
- wykrywanie i badanie przyczyn zagrożeń.
- analiza społeczno-ekonomicznych skutków katastrof.
- doskonalenie środków i metod prognozowania.

Oprac. W. K.

Rys. 3. 7. Odbudowa jako element systemu ochrony ludności

4. BEZPIECZEŃSTWO I PORZĄDEK PUBLICZNY

4.1. CHARAKTERYSTYKA PRZESTĘPCZOŚCI W POLSCE[1]

Stan bezpieczeństwa i porządku publicznego wpływa na rozwój cywilizacyjny człowieka, na kształtowanie warunków w jakich on żyje. Każdy zatem obywatel, bez względu na pozycję społeczną, *chce być bezpieczny w domu i na ulicy, w szkole i w pracy, na boisku sportowym i w kawiarni, w klubach i teatrach, w tramwaju i pociągu i w innych miejscach użyteczności publicznej*[2]. Prawo do bezpiecznego życia jest pierwotnym i niezbywalnym prawem człowieka. Stąd też zapewnienie powszechnego bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych zadań państwa – powołanych przez nie struktur organizacyjnych i instytucji prawnych.

Mimo znaczącego dorobku i licznych publikacji teoria bezpieczeństwa i porządku publicznego nie dysponuje wypracowanym i powszechnie akceptowanym przez znawców problemu – aparatem pojęciowym. Stad też autorzy rozpraw teoretycznych formułują często własne definicje na użytek konkretnej pracy lub objaśniają je w odniesieniu do konkretnej ustawy. Bywa, że kategorię „bezpieczeństwo i porządek publiczny" poddaje się podziałowi na dwie kategorie: „bezpieczeństwo publiczne" i „porządek publiczny" i definiuje oddzielnie. Wydaje się również, że wyprowadzenie tych definicji z klasycznego podziału bezpieczeństwa, ze względu na źródła zagrożeń, na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, jest krokiem w niewłaściwym kierunku, z uwagi chociażby na charakter współczesnej przestępczości wyrażający się m.in. międzynarodowym zasięgiem i wielonarodowym składem grup przestępczych.

Trafnie zauważa E. Ura, że: *o ile rozpatrując te pojęcia należy mieć na uwadze różnice zachodzące między nimi, o tyle* ***sprawę ich ochrony można rozpatrywać łącznie****, a to z uwagi na podmioty i* ***przedmiot ochrony*** *oraz kompetencje podmiotów ochrony*[3]. Głównym jednak problemem jest identyfikacja wartości podlegających ochronie[4]. Tu zazwyczaj napotyka się istotne różnice. Ze względu na fakt, że „bezpieczeństwo i porządek publiczny" stanowi jeden z wielu rozdziałów poświęconych obronie niemilitarnej (cywilnej), z konieczności pominięto szersze rozważania terminologiczne (zasługujące na oddzielne opracowanie) i przyjęto następującą definicję:

---

[1] W niniejszym podrozdziale pominięto problematykę przestępczości granicznej, z uwagi na jej szerokie ujęcie w następnym rozdziale.

[2] W. Pokruszyński, K. Straszewski, T. Terlikowski, *System bezpieczeństwa publicznego Polski,* Warszawa 1996, s. 5 – 6.

[3] E. Ura, *Prawo administracyjne,* cz. 2, Rzeszów 1997, s. 157.

[4] Zob. A. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa wewnętrznego RP. Aspekty adaptacyjne w pro-cesie transformacji* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem,* red. P. Tyrała, Kraków 2000, s. 350.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny – to stan zapewniający ochronę życia, zdrowia, mienia i innych wartości przed bezprawnymi działaniami oraz ochronę zasad współżycia społecznego i stosunków regulowanych normami prawnymi i zwyczajami.

Zazwyczaj ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego przypisuje się organom policyjnym i wymiaru sprawiedliwości. Tymczasem okazuje się, że jest to daleko idące uproszczenie, bowiem zjawiska zagrażające tej sferze bezpieczeństwa państwa są liczne i różnorodne, ujawniają się w wielu dziedzinach życia publicznego i funkcjonowania państwa. Celowy jest zatem krótki przegląd najważniejszych zagrożeń. Jest to krok niezbędny celem zakreślenia struktury podmiotowej i przedmiotowej systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego, który będzie skutecznie likwidował skutki zagrożenia, jak też przeciwdziałał ich powstawaniu i eskalacji. Za podstawę przyjęto dane statystyczne z raportu MSWiA pt. „Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce" opublikowanego w kwietniu 2000 r. Jest to dokument ważny z następujących powodów:

1. Badaniami objęto okres ostatnich dziesięciu lat, co daje możliwość obiektywnej oceny dynamiki i struktury przestępczości oraz skuteczności działań organów bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiązaniu ze zmianami organizacyjnymi i legislacyjnymi.

2. Dane statystyczne można uznać za wiarygodne, potwierdzają je bowiem liczne doniesienia prasowe publikowane m.in. w „Rzeczpospolitej", „Wprost" i „Polityce".

3. Raport obejmuje również problematykę służb nie podlegających MSWiA.

4. Autorzy raportu po raz pierwszy formułują założenia kompleksowego krajowego programu przeciwdziałania przestępczości, którego istota wyraża się w integracji wszystkich podmiotów partycypujących w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

5. Również po raz pierwszy nadano właściwą rangę współpracy policji i innych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne z organami administracji samorządowej, co jest warunkiem poprawy bezpieczeństwa w najbliższym otoczeniu człowieka.

Przemiany ustrojowe w Polsce po 1989 r. zaowocowały z jednej strony demokratyzacją życia publicznego, stworzeniem podstaw gospodarki rynkowej, respektowaniem praw człowieka, z drugiej natomiast – lawinowym wzrostem przestępczości, masowym bezrobociem i tworzeniem obszarów ubóstwa, załamaniem funkcji wychowawczych szkoły, środowiska i rodziny, poczuciem braku perspektyw wśród młodzieży. Już w pierwszych latach przemian społecznych i gospodarczych odnotowano gwałtowny wzrost przestępczości, który w roku 1999 wyniósł około 105 proc. więcej niż w 1989 r. W strukturze przestępczości aż 70 proc. stanowiły przestępstwa przeciwko mieniu. Natomiast największy przyrost dotyczy fałszerstw kryminalnych, których liczba wzrosła pięciokrotnie w omawianym okresie. Następną kategorię stanowiły przestępstwa przeciwko życiu i mieniu oraz przestępstwa drogowe, których wzrost wahał się w granicach od 30 do 50 proc.

Należy jednak zauważyć, że statystyki te nie odnotowują wielu czynów traktowanych jako wykroczenia oraz przestępstw gospodarczych określanych w przepisach prawa podatkowego i celnego. Statystyki policyjne dotyczą tych czynów przestępczych i ich sprawców, których ściganiem zajmuje się wyłącznie policja.

Zjawiskiem szczególnie niepokojącym i charakterystycznym w ostatnich latach jest wzrost przestępczości nieletnich, oceniany jako zjawisko niebezpieczne – w przypadku eskalacji – dla przyszłości. Cechy szczególne przestępczości nieletnich, to przede wszystkim: systematyczne obniżanie się wieku sprawców; wzrost liczby sprawców przestępstw o największym ciężarze gatunkowym, niebezpiecznych dla życia i zdrowia; bezwzględność, agresywność i brutalność, a często wręcz okrucieństwo sprawców; działania w zorganizowanych grupach przestępczych, często powiązanych z grupami o charakterze mafijnym. W latach 1989 – 1999 nastąpił wzrost czynów przestępczych popełnianych przez nieletnich z liczby ponad 53 tys. do 70 245, przy czym szczególny wzrost – bo dziewięciokrotny – w odniesieniu do bójek i pobić oraz pięciokrotny do uszkodzeń ciała i podwójny co do liczby zabójstw. Z ogółu sprawców przestępstw aż 14,5 proc. stanowili nieletni, co wyraża się liczbą około 52 tys.

W latach dziewięćdziesiątych, na skutek otwarcia granic, żywiołowo rozwijały się ruchy migracyjne, co miało decydujący wpływ na przeobrażenia ilościowe i jakościowe przestępczości cudzoziemców. W badanym okresie nastąpił sześciokrotny wzrost liczby cudzoziemców podejrzanych o popełnienie przestępstw. Szczególnie intensywny wzrost przestępczości dotyczy najważniejszych i najbardziej niebezpiecznych dla bezpieczeństwa publicznego kategorii. Chodzi przede wszystkim o dokonywanie przez cudzoziemców zabójstw, napadów rabunkowych z bronią, wymuszeń rozbójniczych, włamań i kradzieży, kradzieży samochodów i ich legalizacji oraz przerzutu za granicę, wymuszanie haraczy od współobywateli przebywających czasowo w Polsce, uprawiania prostytucji, rozbojów na drogach.

Na podstawie analizy danych statystycznych przestępczości, wyodrębniono i uszeregowano zasadnicze kategorie przestępstw, mające decydujący wpływ na ocenę bezpieczeństwa obywateli. Kategoryzacja czynów przestępczych ma znaczenie nie tylko porządkujące i systematyzujące, ale przede wszystkim umożliwia określenie priorytetów działań podejmowanych przez podmioty bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wspólnych obszarów zadaniowych dla poszczególnych służb – przy uwzględnieniu ich uprawnień i kompetencji. Podstawę kategoryzacji stanowiło kryterium ilościowo-wartościujące, co w rezultacie powoduje, że ich hierarchia odpowiada zazwyczaj społecznej ocenie bezpieczeństwa, koncentrującej się przede wszystkim na zagrożeniach bezpośrednich, w miejscu zamieszkania i najbliższym otoczeniu.

1) **Przestępstwa przeciwko mieniu** stanowią dominujący udział w strukturze przestępczości kryminalnej i one w zasadniczy sposób wpływają na społeczną ocenę bezpieczeństwa publicznego – ich udział w grupie przestępstw kryminalnych zawsze przekraczał 60 proc. W kategorii tej aż 93 proc. (1999 r.) to kradzieże z włamaniem i kradzieże mienia. W miarę postępu prywatyzacji malało zagrożenie kradzieżami mienia społecznego, natomiast systematycznie rosła liczba kradzieży

mienia prywatnego[5]. Zmorą codzienności są włamania do samochodów, obiektów handlowych, piwnic, mieszkań i domków letniskowych – ich liczba waha się w przedziale od 20 tys. (w przypadku włamań do domków) do około 110 tys. włamań do samochodów. W ostatnich latach szczególnie wzrosła ilość kradzieży samochodów i wynosiła w minionym roku ponad 71 tys., co powodowało, że samochód był przedmiotem co czwartej kradzieży mienia. Uwzględniając dodatkowo ponad 21 tys. przypadków tzw. krótkotrwałego zaboru pojazdu, oraz około 110 tys. stwierdzonych włamań do samochodów, można stwierdzić, że samochód był obiektem 1/5 wszystkich przestępstw kryminalnych. Największe zagrożenie kradzieżami samochodów istnieje w największych aglomeracjach. Tylko w Warszawie skradziono blisko 20 proc. z ogólnej liczby utraconych pojazdów w kraju.

Wzrostowi kradzieży samochodów towarzyszą również niekorzystne zmiany związane bezpośrednio z tą kategorią przestępczości. Sprawcy działają z reguły w zorganizowanych grupach, wykazując przy tym specjalizację i profesjonalizm.

Według statystyki najmniej liczną kategorią przestępstw przeciwko mieniu są kradzieże rozbójnicze, rozboje i wymuszenia rozbójnicze, które osiągnęły w 1999 r. poziom 6,8 proc. ogólnej liczby przestępstw. Obiektami szczególnie zagrożonymi rozbojami są konwoje, banki, poczty, kantory wymiany walut i stacje benzynowe. Mimo stosunkowo niskiej liczebności tych przestępstw są one traktowane jako poważne zagrożenie, z uwagi na wzrost brutalności sprawców i coraz częstsze posługiwanie się bronią.

2) **Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu,** związane m.in. z narastającą agresją i przemocą przestępców, coraz powszechniejszym użyciem broni palnej i materiałów przestępczych, z zabójstwami na zlecenie włącznie. W minionym dziesięcioleciu systematycznie rosła liczba uszkodzeń ciała oraz bójek i pobić, na stałym poziomie utrzymywała się liczba zabójstw. W 1999 r. odnotowano ponad tysiąc zabójstw, przy czym warto zwrócić uwagę na motywy ich popełnienia. Zmalała liczba zabójstw z powodów nieporozumień rodzinnych; wzrosła liczba zabójstw na tle seksualnym i rabunkowym; natomiast pojawiła się i stale rosła liczba zabójstw popełnianych w wyniku porachunków, które w zasadzie nie występowały przed 1990 r., a znane były społeczeństwu jedynie z filmów gangsterskich.

3) **Fałszerstwa** stanowią kategorię przestępstw, których udział systematycznie rośnie. Od 1990 r. do 1999 r. stan zagrożenia wzrósł 12-krotnie. W głównej mierze – bo w około 90 proc. przedmiotem fałszerstw były dokumenty. Pozostałe dotyczyły polskiej i zagranicznych walut i papierów wartościowych. Warto zwrócić uwagę na związek fałszerstw dokumentów z innymi działaniami przestępczymi, jak oszustwa, wyłudzenia itp., powodującymi ogromne straty finansowe, które są zaliczane do przestępczości gospodarczej.

4) **Terroryzm** jest nową kategorią przestępczości kryminalnej, która ujawniła się na początku lat dziewięćdziesiątych. Ma on ścisły związek ze zjawiskiem duże-

[5] Wydaje się, że podział na kradzieże mienia społecznego i prywatnego jest obecnie anachroniczny. Jest to niewątpliwie pozostałość po minionej epoce, kiedy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa karnego przestępstwa przeciwko mieniu społecznemu były traktowane znacznie surowiej niż przeciwko mieniu prywatnemu, co dawało szczególne preferencje ochronie własności państwowej.

go wzrostu przestępczości. Terroryzm kryminalny w Polsce przejawia się przede wszystkim detonacjami materiałów wybuchowych. Zasadniczymi motywami działania sprawców są: porachunki między grupami przestępczymi; demonstracja siły wobec osób odmawiających płacenia haraczu; wywoływanie psychozy strachu i wywieranie presji na osoby z określonych grup zawodowych, np. prokuratorów, policjantów, celników; likwidacja konkurentów z innych grup przestępczych (walka o wpływy) lub świadków; działania chuligańskie. Najczęściej obiektami zamachów terrorystycznych były samochody, prywatne posesje, bloki mieszkalne, sklepy, bary i restauracje. W wyniku eksplozji zginęło 21 osób, a rannych zostało 47 osób. Ofiarami zamachów terrorystycznych byli nie tylko członkowie zorganizowanych grup przestępczych, ale – co szczególnie niepokoi społeczeństwo – przypadkowi przechodnie czy współmieszkańcy lub funkcjonariusze usiłujący rozbroić ładunek wybuchowy. Przewiduje się, że terroryzm kryminalny będzie zjawiskiem stałym, z tendencjami okresowego wzrostu. Przyczynę tego stanu rzeczy upatruje się w stosunkowo łatwym dostępie do wojskowych materiałów wybuchowych uzyskiwanych w wyniku rozbrajania niewybuchów, kradzieży granatów, petard i innych środków wybuchowych z jednostek wojskowych i kopalń, a także rosnącego przemytu – głównie z Czech, Słowacji i krajów byłego ZSRR. Czynnikiem ułatwiającym produkcję urządzeń wybuchowych jest niewątpliwie łatwy dostęp do informacji (literatura, Internet) o budowie i sposobach konstruowania bomb oraz możliwość legalnego nabywania urządzeń radiowych, stosowanych m.in. w produkcji zabawek, do zdalnego sterowania i detonowania ładunków.

5) **Przestępczość gospodarcza** dotyczy różnych stref funkcjonowania gospodarki narodowej. O ile pod koniec lat osiemdziesiątych w tej kategorii dominowała przede wszystkim spekulacja, niegospodarność czy powodowanie niedoborów w mieniu społecznym, to obecnie na pierwszy plan wysuwają się przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu i przestępstwa określone w ustawie o prawie autorskim.

Do zasadniczych obszarów zagrożeń przestępczością gospodarczą zalicza się:

– sektor bankowy, w którym od 1994 r. odnotowano tendencję wzrostową wyłudzeń pieniędzy przy użyciu sfałszowanych czeków, zaświadczeń o zatrudnieniu i innych dokumentów oraz manipulacji kartami płatniczymi. Zdecydowanie natomiast zmalała liczba ujawnionych wyłudzeń kredytów, jak i wartość wyłudzonych kwot. W wyniku wspólnych działań służb bankowych i policji ujęto około 140 podejrzanych, których czyny przestępcze spowodowały straty w wysokości ponad 37 mln PLN oraz odzyskano mienie wartości 2 mln 100 tys. PLN;

– sektor ubezpieczeniowy, w którym wartość strat szacuje się na ponad 4 mln PLN. Nagminnym procederem są wyłudzenia odszkodowań komunikacyjnych, majątkowych i gospodarczych, często o charakterze zorganizowanym;

– sfera usług materialnych, w której powszechne przestępstwa to: fakturowanie fikcyjnych robót, fałszowanie dokumentów dotyczących zamówień publicznych, oszustwa przy wynajmie i obrocie mieszkaniami oraz związane z przetargami publicznymi. Szacunkowe straty powstałe w wyniku popełnienia ww. przestępstw wynoszą ponad 1,5 mln PLN;

– rolnictwo i gospodarka żywnościowa, w której najczęstsze przestępstwa polegały na wyłudzaniu nienależnych dopłat do preferencyjnych kredytów na sfinansowanie skupu produktów rolnych i zakupów nawozów sztucznych;

– sfera usług niematerialnych, w której działalność przestępcza była ukierunkowana na wyłudzenia odszkodowań przez biura turystyczne i ich klientów, na łączną kwotę prawie 270 tys. PLN;

– sfera gospodarki energetycznej, paliwowej i surowcowej, w której ujawniono oszustwa przy sprzedaży węgla i paliw płynnych na kwotę ponad 19 mln PLN;

– obrót towarowy, w którym dominowały wyłudzenia towarów kupowanych z odroczonym terminem płatności przez osoby posługujące się fałszywymi dokumentami tożsamości lub w imieniu nieistniejących podmiotów gospodarczych. Łączne straty w tej sferze szacuje się na ponad 31 mln PLN;

– sfera własności intelektualnej, w której patologia przejawiała się w nielegalnej produkcji kaset i płyt CD, piractwie przemysłowym (odzież, obuwie, sprzęt sportowy itd.), wideopiractwa i piractwa komputerowego.

Według autorów raportu przestępczość gospodarcza systematycznie obejmuje coraz to nowe dziedziny gospodarki. Za zasadniczy czynnik kryminogenny uznaje się istniejące luki i niespójność przepisów prawa oraz wadliwość funkcjonowania podmiotów gospodarczych i organów nadzoru. Nie bez znaczenia jest również funkcjonowanie tzw. szarej strefy gospodarczej, obejmującej ukrytą produkcję wyrobów lub świadczenia usług dozwolonych przez prawo, ale ukrywanych przed organami administracji w celu uniknięcia płacenia podatków i składek na ubezpieczenia zdrowotne lub ceł. Przestępcze działania w tej sferze, ze względu na złożony charakter, częste przenikanie w obszary polityki i organów władzy (powiązanie grup przestępczych z funkcjonariuszami publicznymi – np. „łódzka ośmiornica") powodują, że zwalczanie przestępczości gospodarczej wymaga skoordynowanych działań policji, UOP, jak też inspekcji celnej czy organów kontroli skarbowej.

6) **Przestępczość narkotyczna** jest uznana za najgroźniejszą patologię społeczną przełomu XX i XXI w. W minionym dziesięcioleciu liczba przestępstw związanych z narkotykami wzrosła czternastokrotnie, przy czym nie chodzi tu wyłącznie o produkcję i dystrybucję narkotyków czy ich przemyt, ale również przestępstwa, których powodem była chęć pozyskania narkotyków lub środków na ich zakup. Do grupy tej zalicza się m.in. kradzieże, kradzieże z włamaniem, rozboje i fałszowanie recept. Najbardziej wyraźna tendencja wzrostowa dotyczy nielegalnego obrotu środkami odurzającymi. Na tym samym poziomie utrzymuje się nielegalna produkcja narkotyków. Szczególny problem stanowią tzw. ruchome laboratoria, trudne do wykrycia ze względu na ich przemieszczanie w różne rejony. Prawdopodobnie laboratoria te wytwarzają około 10 proc. amfetaminy dostępnej na czynnych rynkach Europy Zachodniej, co spowodowało spadek ceny, a tym samym wzrost liczby osób sięgających po ten narkotyk pierwszy raz w życiu. Niewątpliwie wyraźną tendencję spadkową notuje się w odniesieniu do ujawnionych nielegalnych upraw maku i konopi indyjskich. Jest to wynik działań profilaktycznych i represyjnych podejmowanych przez policję w ramach operacji „Mak i Konopie". W okresie ostatnich pięciu lat zarejestrowano wyraźny, bo sześciokrotny

wzrost ujawnionych przypadków przemytu narkotyków. Najczęściej terytorium Polski stanowi obszar tranzytowy środków odurzających na szlaku amerykańskim (z Kolumbii do Europy) i afrykańskim (z państw afrykańskich do Europy Zachodniej).

7) **Korupcja** jest z pewnością rodzajem działalności przestępczej szczególnie trudnym do wykrycia i zwalczania umiejscowionym w większości sfer życia społecznego i gospodarczego. Dziedzinami szczególnie zagrożonymi działaniami korupcyjnymi są:

– system ubezpieczeniowy, w którym korupcja przejawia się przede wszystkim na przyjmowaniu łapówek za fałszowanie polis ubezpieczeniowych oraz wystawianiu polis na fikcyjne pojazdy, zgłaszane następnie jako skradzione;

– system bankowy, gdzie korupcja wiąże się z przyjmowaniem łapówek przez pracowników bankowych decydujących o udzielaniu kredytów lub zaniechaniem czynności egzekucyjnych;

– służba zdrowia, ze względu na przyjmowanie korzyści za fikcyjne zwolnienia lekarskie lub nieprawdziwe orzeczenia o stopniu niepełnosprawności w celu wyłudzenia odszkodowań lub nienależnych świadczeń rentowych z ZUS;

– administracja rządowa i samorządowa, uznane jako zagrożone łapownictwem, ze względu na wydawanie w trybie uznaniowym różnego rodzaju decyzji administracyjnych;

– sfera zamówień publicznych w odniesieniu do osób odpowiedzialnych za organizację przetargu, przestrzeganie poprawności i zgodności z wymogami prawa procedur przetargowych.

Opisane zagrożenia wskazują na powszechność działań korupcyjnych obejmujących zarówno sferę gospodarczą jak i polityczną. Najczęściej działania te wiążą się z zorganizowaną przestępczością gospodarczą. Wielokrotnie zachowania tego typu są początkowym lub finalnym etapem działalności przestępczej, umożliwiającym sprawcom uzyskanie nielegalnych dochodów albo uniknięcie odpowiedzialności czy utraty zysków. Mechanizmy korupcyjne przybierają postać zorganizowanych działań przestępczych.

8) **Przestępczość zorganizowana** jest zjawiskiem, którego rozpoznanie i zwalczanie staje się pierwszoplanowym zadaniem służb bezpieczeństwa i porządku publicznego. Według badań prowadzonych przez Biuro do Walki z Przestępczością Zorganizowaną, za najważniejsze cechy tej przestępczości należy uznać: wzajemne przenikanie się różnych kategorii przestępstw w ramach jednej grupy przestępczej; łączenie przestępczości pospolitej i gospodarczej; wykorzystywanie luk prawnych i niedoskonałości systemu kontroli; kumulowanie nielegalnego kapitału i pranie pieniędzy za pośrednictwem m.in. sektora bankowego, ubezpieczeniowego i obrotu papierami wartościowymi; wzrost poziomu agresji (terror kryminalny, egzekucje, porwania osób); międzynarodowy charakter grup przestępczych; korumpowanie urzędników państwowych i samorządowych oraz funkcjonariuszy publicznych, a także pozyskiwanie do współpracy wysokiej klasy specjalistów i naukowców.

O skali zagrożenia przestępczością zorganizowaną świadczą wymownie poniższe liczby odnoszące się do ujawnionych strat, jakie poniósł Skarb Państwa w minionym roku:

- wyłudzenia podatku VAT i inne oszustwa podatkowe – 682 175 600 PLN;
- wyłudzenia kredytów – 71 906 000 PLN;
- przemyt towarów – 95 544 000 PLN;
- pranie pieniędzy na kwotę – 10 000 000 PLN.

Podobnie jak w przypadku przestępczości gospodarczej, zwalczanie przestępczości zorganizowanej wymaga koordynacji działań wielu służb w ramach grup zadaniowych tworzonych na podstawie Zarządzenia nr 56 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lipca 1998 r. Dotychczasowe doświadczenia w pełni potwierdzają celowość powoływania specjalnych zespołów do rozpracowywania szczególnie skomplikowanych spraw, w których przypadku stosowane przez policję i inne organy rutynowe metody okazałyby się mało skuteczne lub czasochłonne.

Osobną kategorię stanowią **naruszenia porządku publicznego**, traktowane jako wykroczenia, związane głównie z masowymi imprezami sportowymi i kulturalnymi. Tylko w 1999 r. odnotowano 854 ekscesy chuligańskie i 179 zbiorowych zakłóceń porządku publicznego podczas imprez masowych. Jednak zaznaczyć należy, że statystyki mają tendencję malejącą, co jest spowodowane coraz lepszą organizacją zabezpieczenia imprez i skuteczniejszym funkcjonowaniem służb porządkowych. Jest to z pewnością rezultatem działania Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, w myśl której odpowiedzialność za bezpieczeństwo ponoszą organizatorzy imprez. Dzięki temu policja może – w razie potrzeby – angażować w sposób skoncentrowany większe siły interwencyjne w celu przywrócenia porządku publicznego. W tej kategorii zagrożeń mieszczą się również negatywne zjawiska towarzyszące protestom społecznym. Chodzi zwłaszcza o blokady dróg, zgromadzenia, manifestacje, wiece i pikiety organizowane w miejscach (obiektach) publicznych, podczas których dochodzi do niszczenia mienia i atakowania sił policyjnych. W razie utraty kontroli przez organizatorów, zdarzenia te mogą się przekształcać w żywiołowe działania zbiorowego wandalizmu i chuligaństwa, powodujące znaczne straty materialne. Poważne następstwa mają fałszywe alarmy o podłożeniu bomb w obiektach użyteczności publicznej. Dla służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, każdy alarm traktowany jest jako prawdziwy i oznacza konieczność wykonania wielu skomplikowanych przedsięwzięć, często – ewakuację osób z rejonów zagrożonych. Jest to przedsięwzięcie szczególnie trudne w przypadku szkół, domów opieki, a przede wszystkim szpitali; dla ciężko chorych lub pacjentów po przeprowadzonych operacjach, ewakuowanie do bezpiecznych miejsc może stanowić dodatkowe zagrożenie dla ich życia.

4.2. PODMIOTY SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO

Biorąc za punkt wyjścia zakres pojęciowy systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego, należy stwierdzić, że jego strukturę podmiotową stanowią wszystkie instytucje, których działanie w szerszym lub węższym zakresie jest zorientowane na zapewnienie ochrony osób i dóbr[6] (szeroko rozumianych) przed bezprawnym działaniem innych osób. W świetle obowiązujących przepisów prawa podmiotami bezpieczeństwa i porządku publicznego są zarówno policja, straże gminne, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, jak i tzw. policje administracyjne, czyli straże i inspekcje, którym z mocy prawa przypisano pewne uprawnienia kontrolne i egzekucyjne.

Policja – zgodnie z Ustawą o Policji[7] – jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu, przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do podstawowych zadań policji należą: ochrona życia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania; inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców; nadzór nad strażami gminnymi oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi; kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w misjach publicznych; współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi.

Z punktu widzenia rodzaju, charakteru, celu oraz sposobów realizacji wymienionych zadań, policja spełnia następujące funkcje[8]: operacyjną; interwencyjną; wykrywczą; kontrolno-orzekającą; egzekucyjną; wychowawczą.

Funkcja operacyjna polega przede wszystkim na pozyskiwaniu za pomocą utajnionych technik informacji ze środowisk przestępczych, umożliwiających podejmowanie działań uprzedzających lub szybkie wykrywanie sprawców przestępstw, często na gorącym uczynku – w momencie popełniania przestępstwa. Ta sfera działania policji jest otoczona szczególną tajemnicą, ze względu na wartość informacji i potrzebę ochrony źródła, które może być wykorzystywane wielokrotnie. Do powszechnie znanych technik operacyjnych należą: zakup kontrolowany, podsłuch i kontrola korespondencji. Należy jednak zaznaczyć, że w państwach

---

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

[7] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* [DzU 1990, nr 30, poz. 179 z późn. zm.].

[8] Zob. W. Pokruszyński, K. Straszewski, T. Terlikowski, *System*... s. 156 – 157.

demokratycznych działania operacyjne organów bezpieczeństwa prowadzi się zgodnie z wymogami prawa, tj. zgodnie z zasadą legalizmu.

Funkcja interwencyjna przejawia się głównie w bezpośredniej interwencji funkcjonariuszy policji i stosowaniu przez nich przewidzianych prawem środków przymusu bezpośredniego, a w razie konieczności również broni palnej, podczas reagowania na zaistniałe przypadki naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W art. 16 Ustawy o Policji stwierdza się, że: *w razie niepodporządkowania się poleceniom organów Policji i jej funkcjonariuszy, policjanci mogą stosować następujące środki przymusu bezpośredniego: fizyczne, techniczne i chemiczne środki służące do obezwładniania bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów; pałki służbowe; woda i środki obezwładniające; psy służbowe; pociski niepenetracyjne, miotane z broni palnej*. Wymienione środki przymusu bezpośredniego i zakres ich stosowania zostały bliżej określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. (DzU nr 70, poz. 410) i Rozporządzeniu z dnia 23 stycznia 1996 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego. W myśl tych przepisów środki przymusu bezpośredniego polegają na stosowaniu: *siły fizycznej* – w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony lub ataku z zastrzeżeniem, że policjantowi używającemu siły nie wolno zadawać uderzeń, chyba że policjant działa w obronie koniecznej albo w celu odparcia zamachu na życie, zdrowie lub mienie; *urządzeń technicznych,* tj. kajdanek, prowadnic, kaftanów bezpieczeństwa, pasów i siatek obezwładniających, a także kolczatek drogowych i innych przeszkód umożliwiających zatrzymanie pojazdu. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego jest objęte szeregiem ograniczeń.

Do najważniejszych z nich należą:

1) ograniczenie środków przymusu bezpośredniego wyłącznie do chwytów obezwładniających wobec kobiet o widocznej ciąży, osób, których wygląd wskazuje na wiek do 13 lat, starców i osób o widocznym kalectwie;

2) ograniczenie stosowania kajdanek wobec osób w wieku poniżej siedemnastu lat, z wyjątkiem nieletnich w wieku powyżej szesnastu lat podejrzanych o popełnienie przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu.

Jeżeli wymienione środki przymusu bezpośredniego okażą się niewystarczające lub ze względu na okoliczność zastosowanie ich nie jest możliwe, policjant może użyć broni palnej. Art. 17 Ustawy określa, że prawo to można stosować w ściśle określonych przypadkach, a mianowicie:

a) w celu odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność policjanta, lub innej osoby oraz w celu przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu;

b) przeciwko osobie nie podporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, którego użycie zagrażać może życiu, zdrowiu lub wolności policjanta albo innej osoby;

c) przeciwko osobie, która usiłuje bezprawnie, przemocą odebrać broń palną policjantowi lub innej osobie uprawnionej do posiadania broni palnej;

d) w celu odparcia niebezpiecznego bezpośredniego, gwałtownego zamachu na obiekty i urządzenia ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, na siedziby naczelnych organów władzy, naczelnych i centralnych organów administracji państwowej albo wymiaru sprawiedliwości, na obiekty gospodarki lub kultury narodowej oraz na przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także na obiekty dozorowane przez uzbrojone formacje ochronne;

e) w celu odparcia zamachu na mienie, stwarzającego jednocześnie bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności człowieka;

f) w bezpośrednim pościgu za osobą, wobec której użycie broni było uzasadnione okolicznościami opisanymi powyżej, albo za osobą, wobec której istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia zabójstwa, zamachu terrorystycznego, uprowadzenia osoby w celu wymuszenia okupu lub określonego zachowania, rozboju, kradzieży rozbójniczej, wymuszenia rozbójniczego, umyślnego uszkodzenia ciała, zgwałcenia, podpalenia lub umyślnego spowodowania zagrożenia powszechnego dla życia albo zdrowia;

g) w celu ujęcia osoby, za którą wszczęto pościg, jeśli schroniła się ona w miejscu trudno dostępnym, a z sytuacji wynika, że może użyć broni palnej lub innego niebezpiecznego narzędzia, którego użycie zagrozić może życiu lub zdrowiu;

h) w celu odparcia gwałtownego, bezpośredniego i bezprawnego zamachu na konwój chroniący osoby, dokumenty zawierające wiadomości stanowiące tajemnicę państwową, pieniądze albo inne przedmioty wartościowe;

i) w celu ujęcia lub udaremnienia ucieczki osoby zatrzymanej, tymczasowo aresztowanej lub odbywającej karę pozbawienia wolności, jeżeli: ucieczka osoby pozbawionej wolności stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego; albo – istnieje uzasadnione podejrzenie, że osoba pozbawiona wolności może użyć broni palnej, materiałów wybuchowych lub niebezpiecznego narzędzia; a także – pozbawienie wolności nastąpiło w związku z uzasadnionym podejrzeniem lub stwierdzeniem popełnienia szczególnie ciężkich przestępstw (wymienionych w pkt. f).

Szczegółowe zasady użycia broni palnej zostały doprecyzowane w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r.[9], w świetle których policjant przed użyciem broni palnej jest obowiązany:

1) wezwać osobę do zachowania zgodnego z prawem, a w szczególności do natychmiastowego porzucenia broni lub niebezpiecznego narzędzia, zaniechania ucieczki, odstąpienia od bezprawnych działań lub użycia przemocy;

2) wezwać osobę do zatrzymania się wołając „stój – policja", a w razie niezatrzymania się osoby zagrozić użyciem broni palnej, wzywając „stój – bo strzelam";

3) oddać strzał ostrzegawczy w górę, jeżeli powyższe wezwanie okaże się bezskuteczne;

---

[9] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. *w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez policjantów* [DzU nr 70, poz. 411].

4) uprzedzić osobę konwojowaną przed rozpoczęciem konwoju, że w razie podjęcia próby ucieczki, zostanie użyta broń palna.

Wymogów określonych w punktach 2 i 3 nie stosuje się w przypadku, gdy wszelka zwłoka groziłaby bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia. Powtórzono tu także ustawową zasadę, że użycie broni palnej powinno następować w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę osobie, przeciwko której użyto broni, nie może zmierzać do pozbawienia jej życia, a także narażać na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób. Określono także szczegółowo obowiązki policjanta po użyciu broni – udzielenie pierwszej pomocy i zapewnienie pomocy lekarskiej, a jeśli następstwem użycia broni była śmierć osoby lub szkoda w mieniu – zabezpieczenie śladów na miejscu zdarzenia i niedopuszczenie osób postronnych oraz ustalenie świadków zdarzenia. W myśl cytowanego rozporządzenia użycie broni jest zabronione w stosunku do kobiet o widocznej ciąży, a także osób, których wygląd wskazuje na wiek do trzynastu lat, starców oraz osób o widocznym kalectwie.

Użyciu broni palnej poświęcono stosunkowo dużo miejsca w niniejszym rozdziale, z uwagi na szczególny charakter tego uprawnienia, którego zastosowanie może doprowadzić do śmierci. Powinno być zatem wykorzystywane w sytuacjach wyjątkowych (a nie powszechnie) – **jako środek ostateczny, absolutnie konieczny**[10].

Ponadto opisane zasady użycia broni przez policjantów mają zastosowanie w przypadku funkcjonariuszy innych służb, którzy z mocy prawa są uprawnieni do stosowania środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej.

Funkcja wykrywania wiąże się z wykonywaniem przez policję zadań jako organu ścigania, a więc służy bezpośrednio wykrywaniu sprawców przestępstw. Wypełnienie tej funkcji jest podstawą do osądzania sprawców przez sądy i wymaga stosowania wielu technik pracy operacyjno-rozpoznawczej zarówno jawnych, jak i niejawnych, za których pomocą jest możliwe uzyskiwanie informacji, ich gromadzenie i przetwarzanie, utrwalanie śladów i dokumentowanie dowodów. Celowi temu mogą służyć rutynowe przesłuchania świadków zdarzeń przestępczych, niejawne osobowe źródła informacji oraz środki techniczne, a także kontrola korespondencji, zakup kontrolowany i „niejawnie nadzorowana przesyłka". Z uwagi na możliwość nieuzasadnionego stosowania tych technik w czasie postępowania dochodzeniowego, Ustawa o Policji określa przypadki, w jakich jest możliwe ich wykorzystywanie oraz konieczne warunki zabezpieczające, jakie muszą być spełnione. W art. 19 stwierdza się, że: *w przypadku działań policji zmierzających do wykrycia sprawców przestępstw umyślnych, ściganych z oskarżenia publicznego (przede wszystkim – przeciwko życiu, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia; pozbawienia człowieka wolności; nielegalnego wytwarzania, posiadania lub obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi oraz materiałami promieniotwórczymi; gospodarczych, powodują-*

[10] Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowi, że *pozbawienie życia innej osoby jest dopuszczalne, gdy wynika z użycia siły absolutnie koniecznego dla obrony przed bezprawną przemocą*, T. Hanausek, *Ustawa...* s. 49.

cych znaczną stratę majątku; korupcji i fałszerstwa) minister spraw wewnętrznych i administracji, po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora generalnego, może zarządzić na czas określony kontrolę korespondencji, a także stosowanie środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie informacji oraz utrwalanie dowodów. Jednocześnie ustawa zobowiązuje ministra do bieżącego informowania prokuratora generalnego o wynikach prowadzonych czynności.

W sytuacjach nie cierpiących zwłoki, gdy istnieje uzasadniona obawa utraty informacji lub zatarcia dowodów przestępstwa, decyzję o użyciu wymienionych środków może podjąć samodzielnie minister spraw wewnętrznych i administracji, zwracając się do prokuratora generalnego o wyrażenie na to zgody. W razie nie wyrażenia zgody przez prokuratora w ciągu 24 godzin, minister jest zobowiązany do natychmiastowego wstrzymania stosowania zarządzonych środków. Ponadto w ust. 4 cytowanego artykułu zastrzega się, że: *wymienione czynności mogą być podejmowane wówczas, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodzi duże prawdopodobieństwo, że będą one nieskuteczne lub nieprzydatne do wykrycia przestępstwa, ujawnienia jego sprawców oraz zabezpieczenia dowodów.* Przepis art. 19b wprowadza natomiast instytucję tzw. przesyłki kontrolowanej, stosowanej w celu udokumentowania przestępstw, takich jak: nielegalne wytwarzanie, posiadanie lub obrót bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi lub psychotropowymi oraz materiałami jądrowymi i promienio-twórczymi, korupcja przeciwko mieniu o znacznej wartości lub skarbowe, fałszerstwa; ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach oraz przejęciu przedmiotów tych przestępstw. Decyzję o zarządzeniu zastosowania „przesyłki kontrolowanej" podejmuje minister spraw wewnętrznych i administracji, który jest zobowiązany do niezwłocznego zawiadomienia prokuratora generalnego. Podobnie, jak przepis art. 19, bardzo duże znaczenie z punktu widzenia zachowania praworządności ma tu powiadomienie prokuratora generalnego oraz możliwość nakazania przez niego zaniechania zastosowanego środka.

Funkcja kontrolno-orzekająca polega na kontrolowaniu przestrzegania przepisów prawa przez instytucje i obywateli oraz orzekaniu w postępowaniu mandatowym w sprawach o wykroczenia. W ramach ustawowych zadań (rozdział 3 Ustawy o Policji) policjanci wykonujący czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe mają prawo: legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, zatrzymania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego[11]; zatrzymania osób pozbawionych wolności, które na podstawie zezwolenia opuściły areszt śledczy lub zakład karny i w wyznaczonym terminie nie powróciły do niego; zatrzymanie osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia

[11] Do zatrzymania osoby odnoszą się przepisy art. 206, 207, 207a i 208 kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którymi policja ma prawo zatrzymać osobę podejrzaną, jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że popełniła ona przestępstwo i zachodzi obawa ukrycia się tej osoby lub zatarcia śladów przestępstwa. Czas i powód zatrzymania należy stwierdzić na piśmie, które doręcza się zatrzymanemu oraz pouczyć go o prawie wniesienia do sądu zażalenia. Ważne jest tu postanowienie kodeksu nakazujące zwolnienie zatrzymanego, gdy ustanie przyczyna zatrzymania oraz obowiązek organu zatrzymującego powiadomienia na wniosek zatrzymanego najbliższej mu osoby.

ludzkiego, a także dla mienia; przeszukiwania osób i pomieszczeń[12]; dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary. W przypadku naruszenia przepisów prawa kwalifikowanego jako wykroczenia, policjanci mogą nakładać mandaty[13] w trybie określonym w kodeksie wykroczeń lub kierować wnioski o ukaranie przez kolegia orzekające w sprawach o wykroczenia.

Funkcja egzekucyjna obejmuje realizację zadań zleconych przez sądy, prokuratury lub inne upoważnione organy oraz egzekucję ich decyzji. Funkcja ta wynika z art. 14, ust. 2. Ustawy o Policji, w którym stwierdza się, że *policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach.* Przepis ten wprowadza podległość organów policji sądom, prokuratorom oraz organom administracji państwowej i samorządu terytorialnego, lecz tylko w zakresie wykonywania czynności określonych w odrębnych ustawach. W odniesieniu do sądu i prokuratury, będzie to przede wszystkim kodeks postępowania karnego, w myśl którego policja może być zobowiązana m.in. do: doręczenia wezwań i innych pism adresatowi; doprowadzenia osoby podejrzanej; tymczasowego zajęcia mienia ruchomego osoby podejrzanej, jeżeli zachodzi obawa usunięcia tego mienia.

Funkcja wychowawcza przejawia się głównie w realizacji zadań społeczno-organizatorskich w ramach profilaktyki przeciwprzestępczej. Chodzi głównie o programy bezpieczeństwa i porządku publicznego, podejmowane i realizowane wspólnie z organami samorządu terytorialnego i społeczności lokalnych. Dzięki tym wysiłkom podejmowanym w ostatnich latach z powodzeniem wdrażano wiele programów, które dają konkretne efekty w postaci zmniejszenia liczebności przestępstw pospolitych i poprawy bezpieczeństwa w najbliższym otoczeniu miejsc zamieszkiwania obywateli. Szczególną opieką władz samorządowych i organów policji objęto szkoły i młodzież ze środowisk zagrożonych przestępczością. Ważną rolę w tych działaniach odgrywają lokalne środki masowego przekazu, które współpracując z policją publikują „mapy zagrożeń" i instruują o sposobach radzenia sobie z zagrożeniami.

Przedstawionych funkcji nie można rozpatrywać oddzielnie, gdyż w praktyce codziennej występują one równolegle i nawzajem się przeplatają. Ich wydzielenie ma jednak znaczenie poznawcze i porządkujące, z uwagi na możliwość wygenerowania zasadniczych płaszczyzn i kierunków działania.

---

[12] Szczegółowe zasady określono w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17września 1990 r. *w sprawie trybu legitymowania, zatrzymania osób, dokonywania kontroli osobistej oraz przeglądania bagaży i sprawdzania ładunków przez policjantów* [DzU nr 70, poz. 409].

[13] Zaznaczyć należy, że za wykroczenia określone w przepisach prawa o ruchu drogowym, od 1 listopada 2000 r. policjanci mogą nakładać jedynie mandaty kredytowe.

Organizacja policji

Policja składa się z następujących rodzajów służb: kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagającej działalność policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. W skład policji wchodzą również Wyższa Szkoła Policji, ośrodki szkolenia i szkoły policyjne, a także oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne oraz jednostki badawczo-rozwojowe. Na czele policji stoi Komendant Główny, który – jako centralny organ administracji rządowej, właściwy w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludności oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego – podlega ministrowi spraw wewnętrznych i administracji.

Terenowymi organami administracji rządowej, właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego, są:

- wojewodowie – przy pomocy komendantów wojewódzkich policji działających w ich imieniu;
- komendanci powiatowi (miejscy) policji;
- komendanci komisariatów policji.

Terytorialny zasięg działania wymienionych organów odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu państwa. W razie potrzeby komendant wojewódzki w porozumieniu z Komendantem Głównym tworzy specjalistyczne komisariaty – kolejowe, wodne, lotnicze lub inne. Natomiast komendant powiatowy może tworzyć rewiry dzielnicowych na zasadach określonych przez Komendanta Głównego. Wyznaczając kierowników rewirów komendant powiatowy jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Do zadań kierownika rewiru należy przede wszystkim: rozpoznawanie zagrożeń i przeciwdziałanie przyczynom ich powstawania, inicjowanie i organizowanie działań społeczności lokalnych mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom kryminogennym, a także wykonywanie czynności administracyjno-porządkowych oraz innych nie cierpiących zwłoki czynności związanych z zawiadomieniem o przestępstwie i zabezpieczeniem miejsca zdarzenia. Powierzenie komendantom wojewódzkim i powiatowym uprawnień do tworzenia komisariatów specjalistycznych i rewirów jest z pewnością trafnym rozwiązaniem. Zarówno komendanci wojewódzcy, jak i powiatowi najlepiej orientują się w lokalnych zagrożeniach i potrzebach istniejących na ich terenach odpowiedzialności.

Urząd Ochrony Państwa zgodnie z Ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Urzędzie Ochrony Państwa* jest powołany do ochrony bezpieczeństwa państwa[14] i ochrony jego porządku konstytucyjnego. Do głównych zadań szefa Urzędu Ochrony Państwa, podlegającego prezesowi Rady Ministrów, należy (art. 1 ustawy):

1) rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niezależność, całość i międzynarodową pozycję państwa;

[14] „Bezpieczeństwo państwa" w tym przypadku należy rozumieć jako bezpieczeństwo najwyższych organów władzy i administracji państwowej oraz innych instytucji mających kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

2) zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa i terroryzmu oraz innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa oraz ściganie ich sprawców;

3) zapobieganie i wykrywanie przestępstw godzących w podstawy obronności państwa i ściganie ich sprawców;

4) zapobieganie i wykrywanie przestępstw o charakterze lub zasięgu międzynarodowym, w tym nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi, psychotropowymi lub materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi oraz ściganie ich sprawców;

5) rozpoznawanie i przeciwdziałanie naruszeniom tajemnicy państwowej;

6) przygotowywanie dla najwyższych organów władzy i administracji państwowej informacji i analiz istotnych dla bezpieczeństwa państwa;

7) kryptograficzna ochrona wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową, przekazywanych przez techniczne środki łączności na potrzeby organów administracji państwowej i państwowych instytucji finansowych i gospodarczych.

Powyższe zadania można ująć w dwie zasadnicze funkcje[15]:

– funkcję zewnętrzną – polegającą na identyfikacji zagrożeń oraz zabezpieczeniu interesów politycznych, gospodarczych i innych za granicą;

– funkcję wewnętrzną – polegającą na identyfikacji zagrożeń ze strony państw obcych, zagrożeń konstytucyjnych ze strony instytucji, organizacji funkcjonujących w kraju, przeciwdziałaniu szczególnie groźnej przestępczości zagrażającej stabilności funkcjonowania państwa i ściganie sprawców tych przestępstw.

Nie ulega wątpliwości, że skuteczne wypełnienie funkcji wewnętrznej wymaga koordynacji działań urzędu z organami policji oraz innymi instytucjami i zapewnienia mu roli wiodącej.

Funkcjonariuszom Urzędu Ochrony Państwa podczas wypełniania czynności służbowych przysługują podobne uprawnienia, jak policjantom. Mają oni prawo do legitymowania, zatrzymywania, przeszukiwania osób i pomieszczeń, dokonywania kontroli osobistej, sprawdzania bagaży i ładunku, żądania pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zwracania się o pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, a w razie konieczności do każdej osoby. Funkcjonariusze Urzędu są również upoważnieni do stosowania środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej.

Straże gminne (miejskie) są umundurowanymi formacjami samorządowymi powoływanymi przez rady gmin do ochrony porządku publicznego na terenie gmin (miast). Ustawa o Strażach Gminnych określa, że przed powołaniem straży rada gminy zasięga opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego policji, który sprawuje ustawowy nadzór nad działaniami straży.

Zadania straży określa art. 11 ustawy. Są to w szczególności:

– ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;

[15] Zob. W. Pokruszyński, K. Straszewski, T. Terlikowski, *System*... s. 159.

– czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym;

– współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;

– zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia;

– ochrona obiektów komunalnych i obiektów użyteczności publicznej;

– współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;

– doprowadzenie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeśli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;

– informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;

– konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

Wykonując swoje zadania strażnicy mogą używać środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Stwierdzić należy, że zarówno zakres zadań, jak i uprawnień straży gminnej zostały określone na tyle szeroko, że uzasadnione jest jej określenie jako „policja lokalna" czy „municypalna".

Niewątpliwie tworzenie straży gminnych podległych samorządom terytorialnym i finansowanych przez nie było udaną próbą przełamania monopolu policji. Stworzyło to władzom samorządowym i społecznościom lokalnym możliwości współuczestniczenia i współdecydowania w dziedzinie utrzymania porządku publicznego. Kilkuletni okres funkcjonowania straży gminnych wykazał, że jest to formacja postrzegana różnie. Mimo dobrych ocen, spotyka się też decyzje o rozwiązaniu straży miejskich (Wołomin), argumentowane ich małą przydatnością w działaniu. Fakt pewnych słabości tej formacji wynika jednak nie tylko z samej jej istoty, lecz także i z tego, że nie posiada ona dostatecznych uprawnień, co można określić jako efekt naturalnego oporu znacznie silniejszej służby – policji.

Straż Graniczna została utworzona do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego[16]. Instytucja ta jest głównym podmiotem systemu ochrony granicznej, jednak ze względu na zakres zadań, w którym mieszczą się działania o charakterze policyjnym, Straż Graniczna spełnia również istotną rolę w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Spośród ustawowych zadań, z punktu widzenia przedmiotu rozważań, wymienić należy następujące:

[16] Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej* [DzU z 1990 r., nr 78, poz. 462 z późn. zm.].

– rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie sprawców, w zakresie określonym ustawą o ochronie granicy państwowej oraz innymi ustawami;

– zapewnienie porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego i w strefie nadgranicznej;

– zapobieganie transportowaniu bez zezwolenia przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczeniu wód granicznych;

– zapobieganie przemieszczaniu bez zezwolenia przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych.

W celu rozpoznania, zapobiegania i wykrywania sprawców przestępstw i wykroczeń, Straż Graniczna pełni służbę graniczną, wykonuje czynności administracyjno-porządkowe, operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze. Podczas wykonywania zadań służbowych funkcjonariusze straży mają prawo kontroli osobistej, legitymowania, przeszukania i zatrzymania osób. W razie nie podporządkowania się wydanym poleceniom funkcjonariusze mogą stosować środki przymusu bezpośredniego, a w przypadkach szczególnych użyć broni palnej. Użycie broni palnej jest również dozwolone w stosunku do statków morskich i powietrznych.

Straż Ochrony Kolei utworzono na podstawie przepisów ustawy o transporcie kolejowym[17] do zapewnienia ochrony mienia i porządku na obszarze kolejowym[18]. Do jej podstawowych zadań należy: ochrona życia i zdrowia oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach szynowych oraz kontrola przestrzegania przepisów porządkowych w obszarze odpowiedzialności straży i w pojazdach szynowych. Funkcjonariusze Straży Ochrony Kolei podczas wykonywania czynności służbowych są upoważnieni do: legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, jak również świadków zdarzenia, w celu ustalenia ich tożsamości; zatrzymywania w celu niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki policji osób, w stosunku do których zachodzi potrzeba podjęcia dalszych czynności wyjaśniających, wykraczających poza uprawnienia straży; nakładania grzywien, w formie mandatu karnego w razie popełnienia wykroczenia; stosowania środków przymusu bezpośredniego, a w razie konieczności broni palnej. Ustawa nakłada na Straż Ochrony Kolei obowiązek, na podstawie porozumień międzyresortowych, współdziałania z policją, Żandarmerią Wojskową i Strażą Graniczną.

Straż Leśna jest częścią służby leśnej[19] powołaną do zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego oraz wykonywania innych zadań

---

[17] Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. *o transporcie kolejowym* [DzU z 1997 r., nr 96, poz. 591].

[18] Art. 4, ust. 7 Ustawy o transporcie kolejowym określa, że obszar kolejowy – to wydzielona powierzchnia gruntu przeznaczona do eksploatacji linii kolejowej wraz ze znajdującymi się na tym gruncie budynkami, budowlami i urządzeniami służącymi temu celowi, a w szczególności linie kolejowe, bocznice, place i rampy ładunkowe oraz budowle i budynki przeznaczone do stacjonowania pojazdów szynowych, pociągów technicznych i ratunkowych oraz obiekty służące ich utrzymaniu.

[19] Art. 47, ust. 1 Ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach* [DzU z 1991 r., nr 101, poz. 442, z późn. zm.].

dotyczących ochrony mienia. Jednostki straży leśnej stanowią posterunki podporządkowane nadleśniczym, a na szczeblu regionu Lasów Państwowych – grupy interwencyjne podległe dyrektorowi regionalnej dyrekcji. Strażnicy leśni uprawnieni są do: legitymowania podejrzanych o popełnienie przestępstw i wykroczeń; nakładania mandatów karnych; zatrzymywania i kontrolowania środków transportu na obszarach leśnych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie w celu sprawdzenia ładunku oraz zawartości bagaży; przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc, w razie uzasadnionego podejrzenia o popełnieniu przestępstwa; ujęcia na gorącym uczynku sprawcy przestępstwa lub wykroczenia albo w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa oraz jego doprowadzenia do policji; odbierania przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia oraz narzędzi i środków służących do ich popełnienia. Ponadto strażnicy mogą kontrolować podmioty gospodarcze zajmujące się obrotem i przetwarzaniem drewna w celu sprawdzenia legalności jego pochodzenia. Podczas wykonywania obowiązków strażakom leśnym przysługują również uprawnienia określone w przepisach dotyczących Straży Łowieckiej, Straży Ochrony Przyrody oraz Państwowej Straży Rybackiej.

Państwowa Straż Łowiecka jest umundurowaną i uzbrojoną formacją podległą wojewodom[20]. Jej główne zadania to: ochrona zwierzyny, zwalczanie kłusownictwa i wszelkiego szkodnictwa łowieckiego, zwalczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie łowiectwa oraz kontrola legalności skupu i obrotu zwierzyną. Zakres uprawnień strażników jest podobny do uprawnień strażników leśnych. Podczas wykonywania obowiązków służbowych funkcjonariusze Państwowej Straży Łowieckiej w razie konieczności mogą stosować środki przymusu bezpośredniego oraz broń palną w sytuacjach szczególnych. Prawo użycia broni palnej jest ograniczone do trzech przypadków, a mianowicie:

1) w celu odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie własne lub innej osoby;

2) przeciwko osobie nie podporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia;

3) przeciwko osobie, która usiłuje bezprawnie odebrać broń palną strażnikowi lub innej osobie uprawnionej do posiadania broni palnej.

Straż łowiecka jest ustawowo zobowiązana do współdziałania z policją.

Państwowa Straż Rybacka jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym i innych przepisów wydanych na jej podstawie, a do jej zadań należą[21]: kontrola dokumentów uprawniających do połowu ryb oraz dokumentów stwierdzających pochodzenie ryb u osób przetwarzających lub wprowadzających ryby do obrotu; kontrola ilości masy i gatunków odłowionych ryb, przetwarzanych lub wprowadzanych do obrotu oraz przedmiotów służących do ich połowu, zabezpieczenia porzuconych ryb i przedmiotów służących do ich połowu, w wypadku niemożności ustalenia ich posiadania.

[20] Ustawa z dnia 13 października 1995 r. *Prawo łowieckie* [DzU z 1995 r., nr 147, poz. 713 z późn. zm].

[21] Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. *o rybactwie śródlądowym* [DzU z 1985 r., nr 21, poz. 91].

Funkcjonariuszom wykonującym obowiązki służbowe przysługują uprawnienia do: legitymowania osób podejrzanych i odbierania im ryb i przedmiotów służących do połowu, kontroli środków transportowych w celu sprawdzenia zawartości ich ładunku w miejscach związanych z połowem ryb, przeszukiwania podejrzanych osób i pomieszczeń w celu znalezienia przedmiotów mogących stanowić dowód przestępstwa, nakładania mandatów karnych. Ponadto strażnicy mają prawo wstępu i wjazdu do pomieszczeń magazynowych i miejsc składowania ryb oraz na tereny obrębów hodowlanych, na tereny administrowane przez urzędy morskie, do lasów, zakładów przemysłowych, ośrodków wypoczynkowych, gospodarstw rolnych w zakresie niezbędnym do prowadzenia kontroli na wodach przyległych do tych terenów.

Wobec osób uniemożliwiających wykonywanie czynności służbowych strażnikom przysługuje prawo stosowania przymusu bezpośredniego i broni palnej na zasadach identycznych, jak w przypadku funkcjonariuszy Państwowej Straży Łowieckiej.

Straż Parku będąca integralną częścią Służby Parków Narodowych, jest przeznaczona do ochrony mienia, zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody[22].

Funkcjonariusze Straży Parku mają prawo do: legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, nakładania mandatów karnych, kontrolowania przewożonych ładunków, odbierania przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia, sprawdzania legalności posiadanych tworów przyrody, kontroli podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terenie parku. Strażnikowi przysługują uprawnienia do stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz prawo użycia broni palnej w razie zagrożenia jego życia lub innej osoby lub przeciwko osobie, która usiłuje przemocą odebrać mu broń.

Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody, na wniosek organizacji społecznych, minister ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa może powierzyć im tworzenie Straży Ochrony Przyrody. Członkiem tej organizacji może być każdy obywatel RP, który wyraził zgodę na pełnienie tej funkcji, nie był karany za przestępstwa oraz zna przepisy prawa. Podczas wykonywania obowiązków członek straży jest uprawniony do: pouczania i legitymowania osób naruszających przepisy o ochronie przyrody, nakładania i ściągania grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia, odbierania przedmiotów uzyskanych z naruszeniem przepisów prawa o ochronie przyrody oraz narzędzi służących do uzyskania tych przedmiotów, występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia.

Inspekcja Weterynaryjna jest powołana do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, badania zwierząt rzeźnych i mięsa oraz wykonywania innych zadań wynikających z odrębnych przepisów, a w szczególności do nadzoru nad jakością

[22] Ustawa z dnia 12 grudnia 1991 r. *o ochronie przyrody* [DzU z 1991 r., nr 114, poz. 492].

zdrowotną środków spożywanych pochodzenia zwierzęcego, w tym nad warunkami sanitarnymi ich pozyskiwania, produkcji i przechowywania[23].

Inspekcja Farmaceutyczna sprawuje nadzór nad warunkami wytwarzania, nad jakością i obrotem środkami farmaceutycznymi i materiałami medycznymi[24]. Do głównych zadań Inspekcji Farmaceutycznej należy:

– kontrolowanie aptek i innych jednostek prowadzących obrót detaliczny i hurtowy środkami farmaceutycznymi i materiałami medycznymi;

– kontrola jakości leków sporządzanych i wytwarzanych w aptekach;

– kontrolowanie obrotu środkami odurzającymi i psychotropowymi.

Inspektorzy farmaceutyczni podczas wykonywania kontroli mają prawo wstępu o każdej porze do wszystkich pomieszczeń, w których wytwarza się środki farmaceutyczne lub materiały medyczne, a także prowadzi się obrót tymi artykułami; żądania informacji oraz okazania dokumentów, jeśli jest to niezbędne do wyjaśnienia sprawy; pobierania prób do badań. W razie stwierdzenia naruszenia przepisów, które mogą spowodować bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, wojewódzki inspektor farmaceutyczny nakazuje zatrzymanie produkcji albo wycofanie środka farmaceutycznego z obrotu.

Inspekcja Handlowa jest powołana do ochrony praw konsumenta oraz interesów gospodarczych państwa[25]. Do jej zasadniczych zadań należy kontrola legalności i rzetelności działań przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w zakresie produkcji, handlu i usług, kontrola jakości i bezpieczeństwa towarów i usług, w szczególności zagrażających życiu lub zdrowiu obywateli.

Inspekcja Sanitarna jest organem, którego działania mają na celu ochronę ludzkiego zdrowia przed wpływem czynników szkodliwych lub uciążliwych oraz zapobieganie chorobom zakaźnym i zawodowym[26]. Do zakresu zadań Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie nadzoru sanitarnego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne dotyczące:

– higieny środowiska, a zwłaszcza czystości powietrza atmosferycznego, gleby i wody;

– utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości, zakładów pracy, instytucji, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, transportu kolejowego, drogowego, lotniczego i morskiego;

– warunków produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności oraz warunków żywienia zbiorowego;

– warunków zdrowotnych, produkcji i obrotu przedmiotami użytku mogącymi mieć wpływ na zdrowie ludzi;

– warunków zdrowotnych środowiska pracy, a zwłaszcza zapobiegania powstawaniu chorób zawodowych i innych chorób związanych z warunkami pracy;

---

[23] Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. *o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych oraz o Inspekcji Weterynaryjnej* [DzU z 1999 r., nr 66, poz. 752].

[24] Ustawa z dnia 10 października 1991 r. *o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej* [DzU].

[25] Ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. *o Państwowej Inspekcji Handlowej* [DzU z 1958 r., nr 26, poz. 206 z późn. zm.].

[26] Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. *o Inspekcji Sanitarnej* [DzU z 1998 r., nr 90, poz. 575 – tekst jednolity].

– higieny pomieszczeń w szkołach i innych placówkach oświatowo-wychowawczych, szkołach wyższych oraz w ośrodkach wypoczynkowych.

Natomiast do zasadniczych zadań w dziedzinie zapobiegania i zwalczania chorób należy:

– opracowywanie analiz i ocen epidemiologicznych, planowanie działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej;

– planowanie i organizowanie zabezpieczenia sanitarnego granic państwa;

– kierowanie akcją ratunkową podczas masowych przemieszczeń ludności, zjazdów i zgromadzeń.

W ramach działań kontrolnych inspektorzy sanitarni mają prawo: wstępu o każdej porze dnia i nocy do zakładów pracy, obiektów użyteczności publicznej, obiektów handlowych, ogrodów działkowych i nieruchomości, środków transportu, obiektów będących w trakcie budowy; żądania informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób; żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych.

Inspekcja Ochrony Środowiska spełnia funkcję kontrolną w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania stanu środowiska i użytkowania zasobów przyrody[27]. Do jej zasadniczych zadań należy: udział w przekazywaniu do eksploatacji obiektów, które mogą pogorszyć stan środowiska oraz urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem, współdziałanie z innymi organami kontrolnymi, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz organami administracji państwowej i rządowej, samorządu terytorialnego oraz organizacjami społecznymi; organizowanie i koordynowanie państwowego monitoringu środowiska.

Art. 17 cytowanej ustawy, nadaje szczególną rangę współdziałaniu z organami celnymi i Strażą Graniczną w zakresie wymiany informacji dotyczących sprowadzanych do kraju towarów, których wwóz jest zabroniony lub ograniczony ze względu na ochronę środowiska.

Inspekcja Celna jest służbą administracji rządowej, powołaną do przeciwdziałania i zwalczania naruszeń obowiązującego prawa w dziedzinie obrotu towarowego z zagranicą i obrotu towarami pochodzącymi z zagranicy[28]. Do jej zadań należy m.in. rozpoznanie, zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw dotyczących nielegalnego obrotu z zagranicą środkami odurzającymi i psychotropowymi, bronią i materiałami wybuchowymi oraz środkami promieniotwórczymi, a także wprowadzania na polski rynek i wyprowadzania z niego środków płatniczych pochodzących z przestępstw.

Podczas wykonywania czynności służbowych funkcjonariusze posiadają bardzo szerokie uprawnienia, włącznie z użyciem broni na podobnych zasadach, jak policjanci. W zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępstw określonych w ustawie inspektorzy prowadzą działania operacyjno-rozpoznawcze i kontrolne

---

[27] Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. *o Inspekcji Ochrony Środowiska* [DzU z 1991 r., nr 77, poz. 335 z późn. zm.].

[28] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *o Inspekcji Celnej* [DzU z 1997 r., nr 71, poz. 449 z późn. zm.].

oraz postępowania przygotowawcze według wymogów ustawy karno-skarbowej oraz procedur policyjnych określonych w kodeksie postępowania karnego.

Organy kontroli skarbowej są powołane w celu ochrony interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa oraz zapewnienia skuteczności wykonywania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa, a także badania zgodności z prawem gospodarowania mieniem innych państwowych osób prawnych[29]. W ramach wywiadu skarbowego (rozdział 4 ustawy) organy kontroli skarbowej prowadząc działania operacyjno-rozpoznawcze mogą stosować, za zgodą prokuratora generalnego, także środki umożliwiające uzyskanie informacji lub utrwalanie śladów i dowodów w sposób tajny lub poufny. Dotyczy to wyłącznie przestępstw gospodarczych, powodujących znaczną szkodę majątkową; przeciwko mieniu znacznej wartości lub przestępstw skarbowych, polegających na uszczupleniu należności dużej wartości. W działaniach tych organy kontroli skarbowej współdziałają z policją, Urzędem Ochrony Państwa, Głównym Urzędem Ceł i Strażą Graniczną.

Żandarmeria Wojskowa jest integralną częścią sił zbrojnych RP przeznaczoną do zapewnienia przestrzegania dyscypliny wojskowej, ochrony życia i zdrowia oraz mienia przed bezprawnymi zamachami, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego i ochrony tajemnicy służbowej i państwowej, zapobiegania popełnianiu przestępstw oraz wykrywania i ścigania ich sprawców, a także do zapewnienia przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych[30]. Wymienione zadania, w związku z zachodzącymi przemianami w ogólnym stanie zdyscyplinowania społeczeństwa przenoszonymi na grunt wojska, ulegają zmianom zarówno w formułowaniu priorytetów, jak i pod względem form i metod działań podejmowanych przez żandarmerię w stosunku do żołnierzy. Między innymi w celu ograniczenia zakresu i liczby negatywnych zjawisk opracowano i wdrożono, we współpracy z dowództwami jednostek wojskowych, zintegrowany z policją, strażami miejskimi, Strażą Ochrony Kolei i Strażą Graniczną, program zabezpieczenia porządkowego zdarzeń o bardzo dużej liczbie uczestników, takich jak: wymiany stanów osobowych w jednostkach wojskowych; masowego wyjazdu żołnierzy na przepustki i urlopy z okazji przysięg wojskowych i świąt; przegrupowania wojsk na ćwiczenia i poligony, znaczące i popularne imprezy sportowe – krajowe i międzynarodowe, wielkie uroczystości patriotyczne i religijne[31].

Oddziały i pododdziały sił zbrojnych RP mogą być wykorzystywane do realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego w warunkach zagrożenia lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego. W myśl art. 18 Ustawy o Policji, jednostki wojskowe kieruje się do działań wówczas, gdy działania oddziałów i pododdziałów zwartych okażą się niewystarczające. Chodzi tu o sytuacje nadzwyczajne stanowiące poważne niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia lub wolności obywateli; bezpośrednie zagrożenie mienia w znacznych rozmiarach lub bezpośrednie zagrożenie obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa pań-

[29] Ustawa z dnia 28 września 1991r. *o kontroli skarbowej* [DzU z 1991 r., nr 100, poz. 442].
[30] Ustawa *o powszechnym obowiązku obrony* (...) wyd. cyt.
[31] *X-lecie Żandarmerii Wojskowej 1990 – 2000*, Komenda Główna ŻW, Warszawa 2000, s. 19 – 20.

stwa, siedzib naczelnych organów władzy, naczelnych i centralnych organów administracji państwowej albo wymiaru sprawiedliwości, obiektów gospodarki lub kultury narodowej oraz przedstawicielstw dyplomatycznych obcych państw i organizacji międzynarodowych, a także obiektów dozorowanych przez uzbrojone formacje ochronne. Podstawę użycia jednostek wojskowych stanowi decyzja prezydenta RP, na wniosek prezesa Rady Ministrów. Decyzję tę wykonuje szef Sztabu Generalnego WP za pośrednictwem dowódców okręgów wojskowych i podległych im dowódców garnizonów, a w garnizonach – etatowi komendanci garnizonów (jeżeli tacy są) i dowódcy jednostek. Uzbrojone pododdziały WP mogą stosować środki przymusu bezpośredniego, po podjęciu decyzji przez dowódcę (komendanta) garnizonu, na rozkaz dowódcy pododdziału wydany na miejscu zdarzenia. W sytuacjach szczególnych, gdy zastosowane wcześniej środki okażą się nieskuteczne, pododdziały mogą używać broni palnej. Decyzje i rozkazy o użyciu środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej powinny być wydawane na piśmie lub rejestrowane za pomocą urządzeń technicznych[32].

Działania samoobronne społeczności lokalnych. Mimo licznych podmiotów funkcjonujących na rzecz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego nie można stwierdzić, że system bezpieczeństwa i porządku publicznego jest systemem zamkniętym. Wobec stałych zagrożeń dla życia, zdrowia i mienia obywateli, wzorem innych państw demokratycznych, w których bezpieczeństwo publiczne uznano za problem ogólnopaństwowy, systematycznie „niszę bezpieczeństwa" wypełniają organizacje pozarządowe, których zasięg działania ma zazwyczaj charakter lokalny. Doświadczenia tych państw wykazały, że zaangażowanie społeczności lokalnych i współpraca z policją dają widoczną poprawę bezpieczeństwa, że bezpieczeństwo publiczne może i powinno być polem działań społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych. Wykorzystując doświadczenia amerykańskie, brytyjskie i innych państw europejskich, w wielu polskich miastach wprowadzono z powodzeniem program „Bezpieczne Miasto". Opiera się on na ścisłej współpracy wszystkich odpowiedzialnych za bezpieczeństwo służb i obywateli. Szczególnie cenne doświadczenia, warte rozpowszechnienia, uzyskano w Kielcach, gdzie dzięki współpracy policji, straży miejskiej, służb komunalnych i mieszkańców, znacznie zmniejszono liczbę przestępstw pospolitych (około 10 proc.), a liczbę skradzionych samochodów ograniczono o połowę[33].

---

[32] Zarządzenie Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1995 r. *w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia uzbrojonych pododdziałów zwartych wojskowych organów porządkowych oraz szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez te pododdziały.*

[33] Szerzej na ten temat: *Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP*, kier. nauk. J. Marczak, AON, Warszawa 2000, s. 94 – 103.

4.3. KOORDYNACJA DZIAŁAŃ W SFERZE BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO

Analiza publikowanych co roku przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji raportów o stanie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego[34] wykazuje, że główny problem, który ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności działań organów odpowiedzialnych za przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw, sprowadza się do koordynacji wysiłków podmiotów partycypujących w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego o różnym podporządkowaniu. Na wszystkich poziomach kierowania bezpieczeństwem państwa istnieją niezależne od siebie ośrodki decyzyjne, co powoduje trudności w wypracowaniu jednolitej strategii bezpieczeństwa i porządku publicznego, obejmującej zarówno szczebel centralny, regionalny, jak i lokalny.

W świetle postanowień ustawy o działach administracji rządowej[35] ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, mieszczącą się w dziale 24 „sprawy wewnętrzne", kieruje minister spraw wewnętrznych i administracji. Natomiast ustawa o urzędzie ministra spraw wewnętrznych i administracji określa w art. 3, że do zakresu jego działania należą m.in. sprawy związane z inicjowaniem polityki rządu w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego[36]. Szczegółowy zakres działania sprecyzowano w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów[37], zgodnie z którym minister spraw wewnętrznych i administracji odpowiada za: *ustalanie kierunków działań i koordynowanie przedsięwzięć mających na celu zapewnienie ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie i zdrowie ludzkie, dorobek materialny i kulturalny społeczeństwa, a także zachowanie porządku publicznego; stworzenie warunków sprzyjających zapobieganiu przestępczości oraz zjawiskom kryminogennym, a także określania zasad współdziałania w tym zakresie z terenowymi organami administracji rządowej, samorządu i organizacjami społecznymi.*

W świetle dotychczasowych rozważań rodzi się pytanie: czy minister spraw wewnętrznych i administracji może w pełni koordynować wysiłki wszystkich podmiotów działających w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego? Pytanie to wydaje się tym bardziej zasadne, gdyż Urząd Ochrony Państwa podlega premierowi, służby, straże i inspekcje równorzędnym organom decyzyjnym (np. Inspekcja Celna podlega ministrowi finansów, Żandarmeria Wojskowa – ministrowi obrony narodowej) i wojewodom. Jedynie wobec policji i Straży Granicznej minister spraw wewnętrznych i administracji posiada uprawnienia władcze, dające pełną gwarancję integracji ich zadań. Nie ulega zatem wątpliwości, że koordynację działań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego można zapewnić w ramach ponadministerialnego zespołu (komitetu), w skład którego powinni wchodzić

[34] Analizie poddano raporty z lat 1996 – 1999.

[35] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* [DzU z 1997 r., nr 141, poz. 943 z późn. zm.].

[36] Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. *o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* [DzU z 1996 r., nr 106, poz. 491 z późn. zm.].

[37] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1997 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* [DzU z 1997 r., nr 95, poz. 581].

wszyscy ministrowie którym podlegają, sprawują nadzór i powołują służby, straże i inspekcje. W aspekcie tym minister spraw wewnętrznych i administracji powinien sprawować rolę wiodącą, z uwagi na największy (i najważniejszy) udział kierowanego przez niego resortu w monitorowaniu, przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępczości.

Obecnie problematyka bezpieczeństwa i porządku publicznego jest przedmiotem prac Kolegium do spraw Służb Specjalnych, jak i Komitetu Społecznego Rady Ministrów, któremu przewodniczy minister pracy i polityki społecznej (!)

Wydaje się, że pełną integrację działań w sferze szeroko rozumianej obrony narodowej – obejmującej działania wszystkich podmiotów życia publicznego – w przeciwdziałaniu wszelkim zagrożeniom (militarnym i niemilitarnym), w tym bezpieczeństwa i porządku publicznego, można osiągnąć poprzez zastąpienie licznych komitetów[38] (przeciwpowodziowych, spraw obronnych i innych) jednym (i jedynym) organem kolegialnym, zarówno na szczeblu centralnym, jak i w układzie terytorialnym.

Reformy ustrojowe wdrożone 1.01.1999 r. wprowadziły zasadnicze zmiany nie tylko w podziale administracyjnym państwa, ale również w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego[39]. Nastąpiły zmiany funkcjonowania policji i podległości jej jednostek organizacyjnych. Przed reformą administracji publicznej policja, obok Państwowej Straży Pożarnej i kilkunastu innych służb, należała do tzw. administracji specjalnej, wyodrębnionej z terenowej administracji ogólnej i hierarchicznie podporządkowanej centrali. Takie podporządkowanie policji wynikało z centralistycznej koncepcji państwa, opartej na przewadze układu resortowego nad terytorialnym. Obecnie policja wchodzi w skład wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej, a zatem podlega zwierzchnictwu wojewody i starosty. Nie oznacza to, że komendanci powiatowi i wojewódzcy są wyłączeni z podporządkowania komendanta głównego; nie naruszono zasady hierarchiczności struktur kierowania policją. Wojewodowie i starostowie posiadają uprawnienia określone ustawowo: merytoryczne – w zakresie zadań wykonywanych przez policję; personalne – wobec komendantów; finansowe – w zakresie pokrywania kosztów funkcjonowania policji. Zgodnie z ustawą o Policji wojewodom i starostom nie przysługują uprawnienia w zakresie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, czynności z zakresu ścigania wykroczeń oraz wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych wynikających z wyłącznych uprawnień komendantów (np. wydawanie pozwoleń na broń palną).

W świetle przepisów prawa zwierzchnictwo wojewodów nad komendantami wojewódzkimi polega na:

---

[38] O konieczności redukowania liczby komitetów („komitetomanii" wypowiadał się m.in. W. Kitler w pracach: *Reforma ustrojowa państwa a zarządzanie kryzysem*, „Zeszyty Naukowe AON" nr 1/1998; *Zarządzanie kryzysami na szczeblu wojewódzkim. Stan obecny i perspektywy*, „Zeszyty Naukowe AON" nr 2/1998; *Obrona cywilna w Polsce i na świecie. Dylematy i rozwiązania*, „Zeszyty Naukowe AON" nr 4/1998; *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON 2000 (opracowanie zespołowe).

[39] Chodzi głównie o ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie* [DzU nr 91, poz. 577] i *o samorządzie powiatowym* [DzU nr 91, poz. 578 i nr 155, poz. 1014], oraz zmiany wprowadzone w cytowanej już ustawie o policji.

Po pierwsze – organem administracji rządowej na obszarze województwa w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest wojewoda, działający przy pomocy komendanta wojewódzkiego występującego w jego imieniu.

Po drugie – wojewoda, jako przedstawiciel rządu w województwie, ma prawo kontrolowania zadań przez komendanta wojewódzkiego, dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego, z wyjątkiem działań dochodzeniowo-śledczych i operacyjno-rozpoznawczych.

Po trzecie – **wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek administracji rządowej, w tym policji, organów administracji niezespolonej i administracji samorządowej działających na terenie województwa i kierowanie ich pracą w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożenia środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony prac obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków.**

Po czwarte – wojewoda może wydawać, jako przedstawiciel rządu, polecenia obowiązujące wszystkie organa administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Policja jest zobowiązana do wykonywania tych poleceń, natomiast wojewoda informuje o wydaniu poleceń ministra spraw wewnętrznych i administracji.

Po piąte – komendant wojewódzki jest powoływany za zgodą wojewody, a odwoływany – po zasięgnięciu opinii wojewody.

Po szóste – wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, przewidujące za naruszenie ich przepisów kary grzywny wymierzane na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Policja w toku czynności administracyjno-porządkowych kontroluje przestrzeganie tych rozporządzeń i ściga sprawców wykroczeń.

Po siódme – wojewodowie jako przewodniczący powołują i kierują pracą zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, w których skład są włączeni komendanci wojewódzcy policji. W przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska na obszarze województwa, zespoły te pełnią funkcję sztabów wojewody.

Ustawa o rządowej administracji w województwie wprowadza nieznane w Trzeciej RP uprawnienia wojewodów w sytuacjach szczególnych; może korzystać z tych instrumentów w razie zagrożenia bezpieczeństwa, podczas klęsk żywiołowych lub gdy będzie zagrożone bezpieczeństwo i porządek publiczny. Problem polega natomiast na tym, że *z istnienia i siły tego oręża niewielu zdaje sobie dziś sprawę*[40].

Dotychczasowe rozważania odnosiły się do koordynacji wynikającej z uprawnień organów decyzyjnych, którą można określić jako tzw. koordynację władczą, która stanowi *treść i istotę kierowania*[41]. W praktyce, na podstawie prze-

[40] *To również moja Opolszczyzna.* Wywiad z wojewodą opolskim Adamem Pęziołem opublikowany w „Rzeczpospolitej" 5 lutego 1999 r.

[41] S. Kotlicki, *Podstawy teorii dowodzenia,* rozprawa habilitacyjna, Koszalin 1993, s. 154.

pisów prawa (i nie tylko), obserwuje się zjawisko pozytywnego wspólnego działania różnych organów, między którymi nie ma zależności służbowej (przełożeństwa). Proces ten określa się mianem „koordynacji międzyorganizacyjnej" lub jako współdziałanie.

Przepisy prawa, określające zakres działalności omawianych wcześniej podmiotów bezpieczeństwa i porządku publicznego, stanowią wielokrotnie o współdziałaniu. Analiza tych dokumentów normatywnych pozwala na uzyskanie odpowiedzi na sposoby ujmowania tej instytucji w odniesieniu do konkretnych organów i sformułowanie następujących wniosków:

1) z przepisów prawa wynika, że współdziałającymi partnerami są partnerzy niezależni od siebie, partnerzy samodzielni – niepodporządkowani;

2) ustawy nie rozstrzygają form czy też zasad współdziałania, są one określone w przepisach wykonawczych;

3) współdziałanie może dotyczyć zarówno spraw ogólnych, jak i indywidualnych;

4) ustawy wskazują, kto z czyjego współdziałania ma korzystać, a więc dają – obok ogólnych dyrektyw – upoważnienie do żądania tej formy współpracy w dziedzinach określonych przepisami.

Wobec powyższego należy skonstatować, że współdziałanie jest instytucją ustawową – prawną.[42] Oznacza to w praktyce, że aktywność podmiotu uprawnionego do współdziałania musi wyzwalać aktywność drugiego podmiotu w zakresie ustawowych zadań (dziedzin). Często problem inicjowania współdziałania jest rozwiązany w postaci zapisu uprawniającego do żądania pomocy (np. ustawa o Policji w art. 15 uprawnia funkcjonariuszy do *żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie użyteczności publicznej)* lub wymiany informacji (np. inspekcja ochrony środowiska współdziała z organami celnymi i Strażą Graniczną poprzez wymianę informacji związanych ze sprowadzaniem do kraju towarów, których wwóz jest zakazany lub ograniczony ze względu na ochronę środowiska, a także nadzoru (np. policji nad strażami gminnymi).

Ustawowym instrumentem koordynowania działań są również **porozumienia** zawierane pomiędzy określonymi organami, które precyzują zasady, sfery i procedury współdziałania jako umowy wiążące strony.

Oprócz współdziałania wynikającego z przepisów prawa, obserwuje się współpracę międzyorganizacyjną, typową dla nowoczesnych organizacji, podejmowaną samorzutnie przez równorzędne podmioty. Jej źródłem jest rozumienie nadrzędnych racji (ponadorganizacyjnych) – interesu publicznego. Warunkiem koniecznym współpracy międzyorganizacyjnej jest świadomość członków organizacji misji spełnianych w ramach szeroko rozumianego systemu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

---

[42] A. Saulewicz, *Prawne problemy ludowej obronności i zadania rad narodowych w tej dziedzinie*, Warszawa 1968, s. 122.

5. OCHRONA GRANICY PAŃSTWOWEJ

5.1. DIAGNOZA STANU OCHRONY GRANICY I ZAGROŻEŃ

Członkostwo Polski w NATO i planowane przystąpienie do Unii Europejskiej wywierają określony wpływ także na potrzeby, zasady i procedury ochrony granicy RP. Sposoby jej ochrony, w których nastąpiły rewolucyjne zmiany po 1989 r. (do kategorii tej zaliczamy zwłaszcza zastąpienie Wojsk Ochrony Pogranicza przez uzbrojoną formację policyjną – Straż Graniczną), przechodzą kolejne przeobrażenia związane z dostosowaniem do wymogów Unii Europejskiej.

Ochrona granicy państwowej pozostaje jedną z podstawowych funkcji państwa. Jej nienaruszalność jest ważnym czynnikiem zapewnienia bytu narodowego i suwerenności państwa. Uznaje się, że *dobrze i skutecznie strzeżona granica jest odbierana przez społeczeństwo jako świadectwo siły i sprawności państwa, jako wyraz bezpieczeństwa jego obywateli*[1].

We współczesnej Polsce ochrona granicy jest jednym z instrumentów regulacji stosunków społeczno-gospodarczych z bliższym i dalszym otoczeniem państwa. Mniejszą rolę odgrywa jej zabezpieczenie polityczno-militarne przed agresją zbrojną któregoś z sąsiadów, która współcześnie jest mało prawdopodobna. Wzrosło natomiast znaczenie przygotowania wzmożonej ochrony granicy na potrzeby reagowania kryzysowego.

Ochrona granicy państwowej pojmowana jest dziś wieloaspektowo, jako *zespół administracyjno-politycznych i sanitarnych oraz militarnych przedsięwzięć o różnym zakresie rygorów, podejmowanych przez każde suwerenne państwo w celu niedopuszczenia do nielegalnego przekraczania granicy państwowej i przewożenia bez zezwolenia określonych towarów* [...], *zapobiegania przenikaniu przez granicę chorób zakaźnych*[2].

Chroniona jest też „wielopodmiotowo" – przez różne wyspecjalizowane instytucje, których współpraca, a przez to i uzyskiwane efekty, są nie w pełni zadowalające i stanowią przedmiot krytyki ze strony państw – członków Unii Europejskiej, zwłaszcza Francji. Prezes Głównego Urzędu Ceł, w jednym z udzielonych prasie wywiadów, stwierdził, że *unijni urzędnicy, patrząc na Polskę, widzą bałagan organizacyjny – widzą, że jest GUC, a oprócz niego Generalny Inspektorat Celny, który nie podlega GUC, oraz Departament Ceł Ministerstwa Finansów. Widzą też, że na granicy towar kontroluje i celnik i straż graniczna. W sumie więc*

[1] S. Ziółkowski, *W ochronie granicy państwowej*, „Polska Zbrojna" z 12.06.1995 r., s. 6.
[2] *Leksykon wiedzy wojskowej*, MON, Warszawa 1979, s. 250.

nie wiadomo, kto za co odpowiada (podkr. H. Sz.). *To są standardy rodem z Trzeciego Świata, nie do pomyślenia w normalnym państwie*[3].

Uwaga powyższa uwidacznia pilną potrzebę zintegrowania działań polskich służb i instytucji zaangażowanych w ochronę granicy.

Sytuacja na granicach RP skupia uwagę władz i społeczeństwa oraz naszych sąsiadów i partnerów międzynarodowych, gdyż zmiany ustrojowe spowodowały otwarcie Polski na Europę i świat, a w następstwie – gwałtowną falę ruchu osobowego i towarowego we wszystkich kierunkach (rys. 5.1).

Towarzyszą mu dwa negatywne zjawiska – nielegalna migracja i przemyt. Zwalczanie pierwszego jest domeną Straży Granicznej, drugiego zaś – administracji celnej podległej GUC. Zakres i formy przestępczości granicznej są zróżnicowane w zależności od kierunku i odcinka granicy państwowej.

Dla bezpieczeństwa publicznego oraz w związku z planowanym przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej najpoważniejszy problem przestępczości granicznej stanowi nielegalna migracja[4]. Jej podłoże stanowią konflikty zbrojne i napięcia społeczne powodowane sprzecznościami narodowościowymi, etnicznymi i religijnymi, niestabilną sytuacją polityczną lub problemami natury ekonomicznej.

Współcześnie na granicach Polski występują: nielegalna migracja i zorganizowany grupowy przerzut migrantów z Afryki, Azji i państw Europy Południowo-Wschodniej; napływ do RP członków grup przestępczych wywodzących się z krajów WNP i przenoszenie przez nich działalności przestępczej w rejon przejść granicznych oraz ważniejszych korytarzy komunikacyjnych, czego następstwem są rozboje, napady, haracze, zabójstwa); przypadki korumpowania funkcjonariuszy służb granicznych na kierunku północnym i wschodnim przez grupy przestępcze o międzynarodowym składzie[5].

W ostatnich czterech latach migracja ludzi przez Polskę zmniejszyła się o połowę, podczas gdy jeszcze dwa, trzy lata temu, z Polski do Niemiec przedostawało się niemal 100 tys. nielegalnych uchodźców rocznie.

Rozmiary tej przestępczości udało się zmniejszyć dzięki: wzmocnieniu systemu ochrony granicy przez uszczelnienie jej na wschodzie i zmiany organizacyjne na południowym odcinku granicy; polepszeniu wyposażenia Straży Granicznej; usprawnieniu pracy służb operacyjnych i dochodzeniowo-śledczych; lepszej współpracy ze służbami granicznymi państw sąsiednich oraz polską policją i urzędami pracy; pełnemu korzystaniu z dostępnych bądź znowelizowanych rozwiązań prawnych[6].

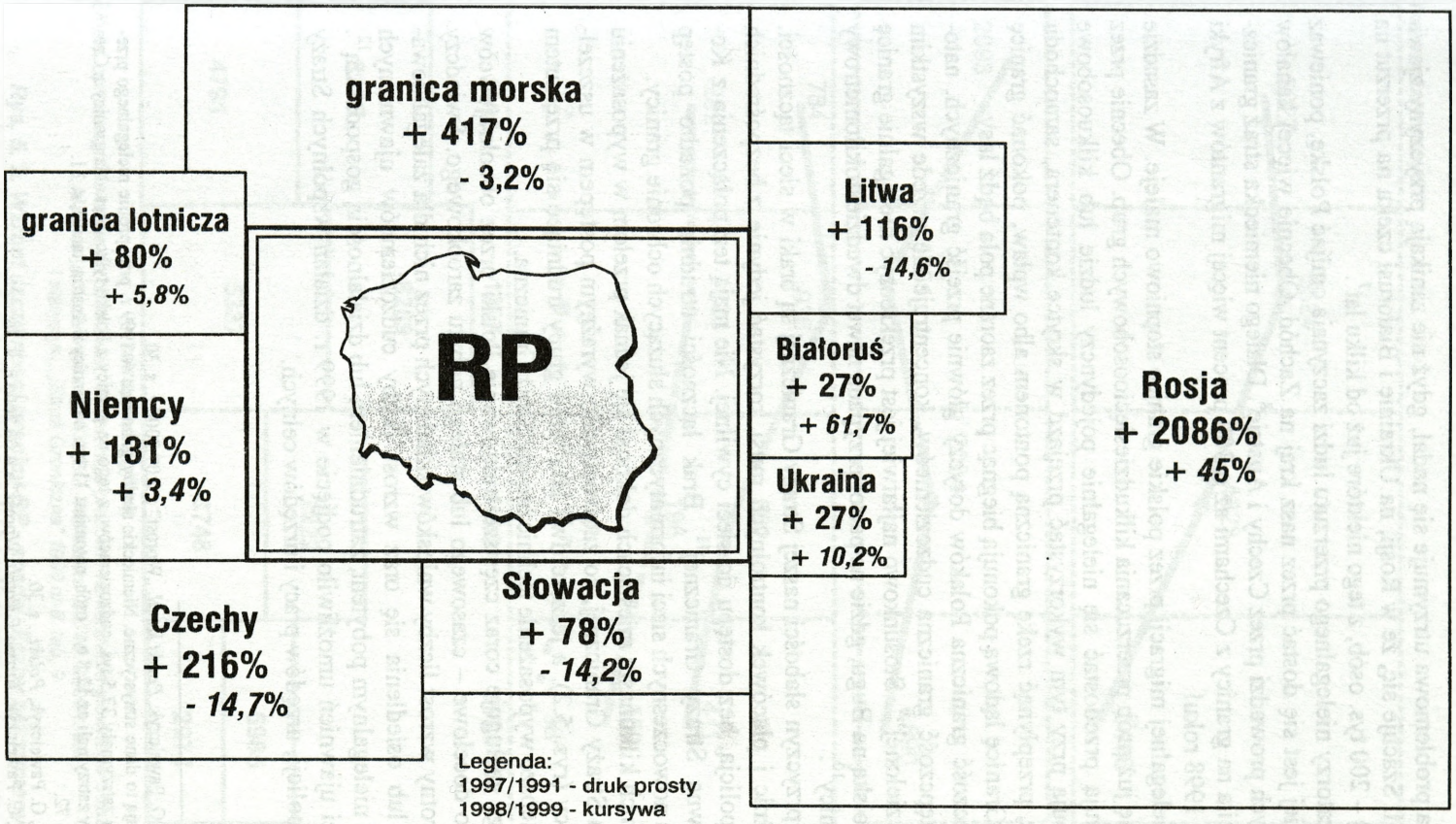
---

[3] V. Krasnowska, G. Pawelczyk, *Zielony most. Rozmowa ze Zbigniewem Bujakiem, prezesem Głównego Urzędu Ceł*, „Wprost" z 10.09.2000 r., s. 20.

[4] Zauważyć należy, że nielegalna migracja generuje „wtórną" falę przestępstw. Należą do nich czyny popełniane z motywacją „żeby przeżyć": kradzieże, handel i przemyt narkotyków, a także stręczycielstwo i prostytucja. Skutkiem nielegalnej migracji jest też łamanie przepisów prawa pracy przez pracujących na czarno, jak i zatrudniające ich osoby bądź firmy, zob. P. Moszyński, *[Nie]szczelna Francja*, „Wprost" z 4.06.2000 r., s. 36.

[5] Zob. *Polska strategia zintegrowanego zarządzania granicą*, „Przegląd Rządowy" nr 7(109) z lipca 2000 r., s. 129.

[6] *Raport o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce* (projekt założeń opracowanych w MSWiA), Warszawa, kwiecień 2000 r., s. 67 – 68.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyki, *„Straż Graniczna"* 1998 nr 8, s. 16;
Konferencja prasowa komendanta głównego SG. Materiały dla dziennikarzy, KG SG, Warszawa, 20.01.2000 r., tab. 3.

Rys. 5. 1. Dynamika ruchu osobowego na granicach Polski między rokiem 1991 a 1997 oraz w 1999 roku (w porównaniu z rokiem 1998 = 100)

Sytuacja problemowa utrzymuje się nadal, gdyż nie zanikają przyczyny zjawiska migracji. Szacuje się, że w Rosji, na Ukrainie i Białorusi czeka na przerzut na Zachód 150 – 200 tys. osób, z tego niektóre już od kilku lat[7].

Organizatorzy nielegalnego przerzutu ludzi zaczynają omijać Polskę, ponieważ coraz trudniej jest się dostać przez nasz kraj na Zachód. Obecnie więcej kanałów przerzutowych prowadzi przez Czechy i Austrię[8]. Dlatego niemiecka straż graniczna pochwyciła na granicy z Czechami aż o 300 procent więcej migrantów z Afryki i Azji niż w 1998 roku!

Skala nielegalnej migracji przez polskie granice stopniowo maleje. W zasadzie nie notuje się już prób przerzucania kilkudziesięcioosobowych grup. Obecnie przez granice usiłują przedostać się nielegalnie pojedynczy ludzie lub kilkuosobowe grupy. Próbują przy tym wykorzystać przejazd w skrytce kontenera, samochodu lub pociągu, przepłynąć rzekę graniczną pontonem albo wpław, pokonać granicę podkopem. Granicę lądową pokonują biegnąc przez zaorane pola bądź lasy.

Przestępczość graniczna Polaków dotyczy głównie przejść granicznych, natomiast przestępczość graniczna cudzoziemców, koncentruje się przede wszystkim na „granicy zielonej"[9]. Stosunkowo najłatwiej jest przekroczyć nielegalnie granicę ukraińsko-polską na Bugu, gdzie na patrol przypada nawet dwudziestokilometrowy odcinek granicy[10].

Jedną z przyczyn słabości naszej Straży Granicznej są braki w sieci łączności. Szereg strażnic i placówek kontrolnych musi korzystać jedynie z bezpośrednich połączeń z policją, bez dostępu do sieci cywilnej. Nie mają też połączenia z Komendą Główną Straży Granicznej[11]. Brak łączności utrudnia ponadto postęp w tworzeniu nowoczesnych sieci informatycznych służących ochronie granicy.

W ostatnich kilkunastu miesiącach dokonał się jednak przełom w wyposażeniu technicznym Straży Granicznej, co zaowocowało wyraźnym postępem w uszczelnieniu granicy (rys. 5.2), a jeszcze dwa lata temu grupy trudniące się przerzutem ludzi miały lepsze wyposażenie techniczne niż Straż Graniczna.

Na uwagę zasługuje coraz częstsze traktowanie Polski przez obcokrajowców jako państwo docelowe – czasowego lub stałego pobytu zarobkowego. Świadczy o tym dwukrotny wzrost liczby wniosków składanych przez nich dla zalegalizowania pobytu lub osiedlenia się oraz wzrost liczby cudzoziemców ujawnianych w związku z nielegalnym pobytem, zatrudnieniem lub działalnością gospodarczą[12]. Wzrost ilości ujawnień umożliwiło podjęcie w 1999 r. działań wspólnych Straży Granicznej, policji, urzędów pracy i urzędów celnych.

---

[7] P. Kudzia, G. Pawelczyk, *Polski kanał*, „Wprost" z 2.07.2000 r., s. 30.

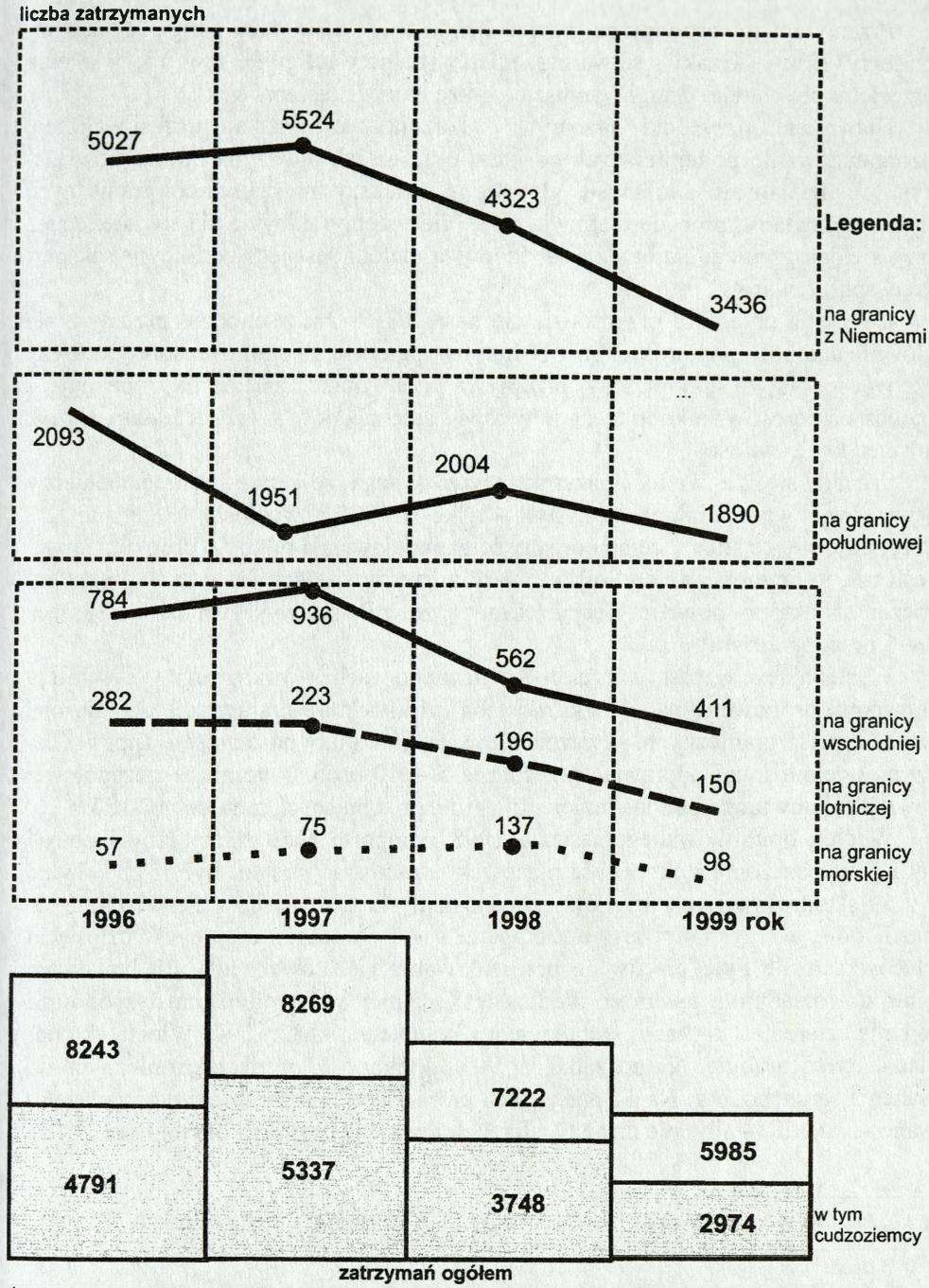
[8] Potwierdzają to dane statystyczne. Niemieckie służby graniczne w 1999 r. przy próbie nielegalnego przekroczenia granicy zatrzymały 37,5 tys. cudzoziemców, z tego na granicy z Polską tylko 2 tys. Na granicy z Czechami zaś Niemcy zatrzymali aż 12,8 tys. osób, natomiast 11 tys. na granicy z Austrią, tamże, s. 31.

[9] *Raport...* s. 72.

[10] P. Kudzia, G. Pawelczyk, *Polski...* s. 30.

[11] P. Kudzia, G. Pawelczyk, *Brama Europy*, „Wprost" z 4.06.2000 r., s. 36.

[12] *Raport...* s. 72.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Konferencja prasowa komendanta głównego Straży Granicznej. Materiały dla dziennikarzy,* KG SG, Warszawa 20. 01. 2000 r. s.9 i statystyki, *„Straż Graniczna" 1998 nr 8, tab. 9*

Rys. 5. 2. Wzrost szczelności granicy RP - spadek liczby zatrzymanych podczas nielegalnego jej przekraczania

Przemytem towarów przez granice Polski trudnią się duże gangi, legalni importerzy, firmy „krzaki", stowarzyszenia, wspólnoty religijne, tzw. mrówki oraz przeciętni obywatele. Gangi wymuszają także haracze od „mrówek".

Ujawnione przypadki przemytu wskazują na wysoką profesjonalizację i zorganizowanie podejmujących go ludzi oraz na ich międzynarodowe powiązania. Ich działalność skupia się głównie w większych przejściach granicznych (gdzie uprawianiu procederu sprzyja tłok), ale przemyt odbywa się również przez tzw. zieloną granicę. Najbardziej dochodową metodą jest jednak fikcyjny eksport i reeksport towarów[13].

Geografia przemytu przedstawia się następująco. Na wschodzie przemyca się głównie alkohol i papierosy. Przez południową granicę alkohol, transporty odzieży i żywność. Największy przemyt przepływa przez granicę zachodnią i obejmuje – oprócz papierosów, alkoholu, narkotyków i samochodów – części elektroniczne, kosmetyki i żywność.

Szacuje się, że wartość przenikających nielegalnie przez granicę pieniędzy i towarów – wg oficjalnych statystyk – tylko w 1998 r. wyniosła 138,6 mln zł[14]. Przyjmuje się, że służby celne i organy ścigania ujawniają tylko 10 proc. przemytu. Jeśli tak, to przemycane do Polski towary w rzeczywistości warte są 2 – 5 mld zł rocznie. Niektórzy bowiem specjaliści sądzą, że w Polsce wykrywa się nie 10, lecz 4 – 5 proc. przemytu[15].

Występujący wzrost natężenia granicznego ruchu towarowego i dominacja transportu drogowego napotykają na słabą infrastrukturę graniczną i ograniczoną liczbę przejść granicznych. W rezultacie w ciągu minuty na przejściu (np. w Cieszynie) celnik musi odprawiać przeciętnie 5 – 10 osób. Natomiast szczegółowej rewizji celnicy mogą poddać mniej niż 1 proc. pokonujących granicę pojazdów[16].

Według opublikowanego jesienią 1998 r. raportu Najwyższej Izby Kontroli (NIK), wyposażenie i aktywność placówek administracji celnej były słabe. Tylko 2 z 59 skontrolowanych urzędów celnych miały urządzenia do prześwietlania samochodów, a 4 dysponowały endoskopami i wykrywaczami metalu. W dziesięciu placówkach nie było placów do przeszukiwania ciężarówek, a w 25 brakowało ramp do rozładunku towarów. Według NIK celnicy w Ogrodnikach dysponowali jedynie czterema latarkami, śrubokrętem i kompletem kluczy. We Włocławku posiadali tylko drabinę. Na początku lat 90. zakupiono 37 wag elektronicznych do ważenia samochodów. Na 11 przejściach granicznych, gdzie m.in. wagi zainstalowano – wg NIK – albo nie działały, albo celnicy nie potrafili ich obsługiwać[17].

---

[13] Zob. J. Knap, V. Krasnowska, G. Pawelczyk, *Import bez granic*, „Wprost" z 10.09.2000 r., s. 20.

[14] Zob. A. Kulig, *Zielona*... s. 26.

[15] Tamże.

[16] Zob. V. Krasnowska, G. Pawelczyk, *Zielony most*... s. 19. „Celnik odprawiający wielkiego tira musi sprawdzić wartość celną jego ładunku, klasyfikację (czy to np. wełna, elana czy jedwab) i kraj pochodzenia. Powinien zerknąć, czy nie przemyca towarów akcyzowych, dzieł sztuki, broni i materiałów wybuchowych oraz próbek materiałów markowych. Ma na to wszystko dwie i pół minuty, a w dni przedświąteczne 35 sekund. Obliczyliśmy, że wydłużenie kontroli o 5 sekund powoduje, że rośnie kolejka wozów", Z. Bujak, *35 sekund na tira*, „Polityka" z 7.10.2000 r., s. 26.

[17] Zob. A. Kulig, *Zielona*... s. 30.

W rezultacie najczęściej dochodzi do zaniedbania kontroli zgodności dokumentów ze stanem faktycznym. Dowodzi tego zmniejszanie się odsetka ujawnionych prób przemytu w stosunku do ogólnej liczby odpraw.

Nowoczesne wyposażenie, które po wyżej opisanej kontroli otrzymały urzędy celne i Straż Graniczna, służy pomocą jedynie w walce z drobnym przemytem. Niewykonalne stało się też polecenie kierownictwa GUC z lutego 1999 r. w sprawie zwiększenia liczby drobiazgowych, tzw. rewizji stuprocentowych, z uwagi na brak magazynów i urządzeń do rozładunku[18]. Nadal dominuje więc wyrywkowe sprawdzanie ładunków.

Generalnie następuje zmiana stylu kontroli celnej. Zmierza się do wprowadzenia *uproszczonej procedury celnej,* w której firma sama przygotowuje towar do odprawy celnej w głębi kraju, w niektórych agencjach celnych. Jest to swojego rodzaju kredyt zaufania udzielany przez celników, z którego korzysta obecnie ok. 500 polskich firm. Ocenia się, że 90 proc. nadawców produktów robi to uczciwie[19]. Dla porównania podajemy, że handlem międzynarodowym zajmuje się w Polsce ok. 120 tys. przedsiębiorstw[20].

Według prezesa GUC, w przyszłości 80 – 90 proc. obrotu towarowego powinno podlegać sprawdzeniu w *kontroli powtórnej,* na podstawie dokumentów finansowo-księgowych, handlowych i magazynowych. Kto jest uczciwy, a kto podejrzany, powinno wynikać z wywiadu celnego, który polega na zbieraniu i przetwarzaniu informacji[21]. Wymaga to jednak rozbudowy istniejącej sieci poczty elektronicznej.

Przedstawione fakty o stanie ochrony granicy pozwalają sformułować następujące wnioski:

1. Współdziałanie różnych służb na polskiej granicy jest słabe, zamiast tego panuje konkurencja. Potrzebna jest integracja systemu drogą rozdzielenia kompetencji i wymiany informacji.

2. Natężenie nielegalnej migracji stopniowo słabnie. Jej zwalczanie wymaga zagęszczenia strażnic SG na wschodzie i kontroli legalności pobytu cudzoziemców przez wiele instytucji na obszarze całego kraju.

3. Także ostateczną kontrolę celną – wzorem zachodniej Europy – należy przemieścić do placówek celnych w głębi kraju.

4. Potrzebne drogie urządzenia do wyrywkowej kontroli celnej, mogą być instalowane tylko w dużych oddziałach celnych; małe i nieekonomiczne posterunki należy stopniowo likwidować.

5. Podstawą efektywnego działania systemu ochrony granicy jest dobra łączność i informatyzacja; w aktualnym stanie nie spełniają one oczekiwań.

---

[18] Zob. L. Kraskowski, *Dziurawe granice,* „Rzeczpospolita" z 21.08.2000 r., s. B1.
[19] Zob. M. P. *Kredyt zaufania,* „Rzeczpospolita" 7.07.2000 r., s. B2.
[20] Zob. H. Świeszczakowska, *Współpraca nie istnieje?,* „Gazeta Policyjna" z 18.06.2000 r., s. 5.
[21] Tamże.

5.2. Potrzeby wynikające z członkostwa w NATO i zamiaru przystąpienia do Unii Europejskiej

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska będzie musiała zapewnić „pokojowe" bezpieczeństwo na granicach, zgodne z normami obowiązującymi w krajach Wspólnoty. Konieczne będzie również wprowadzenie ułatwień w legalnym obrocie towarowym i przepływie osób. W ogóle warunkiem uzyskania statusu państwa członkowskiego jest wdrożenie przez nasz kraj dorobku prawnego Unii, regulującego ochronę granic i kontrolę ruchu granicznego. Oprócz przyjęcia określonych rozwiązań prawnych, konieczne będą zmiany kompetencyjne i racjonalizacja struktur określonych służb.

Musi zostać zmieniony polski system kontroli granic i ich ochrony. Należy przede wszystkim uszczelnić granice z państwami, które nie są (nie będą nimi w czasie przyjmowania Polski) członkami UE. Dostosowanie systemu ochrony granicy do wymogów wspólnotowych oznacza przyjęcie odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa granicy zewnętrznej Unii, gdzie przejścia na granicy Polski z Litwą, Rosją, Białorusią i Ukrainą oraz Słowacją będą zewnętrznymi punktami odpraw. Tym samym, po uzyskaniu członkostwa przez Polskę, dzisiejsza granica polsko-niemiecka stanie się granicą wewnętrzną Unii i będzie otwarta dla wszystkich obywateli UE, także mieszkańców Polski.

Od decyzji Wspólnoty będzie zależeć charakter granicy z Czechami – nie wiadomo kto będzie w pierwszej grupie państw przyjmowanych do Unii.

Podział na granice zewnętrzną i wewnętrzną oznacza dwojakie traktowanie obywateli państw członków UE i krajów pozostających poza Wspólnotą. Na przykład w portach lotniczych i morskich trzeba będzie oddzielić pasażerów z UE od podróżnych z innych państw. Wobec tych ostatnich zostanie wprowadzony ruch wizowy (zostaną z niego wyłączeni, wg harmonogramu unijnego, obywatele Australii, Nowej Zelandii i Kanady). W najbliższych dwóch latach Polska będzie musiała wypowiedzieć umowę o ruchu bezwizowym z kilkunastoma państwami i zawrzeć umowy bezwizowe z szeregiem innych państw. Najpóźniej, bo w 2002 r., mają przestać obowiązywać umowy z Bułgarią, Rumunią i Ukrainą. Dziś Polska wydaje rocznie ok. 230 tys. wiz, jako członek Unii będzie ich wydawała ok. 3,5 mln rocznie[22]. Konieczne będzie zatem stworzenie sieci nowych polskich przedstawicielstw dyplomatycznych za granicą.

Potrzeba uszczelnienia granicy wiąże się nie tylko z koniecznością zmian w polskiej polityce wizowej, zmiany obejmą także politykę migracyjną i azylową.

Unijne zasady regulowania migracji i azylu przyjmie nowa ustawa o cudzoziemcach. Polski system wizowy ma zostać uproszczony i ujednolicony. Zmienione być muszą prawa do samozatrudnienia, prawa do pracy dla studentów i procedury łączenia rodzin.

Maksymalny okres pobytu w Polsce na podstawie wizy sięgać ma sześciu miesięcy. Wizy uprawniające do podróżowania po UE (po przekroczeniu granicy pol-

[22] Zob. M. Przybylski, *Zmiany na wschodzie i na zachodzie*, „Rzeczpospolita" z 14 – 15.08.2000 r., s. B3.

skiej) będą ważne przez trzy miesiące. Nie otrzyma wizy osoba, która przebywała w Polsce nielegalnie lub pracowała bez zezwolenia[23].

Zgodnie z praktyką Unii obcokrajowiec, który osiądzie w Polsce na pobyt stały, nie będzie mógł korzystać z materialnego wsparcia pomocy społecznej. Wprowadzony zostanie także zapis o „korzyściach gospodarki narodowej" – cudzoziemiec otrzyma prawo do czasowego pobytu w związku z pracą tylko wtedy, gdy zatrudniająca go firma przynosi pożytek dla gospodarki (np. płaci podatki).

Nowe przepisy uniemożliwią też zawieranie fikcyjnych małżeństw w celu uzyskania legalizacji pobytu. Mimo to cudzoziemcy przebywający w naszym kraju będą mieli więcej praw niż dotychczas.

Obcokrajowcy, którzy opuszczą swój kraj z powodu wojny, także domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka, będą mogli uzyskać „ochronę czasową", do czasu bezpiecznego powrotu do kraju. W Polsce otrzymają wizę lub zezwolenie na czasowe zamieszkanie, mogą mieć zapewnione zakwaterowanie, wyżywienie i opiekę medyczną. Status uchodźcy nadaje się również małoletniemu dziecku cudzoziemca, który posiada taki status. Nie otrzyma jednak automatycznie tego statusu współmałżonek obcokrajowca.

Administracja celna będzie musiała łączyć (równoważyć) funkcję kontrolną z funkcją wspierania legalnego przepływu towarów, sprzyjając rozwojowi handlu, a przez to rozwojowi gospodarczemu i konkurencyjności gospodarki kraju.

Polscy celnicy w imieniu całej Unii będą: pobierali cła, karne opłaty antydumpingowe, płatności importowe wymagane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (CAP); czuwali nad zwolnieniem z opłat towarów reeksportowanych i wytworzonych w specjalnych strefach ekonomicznych; kontrolowali przestrzeganie reguł pochodzenia; nadzorowali funkcjonowanie tranzytu.

Dane gromadzone przez administrację celną będą stanowiły podstawę do wypłaty subwencji eksportowych w ramach CAP i należności z tytułu praw autorskich[24].

Jednocześnie służby celne muszą przygotować się do skutecznego zapobiegania i zwalczania przemytu, w szczególności towarów akcyzowanych, narkotyków i towarów objętych zakazami i ograniczeniami – zgodnie z krajowymi, międzynarodowymi i wspólnotowymi przepisami, porozumieniami i regulacjami.

Jeśli polska granica będzie źle strzeżona, wpłynie to ujemnie na funkcjonowanie Jednolitego Rynku, albowiem na polskich służbach spoczywać będzie część odpowiedzialności za ochronę interesów gospodarczych i społecznych całej Wspólnoty. Równolegle w interesie Polski leżeć będzie utrzymanie poprawnych stosunków z krajami sąsiednimi, które nie będą członkami UE.

Po przystąpieniu Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego część jej granicy stała się granicą zewnętrzną NATO, a Polska kresowym jego członkiem. Takie położenie geopolityczne wymusza konieczność liczenia się i przeciwdziałania za-

---

[23] Liczba nielegalnie zatrudnionych w Polsce cudzoziemców wzrosła w 1999 r. o 50 proc. Szacuje się, że w naszym kraju pracuje bez zezwolenia ok. 200 tys. obcokrajowców, *Giełda*, „Wprost" z 5.12.1999 r., s. 38.

[24] Zob.: J. Bielecki, *Miarą będą kolejki*, „Rzeczpospolita" z 7.07.2000 r., s. B1; *Polska strategia zintegrowanego*... s. 141.

grożeniom na granicy państwowej, które mogą towarzyszyć możliwym sytuacjom kryzysowym. Stanowią one nową jakość i nowe wyzwania dla polskiego systemu ochrony granicy.

Obecnie Polska jest zobowiązana do realizacji nie tylko własnej polityki i strategii bezpieczeństwa, ale w równej mierze strategii Sojuszu. Na Polsce spoczywa niezwykle wielka odpowiedzialność w dziedzinie ochrony granicy, która nie jest już tylko granicą państwową, lecz również granicą Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Jak twierdzi B. Balcerowicz: ***państwo graniczne – to nie państwo frontowe lub niekoniecznie frontowe.*** *Z obecnego położenia Polski powinna wynikać rola nie tyle „bufora", co „pomostu" – spełniającego niezwykle ważną rolę w tworzeniu dobrych stosunków z sąsiadami. Determinantami działalności w nowym położeniu są: konieczność podjęcia większych wysiłków w obronie zbiorowej Sojuszu, w reagowaniu kryzysowym, w prewencji* (m.in. na granicy H. S.), *a także w budowie partnerskich stosunków z sąsiadami*[25].

Mimo to położenie geograficzne Polski oraz analiza możliwych zagrożeń prowadzi do wniosku, że w NATO najmniej bezpieczne będą właśnie państwa graniczne, położone w południowo-wschodniej i wschodniej części jego obszaru. Muszą one być gotowe do aktywności na pierwszej linii Sojuszu zarówno w czasie kryzysu, jak i wojny.

Według „Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej"[26], w wyniku zakończenia „zimnej wojny" zdecydowanie zmalała groźba wybuchu wojny globalnej i zmniejszyło się niebezpieczeństwo konfliktu ogólnoeuropejskiego. W dającej się przewidzieć przyszłości niepodległy byt Polski nie jest zagrożony, kraj nie jest narażony na bezpośrednią agresję militarną.

Jednakże na bezpieczeństwo polskiej granicy mogą oddziaływać kryzysy i konflikty lokalne. Konflikty lokalne nie rodzą bezpośredniej agresji, ale mogą zagrozić pośrednio funkcjonowaniu państwa, wywołując na terenach przygranicznych fale uchodźców wojennych, akcje terrorystyczne, przenikanie przestępczości, skażenia, epidemie itp.[27]. *Ich podłoże i bezpośrednią przyczynę zagrożeń mogą stanowić gospodarcze, społeczne i polityczne trudności, etniczna i religijna rywalizacja, niewystarczające bądź nieudane reformy, gwałcenie praw człowieka lub nawet rozpad państw*[28].

System ochrony granicy RP musi też być odporny na przenikanie przez nią broni masowego rażenia, środków do jej produkcji (w tym materiałów rozszczepialnych) oraz terroryzmu. Problemem staje się konieczność zapobiegania przewożeniu przez granice RP materiałów skażonych promieniotwórczo (drzewo do produkcji mebli, żywność, artykuły powszechnego użytku i inne przywożone z rejonów dużego napromienienia po katastrofie w Czarnobylu).

Doświadczenia minionych wojen i konfliktów zbrojnych ostatniego dziesięciolecia wskazują, że ewentualne starcie zbrojne poprzedza zwykle narastanie fali

---

[25] B. Balcerowicz, *Rok Polski w NATO, cz. 1*, AON, Warszawa 1999, s. 56.

[26] Przyjętej na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r., [file://A:\strategia bezprp.html].

[27] Zob. M. Ostrowski, *Gdzie jest wróg?*, „Polityka" z 13.03.1999 r., s. 5.

[28] *Koncepcja strategiczna Sojuszu Północnoatlantyckiego*, Waszyngton 23 – 24.04.1999 r., s. 20.

niepokoju i wzmożona dywersja na pograniczu[29], tworzące specyficzny klimat towarzyszący kryzysowi polityczno-militarnemu.

Przede wszystkim mogą to być działania prowokacyjne, które będą miały na celu wciągnięcie państwa w konflikt zbrojny lub obciążenie odpowiedzialnością za jego wywołanie.

Do realizacji tego celu mogą być zastosowane różne formy działań: zbrojne powstania; napady na punkty graniczne, obiekty wojskowe, administracyjne i gospodarcze; celowe wkroczenie jednostek wojskowych z rejonów objętych walkami w kraju sąsiednim.

Działania powyższe mogą podejmować grupy zbrojnego podziemia, „zbuntowane" jednostki wojskowe lub siły specjalne.

Drugą grupę stanowią działania dywersyjne ukierunkowane na wywołanie paniki, destabilizowanie życia społecznego, obniżenie morale społeczeństwa i wojska oraz dezorganizowanie systemów kierowania i gospodarki. Formami tych działań mogą być akcje specjalne, działania przestępcze na zlecenie, przemyt, rozboje lub napady rabunkowe. Mogą je podejmować siły kadrowych jednostek specjalnych, grupy zbrojnego podziemia lub pospolite grupy przestępcze[30].

Przedstawione negatywne zjawiska graniczne wymagają reakcji zagrożonego państwa. Jądro podejmowanych działań powinno stanowić wzmożenie ochrony granicy, uzupełniane działaniami prewencyjnymi policji, wprowadzeniem rygorów administracyjnych oraz pogotowia części jednostek wojskowych na pograniczu. To zaś wymaga kompleksowego i systemowego podejścia oraz odpowiednich przygotowań. Jednym z jego elementów będzie próba oceny czy cywilne siły ochrony granicy (Straży Granicznej i administracji celnej) podołają zwiększonym zadaniom kryzysowym. Liczebność tych sił nie ulega powiększaniu w wyniku procesu mobilizacji, a więc wniosek prowadzi do odpowiedzi, że nie. W sytuacjach kryzysowych konieczne będzie udzielenie wsparcia Straży Granicznej ze strony sił zbrojnych.

5.3. KONCEPCJA ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICĄ

Zamiar przystąpienia do Unii Europejskiej stawia Polskę przed koniecznością przeprowadzenia określonych zmian dostosowujących dotychczasowy system ochrony granicy do norm unijnych. Zmianie ulegną zasady i procedury systemu ochrony, a także kompetencje oraz struktury służb i instytucji zaangażowanych w zarządzanie granicą.

Celem dokonywanych zmian będzie zapewnienie pełnej szczelności i bezpieczeństwa zewnętrznej granicy wspólnoty, a zarazem stworzenie warunków swobodnego przepływu osób i towarów przez granicę wewnętrzną.

---

[29] Zob. W. Kitler, *Militarne aspekty osłony strategicznej państwa*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 1995, s. 173 – 178.

[30] Tamże, s. 176.

Oprócz rozbudowy infrastruktury i poprawy jakości wyposażenia realizowane prace mają doprowadzić do lepszej koordynacji oraz spójnej i konsekwentnej współpracy krajowych służb i instytucji, głównie przez zmianę jakości kontaktów między nimi. Kontynuowane i rozwijane będzie też współdziałanie z partnerami z państw Unii Europejskiej oraz ze służbami państw sąsiednich do niej nie należących.

Tym samym zapoczątkowany w 1990 r. proces tworzenia nowego systemu ochrony granicy państwowej nabiera szczególnego impetu, ukierunkowanego już nie tyle na poprawę jakości pracy i wyposażenia służb, co na zintegrowanie połączonych działań na granicy państwa i w głębi kraju.

Przyjęta strategia działania do 2002 roku za priorytet uznaje zadanie wzmocnienia ochrony granicy wschodniej – przyszłej granicy zewnętrznej UE oraz – równoległe – wdrożenie rozwiązań zapewniających – po przystąpieniu Polski do UE – skuteczną ochronę interesów gospodarczych i społecznych całej Wspólnoty.

Jednocześnie zachowana zostanie określona infrastruktura na granicy wewnętrznej (południowo-zachodniej) celem umożliwienia – w razie konieczności – przywrócenia czasowej kontroli granicznej.

Zadanie integracji funkcjonowania organów i służb zaangażowanych w ochronę granicy realizuje *Międzyresortowy Zespół do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej,* powołany zarządzeniem prezesa Rady Ministrów z 30 października 1998 r.[31]

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

Realizację zadań zapewnia przyjęty skład zespołu (rys. 5.3), któremu przewodniczy minister spraw wewnętrznych i administracji, którego zastępcą jest podsekretarz stanu w tym ministerstwie. Dodajmy, że do udziału w pracach zespołu mogą być zaproszeni przedstawiciele innych organów rządowych, w tym wojewodowie.

Minister spraw wewnętrznych i administracji nie tylko przewodniczy zespołowi, lecz przede wszystkim nadzoruje komendanta głównego Straży Granicznej oraz komendanta głównego policji, wojewodów oraz władzę wdrażającą program współpracy przygranicznej PHARE. Bezpośrednio odpowiedzialny za zintegrowane zarządzanie granicą w MSWiA jest podsekretarz stanu – zastępca przewodniczącego ww. zespołu.

Podział zadań i kompetencji organów centralnej administracji rządowej, inspekcji, agencji i terenowych organów administracji rządowej uczestniczących

[31] *Polska strategia zintegrowanego...* s. 101.

w zintegrowanym systemie ochrony granicy RP po reformie ustroju państwa przedstawia rys. 5.4.

Równolegle z integrowaniem zarządzania granicą, na szczeblu państwa zapoczątkowano proces integrowania współpracy na szczeblu województw. Eksponuje on szczególną rolę wojewody odpowiedzialnego za szeroko pojęte bezpieczeństwo na terenie województwa[32]. Przewiduje się powołanie instytucji oficerów łącznikowych pomiędzy wojewodą, komendantami policji i Straży Granicznej. W ten sposób powstaje **nowy model współpracy**, kładący szczególny nacisk na jakość kontaktów ww. instytucji ze społeczeństwem. Powstaną też lokalne plany operacyjne do wspólnych działań na wypadek wystąpienia zagrożeń i sytuacji kryzysowych.

W tym miejscu podkreślić pragniemy niezwykle ważne dla skuteczności ochrony granicy zagadnienie powiązania krajowych uczestników procesu jednolitym systemem łączności i informacji (aczkolwiek, co zrozumiałe, potrzebny będzie szereg wyspecjalizowanych jego podsystemów). Ukoronowaniem informatyzacji będzie włączenie Polski w unijny System Informacyjny Schengen (SIS).

Wymiernym wskaźnikiem postępu integracji w zarządzaniu granicą będzie osiągnięcie celów pośrednich w przyjmowaniu wymogów układu z Schengen z 14.06.1985 r. i porozumienia wykonawczego do układu z Schengen z 19.06.1990 r. Cele pośrednie wyznaczają trzy etapy:

etap I – do momentu akcesji (lata 2000 – 2002): przygotowanie do przejęcia funkcji zewnętrznej granicy UE przez polską granicę wschodnią, morską i powietrzną;

etap II – od momentu akcesji do stosowania układu z Schengen w pełnym zakresie: wprowadzenie wszystkich rygorów układu;

etap III – od momentu stosowania układu z Schengen w pełnym zakresie: zniesienie kontroli na granicy wewnętrznej (południowej i zachodniej) nastąpi dopiero po uznaniu przez kraje członkowskie, że Polska skutecznie realizuje zadania dotyczące ochrony wspólnej granicy zewnętrznej.

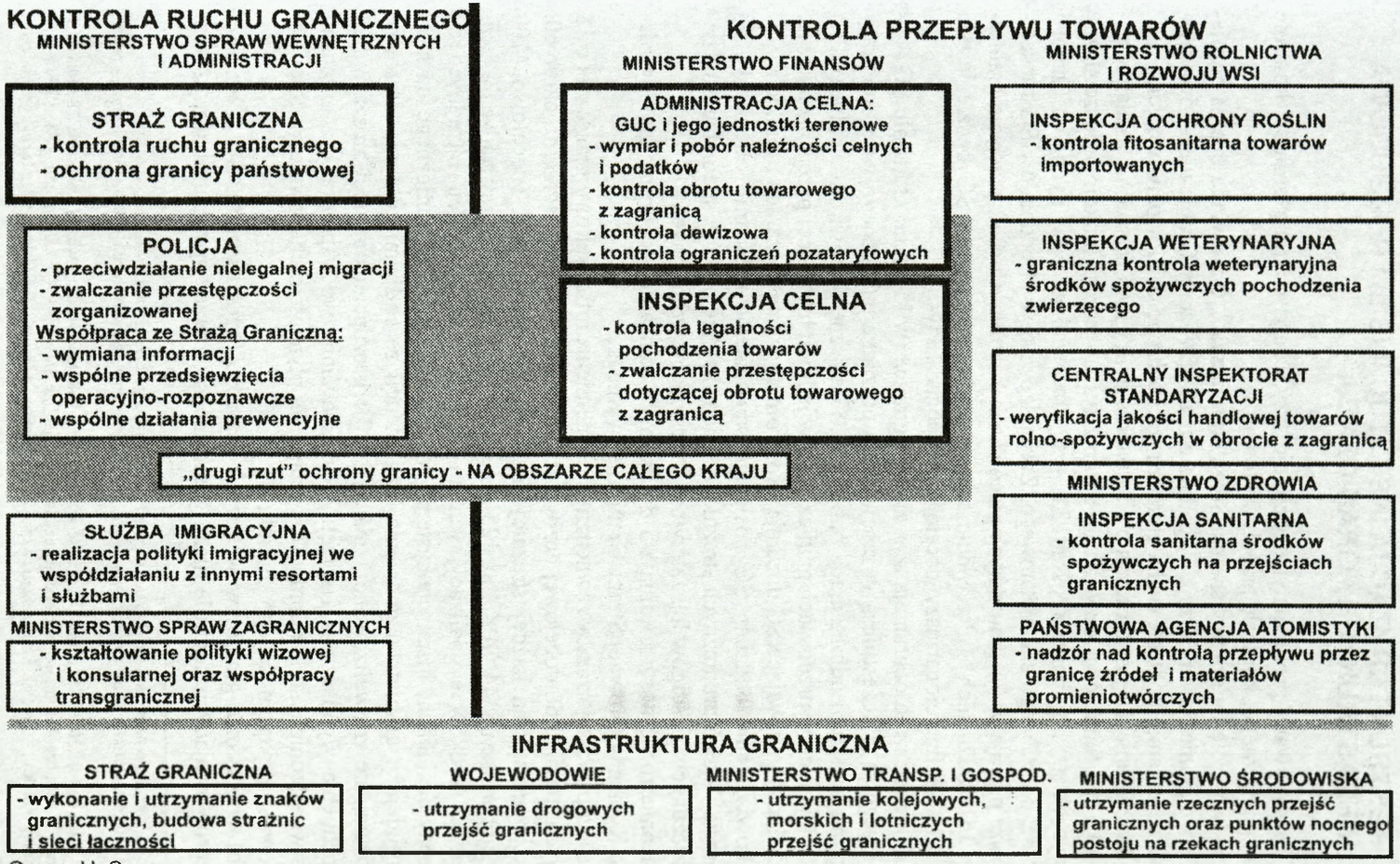
Ich osiągnięcie będzie możliwe po przeprowadzeniu restrukturyzacji sił uczestniczących w ochronie granicy oraz zakończeniu rozbudowy infrastruktury granicznej.

[32] Zob. E. P., *Granice bardziej szczelne*, „Rzeczpospolita" z 7.12.1999 r., s. A3.

* projektowany w nowelizacji ustawy o cudzoziemcach

Oprac. H. S.

Rys. 5. 3. „Organ integracji" - skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej



Oprac. H. S.

Rys. 5. 4. Podział zadań w zintegrowanym systemie ochrony granicy RP

5.4. RESTRUKTURYZACJA INSTYTUCJI (SIŁ) I ROZBUDOWA INFRASTRUKTURY GRANICZNEJ[33]

Rozpatrywana problematyka obejmuje trzy działy: ochronę granicy, kontrolę ruchu granicznego, kontrolę przepływu towarów.

Główną rolę na granicy spełnia **Straż Graniczna**[34]. Odpowiada ona za bezpieczeństwo granic RP i realizuje – zgodnie z ustawą o Straży Granicznej – dwa podstawowe zadania: kontrolę ruchu granicznego i ochronę granicy państwowej.

Straż Graniczna jest formacją o charakterze policyjnym. Zatrudnia aktualnie ponad 13,5 tys. funkcjonariuszy (z tego około 2 tys., to jeszcze funkcjonariusze służby kandydackiej, z poboru) i około 3,5 tys. pracowników cywilnych, co stanowi 74 proc. potrzebnego stanu etatowego. Zorganizowani w 11 oddziałów SG funkcjonariusze pracują w 71 granicznych placówkach kontrolnych (242 przejścia graniczne) i 151 strażnicach[35]. Przewiduje się, że po uzawodowieniu SG będzie liczyła około 15 tys. funkcjonariuszy, docelowo zaś ponad 18 tys.

Załogi strażnic ochraniają tzw. zieloną granicę (w Morskim Oddziale SG – linię brzegową) i uczestniczą w zapewnieniu porządku publicznego we współpracy z innymi organami administracji publicznej. Graniczne placówki kontrolne (GPK) kontrolują ruch w przejściach granicznych, w jednym lub więcej przejściach każda.

Jednostki pływające SG dozorują i kontrolują ruch na obszarach morskich.

Poszczególne oddziały SG posiadają samodzielne kompanie odwodowe do wsparcia działań granicznych strażnic, a w ich składzie plutony specjalne do działań złożonych (pościgów lub zatrzymań przestępców uzbrojonych).

Konieczność dostosowania SG do unijnych standardów ochrony granicy zdaniem Komendy Głównej Straży Granicznej wymaga:

a) na przyszłej granicy zewnętrznej: uzupełnienia infrastruktury granicznej o 18 nowych strażnic, do docelowej liczby 94; uzupełnienia obsad strażnic do około 60. funkcjonariuszy na każdej strażnicy; uzupełnienia obsad GPK (docelowo 4100 funkcjonariuszy w 44 GPK i na 125 przejściach granicznych; wprowadzenia technicznych środków sygnalizacyjnych na najbardziej zagrożonych i trudnych do ochrony odcinkach; instalację systemu rozpoznania radioelektronicznego na morskim odcinku granicy; uzgodnienia kompetencji ze służbami celnymi (stosowne porozumienie znowelizowano 1 marca 2000 r.); uzupełnienia sieci aresztów SG; uzupełnienia wyposażenia i sprzętu; wypracowania, we współpracy z organami państw sąsiednich, stylu odpraw, który zapewni płynność ruchu granicznego i gwarantowaną efektywność jego kontroli;

b) na przyszłej granicy wewnętrznej: likwidacji części struktur SG (zwłaszcza przeprowadzających kontrolę ruchu granicznego); zmiany systemu ochrony, która

---

[33] Opracowano na podstawie *Polskiej strategii zintegrowanego zarządzania granicą...*, wyd. cyt.

[34] Autorzy *Polskiej strategii zintegrowanego...*, użyli określenia „główna służba – Straż Graniczna" – tamże, s. 102.

[35] Stan na 1.01.2000 r. Spośród 242 przejść granicznych – 168 stanowią drogowe, 33 kolejowe, 18 morskie, 5 rzeczne i 18 lotnicze. Na granicy wschodniej działa 38 przejść; ze Słowacją – 47; z Czechami – 88; z RFN – 33; na granicy morskiej – 18. Por. *Konferencja prasowa komendanta...* s. 1 i tab. 1; *Polska strategia zintegrowanego...* s. 102.

zostanie ukierunkowana na kontrolę legalności pobytu cudzoziemców przez mobilne patrole na drogach dojazdowych do granicy państwa, w pociągach, na dworcach kolejowych i autobusowych, bazarach itp.; stworzenia punktów konsultacyjnych i wymiany oficerów łącznikowych do współpracy ze służbami granicznymi sąsiedniego kraju – członka UE.

Autorzy wdrażanej obecnie koncepcji przewidują, że zwiększenie ilości strażnic i ich obsad skróci odcinki ochrony, zintensyfikuje służbę graniczną i zwiększy jej efektywność. Sprzyjać temu będzie także planowane wprowadzenie nowoczesnych metod analizy przestępczości i prognozowania zagrożeń (analizy ryzyka), modyfikacja struktur pionu dochodzeniowo-śledczego oraz pionu operacyjno-rozpoznawczego i wdrożenie własnej sieci teleinformatycznej z dostępem do innych baz danych – krajowych (np. POBYT, PESEL) i europejskich (SIS, SIRENE, CIREFI, EUROPOL).

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

W dążeniu do uszczelnienia granicy i poprawy skuteczności działania Straży Granicznej rząd przygotował projekty nowych lub rozszerzonych regulacji, które mają pogłębić i ugruntować policyjny charakter tej formacji. Obejmują one m.in.:

– uprawnienie do podejmowania działalności na terenie całego kraju oraz zwalczania nielegalnego zatrudnienia;

– rozszerzenie zadań SG o rozpoznanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców w zakresie: nielegalnego przekraczania granicy (np. na podstawie podrobionych dokumentów); niektórych skarbowych; pozostających w związku z przekraczaniem granicy lub przemieszczaniem przez nią niektórych towarów i przedmiotów (np. objętych akcyzą); dotyczących cudzoziemców;

– przyznanie tej formacji uprawnień o charakterze operacyjno-rozpoznawczym na zasadach przyjętych w ustawie o policji, w tym uprawnień do kontroli operacyjnej korespondencji i przesyłek pocztowych, podsłuchiwania i utrwalania rozmów, prowadzenia tzw. zakupu kontrolowanego (tylko za zgodą właściwego prokuratora).

Ma ulec rozszerzeniu katalog uprawnień funkcjonariuszy SG. Przewiduje się, że będą oni mieli prawo:

– legitymować lub inaczej ustalać tożsamość zatrzymywanych w każdej sytuacji (dotychczas tylko w wypadku podejrzenia, że popełnili przestępstwo lub wykroczenie);

– obserwować i rejestrować obraz i dźwięk ze zdarzeń na drogach oraz w innych miejscach publicznych;

– zatrzymywać pojazdy i wykonywać inne czynności kontroli ruchu drogowego w trybie i wypadkach określonych w kodeksie drogowym[36].

Służbą szczególnie ściśle współpracującą z SG jest **policja.** Nowe koncepcje działania Straży Granicznej i planowany podział granicy na wewnętrzną i zewnętrzną, wymuszają potrzebę podjęcia przez policję działań wspomagających SG i służby celne nie tylko na terenach przygranicznych, lecz na obszarze całego kraju. Podstawę do podjęcia działań stanowi ustawa o Policji oraz porozumienie o współdziałaniu policji i Straży Granicznej z 15 czerwca 1998 r. Przewiduje się aktywizację działań policji w zakresie: przeciwdziałania nielegalnemu przekraczaniu granicy; przeciwdziałania przemytowi; wykrywania i zapobiegania nielegalnej migracji i handlowi ludźmi; niedopuszczenia do przemytu narkotyków, broni, amunicji, materiałów wybuchowych, radioaktywnych i jonizujących; zatrzymywania osób poszukiwanych; zapewnienia bezpieczeństwa podróżnym.

Szczególnie ważna i przydatna może okazać się pomoc ze strony policji, polegająca na: organizowaniu blokad i pościgów na drogach dojazdowych do granicy; wsparciu przez pododdziały antyterrorystyczne; udostępnieniu zbiorów informacji; kontrolowaniu przepisów porządkowych i administracyjnych.

Podejmowaniu współpracy sprzyjają uprawnienia policji do legitymowania i zatrzymywania osób, przeszukiwania osób i pomieszczeń, przeprowadzania kontroli osobistej, a także przeglądania – w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego – bagaży i ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu.

Należy w tym miejscu podkreślić, że policja nie podejmuje żadnych czynności związanych bezpośrednio z fizyczną ochroną granicy, natomiast wymienia w tym zakresie informacje i współpracuje ze SG oraz policjami krajów sąsiednich.

W tym celu na terenach powiatów przygranicznych obowiązuje inny niż na pozostałym obszarze tryb służby, który uwzględnia zagrożenie przestępczością graniczną.

Nie wypracowano jeszcze koncepcji systemu kontroli na przyszłej granicy wewnętrznej i nie ustalono organów właściwych do jej prowadzenia, w tym – roli policji.

Plany współpracy przewidują zwiększone zaangażowanie policyjnych służb kryminalnej i prewencji, a także technicznych. Dlatego przewiduje się zwiększenie stanów przygranicznych jednostek policji o ok. 300 funkcjonariuszy i doposażenie w środki transportowe i łączności. Niezbędne będą ponadto remonty w policyjnych pomieszczeniach dla zatrzymanych, aresztach oraz w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców w Lesznowoli.

Kontynuowane są prace nad koncepcją wykorzystania możliwości policji w zwalczaniu nielegalnej migracji we współpracy ze służbą imigracyjną MSWiA i innymi resortami uczestniczącymi w realizacji polityki imigracyjnej (Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, Krajowym Urzędem Pracy, Ministerstwem Finansów itd.).

---

[36] A. Łukaszewicz, *Zakup kontrolowany na granicy*, „Rzeczpospolita" z 11.7.2000 r., s. C3.

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

W zakresie działu drugiego – kontroli przepływu towarów – główną rolę spełnia administracja (służba) celna.

Podstawą jej funkcjonowania jest zasada, że: *sprawna i skuteczna administracja celna to taka, która sprzyja rozwojowi handlu, a przez to wspiera rozwój gospodarczy i konkurencyjność gospodarki kraju lub regionu, skutecznie równoważąc funkcje kontrolną z funkcją wspierania (ułatwiania)* [...] *handlu*[37].

Misja polskiej administracji celnej sprowadza się obecnie do realizacji następujących podstawowych zadań: ułatwiania legalnej działalności gospodarczej; zwalczania przestępczości celnej; pobierania należności celnych oraz podatkowych (podatek akcyzowy i VAT od towarów importowanych); ochrony obywateli przed zagrożeniami zdrowotnymi i społecznymi; ochrony dziedzictwa kulturowego narodu.

Jej działania są ukierunkowane na zapobieganie i zwalczanie zjawiska przemytu.

Najwyższym organem polskiej administracji celnej jest prezes **Głównego Urzędu Ceł** (GUC), który podlega bezpośrednio ministrowi finansów. Organem wykonawczym prezesa jest GUC, składający się z 15 departamentów i biur. Jednostkami terenowymi są urzędy celne (19 – stan z 31.12.1999 r.), które dzielą się na oddziały celne (177) oraz posterunki celne (235).

Funkcjonariusze celni kontrolują towary i podróżnych przekraczających polską granicę celną na 129 przejściach granicznych[38].

W administracji celnej na koniec 1999 r. pracowało ogółem ponad 14,5 tys. osób, z tego w GUC – około 650 osób; a w urzędach celnych – prawie 14 tys.

W urzędach granicznych pracowało ogółem: na interesującej nas granicy wschodniej – około 2,8 tys. osób; na granicy południowej i zachodniej (przyszłej granicy wewnętrznej Unii) – około 5,5 tys. osób.

Zgodnie z przygotowaną „Strategią działania polskiej administracji celnej do roku 2000", która została zatwierdzona przez rząd RP w dniu 10.10.1999 r., główny wysiłek w procesie przystosowania do wymogów Unii zostanie skupiony na wzmocnienie granicy wschodniej, przyszłej granicy zewnętrznej UE. Wesprze ją kadrowo i sprzętem część obsady, która zostanie przeniesiona z dotychczasowej granicy zachodniej i (prawdopodobnie) południowej, które będą granicą wewnętrzną wspólnoty.

Pozostałość tych zasobów planuje się wykorzystać na wzmocnienie kontroli celnej wewnątrz państwa, w tym tzw. kontroli wtórnej.

Plany przewidują pilne wdrożenie na granicach systemu kontroli selektywnej (na podstawie metod analizy ryzyka), wyposażenie przejść towarowych w urządzenia prześwietlające (skanery) oraz poprawę koordynacji działań służb granicz-

[37] *Polska strategia zintegrowanego...* s. 141.

[38] Na 111 przejściach turystycznych, w miejscach przekraczania granicy oraz na przejściach ruchu granicznego – gdzie nie odbywa się ruch towarowy – kontrolą celną, na mocy upoważnienia ministra finansów, wykonują funkcjonariusze Straży Granicznej.

nych. Za szczególnie ważne uznać należy zbudowanie koniecznej bazy prawnej dla czynności kontrolnych oraz ich wsparcie informatyczne.

Wysiłki służb podległych GUC powinna uzupełniać **Inspekcja Celna** (IC).

Utworzona na podstawie Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r., o Inspekcji Celnej [DzU nr 71, poz. 449; zm.: DzU z 1998 r., nr 137, poz. 886; z 1999 r. nr 49, poz. 483] jest instrumentem ochrony porządku finansowego państwa w zakresie zwalczania naruszeń prawa w obrocie towarowym z zagranicą i obrotu towarami pochodzącymi z zagranicy.

Jej szef – generalny inspektor celny – jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi finansów. Terenowymi organami Inspekcji Celnej są regionalne inspektoraty celne (9 – stan na 1.01.2000 r.).

Do zadań IC m.in. należą: rozpoznanie, zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie obrotu towarowego z zagranicą; kontrola legalności pochodzenia towarów; w sytuacjach szczególnych – ochrona funkcjonariuszy celnych, miejsc odpraw i obiektów administracji celnej.

Funkcjonariusze IC podejmują czynności operacyjno-rozpoznawcze dotyczące jawnego, poufnego lub tajnego pozyskiwania informacji[39] oraz prowadzą postępowania przygotowawcze zgodnie z przepisami kodeksu postępowania karnego i ustawy karnej skarbowej.

Funkcjonariusze IC, w odróżnieniu od funkcjonariuszy celnych, są uzbrojeni. IC funkcjonuje na terenie całego kraju, nie działa bezpośrednio na granicy.

Mamy nadzieję, że w bliskiej przyszłości jej działania zaktywizują się, że zaniknie zamieszanie kompetencyjne i subiektywne tarcia pomiędzy omawianą instytucją i pozostałymi służbami granicznymi, gdyż rola IC – naszym zdaniem – zwiększy się w najbliższej przyszłości.

Ważne miejsce w dotychczasowym obrocie towarowym z zagranicą odgrywa **Centralny Inspektorat Standaryzacji** (CIS), podlegający nadzorowi ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Powołano go na podstawie Ustawy z dnia 12 września 1996 r. *o nadzorze standaryzacyjnym towarów rolno-spożywczych w obrocie z zagranicą* [DzU nr 124, poz. 584].

Państwowy nadzór standaryzacyjny weryfikuje jakość handlową towarów rolno-spożywczych przez: dokonywanie oceny i wydawanie orzeczeń o jakości towarów (po ewentualnym wykonaniu badań laboratoryjnych); prowadzenie doradztwa i udzielanie informacji dotyczących przepisów, norm i wymogów w zakresie jakości handlowej; współpracę w tym zakresie z krajowymi oraz międzynarodowymi organami, jednostkami i organizacjami.

Oceniają jakość handlową towarów określonych w wykazie ministra rolnictwa i rozwoju wsi i wydają świadectwa jakości – inspektorzy celni. Uzyskanie świadectwa jakości jest warunkiem odprawy celnej dla określonych towarów.

---

[39] Między innymi jest uprawniona do korzystania z procedury przesyłki niejawnie kontrolowanej. Może żądać od banków informacji o obrotach i stanach rachunków bankowych oraz od wydawców i redaktorów informacji o nazwach i adresach podmiotów gospodarczych i osób fizycznych zamieszczających płatne ogłoszenia i reklamy dotyczące obrotu towarowego w dziennikach lub czasopismach. Podstawową formą działania IC są kontrole.

Aktualnie funkcjonuje 15 ekspozytur CIS oraz 12 punktów kontroli na przejściach granicznych.

Z organami kontroli obrotu towarowego na granicy współpracują ponadto służby: fitosanitarna i weterynaryjna.

Służba fitosanitarna musi dostosować zasady i standardy kontroli do przepisów prawnych i praktyki kontrolnej służb ochrony roślin wspólnoty.

Fitosanitarną kontrolę graniczną towarów importowanych na obszar RP przeprowadzają pracownicy oddziałów granicznych Inspektoratu Ochrony Roślin (IOR), podległego merytorycznie ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi.

W związku z przewidywanym członkostwem w UE konieczne jest wzmocnienie techniczne i instytucjonalne IOR. Planuje się zwiększenie dotychczasowego zatrudnienia (140 osób) o dodatkowych 50 inspektorów. Konieczna jest rozbudowa i modernizacja infrastruktury na przejściach granicznych i poprawa wyposażenia w sprzęt laboratoryjny i informatyczny. Ponadto potrzebne jest: wdrożenie procedur zawiadamiania o przechwyceniu towarów lub organizmów szkodliwych i przedstawiających bezpośrednie zagrożenia fitosanitarne; skrócenie czasu obiegu informacji, co ma zapewnić wdrożenie „Zintegrowanego systemu informacji w ochronie roślin".

Funkcję krajowego koordynatora działań kontrolnych na granicach będzie pełnił Główny Inspektorat Ochrony Roślin.

Po wejściu Polski do UE system fitosanitarnej kontroli granicznej będzie oparty na dotychczasowych zasadach organizacyjnych, z wykorzystaniem 20 przejść granicznych.

Określone przedsięwzięcia przygotowawcze podejmie także **służba weterynaryjna.**

Zadaniem weterynaryjnej kontroli granicznej jest ochrona kraju przed przenikaniem z zagranicy zakaźnych chorób zwierząt oraz środków szkodliwych dla zdrowia ludzi i zwierząt w produktach spożywczych pochodzenia zwierzęcego.

Organizację służby weterynaryjnej w Polsce (w tym na granicach) wprowadziła znowelizowana Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o *zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej* [DzU nr 66 z 1999 r., poz. 752].

Inspekcją kieruje główny lekarz weterynarii (centralny organ administracji rządowej), podległy merytorycznie ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi. Zadania zlecone przez głównego lekarza weterynarii realizuje Główny Inspektorat Weterynarii.

Do terytorialnych organów inspekcji weterynaryjnej należą: wojewódzki lekarz weterynarii (jednocześnie dyrektor wojewódzkiego inspektoratu weterynarii); powiatowy lekarz weterynarii; graniczny lekarz weterynarii.

Ostatni pracują w granicznych inspektoratach weterynarii (GIW), które wchodzą w skład wojewódzkich inspektoratów weterynarii. W 1999 r. w GIW było zatrudnionych 127 pracowników, w tym 107 lekarzy weterynarii.

Obecnie weterynaryjna kontrola graniczna jest prowadzona na 32 przejściach granicznych.

Planowane jest zmniejszenie ich ilości do 14 (na zewnętrznej granicy Unii), przy równoczesnym podwyższeniu ich standardów oraz wprowadzeniu baz danych i sieci informatycznego wspomagania.

Kontrola wwozu do kraju źródeł i materiałów promieniotwórczych podlega nadzorowi **Państwowej Agencji Atomistyki** (PAA).

Realizowana jest według ustalonych procedur, za pomocą stacjonarnych urządzeń pomiarowych – 124 bramek dozymetrycznych (stan na 31.12.1999 r.), a także przenośnych radiometrów na przejściach drogowych i kolejowych, a także w portach morskich i lotniczych. Obsługuje je personel Straży Granicznej kontrolujący pojazdy i przesyłki towarowe[40]. Pod koniec 2000 roku Polska otrzyma od administracji USA specjalistyczne dozymetry za sumę ponad 180 tys. dolarów, każdy w cenie około 1500 dolarów[41].

Fakt wykrycia podwyższonego poziomu promieniowania zgłasza się do ośrodka dyspozycyjnego służby awaryjnej w Centralnym Laboratorium Ochrony Radiologicznej, podległego prezesowi PAA. Służy on fachową pomocą ekspercką i techniczną, dysponuje odpowiednim personelem i sprzętem do pracy ze środkami promieniotwórczymi. Podstawę współpracy stanowi „Porozumienie komendanta głównego Straży Granicznej i prezesa Państwowej Agencji Atomistyki w sprawie współdziałania w zakresie ochrony radiologicznej" z 22.11.1996 r.

Specjaliści oceniają, że na granicy zapewniono wysoką wykrywalność materiałów zawierających izotopy gamma promieniotwórcze i skutecznie przeciwdziała się próbom ich przemytu[42].

Realizacja przedstawionego w zarysie planu dostosowania ochrony granic w Polsce do wymogów Unii jest już w znacznym stopniu zaawansowana. Istotę zmian odzwierciedla rys. 5.5. Ich celem jest uszczelnienie przyszłej granicy zewnętrznej UE przez reorganizację struktur służb ochraniających granicę, wzmocnienie ich siłami wycofanymi z granicy zachodniej i częściowo południowej (przyszłej granicy wewnętrznej UE) oraz rozbudowę infrastruktury granicznej na wschodzie i na brzegu morskim. Skuteczność omawianego systemu (nowego modelu ochrony granicy RP) pogłębią działania Straży Granicznej, policji i służb celnych podejmowane na obszarze całego państwa. Ich podstawą ma być informatyzacja obiegu informacji.

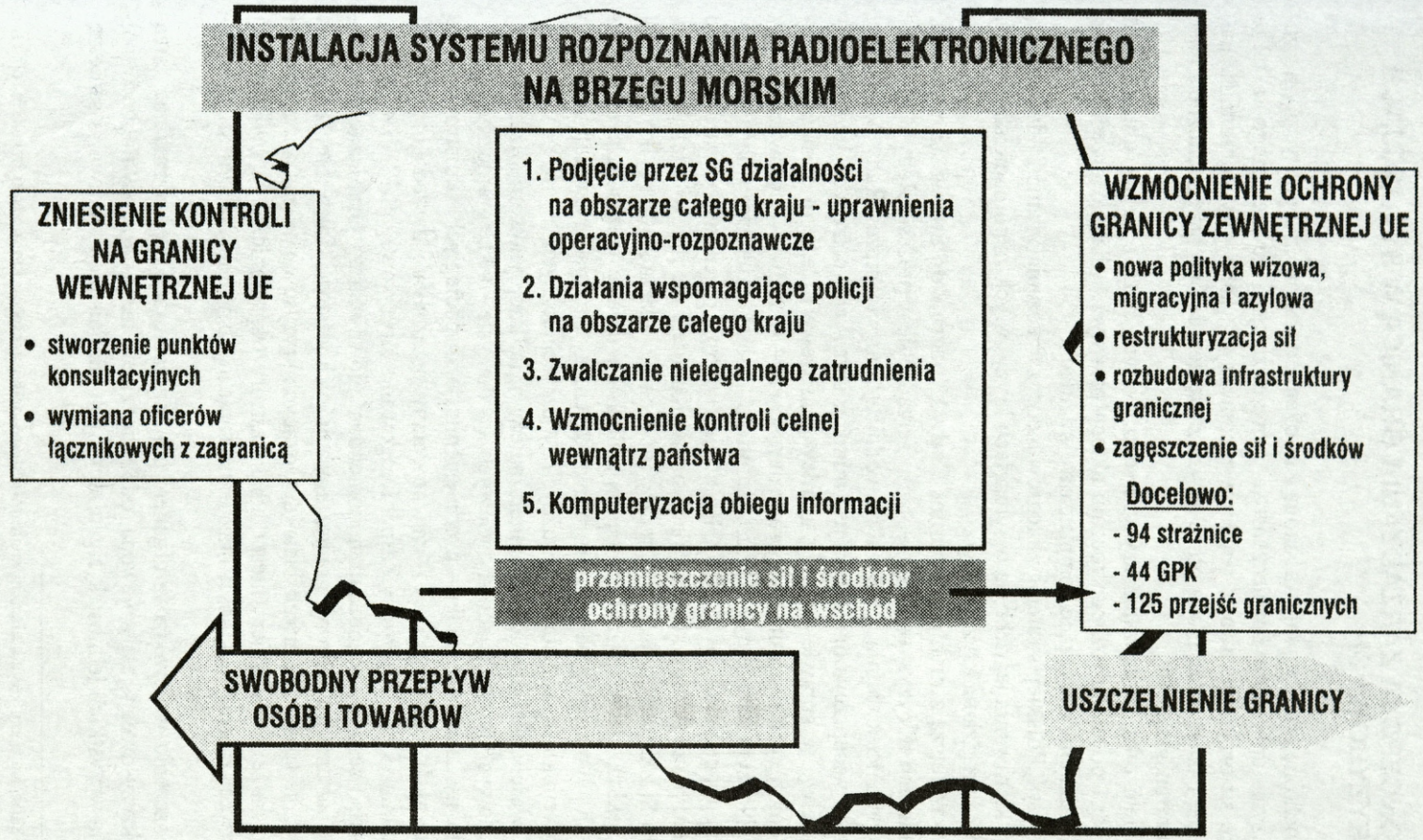
Nowy model zakłada przeniesienie wysiłku z ochrony linii granicznej na zintegrowane i uzupełniające się działania wielu służb na obszarze całego państwa. Jest to rozwiązanie nowoczesne, oparte na podstawach naukowych i skuteczne, pod warunkiem, że wykonawcy będą pracowali rzetelnie. Odpowiednią kontrolę i zabezpieczenie mają stanowić służby wewnętrzne oraz wyraźny wzrost policyjnych uprawnień operacyjno-rozpoznawczych Straży Granicznej, policji i Inspekcji Celnej.

---

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

[41] Według informacji zastępcy attache prasowego ambasady USA w Polsce z dnia 7.12.2000 r.

[42] *Bezpieczeństwo i porządek...* s. 119.



Oprac. H. S.

Rys. 5. 5. Istota dostosowania ochrony granicy RP do wymogów UE

5.5. KONCEPCJA ZARZĄDZANIA GRANICĄ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Na ochronę granicy wpływać mogą zagrożenia o charakterze politycznym i gospodarczym, dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, a także działanie sił przyrody, awarie obiektów technicznych, katastrofy komunikacyjne, budowlane i inne, które mogą objąć swym zasięgiem rejony przygraniczne i mieć charakter transgraniczny.

Problematyka zarządzania kryzysowego, w tym także ochrona granicy, jest rozproszona po wielu różnego rodzaju aktach prawnych i dlatego przedłużają się prace legislacyjne dotyczące kompleksowej regulacji.

Autorzy „Polskiej strategii zintegrowanego zarządzania granicą" dostrzegają potrzebę kierowania jej ochroną w sytuacjach kryzysowych za pomocą istniejących instytucji zarządzania kryzysowego.

Najważniejszą z nich jest **Komitet Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych** powołany Zarządzeniem prezesa Rady Ministrów nr 27 z dnia 15 kwietnia 1998 r. Przewodniczy mu wiceprezes Rady Ministrów. Pierwszym wiceprzewodniczącym jest minister spraw wewnętrznych i administracji (właściwy w sprawie ochrony granicy państwowej). Jednym z dwóch wiceprzewodniczących jest minister obrony narodowej – właściwy w sprawach obrony granicy. Naszym zdaniem w składzie Komitetu[43] zabrakło ministra finansów, który nadzoruje pracę prezesów GUC i GIC, a więc kontrolę przepływu towarów. Może to świadczyć, że twórcy koncepcji powołania Komitetu nie przewidzieli kryzysów związanych z funkcjonowaniem granicy (co ostatnio zdarza się nie tylko na granicach polskich, ale też i zachodnioeuropejskich), skupiając w zasadzie uwagę na kryzysach wymagających działań ratowniczych, a więc na kryzysach będących następstwem klęsk, katastrof i poważnych awarii technicznych.

Do właściwości działania Komitetu należy m.in. koordynowanie działań organów rządowych w sytuacjach kryzysowych, (w domyśle – także granicznych).

Podobny zakres działania – w odniesieniu do sił podległych ministrowi spraw wewnętrznych i administracji – ma powołany przez niego zarządzeniem nr 27 z 17 grudnia 1999 r. resortowy Zespół Reagowania Kryzysowego MSWiA.

W skład zespołu wchodzą m.in. komendant główny Straży Granicznej oraz dyrektor departamentu ochrony granic, migracji i uchodźstwa. Także i ten zespół nie ma wyraźnie sprecyzowanych zadań dotyczących kryzysów związanych z ochroną granicy, może z wyjątkiem klęski lub katastrofy transgranicznej i będących jej następstwem migracji ludności oraz transgranicznych przemieszczeń sił ratowniczych.

Na szczeblu województwa organem administracji rządowej w zakresie zarządzania kryzysowego jest wojewoda, odpowiedzialny m.in. za zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorzą-

[43] W skład Komitetu zostali włączeni ministrowie: gospodarki; transportu i gospodarki morskiej, rolnictwa i rozwoju wsi, ochrony środowiska, zdrowia i łączności.

dowej w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, naszym zdaniem także na granicy państwa.

Racjonalnym forum dla zarządzania kryzysem granicznym przez wojewodę wydaje się być raczej Wojewódzki Komitet Obrony niż **Zespół do spraw Ochrony Przeciwpożarowej i Ratownictwa,** który może – w myśl ustawy z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej – przekształcić się w *Zespół Reagowania Kryzysowego, lecz nadal (i niestety) ds. reagowania kryzysowego w razie klęsk, katastrof i awarii.*

Przedstawione aspekty kryzysowego zarządzania ochroną granicy zajmują w *Polskiej strategii...* zaledwie dwie strony (!) spośród 58, co dobitnie wskazuje na marginalne potraktowanie tej problematyki przez jej autorów. Zagadnienia te są wyraźnie niedopracowane i stanowią poważną lukę w koncepcji, która z założenia – mówiąc o zintegrowaniu – powinna być komplementarna. Świadczy o tym pominięcie przez autorów kwestii przywrócenia w razie potrzeby czasowej ochrony granicy wewnętrznej Unii (polskiej granicy zachodniej) i brak próby określenia sił, które powinny ją realizować.

Twórcy *Polskiej strategii...* nie rozpatrują także problemu wzmacniania w określonych sytuacjach ochrony granicy zewnętrznej Unii (granicy wschodniej). Zdaniem autorów manewr kompanii odwodowych oddziałów SG (i ewentualnie sił wydzielonych przez Centralny Ośrodek Szkolenia SG w Koszalinie i/lub Centrum Szkolenia SG w Kętrzynie) może okazać się tu niewystarczający.

Użyteczne może być pogłębienie ochrony granicy na całym obszarze strefy nadgranicznej przez policję lub siły wojskowe. Dotyka to problematyki militaryzacji ochrony granicy. Koresponduje także z widoczną w MSWiA i KG SG tendencją do skreślenia z ustawy o Straży Granicznej art. 4, przewidującego włączenie tej formacji na wypadek mobilizacji lub wojny w skład sił zbrojnych RP[44].

Powyższe wskazuje na konieczność przeprowadzenia studiów, a być może i przewartościowań w dotychczasowych poglądach na sposób ochrony granicy państwowej i rejonów przygranicznych w wypadku zagrożenia wybuchem lokalnego konfliktu zbrojnego oraz zwalczania terroryzmu i dywersji, a także ochrony określonych obiektów i ludności – w sytuacji możliwych konfliktów zbrojnych i wewnętrznych w pobliżu granic RP.

Przedstawione rozważania uwidaczniają postępującą poprawę stanu ochrony granicy państwowej RP. Jest to m.in. następstwem wysiłków podjętych w celu zbudowania nowego systemu ochrony odpowiadającego wymogom Unii Europejskiej. Charakteryzuje się on daleko posuniętą integracją działań wielu resortów i służb. Ich wspólne działania obejmą nie tylko granicę, ale i obszar całego kraju. Doskonalenia wymaga jeszcze koncepcja wzmocnienia ochrony granicy w wypadku zagrożenia polityczno-militarnego i systemu zarządzania granicą w sytuacjach kryzysowych.

---

[44] Zob. *Bezpieczeństwo i porządek...*, załączniki, s. 79.

6. EDUKACJA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA

„Jestem człowiekiem i żyję wśród ludzi" - napisali Z. Włodarski i A. Hankała o podmiotowości i społecznej naturze człowieka[1]. Każdy dojrzały człowiek, niezależnie od funkcji pełnionych w społeczeństwie, w jakimś zakresie uczy się, naucza i wychowuje. Szczególną rolę w tym względzie odgrywają osoby czynnie zaangażowane w proces edukacji na rzecz bezpieczeństwa państwa, do których najczęściej należą: nauczyciele, organizatorzy i instruktorzy stowarzyszeń i organizacji społecznych, pracownicy administracji publicznej, a w szczególności osoby odpowiedzialne za sprawy obronne.

Bezpieczeństwo w rozumieniu współczesnym służy do określenia wielu sfer życia. Termin ten odpowiada łacińskiemu *sine cura (securitas)* i określa stan pewności, oznacza brak zagrożenia. Według „Nowego leksykonu PWN" bezpieczeństwo, np. publiczne, *jest to ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego*[2]. Bezpieczeństwo jest kategorią bardzo szeroką, w najogólniejszym znaczeniu mieści w sobie *zaspokojenie takich potrzeb, jak: istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość (identyczność), niezależność, spokój, posiadanie i pewność rozwoju. Bezpieczeństwo ma charakter podmiotowy, a będąc naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest zarazem podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych; jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia*[3].

W myśl rozważań dotyczących filozoficznych podstaw edukacji dla bezpieczeństwa[4] mamy do czynienia z bezpieczeństwem o charakterze globalnym, regionalnym i lokalnym – po bezpieczeństwo intymne. *Bezpieczeństwo jest obiektem starań, troski i dążeń, pragnień i zabiegów. W przeciwieństwie do niego niebezpieczeństwo wartościowane jest negatywnie, traktowane jest jako zło i to, czego należy unikać, zwalczać i eliminować*[5].

W typologiach bezpieczeństwa bardzo często stosuje się dwa podstawowe kryteria. Pierwsze – podmiotowe, gdzie wyodrębnia się bezpieczeństwo narodowe

---

[1] Zob. Z. Włodarski, A. Hankała, *Jestem człowiekiem i żyję wśród ludzi*, Warszawa 1992.

[2] *Nowy leksykon PWN*, Warszawa 1998, s. 161.

[3] R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 27; R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 3. Zob. również J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.

[4] Bezpieczeństwo w perspektywie filozoficznej, a w tym filozoficzną definicję bezpieczeństwa, znajdziemy w: R. Rosa, *Filozofia bezpieczeństwa*, Warszawa 1995. Zob. także J. Świniarski, *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1999, s. 12 – 13; J. Świniarski, *O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do zagadnień ogólnych*, Warszawa – Pruszków 1997.

[5] J. Świniarski, *O naturze bezpieczeństwa*... s. 12.

(państwa) i bezpieczeństwo międzynarodowe, drugie zaś – przedmiotowe, które pozwala wyodrębnić rodzaje bezpieczeństwa.

R. Zięba wyszczególnia takie rodzaje bezpieczeństwa, jak: polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne, a w ujęciu przestrzennym: lokalne, subregionalne, ponadregionalne i globalne (światowe, uniwersalne)[6].

Bez wątpienia można przyjąć, że bezpieczeństwo jest szczególną wartością i podstawowym interesem narodu oraz państwa, przesądzającym o możliwościach jego fizycznego trwania, a także swobód rozwoju. W nauce o stosunkach międzynarodowych specjaliści wyprowadzają to pojęcie z kategorii potrzeb egzystencjalnych i interesów społeczności zorganizowanych w organizacje państwowe. Potrzeby i interesy bezpieczeństwa narodu są realizowane przez organa państwowe. Często w nauce utożsamia się pojęcie bezpieczeństwa narodowego i państwowego[7].

Koniec lat dziewięćdziesiątych przyniósł ożywione dyskusje na temat roli edukacji w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. W Akademii Obrony Narodowej rozpoczęto w 1993 r. prace badawcze nad bezpieczeństwem Rzeczypospolitej Polskiej, w których strukturze rozpatrywano problematykę edukacji społeczeństwa w zakresie obrony państwa[8].

Edukacja na rzecz bezpieczeństwa stanowi jeden z komponentów obrony narodowej (i cywilnej). Z jednej strony określa pewien proces, z drugiej zaś rezultat tego procesu. Przyjęto, że edukacja ta obejmuje przekazywanie wiedzy i kształtowanie umiejętności oraz postaw z zakresu obrony cywilnej, ratownictwa i szeroko rozumianej ochrony ludności. Należałoby ją analizować jako system działań zmierzających do doskonalenia systemu bezpieczeństwa państwa.

Podstawowe cele edukacji dla bezpieczeństwa dotyczą:

1. Przyswojenia przez społeczeństwo wiadomości na temat:

a) roli i znaczenia bezpieczeństwa oraz sposobów jego utrzymania;

b) systemu obrony państwa;

c) działalności struktur państwowych i pozapaństwowych w zakresie bezpieczeństwa państwa.

2. Opanowania umiejętności z zakresu:

a) rozpoznawania, zapobiegania i postępowania wobec zagrożeń;

b) właściwego zachowania się w sytuacjach kryzysowych;

c) orientowania się w strukturach i kompetencjach organów państwa odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

3. Kształtowania postaw:

a) odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa;

b) potrzeby świadczenia usług na rzecz dobra państwa;

---

[6] R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa*... s. 30 – 31.

[7] Szerzej na ten temat zob.: *Bezpieczeństwo państwa jako wartość w postawach kadr administracji publicznej RP*, red. J. S. Kardas, K. Loranty, AON, Warszawa 2000.

[8] Zob. R. Stępień, B. Szulc, B. Rudnicki, M. Drost, *Edukacja obronna*, cz. 1, AON, Warszawa 1993; R. Stępień, B. Rudnicki, *Edukacja dla bezpieczeństwa*, cz. 2, AON, Warszawa 1994; R. Stępień, B. Szulc, B. Rudnicki, *Edukacja dla bezpieczeństwa*, cz. 3 i 4, AON, Warszawa 1994.

c) potrzeby opanowania wiedzy i umiejętności z zakresu bezpieczeństwa własnego i innych.

W tym miejscu staje się ważne przekonanie społeczeństwa o celowości działań na rzecz obronności, ze szczególnym naciskiem na wychowanie młodego pokolenia w atmosferze zrozumienia tych potrzeb.

Cykl działania organizatorskiego edukacji na rzecz bezpieczeństwa obejmuje: ustalenie celu działania, określenie zarówno środków i metod umożliwiających osiągnięcie tego celu, jak i zgromadzenie środków, wykonanie zaplanowanych działań, a następnie kontrolę wyników[9].

Rozważania dotyczące całościowego cyklu należałoby rozpocząć od środowiska pracowników administracji publicznej, gdyż oni decydują o potrzebie edukacji na rzecz bezpieczeństwa i nadają jej właściwą rangę.

W systemie organizacyjnym edukacji kadr administracji publicznej mieszczą się między innymi różnego rodzaju formy szkolenia ogólnoobronnego, które jest organizowane przez organy administracji publicznej, a także władze odpowiednich stowarzyszeń społecznych. Regulują to przepisy zawarte w uchwale nr pf 4/85 Komitetu Obrony Kraju z dnia 29 czerwca 1985 r. w sprawie szkolenia obronnego kadr kierowniczych i pracowników aparatu wykonawczego[10] oraz w uchwale nr 72 Rady Ministrów z dnia 4 października 1994 r. w sprawie szkolenia obronnego kadr kierowniczych administracji publicznej[11].

Konieczność stałego doskonalenia tych kadr jest spowodowana stałym zwiększaniem się zakresu odpowiedzialności w sprawach dotyczących zarówno pokojowego, jak i obronnego przygotowania do działania w razie zaistnienia zagrożenia bezpieczeństwa kraju[12]. Kierowanie obronnością państwa jest więc nieodłączną częścią zadań administracji państwowej i samorządowej. Obejmują one wszystkie organa administracji, stosownie do ich kompetencji. W zadaniach tych mieści się przygotowanie i utrzymanie na odpowiednim poziomie potencjału obronnego państwa. Aby temu sprostać, prowadzi się następujące formy edukacji na rzecz bezpieczeństwa:

1) ćwiczenia ogólnokrajowe, regionalne, międzywojewódzkie jako kształcenie uzupełniające i doskonalące;

2) wyższe kursy obronne (WKO) organizowane w Akademii Obrony Narodowej;

3) wyodrębnione wewnętrzne szkolenie ogólnoobronne w resortach i województwach.

Niezależnie od ogólnych założeń i kierunków kształcenia, szkolenie obronne kadr administracji państwowej powinno obejmować problem strategii obronnej państwa[13], doktryny wojennej, mobilizacji gospodarczej, zaopatrywania sił zbroj-

[9] Cykl działania organizacyjnego i funkcje administracji publicznej szeroko opisują: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 85 i nast.

[10] DzUrz. KOK z 1985 r., nr 4, poz. 28.

[11] Monitor Polski z 1994 r., nr 56, poz. 482.

[12] Zob. J. Kunikowski, *Istota szkolenia obronnego kadr kierowniczych i ludności*, „Myśl Wojskowa" 1993, nr 5, s. 84 – 91.

[13] Zob. B. Balcerowicz, *Wprowadzenie do studiowania strategii*, AON, Warszawa 1996, s. 21 – 29.

nych, a także przygotowań administracyjno-gospodarczych, społecznych (ochrony państwa, obrony cywilnej) oraz organizacji i zarządzania systemem obronnym państwa[14]. I tak jest w rzeczywistości. Dla przykładu wyższe kursy obronne, jako jedna z zasadniczych form kształcenia obronnego kierowniczej kadry administracji publicznej, swym programem obejmują trzy bloki tematyczne[15]. Pierwszy dotyczy zagadnień militarnych, drugi pozamilitarnych, trzeci zaś – kierowania obronnością.

Blok militarny obejmuje następujące zagadnienia: geostrategiczne położenie Polski, zagrożenia bezpieczeństwa RP, współczesne konflikty zbrojne, miejsce i rola sił zbrojnych, wybrane problemy obronności państwa, porównanie obecnego stanu polskich sił zbrojnych ze stanami sił zbrojnych jej otoczenia oraz planowanie strategiczno-obronne RP na okres zagrożenia i wojny.

Drugi blok tematyczny obejmuje zagadnienia dotyczące układu pozamilitarnego[16]. Mieszczą się w nim następujące kwestie: istota i charakter mobilizacji gospodarki, system edukacji obronnej w państwie, zasady i sposoby rozwiązywania zasadniczych problemów dotyczących ochrony struktur państwowych oraz współdziałania międzyresortowe w tym zakresie, monitoring zagrożeń, procesy postępowania i ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych, ochrona tajemnicy informacji niejawnych w aspekcie zabezpieczenia działalności obronnej, koncepcja obrony cywilnej oraz aktualny stan i perspektywy rozwiązań prawnych i organizacyjnych w tym zakresie.

Kierowanie obronnością państwa to ostatni blok tematyczny. W jego zakres wchodzą: podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej RP, koncepcja i zadania organów administracji w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa.

Przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej do efektywnego organizowania i kierowania wykonawstwem zadań obronnych osiąga się między innymi przez: przekazanie aktualnych ustaleń co do zasad i sposobów realizacji zadań w sferze militarnej, pozamilitarnej, kierowania obronnością państwa w warunkach pokoju, zagrożenia i wojny, a także zapoznanie uczestników z zasadniczymi problemami związanymi z wykonawstwem zadań obronnych. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że funkcjonujące (ciągle doskonalone) systemy edukacyjne nie zawsze odpowiadają wymogom cywilizacyjnym. Gotowa wiedza, przekazywana uczącym się, nie jest w stanie wywołać i zdynamizować twórczego działania człowieka. Dlatego też zajęcia programowe na wyższych kursach obronnych odbywają się nie tylko w formie wykładów i informacji, ale również konwersatoriów, zajęć eksperckich i gier dydaktycznych (decyzyjnych). Prowadzi się np. gry dotyczące problematyki ratowniczej („*Rozwiązywanie sytuacji kryzysowej wynikłej*

---

[14] J. Kunikowski, *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa*, red. R. Stępień, AON, Warszawa 1994, s. 166.

[15] Szerzej o kształceniu na wyższych kursach obronnych zob. J. S. Kardas, *Wyższe kursy obronne. Analiza – ocena – perspektywy*, AON, Warszawa 2000.

[16] Układ pozamilitarny tworzą ogniwa: ochrony państwa, gospodarczo-obronne i ochrony ludności, stowarzyszenia i organizacje paramilitarne. Zob. K. Malak, *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, Egros, Warszawa 1998, s. 79 – 84.

z klęski żywiołowej na terenie województwa") i obronnej („*Organizacja obrony narodowej (województwa) w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego*")[17].

Z całą pewnością na zajęciach WKO urzędnicy mają możliwość poznania problematyki bezpieczeństwa narodowego i strategii obrony państwa. Organizowane ćwiczenia kształtują ich umiejętności z zakresu: współdziałania państwowych organów i jednostek organizacyjnych z siłami zbrojnymi; gotowości obronnej i przygotowań gospodarczo-obronnych państwa oraz realizacji zadań obrony cywilnej. Słuchacze na zajęciach nabywają nawyki szybkiego i skutecznego działania w zakresie ochrony ludności w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. Jednym słowem, program WKO obejmuje swoją treścią wiadomości z dziedziny bezpieczeństwa narodowego, strategii obrony państwa, ochrony ludności oraz praktyki społecznej. Należy również powiedzieć, że program Wyższego Kursu Obronnego (WKO) jest corocznie weryfikowany i uzgadniany[18]. Stąd też można założyć, iż jest to program rzeczywiście odzwierciedlający potrzeby uczestników kursu. Jednak, ze względów dydaktycznych jest pożądane, aby słuchacze również uważali, iż tematyka programu odpowiada potrzebom ich działań służbowych. Wtedy bowiem zwiększa się motywacja nabywania wiedzy obronnej, a tym samym wzrastają wysiłki zmierzające do jej opanowania. W związku z powyższym warto zwrócić uwagę na prowadzenie systematycznego monitoringu środowiska administracji publicznej, powiązania potrzeb z zadaniami obronnymi powierzonymi im do realizacji na zajmowanym stanowisku służbowym. Równocześnie należy brać pod uwagę tezę, iż aktywność ludzi dorosłych koncentruje się zwykle na zadaniach praktycznych, związanych z karierą zawodową (pracą), rodziną, nadawaniem życiu pożądanej jakości. Rozwój własny rzadko stanowi dla nich cel autoteliczny. Jak stwierdził Z. Pietrasiński: *najczęściej jest on w życiowej karierze zarówno jednym ze środków służących pozyskiwaniu innych wartości, jak i efektem ubocznym kolejnych wyborów i działań*[19].

Dla wielu urzędników głównym motywem uczestnictwa w kształceniu z zakresu obronności, np. na wyższym kursie obronnym, jest potrzeba posiadania ogólnej wiedzy o bezpieczeństwie, a w tym o obronności państwa. W ich opiniach akcentowany jest element powinności i normy obowiązującej wszystkich piastujących kierownicze stanowiska w administracji publicznej. Kolejnym zaś motywem uczestnictwa w takim kształceniu są wymagania obecnego stanowiska pracy[20].

W systemie organizacyjnym edukacji kadr administracji publicznej mieści się także Studium Bezpieczeństwa Narodowego (SBN) Uniwersytetu Warszawskiego.

---

[17] Zob. W. Kitler, *Gra obronna wyższych kursów obronnych nt. Organizacja obrony narodowej w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (grupa wojewódzka)*, AON, Warszawa 1999; tenże, *Gra obronna wyższych kursów obronnych nt. Obrona narodowa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (grupa wojewódzka)*, cz. 2, AON, Warszawa 1999.

[18] Program WKO weryfikuje się oraz uzgadnia z: Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwem Edukacji Narodowej, Ministerstwem Zdrowia i Opieki Społecznej, Urzędem Ochrony Państwa, Urzędem Służby Cywilnej oraz Ministerstwem Obrony Narodowej.

[19] Z. Pietrasiński, *Rozwój dorosłych*, [w:] *Wprowadzenie do andragogiki*, red. T. Wujek, Warszawa 1996, s. 21.

[20] Por. *Bezpieczeństwo państwa jako wartość w postawach kadr...* wyd. cyt.

Podstawowe cele SBN dotyczą specjalistycznego przygotowania absolwentów dla potrzeb instytucji centralnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe, cywilną kontrolę nad armią i reformę polskiej armii.

Studium rozpoczęło kształcenie słuchaczy w roku akademickim 1995/96, w jego zaś ramach działa: Dyplomowe Studium Bezpieczeństwa Narodowego oraz Podyplomowe Studium Bezpieczeństwa Narodowego.

Za tym, że warto zdobywać wiedzę z zakresu bezpieczeństwa państwa, świadczyć może oferta programowa studiów, która obejmuje między innymi:

1) międzynarodowe instytucje bezpieczeństwa oraz podstawy teorii bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego;

2) pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych i prawo konfliktów zbrojnych;

3) wprowadzenie do studiów strategicznych;

4) historię porozumień rozbrojeniowych po drugiej wojnie światowej;

5) instytucje bezpieczeństwa narodowego i systemy obronne wybranych państw;

6) organizację i funkcjonowanie systemu obronnego RP oraz ekonomiczne i technologiczne aspekty bezpieczeństwa;

7) politykę bezpieczeństwa narodowego Polski;

8) informacje i zarządzanie w sektorze bezpieczeństwa narodowego oraz członkostwo Polski w Pakcie Północnoatlantyckim (NATO).

Sam przegląd poruszanej na zajęciach problematyki, jak się sądzi, daje urzędnikom kolejny argument przemawiający za podwyższaniem swoich kwalifikacji w tej dziedzinie. Poza tym, zajęcia w studium prowadzą polscy i zagraniczni nauczyciele akademiccy, wybitni specjaliści z dziedziny bezpieczeństwa państwa, co daje gwarancję otrzymania dużej dawki teoretycznej, praktycznej i specjalistycznej wiedzy.

Zdecydowana większość kadry administracji, gdyż ponad 80 proc., wyraża opinie o tym, że posiadając wiedzę z zakresu obronności państwa skuteczniej działaliby w zakresie realizacji zadań obronnych.

Wyróżniają oni dwie funkcje, które ich zdaniem pełni edukacja na rzecz bezpieczeństwa państwa. Jedną z nich jest funkcja poznawcza (informacyjna), która mieści w sobie, między innymi: umiejętność dostrzegania faktów z zakresu obronności, sprawność operowania uogólnieniami z dziedziny bezpieczeństwa państwa oraz umiejętność interpretacji wiedzy i transfer już posiadanych wiadomości. Drugą jest funkcja wychowawcza, której jednym z zadań jest wytworzenie w społeczeństwie poczucia własnej odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa kraju.

Dużą wagę pracownicy administracji publicznej przywiązują do stopnia przydatności tej wiedzy na zajmowanym przez nich stanowisku służbowym. Dążą do tego, aby wiedza ta mogła być przez nich wykorzystywana w praktyce, w kierowaniu i zarządzaniu organizacją, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kryzysowych. Drugim źródłem ich wartościowania jest wpływ wiedzy z tego zakresu na skuteczność działania.

Wydaje się, że obecnie o wartości i potrzebie zdobywania wiedzy z zakresu bezpieczeństwa, w tym obronności państwa, ma model kulturowy współczesnego społeczeństwa polskiego, ukształtowany szczególnie w ostatnich dziesięciu latach. Społeczeństwo poświęca większą uwagę gospodarce, warunkom socjalnym, płacom, niż kwestiom związanym z bezpieczeństwem państwa i edukacją z tego zakresu. Niemniej jednak kształcenie to ocenia się w większości pozytywnie.

Nie wymaga dyskusji teza, że edukacja kadr administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa państwa wymaga dalszego doskonalenia. Wymóg ten odnosi się do bardziej precyzyjnego doboru treści kształcenia, uwzględniającego z jednej strony cele przygotowania obronnego, z drugiej natomiast – zapotrzebowanie zainteresowanych. W tym kontekście rysuje się potrzeba przeformułowania, zalecanej problematyki. Obecnie istnieje konieczność wzmożenia działań edukacyjnych, by wyposażyć społeczeństwo, a tym bardziej decydentów, w wiedzę, umiejętności i nawyki niezbędne do radzenia sobie w sytuacjach nie tylko wywołanych działaniem natury, ale i działalnością człowieka. Dlatego też podstawą jest przekonanie społeczeństwa o celowości świadczeń na rzecz obronności.

Ciągle aktualne jest więc pytanie: *ku czemu powinno wychowanie człowieka zmierzać?* Wydaje się, że ku kształtowaniu świadomości społeczeństwa, szacunku i poświęceniu dla ojczyzny. W wychowaniu tym nie powinno się traktować utrwalania pokoju jako problemu tylko politycznego, ale także jako sprawę ogólnoludzkiej moralności, ochrony środowiska i życia ludzkiego[21]. Dlatego też bardzo istotną rolę w kształtowaniu świadomości społeczeństwa i edukacji na rzecz bezpieczeństwa odgrywają: szkoły, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz środki masowego przekazu.

Każdorazowe wkraczanie człowieka w nowy etap nauki (rozwoju intelektualnego) jest zawsze bardzo istotnym okresem w cyklu życiowym. Zostaje w nim zapoczątkowana nowa struktura funkcjonowania, która jest rozbudowywana i pod wpływem zdobywanej wiedzy ulega modyfikacjom. Stopień zrozumienia potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa[22], zwiększa się wraz z kolejnym etapem rozwoju człowieka. W połowie tak rozumianej drogi znajduje się młodzież. W każdym społeczeństwie jest ona grupą, która w przyszłości będzie odgrywała istotną rolę w kształtowaniu stosunków społecznych.

A. Peccei napisał: *„Młodzi mogą być prawdziwymi nosicielami idei nowej cywilizacji"*[23]. Młodzież, jego zdaniem, posiada znacznie większą zdolność porozumiewania się ponad wszystkimi granicami – rasowymi, kulturowymi czy społecznymi.

Posiadanie populacji wykształconej, dysponującej wysokimi kwalifikacjami i umiejętnościami selekcji informacji, jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia

---

[21] *Wprowadzenie do pedagogiki dorosłych*, red. T. Wujek, Warszawa 1992, s. 178 – 179.

[22] Pod pojęciem „zapewnienie bezpieczeństwa" rozumiemy nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa w aspekcie militarnym, ale również świadczenie usług pozamilitarnych na rzecz obronności państwa, pomoc innym ludziom, kształcenie się w zakresie obrony i ochrony, zdobywanie umiejętności w zakresie bezpieczeństwa własnego i innych ludzi itp.

[23] A. Peccei, *Przyszłość jest w naszych rękach*, Warszawa 1987, s. 195.

dobrobytu społecznego i ekonomicznego. Stąd też inwestowanie w system edukacji na jej wszystkich szczeblach oraz popieranie ludzkiej wiedzy i umiejętności musi być priorytetowym elementem polityki państwa. Mając powyższe na względzie, od 1999 r. wprowadzono nowy ustrój szkolny – trójszczeblowy. W takim systemie szkoły obejmują grupy dzieci i młodzieży na tym samym etapie rozwoju, co pozwala w miarę optymalnie dostosować organizację szkół, programy i metody nauczania, oceniania oraz programy wychowawcze. Wprowadzono nowe rodzaje szkół: sześcioletnie podstawowe, trzyletnie gimnazja, trzyletnie licea profilowane, dwuletnie szkoły zawodowe, dwuletnie licea uzupełniające po szkole zawodowej oraz szkoły policealne. Powszechne i obowiązkowe są szkoły podstawowe i gimnazja.

Możliwe są różne ścieżki edukacyjne uczniów. Dużym powodzeniem cieszy się idea nowego pilotażowego programu klas licealnych pod nazwą „klasa przysposobienia wojskowego". Jest to nowa idea podejścia do zagadnień edukacji młodzieży na rzecz bezpieczeństwa państwa.

W ramowych planach nauczania wprowadzono zajęcia edukacyjne (przedmiot) z obrony cywilnej w gimnazjum (w ścieżce międzyprzedmiotowej) oraz w liceum profilowanym, w wymiarze 1 godziny tygodniowo w klasie drugiej. Treści przekazywane dotychczas w ramach przedmiotu przysposobienie obronne, ulegają ograniczeniu, a co za tym idzie wiadomości i umiejętności[24]. Dla przykładu w szkole podstawowej w pierwszym etapie edukacyjnym (klasy 1 – 3) nauczyciele przekazują treści dotyczące istniejących substancji w otoczeniu dziecka, z podziałem na substancje szkodliwe i korzystne dla człowieka; formy ochrony środowiska oraz sygnały alarmowe. Uczeń na tym etapie nauczania powinien umieć dostrzegać substancje chemiczne ze względu na bezpieczeństwo własne i środowiska, rozpoznawać zagrożenia wynikające z zachowań własnych i innych ludzi oraz umieć rozpoznawać sygnały alarmowe o niebezpieczeństwie i umiejętnie szukać pomocy. W drugim etapie (klasy 4 – 6) edukacja na rzecz bezpieczeństwa mieści się w programach wychowawczych (w wychowaniu prozdrowotnym). Obowiązkiem szkoły jest: rozbudzanie zainteresowania własnym zdrowiem i rozwojem; stwarzanie właściwych warunków do kształtowania zachowań sprzyjających zdrowiu; zapoznanie z zagrożeniami cywilizacyjnymi; doskonalenie umiejętności właściwego postępowania w sytuacjach zagrożenia w szkole oraz zapoznanie z podstawowymi zasadami pierwszej pomocy przedmedycznej. W tym przypadku uczeń powinien nabyć, między innymi, umiejętności rozpoznawania i reagowania w przypadku różnego rodzaju zagrożeń.

Nauczyciele w szkole podstawowej przekazują wiedzę z zakresu bezpieczeństwa, kształtują umiejętności i postawy, umożliwiają uczniom poznawanie świata, jego zagrożeń i niebezpieczeństw, wspomagają ich samodzielność uczenia się, inspirują ich aktywność, rozbudzają ciekawość poznawczą oraz motywacje do

[24] B. Chrzanowska, *Uzasadnienie potrzeby istnienia przedmiotu przysposobienie obronne*, „Przysposobienie Obronne – Obrona Cywilna w Szkole" 1998, nr 5, s. 308.

dalszej edukacji. Podstawowym hasłem szkoły podstawowej jest **aktywność**, w gimnazjum **samodzielność**, zaś w liceum profilowanym **dojrzałość**[25].

W gimnazjum, w ścieżce międzyprzedmiotowej, znajdują się zadania, treści i kompetencje przekazywane w przedmiocie „obrona cywilna". Na tym etapie zadaniem szkoły jest umożliwienie uczniom zdobycie: wiedzy dotyczącej zasad zachowania się w stanach zagrożenia życia i zdrowia oraz umiejętności udzielania pierwszej pomocy. Wśród przekazywanych treści mieszczą się: zadania i organizacja sił i środków obrony cywilnej; ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach oraz ochrona przed skutkami tych zagrożeń; zasady zachowania się w razie katastrof; źródła i skutki promieniowania jądrowego oraz zasady udzielania pierwszej pomocy sobie i poszkodowanym.

Na kolejnym etapie nauczania, w liceum profilowanym, uczeń rozwija umiejętności praktyczne umożliwiające mu wykorzystanie poznanych metod ratowania zdrowia i życia ludzkiego. Przedmiot „obrona cywilna" zawiera tematykę dotyczącą: zagrożeń ludności; zadań obrony cywilnej oraz obowiązków obywateli w tym zakresie; powszechnej samoobrony ludności; międzynarodowego prawa humanitarnego; postępowania w stanach zagrożenia życia i zdrowia (wypadki drogowe, pożary, powodzie); udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej oraz powszechnych i lokalnych systemów wykrywania zagrożeń i alarmowania ludności. Także, fakultatywnie, jest prowadzone przysposobienie wojskowe, w którym mieszczą się między innymi takie treści, jak: cele, środki i formy obrony militarnej Polski; podstawy sztuki wojennej; organizacja wojskowa Polski oraz stowarzyszenia paramilitarne; służba wojskowa obywateli; poznanie terytorialnego sztabu wojskowego, jednostek wojsk operacyjnych i obrony terytorialnej; poznanie miejscowych i rodzinnych tradycji, miejsc i pomników walki zbrojnej w obronie Polski; podstawowe zasady żołnierskiego zachowania się. Na tym etapie szkoła współpracując z miejscowym sztabem wojskowym, jednostkami wojskowymi oraz organizacjami i stowarzyszeniami paramilitarnymi, umożliwia nabywanie i rozwijanie różnych umiejętności, np. przetrwania, orientacji w terenie, strzelania, kierowania.

Można zatem stwierdzić, że w szkole zasadniczym celem edukacji na rzecz bezpieczeństwa jest przygotowanie młodzieży do indywidualnej i zespołowej samoobrony przed skutkami zagrożeń, do kierowania małymi zespołami obrony cywilnej. Uświadomienie jej, iż współodpowiadają za bezpieczeństwo kraju, poszanowanie prawa i instytucji życia zbiorowego oraz że odpowiadają za zdrowie własne i innych ludzi.

Analiza programów przysposobienia wojskowego i przysposobienia obronnego, które obowiązywały w latach 1952 – 1990 w szkołach ponadpodstawowych, nasuwa wiele spostrzeżeń i refleksji. Z konieczności ograniczono się tylko do niektórych z nich. Całkowite zmiany programów wprowadzono 17 razy, a w latach 1991 – 1999 dokonywano ciągłych modyfikacji i uzupełnień. Liczba zmian świadczy o braku stabilności treści kształcenia obronnego oraz o braku jego koordynacji z systemem edukacji społeczeństwa.

---

[25] Zob. *Ministerstwo Edukacji Narodowej o sieci szkół*, Biblioteczka reformy 2, Warszawa 1998, s. 8.

W oświacie sądzi się, że niekorzystny wpływ na realizację omawianej edukacji mają: rotacja nauczycieli tego przedmiotu; prowadzenie zajęć przez przypadkowych nauczycieli nie posiadających kwalifikacji z tego zakresu; niski poziom bazy materiałowo-technicznej; wspomniana wcześniej ciągła modyfikacja programów oraz brak środków na prowadzenie zajęć praktycznych i rozbudowę bazy. Jednak mimo tych trudności są organizowane różnego rodzaju obozy, imprezy sportowo-obronne, które mają charakter czynnego wypoczynku młodzieży szkolnej. Ukierunkowane są one na pogłębianie teoretycznych wiadomości oraz praktycznych umiejętności młodzieży. Głównym organizatorem obozów są kuratoria oświaty.

Od wielu lat największą popularnością cieszą się zawody strzeleckie o „Srebrne muszkiety" i zawody „Sprawni jak żołnierze", które skupiają wokół siebie znaczną grupę zainteresowanych. Celem zawodów jest popularyzacja sportów obronnych. Poprzez aktywne uczestnictwo w zawodach młodzież podwyższa swoje kwalifikacje z zakresu sprawności fizycznej, strzelectwa oraz udzielania pierwszej pomocy. Ponadto organizowane są gry dydaktyczne (np. „Postępowanie ratownika w miejscu wypadku")[26], różnego rodzaju turnieje, konkursy, między innymi: konkursy marynistyczne, szkolnych drużyn sanitarnych w zakresie udzielenia pierwszej pomocy przedmedycznej, Ogólnopolski Młodzieżowy Turniej Sprawnościowo-Obronny (OMTSO)[27]. Tego rodzaju formy organizacyjne ułatwiają obywatelską edukację, poszerzają zakres wiedzy, pozwalają doskonalić umiejętności oraz przygotowują do obrony kraju. Jednocześnie dają możliwość sprawdzenia się i umożliwiają doskonalenie własnych umiejętności.

Dostrzega się potrzebę ścisłego współdziałania szkół z organizacjami, których zakres statutowej działalności jest zbieżny z edukacją na rzecz bezpieczeństwa.

Wydaje się, że pedagogiczną podstawą działalności stowarzyszeń i organizacji społecznych są następujące zasady:

1. Wychowania przez działalność na rzecz społeczeństwa, aktywne uczestnictwo w „życiu państwa"– koncentruje się ona na tych sprawach i zadaniach, z którymi stykamy się na co dzień, wobec których należy zająć patriotyczną, aktywną postawę;

2. Rozwijania umiejętności niezbędnych w chwilach niebezpieczeństwa i różnych zagrożeń;

3. Poczucia obowiązku, inicjatywy i aktywności oraz współodpowiedzialności za środowisko oraz bezpieczeństwo własne i innych;

4. Aktywnego uczestnictwa instruktorów, organizatorów, stowarzyszeń i organizacji w życiu społecznym, w promowaniu spraw potrzebnych i niezbędnych dla bezpieczeństwa kraju.

Jako kryterium oceny roli edukacyjnej stowarzyszeń społecznych w systemie obronnym państwa warto wymienić: kształtowanie świadomości obywatelskiej i patriotycznych postaw; przygotowanie przedpoborowych i poborowych w zakre-

[26] T. Mazerant-Puto, *Gra symulacyjna lekcji powtórzeniowej na temat „Postępowanie ratownika w miejscu wypadku"*, „Przysposobienie Obronne – Obrona Cywilna w Szkole" 1998, nr 1, s. 26 – 29.

[27] Pierwszy turniej został przeprowadzony w 1999 r. Głównym organizatorem turnieju był Departament Społeczno-Wychowawczy MON wraz z Wojskowym Stowarzyszeniem „Sport – Turystyka – Obronność".

sie szkolenia przydatnego w obronie cywilnej i służbie wojskowej; rozwijanie tężyzny fizycznej; kreowanie i promowanie umiejętności organizatorskich; rozbudowa i utrzymanie bazy stanowiącej naturalne zaplecze i wsparcie obronności państwa oraz propagowanie problematyki obronnej w społeczeństwie.

Wiele stowarzyszeń i fundacji deklaruje w swoich statutach cele, które dotyczą udzielania pomocy poszkodowanym, szeroko rozumianego ratownictwa, obrony przed zagrożeniami. Podobne cele ma także wiele organizacji kościelnych. Te działają jednak na innej podstawie prawnej, a mianowicie na ustawach o stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych. Działalność tych organizacji opiera się głównie na wolontariuszach, którzy kierują się dobrem innych ludzi, robieniem czegoś pożytecznego dla kraju (regionu, miejscowości, w której mieszkają). Ich udział jest szczególnie widoczny w społecznościach lokalnych.

Trudno byłoby wymienić wszystkie organizacje zdolne do działalności w sytuacjach zagrożeń, które prowadzą działalność edukacyjną w zakresie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Niemniej jednak należałoby wymienić najważniejsze z nich:

- Polski Czerwony Krzyż (PCK);
- Związek Harcerstwa Polskiego (ZHP);
- Ochotnicza Straż Pożarna (OSP);
- Caritas Polska;
- Polska Akcja Humanitarna;
- Aeroklub RP;
- Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR);
- Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR);
- Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR);
- Polski Związek Krótkofalowców (PZK);
- Towarzystwo Wiedzy Obronnej (TWO);
- Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej (ZHR) oraz szereg mniejszych organizacji skupionych wraz z nim w Federacji Harcerstwa Polskiego;
- Związek Strzelecki „Strzelec" Organizacja Społeczno-Wychowawcza (ZS „Strzelec" OSW);
- Związek Towarzystw Gimnastycznych „Sokół" (ZTG „Sokół") w Polsce;
- stowarzyszenia i kluby survivalowe.

W czasie kryzysu, to właśnie lokalne inicjatywy pozarządowe są pierwszymi i jedynymi wręcz optymalnie działającymi źródłami obrony oraz ochrony i pomocy, zarówno ratowniczej, jak też humanitarnej i socjalnej. Ich podejmowanie jest dostrzegane przez administrację państwa i często wspierane – także finansowo i materialnie.

Dużego znaczenia w propagowaniu spraw dotyczących bezpieczeństwa nabiera działalność informacyjno-edukacyjna prowadzona przez media[28]. Dostęp do nich dużego gremium społeczeństwa daje możliwość niesienia pomocy, między innymi

[28] Szerzej J. S. Kardas, *Środki masowego przekazu wobec zagrożeń*, [w:] *Wokół zagrożeń. Studia i materiały*, red. J. S. Kardas, AON, Warszawa 1999, s. 32 – 37.

przez informowanie o skali i miejscu występujących zagrożeń, gdzie znajdują się tereny zagrożone, jak dokonać ewakuacji, jak udzielić pierwszej pomocy zarówno sobie, jak i osobom poszkodowanym, co należy uczynić w razie zagrożenia życia i mienia.

Środki masowego przekazu mogą być wykorzystywane w celach informacyjnych, edukacyjnych, reklamowych, rozrywkowych itp. Ta wielość celów wiąże się z tym, że media mogą w szerokim zakresie wpływać na zachowania ludzi, postawy i preferencje. Obecnie głównym źródłem informacji o świecie jest dla znacznej części społeczeństwa telewizja. Jak podaje S. Hamlin[29] 77 proc. Amerykanów czerpie 90 proc. informacji z telewizji, zaś dla 47 proc. telewizja stała się jedynym źródłem informacji. Podobnie jest w Polsce. Według ostatnich badań OBOP, *Wiadomości* są podstawowym źródłem informacji dla ponad dwóch trzecich dorosłych, średnio ogląda je codziennie 40 – 45 proc. Polaków[30].

Cała sfera komunikowania się w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń oraz działalność w ramach public relations[31] jest bardzo istotna nie tylko pod względem społecznym, ale również moralnym, gdzie niesienie pomocy innym ludziom powinno być priorytetowym zadaniem każdej instytucji, w tym również mass mediów.

Popularyzacja zagadnień wojskowo-obronnych w mediach jest oceniana niezbyt pochlebnie. O ile jeszcze telewizja w miarę wystarczająco przedstawia treści związane z bezpieczeństwem państwa, o tyle prasa i radio nie wykorzystują swoich możliwości w kreowaniu kwestii bezpieczeństwa. W ograniczonym zakresie wyposażają w odpowiedni zasób wiadomości z tej dziedziny. Osiągająca największe uznanie ankietowanych telewizja, pozostawała dla większości badanych medium, które nie potrafi umiejętnie zgromadzić większej widowni wokół programów poświęconych zagadnieniom bezpieczeństwa. Być może opinia ta była skutkiem tego, że wojskowe programy telewizyjne są często sztampowe i rutyniarskie. Brak zainteresowania tą problematyką, może oznaczać pewną nieufność słuchaczy do przedstawianych treści.

W rankingu audycji telewizyjnych pierwsze miejsce zajmują programy dotyczące historii i tradycji oręża polskiego, zaś materiały odnoszące się do współczesnego bezpieczeństwa, świadczenia usług dla kraju, zyskiwały małe uznanie. Należy przy tym zaznaczyć, że Polacy na ogół unikają angażowania się w problemy bezpieczeństwa. Prawdopodobnie ten niekiedy powierzchowny stosunek do problemów obronności państwa, jest następstwem sytuacji ekonomicznej przeciętnego obywatela. W związku z powyższym sądzi się, że media, poza informacją i oceną,

---

[29] Zob. S. Hamlin, *Jak mówić, żeby nas słuchali*, Warszawa 1994.

[30] „Gazeta Wyborcza" z 25 czerwca 1996 r.

[31] Zob. W. Budzyński, *Public relations. Zarządzanie reputacją firmy*, Warszawa 1999, s. 11. Przyjęto za autorem, iż **public relations** to planowa, ciągła i prowadzona z uwzględnieniem wyników systematycznych badań działalność, polegająca na przekazywaniu przez instytucje (przedsiębiorstwo) specjalnie przygotowanych w różnej formie informacji w celu stworzenia w podmiotowym otoczeniu tej instytucji jej pożądanego obrazu, pozwalającego na lepsze zintegrowanie się z tym otoczeniem oraz ułatwiającego realizację podstawowych celów instytucji. Działalność ta może być prowadzona także przez inne organizacje, w tym nie nastawione na osiąganie zysku. W naszym przypadku działalność ta powinna być nastawiona na edukację społeczeństwa z zakresu ochrony i obrony.

powinny również angażować się w proces edukacji społeczeństwa. Edukacja ta powinna mieć na celu między innymi: wykształcenie odpowiednich zachowań człowieka w razie niebezpieczeństwa; uświadomienie społeczeństwu potrzeby wzajemnej pomocy oraz dokonywania świadczeń na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Telewizja jest najbardziej skutecznym nośnikiem informacji oraz czynnikiem kształtowania opinii społecznej młodych ludzi. Możliwości jej totalnego oddziaływania na kształtowanie struktur poznawczych człowieka są niezmiernie duże. Właściwie wykorzystane, mogą spełnić niezastąpioną rolę w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych w czasie pokoju i wojny. Pełna informacja o tym, co się dzieje w czasie kryzysu, wpływa zawsze pozytywniej na zachowanie odbiorcy, niż błędna informacja albo jej brak. Ta ostatnia staje się zagrożeniem nie tylko dla spokoju społecznego, ale również dla działalności obronno-ochronnej państwa.

Za pomocą mediów można opanować emocje społeczne, wskazać właściwe zachowania ludzi i negować złe postępowanie, dlatego też mass media w swojej działalności powinny się kierować dobrem społecznym i interesem państwa. Dlatego też wyprzedzająca edukacja z zakresu bezpieczeństwa prowadzona w mediach, informacje o prognozie zagrożeń, sposobach i czasie prowadzenia różnych akcji, jest niezmiernie ważna zarówno w czasie pokoju, jak i wojny.

W świetle przeprowadzonych badań w latach 1997 – 2001 i analizy uzyskanych wyników, można naświetlić niektóre kierunki zmian w edukacji na rzecz bezpieczeństwa. Oto one:

– przybliżenie tematyki kształcenia obronnego kierowniczych kadr administracji publicznej do praktycznego działania (w zakresie wykonywania zadań obronnych) na zajmowanym stanowisku służbowym;

– zawarcie problematyki bezpieczeństwa kraju w programach nauczania na wszystkich szczeblach edukacji, począwszy od szkoły podstawowej do studiów wyższych;

– systematyczne promowanie programów „klas przysposobienia wojskowego", obozów i sportów obronnych;

– na stanowiskach nauczycieli przedmiotów poruszających problematykę szeroko rozumianego bezpieczeństwa oraz instruktorów stowarzyszeń i organizacji społecznych zatrudniać osoby wysoko wykwalifikowane, posiadające nie tylko kompetencje specjalistyczne, ale również dydaktyczne i psychologiczne;

– dążenie do ograniczenia wielości różnorodnych, a w efekcie niespójnych, porozumień, umów, zarządzeń w sprawach obronności i wprowadzenie w ich miejsce postanowień ustawowych o wymiarze prognostycznym;

– zagwarantowanie uczącym się w szkołach różnych typów spiralnego kształcenia powracającego, by mogli doskonalić umiejętności w sytuacjach zagrożenia i kryzysu;

– powołanie instytucji koordynatora, która formułowałaby założenia programowe, ustalała kierunki edukacji, a także stymulowała i gromadziła informacje potrzebne do podejmowania działań doskonalących;

– utrwalanie osobistej odpowiedzialność za bezpieczeństwo kraju przez działalność oświatową, stowarzyszeń i organizacji społecznych, środków masowego przekazu;

– wspomaganie działalności proobronnej organizacji i stowarzyszeń społecznych;

– dążenie do pełnego informowania społeczeństwa i aktywnej promocji zagadnień obronnych.

Należy dodać, że zasadniczym warunkiem powodzenia wszelkich zmian będą jasno określone kompetencje wszystkich instytucji, organów i służb, wspomagane czytelnymi procedurami prawno-legislacyjnymi. Istnieje również potrzeba konstruktywnego wsparcia działań na rzecz bezpieczeństwa przez polityków, instytucje, stowarzyszenia, organizacje społeczne i środki masowego przekazu, aby zrealizować cel utworzenia i osiągnięcia wysokiej sprawności systemu edukacji na rzecz bezpieczeństwa, system obronny bowiem, którego fundamentem jest psychologiczne i obronne przygotowanie społeczeństwa[32], nie może istnieć bez jasno określonego prawa i abstrahować od społecznego zaangażowania w sprawy obronności państwa.

[32] Na ten temat zob.: K. Nożko, *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*, Warszawa 1994; J. Kunikowski, *Dowódcze i wychowawcze przygotowanie w systemie obronnym RP...*; R. Stępień, *Współczesne problemy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1996; B. Balcerowicz, *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997; *O edukacji obronnej. Studia i materiały*, red. J. S. Kardas, AON, Warszawa 1997; R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna Polski na progu XXI w.*, Warszawa 1998; *Edukacja obronna młodzieży na przełomie wieków*, red. R. Stępień, R. W. Wroński, Kraków 1999; J. S. Kardas, *Wyższe kursy obronne...* wyd. cyt.

7. PLANOWANIE REZERW PAŃSTWOWYCH I ZAPASÓW OBOWIĄZKOWYCH PALIW

7.1. WPROWADZENIE

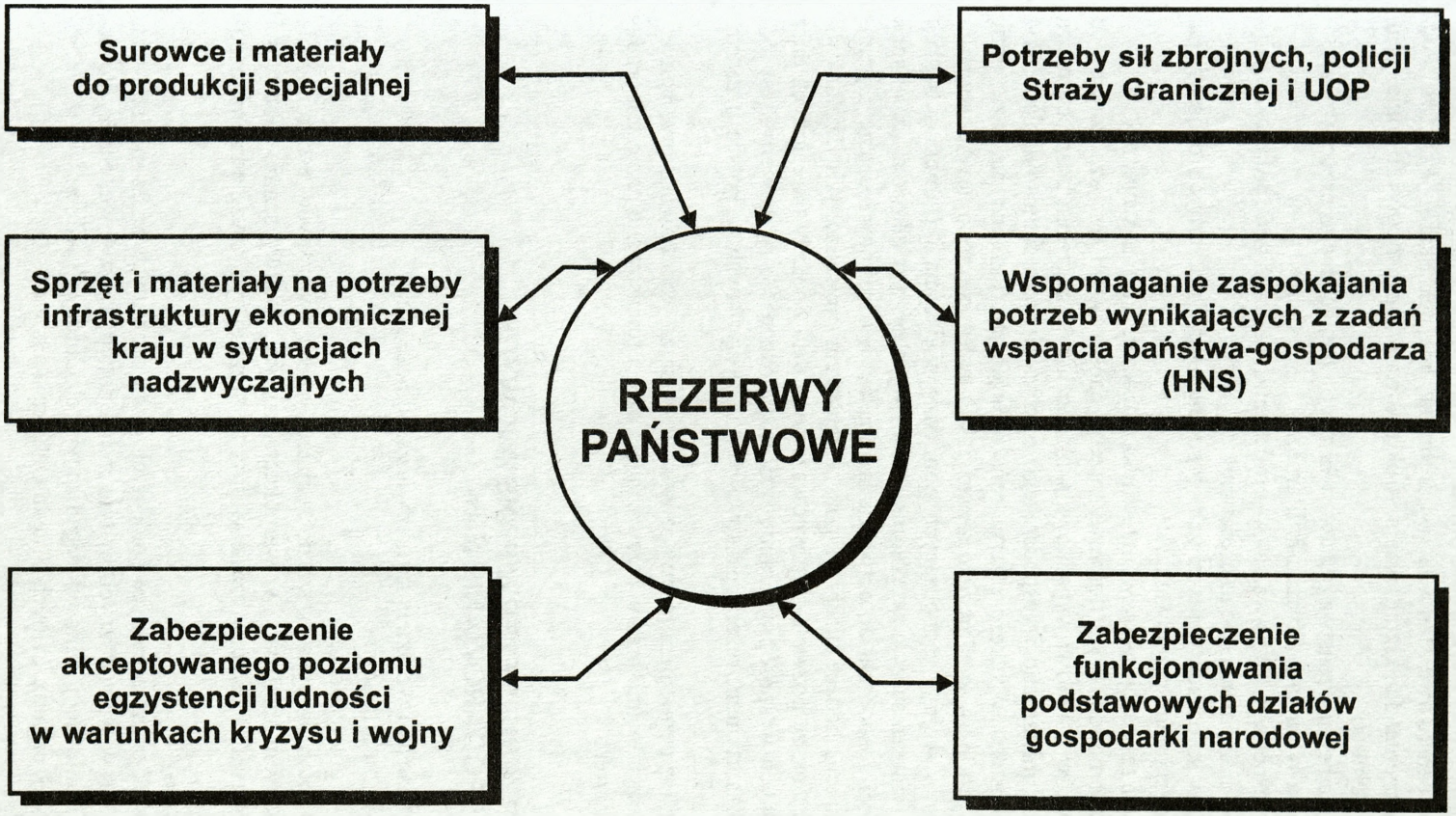
Skuteczna realizacja zadań gospodarczo-obronnych w warunkach kryzysów (w szczególności polityczno-militarnych) i wojny, wymaga utrzymywania przez państwo stosownego (zarówno pod względem asortymentowym, jak i ilościowym) poziomu rezerw państwowych. Ich rola w kompleksie zadań realizowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa jest niezwykle istotna. Rezerwy państwowe mogą być wykorzystywane zarówno w czasie pokoju (kryzysy o charakterze niemilitarnym), jak i w okresie kryzysu polityczno-militarnego i wojny. Stanowią one ważne ogniwo w procesie zaspokajania najpilniejszych potrzeb sił zbrojnych, sił resortu spraw wewnętrznych i administracji, UOP, gospodarki narodowej i ludności, szczególnie w początkowym okresie wojny (rys. 7.1.).

Do 1996 r. w Polsce brakowało rozwiązań systemowych, które regulowałyby tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych. Organy rządowe, zobowiązane do gospodarowania rezerwami państwowymi, napotykały na dwie zasadnicze bariery: brak regulacji organizacyjno-prawnych oraz możliwości finansowych państwa. Tworzyły one szczególny splot warunkujący (utrudniający) realizację podejmowanych działań.

Zasady tworzenia i utrzymywania rezerw państwowych były wówczas określone Uchwałą nr 168 Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1989 r. *w sprawie zasad tworzenia rezerw państwowych i gospodarowania tymi rezerwami* [M. P. nr 41, poz. 329, z późn. zm.]. Był to akt prawny niskiej rangi, co nie pozwalało na zaangażowanie w tak ważne przedsięwzięcie podmiotów, które nie podlegały Radzie Ministrów (np.: przedsiębiorców).

Bariera braku regulacji organizacyjno-prawnych została przełamana 26 października 1996 r., kiedy to weszła w życie ustawa o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw[1]. Ustawa określa zasady tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi, a także tworzenia, utrzymywania i finansowania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, węgla kamiennego i gazu ziemnego. Ustawa ta wraz z aktami prawnymi wykonawczymi stworzyła podstawy do wprowadzenia nowoczesnych rozwiązań w tej sferze.

[1] Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw* [DzU nr 90, poz. 404 z późn. zm.]. Dalej cyt.: *Ustawa o rezerwach państwowych...*



Oprac. P. G.

Rys. 7. 1. Znaczenie rezerw państwowych w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny

Rezerwy państwowe stanowią wyodrębniony majątek Skarbu Państwa. Podstawowe znaczenie dla kształtowania struktury rezerw państwowych mają m.in. następujące czynniki:

- strategia bezpieczeństwa państwa własnego i potencjalnego przeciwnika;
- aktualna sytuacja polityczno-militarna;
- stan gospodarki państwa, a w odniesieniu do zagrożeń polityczno-militarnych – również potencjalnego przeciwnika;
- udział w sojuszach politycznych, gospodarczych i militarnych państwa, jak też jego potencjalnego przeciwnika;
- aktualne tendencje w rozwoju techniki wojskowej i sztuki wojennej.

Zakres asortymentowy i ilościowy rezerw państwowych jest uzależniony od wielu czynników i stanowi wypadkową skali możliwych zagrożeń bezpieczeństwa politycznego, militarnego i gospodarczego oraz możliwości finansowania rezerw z budżetu państwa. Wielkość rezerw państwowych jest ustalana na bazie praw ekonomicznych, z uwzględnieniem różnic (jakich należy się spodziewać w warunkach kryzysu i wojny) zachodzących pomiędzy wielkością i rytmem produkcji danego asortymentu surowców, półproduktów i wyrobów a wielkością konsumpcji oraz zdolności gospodarki do odtwarzania zapasów w określonym czasie. Ograniczenia produkcji, będące dla przykładu następstwem prowadzonych działań wojennych, nie zawsze pozwolą na równoważenie popytu i podaży określonych dóbr konsumpcyjnych w sposób naturalny, właściwy gospodarce rynkowej okresu pokojowego. (Asortyment rezerw państwowych utrzymywanych w Polsce przedstawiono na rys. 7.2).

Istotnym uzupełnieniem rezerw państwowych są zapasy obowiązkowe paliw – tworzone, utrzymywane oraz w przeważającej części finansowane przez ich producentów i importerów.

7.2. TWORZENIE REZERW PAŃSTWOWYCH I GOSPODAROWANIE NIMI

Rezerwy państwowe dzielą się na dwie zasadnicze grupy:

1) rezerwy mobilizacyjne;
2) rezerwy gospodarcze.

Rezerwy mobilizacyjne służą do realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa w warunkach kryzysu, podwyższania gotowości obronnej państwa, a także w czasie wojny, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb:

- sił zbrojnych;
- jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w tym m.in.: policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i jednostek organizacyjnych Obrony Cywilnej;
- jednostek organizacyjnych Urzędu Ochrony Państwa.

Oprac. P. G.

Rys. 7. 2. Asortyment rezerw państwowych

Rezerwy gospodarcze służą w szczególności do zaspokajania podstawowych surowcowych, materiałowych i paliwowych potrzeb gospodarki narodowej oraz utrzymania ciągłości zaopatrywania ludności kraju w podstawowe produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, środki farmaceutyczne i materiały medyczne w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. W warunkach pokoju rezerwy gospodarcze służą do eliminowania lub łagodzenia zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych.

W ramach rezerw gospodarczych wyodrębnia się stany zastrzeżone dla celów mobilizacyjnych. Rozumie się przez to część rezerw gospodarczych, utworzonych i utrzymywanych do celów mobilizacyjnych jednostek organizacyjnych podległych ministrom właściwym do spraw: obrony narodowej (siły zbrojne RP) i spraw wewnętrznych (w tym m.in.: policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej) i jednostek organizacyjnych Obrony Cywilnej oraz Urzędu Ochrony Państwa.

Miernikiem wystarczalności rezerw gospodarczych jest poziom zaspokajania potrzeb ogólnogospodarczych i gospodarczo-obronnych, wyrażony „dniami spożycia" bądź „dniami zużycia produkcyjnego". W państwach wysoko rozwiniętych, za optymalną przyjmuje się wielkość rezerw strategicznych zabezpieczających produkcję określonego asortymentu dóbr o szeroko rozumianym znaczeniu obronnym przez okres od 3 do 9 miesięcy[2].

Analogicznie miernikiem wystarczalności rezerw mobilizacyjnych jest poziom zaspokojenia potrzeb mobilizacyjnych sił zbrojnych oraz jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i szefa Urzędu Ochrony Państwa. Pożądana wielkość oraz asortyment rezerw mobilizacyjnych powinny stanowić uzupełnienie zapasów wojskowych oraz istniejącej infrastruktury ekonomiczno-obronnej do poziomu zapewniającego prowadzenie działań bojowych w okresie początkowych 30 dni wojny. W praktyce wielkość rezerw państwowych nie zawsze w pełni pokrywa rzeczywiste potrzeby.

Organami uprawnionymi do tworzenia rezerw mobilizacyjnych są ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, prezesi (Agencji Rynku Rolnego, Agencji Rezerw Materiałowych, Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych) i wojewodowie, działający – każdy w sferze swoich uprawnień statutowych – w zakresie rzeczowym i ilościowym, niezbędnym do realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa.

Organami uprawnionymi do tworzenia rezerw gospodarczych są:

– minister właściwy do spraw gospodarki – w zakresie rezerw surowców, materiałów i paliw;

– minister właściwy do spraw zdrowia – w zakresie rezerw środków farmaceutycznych, materiałów medycznych, aparatury i sprzętu medycznego;

– prezes Agencji Rynku Rolnego – w zakresie rezerw produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych.

[2] Po upadku systemu komunistycznego większość krajów Europy Zachodniej zmniejszyła stany rezerw państwowych, nie schodząc jednak poniżej poziomu 3-miesięcznego zabezpieczenia potrzeb (przykład: Dania zmniejszyła stan rezerw strategicznych z 9-miesięcznego na 3-miesięczne zabezpieczenie potrzeb).

Rada Ministrów może zobowiązać do tworzenia rezerw gospodarczych również innych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów, określając asortyment rezerw niezbędny do utworzenia w określonej sytuacji kryzysowej[3].

Zadania w zakresie gospodarowania rezerwami realizują (tab. 7.1):

- Agencja Rynku Rolnego (ARR);
- Agencja Rezerw Materiałowych (ARM);
- Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych (ARAS).

Do zadań Agencji Rynku Rolnego należy:

1. Realizacja interwencyjnej polityki rolnej państwa w celu stabilizacji rynku produktów rolnych i żywnościowych oraz ochrony dochodów uzyskiwanych z rolnictwa poprzez:

a) interwencyjny zakup i sprzedaż produktów rolnych oraz ich przetworów na rynku krajowym i rynkach zagranicznych;

b) gromadzenie i gospodarowanie państwowymi rezerwami produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych w ramach określonych zadań oraz przeznaczonych na ten cel środków finansowych;

c) udzielanie poręczeń kredytów, z wyjątkiem kredytów inwestycyjnych – przedsiębiorcom realizującym zadania zlecone przez Agencję.

2. Analizowanie rynków produktów rolnych i żywnościowych.

3. Przedstawianie Radzie Ministrów:

a) propozycji regulacji organizacyjno-prawnych w zakresie funkcjonowania rynku podstawowych produktów rolnych i żywnościowych;

b) w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki – propozycji dotyczących regulacji handlu zagranicznego w zakresie produktów będących przedmiotem działalności interwencyjnej Agencji;

c) inicjatyw i udziału w działaniach organizacyjnych mających na celu rozwój rynku produktów rolnych i żywnościowych.

4. Realizacja innych zadań związanych z organizowaniem i funkcjonowaniem rynku produktów rolnych i żywnościowych, powierzonych przez Radę Ministrów.

Do zadań Agencji Rezerw Materiałowych należy:

1. Tworzenie rezerw gospodarczych surowców, materiałów i paliw oraz gospodarowanie tymi rezerwami.

2. Tworzenie rezerw mobilizacyjnych w zakresie działalności określonej w statucie.

3. Podejmowanie decyzji o zwolnieniu określonych w ustawie rezerw w zakresie upoważnień wynikających z przepisów wykonawczych do ustawy.

4. Prowadzenie rejestru podmiotów obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych.

---

[3] Na przykład: w warunkach zagrożenia wojennego i wojny może wystąpić konieczność utworzenia nie określonych ustawowo rezerw podstawowych środków higieny (mydła, proszku do prania), a także koców, pledów, namiotów lub piecyków ogrzewczych, umożliwiających spalanie każdego paliwa. Artykuły te mogą okazać się niezbędne dla przetrwania ludności, szczególnie w warunkach zimowych, w sytuacji utraty dachu nad głową w wyniku prowadzonych działań zbrojnych.

Tabela 7.1

AGENCJE REZERW PAŃSTWOWYCH

Nazwa	Właściwość	Podległość	Organ wykonawczy i zarządzający		Osobowość prawna	Podstawa prawna działania
			Nazwa	Powołany i odwoływany przez:		
Agencja Rynku Rolnego	Rezerwy produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych	Ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych	Prezes	Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rynków rolnych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych	posiada	- Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 r. *o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego* [DzU nr 39, poz. 223 z późn. zm.] - Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1996 r. *w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego* [DzU nr 138, poz. 641 z późn. zm.]
Agencja Rezerw Materiałowych	Rezerwy surowców, materiałów i paliw	Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki	Prezes	Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki	posiada	- Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych i zapasach obowiązkowych paliw* [DzU Nr 90, poz. 404 z późn. zm.] - Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 25 listopada 1996 r. *w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych* [DzU nr 144, poz. 666]
Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych	Rezerwy leków i materiałów medycznych oraz artykułów sanitarnych	Ministrowi właściwemu do spraw zdrowia	Prezes	Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia	posiada	- Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych i zapasach obowiązkowych paliw* [DzU nr 90, poz. 404 z późn. zm.] - Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 grudnia 1996 r. *w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych* [DzU z 1997 r. nr 6, poz. 36]

5. Prowadzenie działalności kontrolnej w stosunku do przedsiębiorców, na których zostały nałożone obowiązki w zakresie magazynowania i utrzymywania rezerw.

6. Prowadzenie działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych, węgla kamiennego i gazu ziemnego w granicach upoważnień wynikających z ustawy.

7. Nakładanie kar za naruszenie obowiązków w zakresie tworzenia i utrzymywania rezerw oraz zapasów obowiązkowych paliw przez podmioty obowiązane do ich tworzenia, magazynowania i utrzymywania.

W wykonaniu zadań statutowych Agencja:

a) dokonuje zakupu surowców, materiałów oraz paliw na cele rezerw;

b) dokonuje sprzedaży surowców, materiałów oraz paliw związanej z wymianą, odświeżaniem, zwolnieniami zwrotnymi oraz restrukturyzacją rezerw;

c) przechowuje rezerwy w magazynach własnych i obcych;

d) prowadzi własne składnice i magazyny;

e) zagospodarowuje wolne powierzchnie magazynowe;

f) zawiera umowy cywilnoprawne z przedsiębiorcami na zadania zlecone w zakresie magazynowania rezerw.

W związku z prowadzoną działalnością gospodarczą Agencja może nawiązywać kontakty międzynarodowe z poszanowaniem norm prawa międzynarodowego, praw obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej i prawa ojczystego współpracujących podmiotów zagranicznych.

Do zadań Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych należy:

1. Ustalanie projektów rocznych i wieloletnich planów rzeczowych i finansowych rezerw mobilizacyjnych i gospodarczych.

2. Gromadzenie rezerw, lokalizacja ich zgodnie z planami obronnymi opracowywanymi przez upoważnione organy oraz zabezpieczenie odpowiedniej jakości w czasie przechowywania.

3. Przechowywanie rezerw w magazynach własnych i obcych.

4. Wymiana (rotacja) rezerw.

5. Utrzymywanie rezerw w stałej gotowości do natychmiastowego użycia.

6. Sprzedaż i zakupy odtworzeniowe rezerw.

7. Prowadzenie zbiorczej ewidencji rezerw i sprawozdawczości zgodnie z obowiązującymi przepisami.

8. Nadzór i kontrola nad działalnością oddziałów terenowych Agencji.

9. Kontrola przechowywanych rezerw w magazynach własnych i obcych.

10. Wykonywanie innych zadań w zakresie rezerw leków i materiałów medycznych, w tym artykułów sanitarnych, zleconych przez ministra właściwego do spraw zdrowia.

Minister właściwy do spraw gospodarki koordynuje wykonywanie zadań w zakresie rezerw państwowych przez agencje: Rynku Rolnego, Rezerw Artykułów Sanitarnych oraz Rezerw Materiałowych[4].

[4] Zob.: *Ustawa o rezerwach państwowych...*

Do zakresu koordynacji należy w szczególności:

– opracowywanie zbiorczych projektów planów rzeczowych i finansowych tworzenia rezerw oraz przedkładanie ich do zatwierdzenia Radzie Ministrów;

– sprawowanie funkcji kontrolnej w stosunku do ARM, ARAS i ARR bez naruszania uprawnień innych organów kontrolnych (np.: Najwyższej Izby Kontroli);

– inicjowanie przedsięwzięć inwestycyjnych na potrzeby rezerw;

– przedstawianie Radzie Ministrów informacji o stanie i wykorzystaniu rezerw.

Organy uprawnione do tworzenia rezerw państwowych mobilizacyjnych i gospodarczych opracowują projekty rocznych planów rzeczowych i finansowych tworzenia rezerw oraz gospodarowania nimi i przedstawiają je ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, w terminach wynikających z opracowywania projektu budżetu państwa. W części rzeczowej projektów planów ustala się listę towarową, grupy asortymentowe, wielkość i zmiany ilościowe poszczególnych rodzajów rezerw.

W części finansowej ustala się wysokość i źródła środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów tworzenia i gospodarowania rezerwami oraz – w układzie rodzajowym – wydatki związane z gospodarowaniem rezerwami na pokrycie:

– przyrostu i zmiany struktury rezerw zgodnie z ustaleniami planów tworzenia rezerw;

– kosztów utrzymywania i magazynowania rezerw;

– kosztów wymiany rezerw;

– nakładów inwestycyjnych związanych z budową i modernizacją infrastruktury technicznej utrzymywania rezerw.

Roczne plany dotyczące wielkości rezerw mobilizacyjnych oraz stanów zastrzeżonych w rezerwach gospodarczych organy uprawnione do tworzenia tych rezerw ustalają w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw obrony narodowej, spraw wewnętrznych oraz szefem Urzędu Ochrony Państwa.

Organy uprawnione do tworzenia rezerw państwowych mobilizacyjnych i gospodarczych nakładają na przedsiębiorców zadania i obowiązki w zakresie magazynowania rezerw, ich wymiany, konserwacji oraz utrzymywania odpowiedniego poziomu ilościowego i jakościowego rezerw. Realizacja zadań i obowiązków w tym zakresie przez przedsiębiorców jest odpłatna, na warunkach określonych w umowach cywilnoprawnych zawartych między tymi przedsiębiorcami a organami uprawnionymi do nakładania zadań w tym zakresie.

Ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i wojewodowie mogą również przekazywać poszczególne sprawy związane z zawieraniem umów z przedsiębiorcami Agencji Rezerw Materiałowych lub Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych.

7.3. FINANSOWANIE REZERW

Wydatki związane z gospodarowaniem rezerwami pokrywa się ze środków budżetu państwa. Środki te są przeznaczone na pokrycie przyrostu i – zgodnie z ustaleniami planów tworzenia rezerw – zmiany ich struktury, kosztów ich utrzymywania, magazynowania, wymiany, a także nakładów inwestycyjnych związanych z budową i modernizacją infrastruktury technicznej.

Roczne limity wydatków na tworzenie rezerw państwowych i gospodarowanie tymi rezerwami, ustala się na podstawie zbiorczych projektów planów rzeczowych i finansowych opracowywanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Środki budżetowe na tworzenie rezerw państwowych i gospodarowanie nimi, w wysokości według ustalonych limitów, dysponenci części budżetowych ujmują odpowiednio w swoich projektach budżetu.

Dysponentami części budżetowych w sferze rezerw państwowych są:

– *w części 20*: minister gospodarki[5];

– *w części 35*: minister rolnictwa i rozwoju wsi (właściwy również do spraw rynków rolnych)[6];

– *w części 46*: minister zdrowia[7].

Zadania rzeczowe dotyczące rezerw państwowych, nakładane na przedsiębiorców w zakresie gospodarowania nimi, ustalają organy tworzące te rezerwy. W przypadku rezerw mobilizacyjnych oraz stanów zastrzeżonych w rezerwach gospodarczych, zadania w tym zakresie ustala się odpowiednio w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw obrony narodowej, spraw wewnętrznych oraz szefem Urzędu Ochrony Państwa.

Agencja Rynku Rolnego prowadzi samodzielną gospodarkę finansową i ewidencję księgową, odrębnie dla gospodarki rezerwami państwowymi gospodarczymi oraz dla działalności interwencyjnej na rynku produktów rolnych i żywnościowych, zgodnie z przepisami obowiązującymi osoby prawne i ustawą[8].

Agencja działa zgodnie z planem finansowym obejmującym rok obrachunkowy pokrywający się z rokiem kalendarzowym. Roczny plan finansowy Agencji ustala jej prezes w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa oraz finansów publicznych. Przychodami Agencji są dotacje budżetowe ustalane corocznie w ustawie budżetowej, wpływy z działalności gospodarczej, z kapitałów pieniężnych, darowizn oraz inne wpływy.

Przychody te Agencja przeznacza na:

---

[5] Zob.: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1999 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki* [DzU nr 96, poz. 1119 z późn. zm.].

[6] Zob.: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1999 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi* [DzU nr 91, poz. 1034 z późn. zm.].

[7] Zob.: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1999 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia* [DzU nr 91, poz. 1036 z późn. zm.].

[8] Zob.: Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 r. *o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego* [DzU z 1997 r., nr 142, poz. 951 – tekst jednolity].

1. Realizację interwencyjnej polityki rolnej państwa w celu stabilizacji rynku produktów rolnych i żywnościowych oraz ochrony dochodów uzyskiwanych z rolnictwa, w tym w szczególności:

a) interwencyjny zakup i sprzedaż produktów rolnych oraz ich przetworów na rynku krajowym i rynkach zagranicznych;

b) gromadzenie i gospodarowanie państwowymi rezerwami produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych w ramach określonych zadań oraz przeznaczonych na ten cel środków finansowych;

c) udzielanie poręczeń kredytów, z wyjątkiem kredytów inwestycyjnych, przedsiębiorcom realizującym zadania zlecone przez Agencję.

2. Funkcjonowanie Agencji.

ARR może również uzupełniać środki finansowe na wykonywanie powyższych zadań kredytami bankowymi i pożyczkami, jednakże po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Agencja Rezerw Materiałowych i Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych prowadzą samodzielną gospodarkę finansową w zakresie rezerw na podstawie rocznych planów finansowych. Przychodami tych agencji są dotacje budżetowe określane corocznie w ustawie budżetowej na utrzymanie i przyrost rezerw, wpływy uzyskiwane z obrotu rezerwami, wpływy ze sprzedaży usług magazynowych i innych, wpływy z tytułu lokat środków na rachunkach bankowych oraz inne wpływy.

Środki finansowe uzyskane z przychodów agencje przeznaczają na:

- finansowanie zmian wielkości i struktury rezerw;
- pokrycie kosztów utrzymania i wymiany rezerw;
- inwestycje;
- pokrycie kosztów funkcjonowania agencji.

Agencje zatrzymują całość nadwyżek środków finansowych uzyskiwanych w danym roku budżetowym na finansowanie działalności w zakresie rezerw w latach następnych. Mogą one również – za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych – zaciągać kredyty krótkoterminowe i długoterminowe w celu pełnego pokrycia wydatków. Od czynności cywilnoprawnych, których stroną są agencje, nie pobiera się opłaty skarbowej.

7.4. ZWALNIANIE REZERW

W przypadku zagrożenia realizacji szczególnie ważnych przedsięwzięć gospodarczych lub zadań na rzecz ministrów właściwych do spraw: obrony narodowej, spraw wewnętrznych oraz szefa Urzędu Ochrony Państwa – **rezerwy mobilizacyjne mogą być zwalniane** (tab. 7.2):

- na czas określony, z obowiązkiem ich zwrotu (zwolnienie zwrotne rezerw);
- bez obowiązku zwrotu (zwolnienie bezzwrotne rezerw).

Tabela 7.2

ZWOLNIENIA REZERW MOBILIZACYJNYCH

Typ zwolnienia	Warunki zwolnienia	Organ wydający decyzję	Organ z którym należy uzgodnić decyzję	Organ który należy powiadomić	Maksymalna ilość rezerw	Okres zwolnienia
Zwolnienie zwrotne	W przypadku zagrożenia realizacji szczególnie ważnych przedsięwzięć gospodarczych lub realizacji zadań na rzecz ministrów właściwych do spraw: obrony narodowej, wewnętrznych oraz szefa Urzędu Ochrony Państwa	Organ uprawniony do tworzenia danego asortymentu rezerw	Właściwy minister (kierownik urzędu centralnego)*	—	Do 30% stanu rezerw będących przedmiotem zwolnienia	Do 6 miesięcy (w przypadku przętu trwałego do 9 miesięcy)
Zwolnienie zwrotne – przesunięcie ustalonego terminu zwrotu	W przypadku powstania szczególnie ważnych okoliczności, uzasadniających przesunięcie ustalonego terminu zwrotu zwolnionych rezerw mobilizacyjnych	Na wniosek przedsiębiorcy – organ uprawniony do tworzenia danego asortymentu rezerw	—	Właściwy minister (kierownik urzędu centralnego)*	Jak wyżej	Przedłużenie terminu zwrotu do 3 miesięcy ponad ustalony termin
Zwolnienie zwrotne	W razie konieczności udzielenia zwolnienia zwrotnego rezerw mobilizacyjnych na okres powyżej 6 miesięcy (w przypadku sprzętu trwałego do 9 miesięcy) **lub** w ilości powyżej 30% stanu rezerw będących przedmiotem zwolnienia	Na wniosek zainteresowanej strony – prezes Rady Ministrów	Właściwy minister (kierownik urzędu centralnego)*	—	Powyżej 30% stanu rezerw będących przedmiotem zwolnienia	Powyżej 6 miesięcy (w przypadku sprzętu trwałego do 9 miesięcy)
Zwolnienie bezzwrotne	W razie konieczności dokonania nie planowanego zwolnienia bezzwrotnego rezerw mobilizacyjnych	Organ uprawniony do tworzenia danego asortymentu rezerw	Właściwy minister (kierownik urzędu centralnego)*	—	—	—
Zwolnienie rezerw mobilizacyjnych z pominięciem procedury uzgodnień	W przypadku zaistnienia zagrożenia życia ludzkiego oraz drastycznego pogorszenia się warunków bytowych ludności lub możliwości wystąpienia znacznych szkód i strat materialnych, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych	Prezes Rady Ministrów	—	—	—	—

* Dotyczy ministra właściwego do spraw obrony narodowej lub ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub szefa Urzędu Ochrony Państwa – w zakresie utrzymywanych na ich potrzeby ilości rezerw.

Zwolnienie z obowiązkiem zwrotu następuje na podstawie umowy pożyczki – gdy dotyczy to surowców, materiałów i wyrobów – bądź w formie umowy dzierżawy lub umowy najmu – gdy dotyczy to maszyn i urządzeń lub innego sprzętu trwałego użytku. Koszty związane z takim zwolnieniem ponosi przedsiębiorca, na rzecz którego dokonano zwolnienia zwrotnego rezerw mobilizacyjnych.

Zwolnienie bez obowiązku ich zwrotu następuje na podstawie umowy sprzedaży, po pozytywnym zaopiniowaniu przez organ, dla którego te rezerwy były utrzymywane[9]. Zwolnienia bez obowiązku zwrotu, wynikające z restrukturyzacji rezerw, są ujmowane w rocznych planach rzeczowych i finansowych tworzenia rezerw oraz gospodarowania nimi, tak więc nie wymagają one dodatkowego opiniowaniu przez organ, dla którego te rezerwy były utrzymywane.

W przypadku braku możliwości sprzedaży zbędnych składników majątku Skarbu Państwa stanowiących rezerwy mobilizacyjne, organy uprawnione do tworzenia tych rezerw, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, mogą wyrażać zgodę na nieodpłatne przekazywanie ich państwowym jednostkom organizacyjnym lub gminom na podstawie umów cywilnoprawnych.

W razie wystąpienia zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych, rezerwy gospodarcze mogą być zwalniane (zob. tab. 7.3) przedsiębiorcom lub innym jednostkom w drodze zawarcia stosownych umów.

Organy uprawnione do tworzenia rezerw gospodarczych mogą wykorzystywać te rezerwy (nie będące stanami zastrzeżonymi) do transakcji koniunkturalnych zarówno na rynku polskim, jak i na rynkach światowych (zob. tab. 7.3).

7.5. KONTROLA REZERW PAŃSTWOWYCH

Do kontroli rezerw państwowych są uprawnieni:

- minister właściwy do spraw gospodarki – w agencjach;
- organy tworzące rezerwy, każdy w zakresie swojego działania.
- Kontroli podlegają:
- właściwe wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na tworzenie i gospodarowanie rezerwami;
- zasady gospodarowania i dysponowania rezerwami;
- rozmieszczenie rezerw gospodarczych zastrzeżonych do celów mobilizacyjnych zgodnie z wnioskiem ministrów właściwych do spraw: obrony narodowej, wewnętrznych oraz szefa Urzędu Ochrony Państwa;
- przestrzeganie przepisów o ochronie tajemnicy państwowej.

O kontrolach w odniesieniu do rezerw mobilizacyjnych i stanów zastrzeżonych rezerw gospodarczych utrzymywanych na rzecz ministrów właściwych do spraw: obrony narodowej, wewnętrznych oraz szefa Urzędu Ochrony Państwa, organy uprawnione do kontroli informują ich odpowiednio, aby mogli (jeżeli widzą taką potrzebę) skierować swoich przedstawicieli do komisji kontrolnych.

[9] Odpowiednio: minister właściwy do spraw obrony narodowej lub minister właściwy do spraw wewnętrznych lub szef Urzędu Ochrony Państwa.

Tabela 7.3

ZWOLNIENIA REZERW GOSPODARCZYCH

Typ zwolnienia	Warunki zwolnienia	Organ wydający decyzję	Organ opiniujący	Organ który należy powiadomić	Uwagi	Okres zwolnienia
Zwolnienie rezerw gospodarczych nie będących stanami zastrzeżonymi	W razie wystąpienia zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych – przedsiębiorcom lub innym jednostkom w drodze zawarcia stosownych umów	Organ uprawniony do tworzenia danego asortymentu rezerw[1]	—	Minister właściwy do spraw gospodarki (w terminie 14 dni od podjęcia decyzji)[2]	Przy sprzedaży rezerw mogą być pobierane dodatkowe opłaty z tytułu kosztów zakupu, magazynowania i sprzedaży rezerw, stanowiące przychody Agencji	—
Wykorzystanie w transakcjach koniunkturalnych rezerw gospodarczych nie będących stanami zastrzeżonymi	Cele koniunkturalne	Organ uprawniony do tworzenia danego asortymentu rezerw[3]	—	—	—	—
Zwolnienie rezerw gospodarczych stanowiących stany zastrzeżone	W razie wystąpienia zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych	Na wniosek organu uprawnionego do tworzenia danego asortymentu rezerw – Prezes Rady Ministrów	Właściwy minister (kierownik urzędu centralnego)[4]	Właściwy minister (kierownik urzędu centralnego)	Decyzja o zwolnieniu określa przeznaczenie środków finansowych uzyskanych w wyniku zwolnienia	Decyzja o zwolnieniu określa termin i sposób odtworzenia rezerw

[1] Ministrowie właściwi do spraw gospodarki i zdrowia mogą upoważnić prezesów podlegających im agencji (odpowiednio: gospodarki – Agencja Rezerw Materiałowych oraz zdrowia – Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych) do podejmowania decyzji o zwolnieniu rezerw gospodarczych nie będących stanami zastrzeżonymi, na czas określony w formie decyzji.

[2] Z wyjątkiem prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, który z uwagi na bezpośrednią podległość w stosunku do ministra właściwego do spraw gospodarki, wnioskuje do ministra (a nie powiadamia go).

[3] Ministrowie właściwi do spraw gospodarki i zdrowia mogą upoważnić prezesów podlegających im agencji (zob. przypis 1) do podejmowania decyzji o wykorzystaniu rezerw gospodarczych nie będących stanami zastrzeżonymi do celów koniunkturalnych na czas określony w formie decyzji.

[4] Dotyczy ministra właściwego do spraw obrony narodowej lub ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub szefa Urzędu Ochrony Państwa – w zakresie utrzymywanych na ich potrzeby ilości rezerw.

7.6. TWORZENIE SYSTEMÓW INFORMATYCZNYCH O REZERWACH

Rezerwy mobilizacyjne są objęte badaniami statystycznymi[10], prowadzonymi przez Główny Urząd Statystyczny, na zasadach określonych w ustawie[11].

Minister właściwy do spraw gospodarki tworzy system informacyjny o rezerwach gospodarczych, który obejmuje zbieranie, gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących stanów i zmian ilościowych tych rezerw w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym, finansowym i terytorialnym.

Organy uprawnione do tworzenia rezerw gospodarczych przesyłają ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, w terminie do dnia 15 sierpnia za pierwsze półrocze oraz do dnia 15 marca za rok ubiegły, dane o:

- przedsiębiorcach przechowujących rezerwy;
- stanach ilościowych i wartościowych rezerw na początku okresu sprawozdawczego;
- ilości i wartości rezerw zakupionych;
- ilości i wartości rezerw zdjętych z ewidencji;
- przeszacowaniach wartości rezerw dokonanych w ciągu okresu sprawozdawczego;
- stanach ilościowych i wartościowych rezerw na koniec okresu sprawozdawczego;
- kosztach utrzymania rezerw;
- rozmieszczeniu rezerw na terytorium państwa.

Na podstawie powyższych danych minister właściwy do spraw gospodarki opracowuje i przedkłada prezesowi Rady Ministrów roczną informację na temat ruchu i stanów rezerw państwowych oraz ich rozmieszczenia w terminie do dnia 31 marca roku następnego. Informacja ta ma charakter tajny i jest przekazywana – w zakresie ich dotyczącym – ministrom właściwym do spraw: obrony narodowej, wewnętrznych, szefowi Urzędu Ochrony Państwa oraz prezesom agencji.

7.7. ZAPASY OBOWIĄZKOWE

7.7.1. Zapasy obowiązkowe paliw ciekłych

Rezerwy państwowe należy rozpatrywać w ścisłym powiązaniu z zapasami obowiązkowymi paliw. Podstawowa różnica pomiędzy nimi polega na tym, że rezerwy państwowe stanowią wyodrębniony majątek Skarbu Państwa, zaś zapasy obowiązkowe stanowią majątek podmiotów tworzących i utrzymujących te zapasy.

Producenci i importerzy, których roczna produkcja lub import przekracza 200 tys. ton paliw ciekłych, są zobowiązani do tworzenia i utrzymywania zapasów

[10] **Badania statystyczne** – zbieranie, gromadzenie i opracowywanie danych statystycznych oraz ogłaszanie i udostępnianie wyników dokonanych obliczeń, opracowań i analiz, w tym podstawowych wielkości i wskaźników.

[11] Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. *o statystyce publicznej* [DzU z 1995 r., nr 88, poz. 439 z późn. zm.].

obowiązkowych tych produktów[12]. Wielkość zapasów obowiązkowych w pierwszym roku po wprowadzeniu obowiązku tworzenia i utrzymywania tych zapasów (26 października 1996 r.), powinna być równoważna 2 proc. wielkości produkcji[13] i przywozu[14] z zagranicy paliw ciekłych, zrealizowanych przez podmiot w poprzednim roku w każdym z rodzajów paliw.

W każdym kolejnym roku wymagany poziom zapasów obowiązkowych wzrasta o 2 proc., przy czym za podstawę do wyliczeń przyjmuje się wielkość produkcji i przywozu z zagranicy paliw ciekłych z roku poprzedniego. Tworzenie zapasów odbywa się przez systematyczne gromadzenie paliw ciekłych, przy czym należy zgromadzić w każdym miesiącu 1/12 wymaganego stanu zapasów obowiązkowych na dany rok, określonego przez ministra właściwego do spraw gospodarki, tak aby na dzień 31 grudnia 1999 r. osiągnąć wymagany stan zapasów obowiązkowych.

Organem uprawnionym do stwierdzania obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych przez producentów i importerów jest minister właściwy do spraw gospodarki.

Obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych dotyczy następujących rodzajów paliw:

- benzyn silnikowych bezołowiowych;
- benzyn silnikowych ołowiowych;
- benzyny lotniczej;
- olejów napędowych do silników;
- materiałów pędnych do silników lotniczych na bazie nafty;
- ropy naftowej.

Istotnym udogodnieniem dla producentów paliw wytwarzających paliwa poprzez przerób ropy naftowej, jest możliwość tworzenia do 30 proc. zapasów w postaci ropy naftowej. W takim przypadku, na wniosek producenta, minister właściwy do spraw gospodarki w drodze decyzji administracyjnej określa procentową ilość paliw, które chce zastąpić ropą naftową oraz ilość tej ropy, jaką ma utrzymywać w zapasie wnioskujący producent.

Koszty utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych są w części rekompensowane dotacją przedmiotową w ramach środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa.

Na podstawie zapisów ustawy[15] minister finansów corocznie określa w drodze rozporządzenia stawki dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych. Stawki te w roku 1999 zostały ustalone[16] w wysokości:

---

[12] Rozwiązanie to jest analogiczne do rozwiązań stosowanych w większości krajów Unii Europejskich (dyrektywa nr 68/414/EEC z dnia 20.12.1968 r. oraz nr 72/425/EEC z dnia 19.12.1972 r.).

[13] Przez produkcję, oprócz procesu przerobu ropy naftowej, rozumie się również procesy uszlachetniania i mieszania półproduktów lub komponentów, w których wyniku powstaje co najmniej jeden z gatunków paliw lub wzrasta całkowita ilość jednego z nich.

[14] Za wielkość przywiezioną uznaje się ilość paliwa określoną w decyzji organu celnego, zawierającą rozstrzygnięcie o dopuszczeniu towaru do obrotu na polskim obszarze celnym.

[15] Zob.: Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. *o finansach publicznych* [DzU nr 155, poz. 1014 z późn. zm.].

[16] Zob.: Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 czerwca 1999 r. *w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych* [DzU nr 52, poz. 537].

– 27,77 zł w skali roku do jednej tony zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w postaci benzyn i olejów napędowych;

– 11,11 zł w skali roku do jednej tony zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w postaci ropy naftowej.

Stawki dotacji zostały zastosowane do zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w postaci:

– benzyn i olejów napędowych, utrzymywanych od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 1999 r.;

– ropy naftowej, utrzymywanych od dnia 7 maja 1999 r. do dnia 31 grudnia 1999 r.

Ogólna kwota powyższych dotacji dla podmiotów zobowiązanych do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych nie mogła przekroczyć kwoty stanowiącej iloczyn stawek dotacji przedmiotowej (odpowiednio: 27,77 zł i 11,11 zł) i ilości utrzymywanych zapasów paliw ciekłych w 1999 r. Tak obliczona kwota nie może jednak być większa od wielkości tych zapasów, określonych stosownym rozporządzeniem ministra gospodarki[17].

Rejestr przedsiębiorców obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych prowadzi Agencja Rezerw Materiałowych. Wpis do rejestru obejmuje:

– nazwę (firmę) podmiotu;

– adres (siedzibę) podmiotu;

– numer identyfikacji podatkowej NIP;

– numer REGON;

– przedmiot działalności;

– datę rozpoczęcia działalności;

– dane o wielkości produkcji, przywozu z zagranicy rodzaju paliw, w których zakresie tworzy się zapasy obowiązkowe;

– miejsce przechowywania zapasów;

– ilość, rodzaj i gatunek paliwa ciekłego, w którym ma być utworzony zapas;

– numer ewidencyjny dokumentu (lub jego kopię) o zaprzestaniu przez podmiot działalności polegającej na gromadzeniu i utrzymywaniu zapasów obowiązkowych.

W przypadku wystąpienia zakłóceń na rynku paliw, zapasy obowiązkowe paliw ciekłych mogą być interwencyjnie wykorzystywane na bieżące potrzeby gospodarki. Minister właściwy do spraw gospodarki może wówczas – w drodze decyzji – zezwolić na obniżenie ilości niektórych kategorii zapasów obowiązkowych paliw ciekłych przez wskazane podmioty lub na określonym obszarze kraju w celu pokrycia zapotrzebowania na paliwa oraz określić sposób i termin odtworzenia tych zapasów.

---

[17] Zob.: Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 września 1997 r. *w sprawie określenia sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych* [DzU nr 125, poz. 802 z późn. zm.].

Zezwolenie to może być wydane na okres nie dłuższy niż 60 dni. W szczególnie uzasadnionych wypadkach minister właściwy do spraw gospodarki może wydać decyzję nakazującą podmiotom zobowiązanym do utrzymywania zapasów – sprzedaż i wydanie artykułów z zapasów obowiązkowych wskazanym podmiotom, jeżeli jest to niezbędne dla zaopatrzenia ludności lub instytucji publicznych. Dochody uzyskane z tytułu sprzedaży zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, powinny zostać przeznaczone na odtworzenie stanu tych zapasów.

Z wnioskiem o zwolnienie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych[18] może wystąpić:

- wojewoda;
- przedsiębiorca zobowiązany do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych.

Tego rodzaju wniosek winien zawierać:

- rodzaj i ilość proponowanych do zwolnienia paliw;
- zasady zbycia paliw, sposób i termin odtworzenia zapasów;
- uzasadnienie konieczności wykorzystania (uruchomienia) zapasów paliw.

Producenci i importerzy paliw ciekłych mają możliwość zlecenia wykonania swoich zadań w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych innym podmiotom (osobom trzecim). Umowa z przechowującym powinna określać:

- ilości i gatunki paliw;
- okres składowania (oznaczony w latach kalendarzowych), obejmujący co najmniej 1 rok.

Do zapasów obowiązkowych nie zalicza się paliw znajdujących się:

- w rurociągach przesyłowych i zbiornikach na wejściu i wyjściu w trakcie przesyłania paliwa[19];
- w autocysternach[20] i cysternach kolejowych;
- w rurociągach i instalacjach produkcyjnych[21];
- na statkach;
- w magazynie celnym przed ocleniem i w porcie wolnocłowym.

Podmioty przechowujące zapasy obowiązkowe paliw ciekłych są zobowiązane do utrzymywania ich jakości zgodnie z obowiązującymi normami. Jest to bardzo ważne ustalenie, albowiem zmusza ono podmioty utrzymujące zapasy obowiązkowe do ich rotacji[22].

---

[18] Wniosek podlega rozpatrzeniu przez ministra właściwego do spraw gospodarki w terminie 7 dni od daty jego złożenia.

[19] Tego rodzaju rozwiązanie zabezpiecza interes państwa przed utratą (wyciekiem) paliwa przechowywanego na zapasie obowiązkowym w przypadku zniszczenia rurociągu, np. w wyniku prowadzonych działań zbrojnych lub dywersyjnych.

[20] Cysterna paliwowa na samochodzie, której konstrukcja umożliwia dystrybucję paliwa bezpośrednio do zbiorników pojazdu (samolotu, maszyny inżynieryjnej, agregatu), za pomocą pistoletu nalewczego lub urządzenia umożliwiającego tankowanie pod ciśnieniem.

[21] Por. przypis 24.

[22] Rotacja zapasów – polega na kierowaniu do sprzedaży lub zużycia produktów przechowywanych na zapasach i ciągłym zastępowaniu ich na bieżąco produktami najświeższymi, posiadającymi najdłuższy okres przechowywania.

Minister właściwy do spraw gospodarki, prezes Agencji Rezerw Materiałowych lub osoby przez nich upoważnione, mogą kontrolować podmioty przechowujące zapasy obowiązkowe paliw. Podmioty te są zobowiązane do umożliwienia przeprowadzenia kontroli, w tym umożliwienia dostępu do miejsc składowania zapasów. Kontroli podlega zgodność stanu faktycznego ze stanem ewidencyjnym zapasów oraz jakość paliw.

7.7.2. Zapasy obowiązkowe węgla kamiennego i gazu ziemnego

Zapasy obowiązkowe węgla kamiennego i gazu ziemnego – podobnie jak zapasy obowiązkowe paliw ciekłych – stanowią majątek podmiotów tworzących, utrzymujących i finansujących te zapasy.

Ustawa[23] umożliwia Radzie Ministrów wprowadzenie (w drodze rozporządzenia) obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych węgla kamiennego i gazu ziemnego. Taki zapis ustawowy pozwala rządowi przeciwdziałać nie tylko zagrożeniom zewnętrznym (przerwanie dostaw gazu ziemnego z kierunku wschodniego), ale również wewnętrznym (np.: strajki w górnictwie).

Do chwili obecnej Rada Ministrów nie skorzystała z możliwości wprowadzenia w drodze rozporządzenia[24] obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych węgla kamiennego i gazu ziemnego.

Obowiązek utrzymywania[25] zapasów w przedsiębiorstwach energetycznych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła oraz wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych, określono natomiast w ustawie: prawo energetyczne[26].

Przedsiębiorstwa energetyczne, zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła, są zobowiązane do gromadzenia i utrzymywania w magazynach, składowiskach i zbiornikach zapasów paliw będących dla nich podstawowym paliwem, w ilości odpowiadającej co najmniej:

1) dla węgla kamiennego:

– 20-dobowemu zużyciu[27], jeżeli odległość składowiska zapasów przedsiębiorstwa energetycznego od kopalń, które dostarczają łącznie powyżej 70 proc. przewidywanego maksymalnego zużycia, nie jest większa niż 50 km;

– 30-dobowemu zużyciu, w przedsiębiorstwach energetycznych nie spełniających powyższego warunku;

2) dla węgla brunatnego – 1-dobowemu zużyciu;

---

[23] Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw* [DzU nr 90, poz. 404 z późn. zm.], dalej cyt.: *Ustawa o rezerwach...*

[24] Delegacja do wydania rozporządzenia Rady Ministrów w przedmiotowej sprawie znajduje się w art. 20 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Ustawy *o rezerwach...* wyd. cyt.

[25] Niezależnie od obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw, wynikającego z przepisów Ustawy *o rezerwach...* wyd. cyt.

[26] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne* [DzU nr 54, poz. 348 z późn. zm.].

[27] Zużycie dobowe dla elektrowni, elektrociepłowni i ciepłowni ustala się w sposób następujący:

– w okresie od 1 listopada do 30 kwietnia – w ilości dobowego zużycia, przy mocy osiągalnej wynikającej z warunków technicznych, bez przeciążenia urządzeń wytwórczych;

– w okresie od 1 maja do 31 października – w ilości średniodobowego zużycia z tego okresu w roku poprzednim.

3) dla oleju opałowego i oleju napędowego – zużywanych do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła w przedsiębiorstwach energetycznych – 20-dobowemu zużyciu.

Przedsiębiorstwa energetyczne, do których dostarcza się węgiel kamienny i brunatny bezpośrednio z kopalń przy użyciu taśmociągów, są zobowiązane do gromadzenia i utrzymywania zapasów węgla w ilości co najmniej 3-dobowego zużycia, pod warunkiem zawarcia z dostawcą umowy o dostawę węgla na okres nie krótszy niż 1 rok. Umowa ta winna zawierać w szczególności zobowiązanie dostawcy do utrzymywania na terenie swojego składowiska, do dyspozycji przedsiębiorstwa energetycznego, zapasów węgla w ilości co najmniej 20-dobowego przewidywanego zużycia węgla.

Przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych są zobowiązane do utrzymania zapasów gazu ziemnego[28] zapewniających ciągłość dostaw w ilości odpowiadającej 90-dobowej wielkości sprzedaży gazu odbiorcom[29]. Ilość zapasów ustala się na dzień 1 listopada każdego roku. Przedsiębiorstwa te są zwolnione z gromadzenia zapasów gazu ziemnego, pod warunkiem zawarcia z przedsiębiorcami zajmującymi się wydobywaniem lub magazynowaniem gazu ziemnego umowy o gromadzenie przez nie zapasów w ilości, jaką muszą one utrzymywać.

Zapasy paliw powinny być gromadzone w magazynach, składowiskach i zbiornikach w sposób zapewniający bezpieczeństwo osób i składowania, ochronę środowiska oraz dostęp w ciągu całego roku.

Przedsiębiorstwo energetyczne umożliwia przeprowadzenie kontroli zapasów (w tym dostęp do miejsc składowania zapasów), która obejmuje badanie:

- ilości i zgodności stanu faktycznego ze stanem ewidencyjnym zapasów;
- kosztów poniesionych na tworzenie i utrzymanie zapasów;
- jakości paliw tworzących zapasy.

Obecne zasady tworzenia i utrzymywania rezerw państwowych i zapasów obowiązkowych paliw (realizowane zarówno przez producentów i importerów paliw, jak i przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła oraz wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych) są spójne i wzajemnie się uzupełniają.

Podstawowym problemem w sferze planowania rezerw państwowych wydaje się być obecnie odpowiedni poziom finansowania procesu ich gromadzenia, utrzymywania, ochrony i kontroli. Dylematy tego rodzaju nie są jednak wyłącznie domeną „młodych demokracji". Po okresie „zimnej wojny" swoje rezerwy państwowe zmniejszyły kraje znacznie bogatsze niż Polska. Bariera możliwości finansowych państwa ma zawsze charakter obiektywny i jest uwarunkowana rzeczywistą kondycją budżetu państwa. W tym zakresie możliwa jest tylko racjonalizacja

[28] Ponieważ wiele przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych nie posiada obecnie technicznych możliwości gromadzenia i utrzymywania nakazanych ilości gazu ziemnego, a koszt budowy odpowiednich zbiorników (jednorazowo) jest na tyle wysoki, że mógłby doprowadzić do ich bankructwa – mają one czas na dochodzenie do nakazanych wielkości zapasów do dnia 20 lipca 2008 roku.

[29] Zużycie dobowe gazu ziemnego dla przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją lub wydobywaniem i dystrybucją paliw gazowych określa się w ilości 1/360 gazu sprzedanego w roku poprzednim.

działań, mająca na celu wybór decyzji opartej na rachunku ekonomicznym. Właściwym kierunkiem działań w tym zakresie jest racjonalne wykorzystanie przyznawanych corocznie środków budżetowych w powiązaniu z właściwym doborem asortymentu, niezbędnego do zapewnienia skutecznej realizacji zadań gospodarczo-obronnych w okresie kryzysu i wojny.

Sytuacja w sferze finansowania rezerw państwowych i zapasów obowiązkowych paliw uległa jednak poprawie w ostatnich latach, do czego przyczyniły się w równej mierze rozwój gospodarczy państwa i wprowadzenie nowych regulacji prawnych.

Rozwiązania dotyczące zapasów obowiązkowych, stosowane obecnie w stosunku do paliw, można by wprawdzie w sposób naturalny zastosować również do wybranego asortymentu artykułów spożywczych, ale w obecnej sytuacji samowystarczalności żywnościowej naszego kraju[30] (a nawet znacznej nadprodukcji w wielu asortymentach żywności) – nie wydaje się to celowe.

[30] Polska musi importować jedynie pszenicę makaronową.

8. SAMOOBRONA POWSZECHNA

8.1. SAMOOBRONA POWSZECHNA W UJĘCIU LEKSYKALNYM[1]

Żadne państwo, nawet najlepiej zorganizowane, nie jest w stanie wykluczyć wszystkich zagrożeń, a tym samym zapewnić swoim obywatelom poczucia bezpieczeństwa absolutnego. Jest to również niemożliwe z tego względu, iż obywatele sami nie życzą sobie całkowitej interwencji państwa w jakże ważną dla każdego dziedzinę bezpieczeństwa, ponieważ byłoby to równoznaczne z *„maksymalizacją środków i działań ochronnych, nie tylko bardzo kosztownych, lecz także niezmiernie uciążliwych i przykrych dla członków wchodzących w skład* [...] *wspólnoty"*[2].

Coraz większą rolę w dziedzinie bezpieczeństwa, szczególnie na szczeblu lokalnym, zaczynają odgrywać rozmaite inicjatywy samorządowe lub obywatelskie, wypływające wprost od samych obywateli. Inicjatywy te pod względem historycznym są znacznie starsze od samego ukształtowania się państwa[3]. Wraz z rozwojem społecznym, w zakresie bezpieczeństwa zaczęło pojawiać się szereg wyspecjalizowanych instytucji, które zostały obarczone przynajmniej częściową odpowiedzialnością zarówno za spokojny byt ludności, jak i funkcjonowanie państwa. Powołanie instytucji współodpowiedzialnych za realizację podstawowych potrzeb społeczeństwa, niewątpliwie zwiększyło jednostkowe poczucie bezpieczeństwa, ograniczyło znacznie zakres tego, co nieprzewidziane, przypadkowe, nie poddane kontroli, jednakże nie zdjęło z ludności odpowiedzialności za zapobieganie i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom bezpieczeństwa powszechnego. Dlatego tak istotne jest samoorganizowanie się ludności wokół spraw czy problemów, które państwo nie chce lub nie może rozwiązać, a z którymi społeczeństwo, zorganizowane w powszechnej samoobronie, jest w stanie sobie poradzić.

Próbę analizy leksykalnej terminu „samoobrona powszechna" podjął W. Kitler, który słusznie zauważył, iż w słownikach polskich i w praktycznym zastosowaniu tego terminu, podobnie jak w językach i praktyce innych narodów, istnieje wspólna cecha. Za każdym razem dostrzega się potrzebę określenia istoty działania obron-

[1] Opracowano na podstawie: W. Kitler, *Pojęcie, cele i formy organizacyjne samoobrony powszechnej w obronie narodowej RP*, [w:] *Samoobrona Powszechna „Samoobrona"* cz. 2, kier. nauk. J. Marczak, AON, Warszawa 1999.

[2] M. Mączyński, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce przedrozbiorowej*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, red. J. Czapska, W. Krupiarz, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 13.

[3] Najstarszą organizacją społeczną, która utworzyła się m.in. po to, aby zapewnić bezpieczeństwo swoim członkom, był ród, który w okresie przedpaństwowym spełniał rozmaite funkcje, chronił i bronił przed zagrożeniami z zewnątrz.

nego danego podmiotu, który sam sobie zapewnia obronę (ochronę), nie mogąc jakby liczyć na niczyją pomoc.

O różnorodnym zastosowaniu terminu „samoobrona powszechna" lub jego odmian świadczą źródła leksykalne i praktyczne posługiwania się nim w różnych rozwiązaniach prawnych i organizacyjnych.

Termin „samoobrona powszechna" składa się z dwóch członów: „samoobrona" i „powszechna".

Samoobronę w „Słowniku współczesnego języka polskiego" określa się jako: 1. *obrona własnej osoby; odpieranie ataku na siebie, na dobro własne; wystąpienie przeciwko zagrożeniu interesów; obrona własna* [...]. 2. *organizacja osób cywilnych, mająca na celu obronę kraju lub przygotowująca do obrony na wypadek zagrożenia: Grupy samoobrony*[4].

Podobnie słownik Arcta podaje, że samoobrona to *„obrona siebie samego; obrona własna"*[5].

W wielotomowym „Słowniku języka polskiego" znajdujemy natomiast, że samoobrona to[6]:

– „1. obrona samego siebie; odparcie bezpośredniego zamachu na dobro własne: Akt, instynkt, odruch samoobrony";

– „2. obrona kraju przed wrogiem organizowana i prowadzona bezpośrednio przez samą ludność cywilną, własnymi siłami: Oddziały samoobrony. Organizować samoobronę".

W języku francuskim odpowiednikiem samoobrony jest „autodefense", która oznacza *działanie we własnej obronie przy użyciu własnych środków.* Odpowiednikiem angielskojęzycznym jest „selfdefense", oznaczające *działanie lub umiejętność obrony samego siebie, własnych działań, własnych praw*[7].

Samoobrona, autodefense i selfdefense składają się z dwu składników. Przedrostka *„samo-", „auto-" i „self"*, stanowiącego nieodłączną (nienaruszalną) część utworzonego wyrazu. Nadaje on drugiemu składnikowi (*obrona, defense*) szczególną cechę, wyrażającą się działaniem obronnym dla samego siebie, ale także dla tego, co jest dla „mnie" wartością najcenniejszą (własnością).

„Obrona" jest utożsamiana z walką. Jest z nią etymologicznie tożsama. Według A. Brücknera obrona pochodzi od *borń* (bornis) i wspólnego pnia *bor-*, oznaczającego: walczyć, uderzać, borykać się. W językach słowiańskich oznaczało też kłótnię (bornis), palisadę wokół twierdzy (rus. *zaboroło),* a nawet *bić* (borjan, bora, bor)[8].

Łacińskie *defendre* oznacza wzbronienie działania, ochronę. Od niego francuskie *défendre,* czyli wzbranianie, zakaz, ochrona (kogoś, czegoś), pomoc komuś przeciwko czemuś, wsparcie, procesowanie.

---

[4] *Słownik współczesnego języka polskiego,* Wilga, Warszawa 1996, s. 998.

[5] *Podręczny słownik języka polskiego,* na podstawie wydania M. Arcta z 1938 r., Wiedza Powszechna, Warszawa 1957, s. 306.

[6] *Słownik języka polskiego,* tom 3, Warszawa 1989, s. 175.

[7] *Longman dictionary of contemporary english,* new edition, PWN, Warszawa 1990, s. 948.

[8] A. Brükner, *Słownik etymologiczny języka polskiego,* Wiedza Powszechna, Warszawa 1957, s. 36 i 41.

Od *défendere* pochodzi défense – obrona. To działanie, czynność obronna, samoobronna i ochronna. Od nich *defenseur,* a więc ten, który przeciwstawia się atakowi, niebezpieczeństwu; ten który zapewnia ochronę czegoś lub kogoś[9].

Angielskie *defence* (am. *defense*), podobnie jak wyżej objaśnia znaczenie tego terminu i oznacza *akcję ochronną,* strzeżenie przed atakiem, opór (resistance) i walkę[10].

Obrona jest więc działaniem (bronić, wzbraniać, ochraniać, strzec, walczyć), a także środkiem – narzędziem tegoż działania.

Obrona jest synonimem walki (obrona defensywna, akcja obronna, opór, ruch oporu, odpór, przeciwstawianie się, przeciwdziałanie). Obrona (défense, defence) to nie tylko działanie przeciwko atakowi (niebezpieczeństwu), lecz także podejmowanie czynności wyprzedzających (ochrona, osłona, przeciwdziałanie, zapobieganie).

Samoobrona jest więc działaniem, które oznacza:

- obronę samego siebie, ale też czynność typu ochronnego;
- odpieranie ataku (zamachu) na dobro własne (moralne i materialne);
- odpieranie zamachu na własne życie i zdrowie;
- działanie (obronne, ochronne, zapobiegawcze) przy użyciu środków własnych (podręcznych, będących w osobistym władaniu podejmującego te działania);
- reagowanie na bezpośredni akt zagrażający bezpieczeństwu danej osoby;
- samoistny opór i samoobronę (ochronę siebie samego).

Druga część terminu „samoobrona powszechna" nadaje samoobronie dodatkową cechę. Powszechny to tyle, co *wszystko obejmujący, ogólny, generalny, uniwersalny, odnoszący się do wszystkich czasów, miejsc i ludzi; zawsze i wszędzie przyjęty albo stosować się dający;* [...][11]. Synonimem „powszechnego" jest *wspólny, ogólny, generalny i globalny*[12].

Angielskie *total* oznacza *całkowity; cały; kompletny (o liczbie); ogólny; sumaryczny.* Jest też *totality,* a wiec całość; ogół; suma[13].

Po francusku *total* to zgromadzenie; gromadzenie; mieszanina; połączenie licznych części (elementów) w całość[14].

8.2. SAMOOBRONA POWSZECHNA W UJĘCIU PRAWNYM

Samoobrona powszechna jest więc sumą jednostkowych działań samoobronnych, lecz z uwagi na właściwości działań społecznych, nie jest sumą traktowaną na wzór algebraiczny, suma (całość) tychże działań, niesie bowiem ze sobą dodatkowe wartości, wyrażone wzajemnym świadczeniem na wspólną korzyść.

---

[9] Zob. *Le Petit Larousse*, LAROUSSE, Paris, 1995, s. 315.
[10] *The Oxford english dictionary*, second edition, vol. 3, Clarendon Press, Oxford, 1981.
[11] *Podręczny słownik*... s. 244 – 245.
[12] Zob. *Słownik synonimów*, MCR, Warszawa 1993, s. 148.
[13] Zob. *Longman*... s. 1122.
[14] Zob. *Le Petit*... s. 1077.

Poza najzwyklejszą reakcją na czynniki wymuszające samoobronę, pojawia się wartość zwana *samoorganizacją*. Ma ona miejsce wówczas, gdy nie ma pełnej możliwości artykulacji interesów społecznych w sposób zinstytucjonalizowany; gdy występują nisze w zaspokajaniu potrzeb społecznych, a więc obszary, których nie chcą i (lub) nie mogą zagospodarować wyższe formy organizacji społecznej, np. państwo i jego instytucje.

Samoobrona powszechna jest zatem dążeniem do (samo)zabezpieczenia się ludzi na sytuacje niebezpieczne według kryteriów opartych na osobistych i rzeczywistych ich potrzebach w materii bezpieczeństwa. Jest także działaniem wykonawczym w rezultacie tego dążenia, a więc utrzymującym lub zmieniającym stan rzeczy, jeśli tylko wpływa negatywnie na poziom społecznych dążeń i wartości.

W praktyce samoobrona powszechna była traktowana jako *system przedsięwzięć realizowanych w czasie pokoju i w okresie wojny w celu zapewnienia ludności warunków bezpieczeństwa i obrony na wypadek rozpoczęcia działań wojennych*[15].

Leksykon wiedzy wojskowej podaje, że *samoobrona ludności obejmuje działanie w jej obronie w czasie wojny oraz przygotowania się do niej podczas pokoju*[16].

W prawie polskim problematykę samoobrony powszechnej spotykamy w dziale IV ustawy *O powszechnym obowiązku obrony RP*[17]. Czwarty (IV) rozdział ustawy został zatytułowany *Powszechna samoobrona ludności.*

„Art. 168.1. *Osoby posiadające obywatelstwo polskie, zdolne ze względu na stan zdrowia, podlegają obowiązkowi szkolenia w zakresie powszechnej samoobrony*".

2. *Szkolenie ludności w zakresie powszechnej samoobrony ma na celu przygotowanie do samoobrony przed środkami masowego rażenia oraz innymi działaniami nieprzyjaciela*[18].

Ustawodawca jednak nie określił istoty samoobrony powszechnej poprzez jej zdefiniowanie, a jedynie pośrednio wskazał czego może ona dotyczyć. A jak to wynika z powyższego artykułu, dotyczy ona czasu wojny. Jeśli zaś pokoju, to tylko na zasadzie przygotowania się do niej.

O zakresie samoobrony powszechnej możemy wnioskować z zapisów art. 173.1. ustawy, który objaśnia, że:

W ramach przygotowania do samoobrony osoby posiadające obywatelstwo polskie mogą być zobowiązane do:

1) *przygotowania ochrony budynku lub lokalu mieszkalnego oraz mienia osobistego i indywidualnego,*

2) *zabezpieczenia własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed zanieczyszczeniami lub skażeniami,*

---

[15] *Słownik podstawowych terminów wojskowych*, Szt. Gen. 815/77, Warszawa 1997, s. 5.
[16] *Leksykon wiedzy wojskowej*, MON, Warszawa 1977, s. 340.
[17] Art. 137 Ustawy *o powszechnym obowiązku obrony*... wyd. cyt.
[18] Tamże.

3) *utrzymywania i konserwacji posiadanego oraz przydzielonego sprzętu i środków ochrony,*

4) *utrzymywania i konserwacji domowych pomieszczeń ochronnych,*

5) *wykonywania innych przedsięwzięć mających na celu ochronę własnego życia, zdrowia i mienia oraz udzielania pomocy poszkodowanym*[19].

Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określiła zasady powszechnej samoobrony ludności. Nie wnosi jednak ono (w ocenie W. Kitlera) nic istotnego do rozstrzygnięć o tym zjawisku społecznym. Jedynie zapis pomaga nam domyślać się raz jeszcze o istocie zjawiska.

§ 12.1. Koszty związane z realizacją obowiązków w ramach przygotowań do samoobrony, wymienionym w art. 173 ust.1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1992 r., nr 4, poz. 16, nr 40, poz. 174 i nr 54, poz. 254), pokrywają obywatele we własnym zakresie[20].

Wnioskujemy więc, że samoobrona powszechna w prawie RP została zdefiniowana jako:

1) działanie mające na celu przygotowanie do [...] i ochronę własnego życia, zdrowia i mienia oraz udzielania pomocy poszkodowanym w czasie wojny;

2) działalność społeczna, której koszty niemal w całości ponosi ono samo (wyjątkowo gmina);

3) działalność, o której zakresie stanowi państwo (władze państwowe).

W świetle przepisów prawa polskiego:

1) samoobrona powszechna stanowi część obrony cywilnej w sferze ochrony ludności i udzielania pomocy poszkodowanym, przy założeniu, że obrona cywilna ma wymiar interdyscyplinarny i że realizowana jest nie tylko przez „formacje OC"[21];

2) pozostałe przedsięwzięcia (ściślej – cele) obrony cywilnej nie wiążą się z zakresem samoobrony powszechnej;

3) działalność w ramach powszechnej samoobrony ludności obejmuje tylko okres zagrożenia wojną i wojny;

4) okresu pokoju dotyczą tylko działania natury przygotowawczej.

8.3. IDEE PRZEWODNIE SZKOLENIA Z ZAKRESU SAMOOBRONY POWSZECHNEJ[22]

Dla stworzenia właściwych programów i odpowiednich struktur systemu szkolenia celowe jest, jak uważa J. Marczak, określenie podstawowych idei przewodnich szkolenia samoobronnego, jako ogólnych wskazań do racjonalnego działania w polskich uwarunkowaniach przełomu wieków XX i XXI. Oto kilka z nich:

---

[19] Tamże.

[20] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. *w sprawie powszechnej samoobrony ludności* [DzU z 1993 r., nr 91, poz. 421].

[21] Zob. *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle interpretacji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 1999, s. 201.

[22] Opracowano na podstaie J. Marczak, *Szkolenie ludności w zakresie samoobrony powszechnej*, [w:] *Samoobrona Powszechna, „Samoobrona"*... wyd. cyt.

1) Kształtowanie „zachowań frasobliwych" – jako ciągłej troski każdej osoby o własne bezpieczeństwo.

Idea kształtowania zachowań frasobliwych jest ideą naczelną. A to dlatego, *że jedną z naszych wad jest lekkomyślność. Ludziom się wydaje, że nic im się nie stanie. Że są bezpieczni. A to nieprawda*[23]. Zanik *bodźca zagrożenia* (określenie prof. A. Gieysztora) jest główną przyczyną nieszczęść, łącznie z utratą zdrowia, życia czy dobytku, trapiących ludzi, a nawet całe narody. Stąd też głoszenie haseł *nic nam nie zagraża* bądź też *Polsce nic nie zagraża* – jest dowodem najwyższej głupoty.

Ciągłe uświadamianie wszystkim ludziom, że ich zdrowie, życie, dobytek – ich najwyższe wartości – mogą być w każdej chwili utracone, że ich zachowanie wymaga bezustannej troski, frasobliwości, zabezpieczenia, przede wszystkim przez nich samych, winno stanowić istotę każdej formy zachęcenia i szkolenia z zakresu samoobrony powszechnej.

2) Obywatelu broń się sam, radź sobie samemu, inwestuj we własne bezpieczeństwo.

Postulat ten jest zaprzeczeniem totalitaryzmu dążącego do kompletnego ubezwłasnowolnienia jednostki, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa osobistego.

Zarazem idee *obywatelu broń się sam...* nie wynikają tylko z faktu, że państwowe formy zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom są ułomne. Idee te obowiązują także w państwach o *nadzwyczajnej* sprawności policji i wymiaru sprawiedliwości (np. w USA). Wynikają one po prostu z faktu, że najsprawniejsze organizacje państwowe nie są w stanie zapewnić pełnego bezpieczeństwa obywateli, co wynika z kolei z olbrzymiej dysproporcji możliwości, np. policji czy służb ratowniczych, w stosunku do skali i obszaru zagrożeń życia ludzkiego, dobytku i środowiska.

Przygotowanie każdego obywatela do przeciwdziałania i umiejętnego zachowania się w sytuacjach niebezpiecznych jest właściwe i konieczne do zachowania jego zdrowia, życia oraz dobytku. Co więcej, każdy obywatel ma obowiązek *bronienia się samemu,* wynika to zarówno z przykazań mądrości życiowych, jak i postanowienia prawa, poczynając od art. 85 Konstytucji: *Obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny, a każdy obywatel jest właśnie częścią Ojczyzny.*

3) Razem łatwiej przeciwstawić się niebezpieczeństwu. Samoorganizacja i współdziałanie – fundamentem i siłą samoobrony.

Naczelna cecha sprawności rozwiniętych demokracji, jaką jest *umiejętność samoorganizacji społecznej i niezależne inicjatywy stanowią filary ładu publicznego* [...] (A. Tocquevill) ma szczególne, wręcz konieczne zastosowanie w samoobronie powszechnej. Ta konieczność wynika po prostu z... bezsilności pojedynczej osoby wobec potęgi zagrożeń – siłami natury, wytworami techniki, a także przestępczych, zwłaszcza zorganizowanych. Tak więc szkolenie samoobronne, to także szkolenie dotyczące umiejętności samoorganizowania się grup ludzi w miejscu zamieszka-

[23] S. Grabska, *Trzeba nauczyć się korzystać z wolności,* „Rzeczpospolita" z 7 – 8.08.1999 r.

nia, pracy, szkoły, a także w doraźnych zbiorowiskach ludzkich, np. w sytuacji wypadku czy katastrofy drogowej.

Dążenie do objęcia zawczasu, w stanie „pokoju" (niezagrożenia) samoorganizacją bezpieczeństwa wszystkich lokalnych społeczności (na poziomie osady, budynku, wioski, ulicy itp.) nie jest idealistycznym chciejstwem, ale „normalnością" cywilizacyjną. Widzimy osiągnięcie tego poziomu samoorganizacji m.in. na filmach amerykańskich, gdzie pozbawione parkanów i wszelkiego rodzaju ogrodzeń domostwa są jednak dobrze zabezpieczone, m.in. przez tzw. straż sąsiedzką.

W szkoleniu samoobronnym celowe jest dążenie do uświadomienia konieczności wspólnego działania w sytuacjach niebezpiecznych, zapoznawanie z istniejącymi formami samoorganizacji obronnej oraz „specjalna" troska o szkolenie miejscowych przywódców samoobrony, z wykorzystaniem nieformalnych liderów.

4) Szkolenie do zapobiegania i ratowania (przeciwdziałania) miejscowym zagrożeniom.

Miejscowe zagrożenia to takie, które istnieją w środowisku życia i pracy szkolonej grupy, a które „tworzą" istniejące źródła, ogniska zagrożenia, np.: rzeka, ruchliwa droga, zakład produkcyjny ze składami TŚP, dealerzy narkotyków, obiekty „zapalne" – lasy, zabudowa drewniana, środowiska patologii społecznej – przestępcy, pijacy, narkomani itp.

Koncentrowanie szkolenia samoobronnego na przeciwdziałaniu miejscowym zagrożeniom, to swego rodzaju antidotum na zaszłości z minionego okresu w szkoleniu samoobronnym prowadzonym przez OC, w którym dominowało „zagrożenie atomowe"; mimo swej groźby było dla szkolonych czymś bardzo egzotycznym, oderwanym od realiów środowiska życia i pracy.

8.4. CELE I ZADANIA SZKOLENIA Z ZAKRESU SAMOOBRONY POWSZECHNEJ

Dla J. Marczaka jest oczywiste, iż nabywanie wiedzy i umiejętności z zakresu samoobrony powszechnej przez całą ludność – począwszy od... przedszkolaków aż po osoby sędziwe – stanowi warunek konieczny dla sprawnego funkcjonowania samoobrony. Stanowi ono swego rodzaju know how (wiedzieć jak) samoobrony.

Szkolenie samoobronne powinno zawierać w sobie co najmniej trzy „rodzaje edukacji", ściśle ze sobą powiązane:

- edukację ratowniczą;
- edukację przeciwprzestępczą[24];
- edukację wojskową.

Jak podaje J. Marczak, ogólny zakres treści szkolenia samoobronnego winien obejmować:

1) wiedzę o:

[24] Termin ten zaprezentowała na konferencji „Edukacja dla bezpieczeństwa dzieci i młodzieży" pani Ewa Budzisz z KG Policji.

a) obowiązkach i prawach (np. obrony koniecznej) samoobrony;

b) źródłach i charakterze zagrożeń życia, mienia i środowiska;

c) organizacji OC swojej gminy, zakładu pracy, szkoły itp.;

d) organizacji i funkcjonowaniu miejscowych władz, policji, służb ratowniczych (przeciw pożarowych, medycznych, gazowych, energetycznych itp.), wojska itd.;

e) organizacjach i stowarzyszeniach społecznych niosących pomoc ratowniczą, materialną, prawną.

2) poznanie:

a) umiejscowienia źródeł i ewentualnych skutków zaistnienia miejscowych zagrożeń;

b) ogólnopolskiego i miejscowego systemu ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach;

c) usytuowania i sposobu obsługi urządzeń zabezpieczających (np.: zawory sieci kanalizacyjnej, gazowej, energetycznej);

d) sposobu powiadamiania lub wezwania miejscowych służb dyżurnych (w gminach) i ratowniczych;

e) usytuowania najbliższych budowli ochronnych (np. schronów) lub miejsc bezpiecznych (np. niezagrożonych pożarem, powodzią itp.) bądź miejsc ewakuacji, a także placówek służby zdrowia, policji, straży itd.

3) umiejętność:

a) wykonywania prostych czynności ochronno-ratunkowych (np.: uszczelnienie pomieszczenia, gaszenie małych ognisk pożarów itp.);

b) wykonywania prostych czynności obronnych (np. przed pchnięciem nożem, przed ciosem ręką lub kijem, zejście z linii strzału itp.);

c) posługiwania się prostymi urządzeniami i środkami ochronno-ratunkowymi (np.: maską przeciw gazową, gaśnicą, podnośnikiem itp.);

d) posługiwania się prostą bronią strzelecką i innymi prostymi środkami walki;

e) obserwowania i kontrolowania źródła zagrożeń w swoim otoczeniu;

f) organizowania wspólnych działań zapobiegawczo-ochronnych z sąsiadami bądź przypadkowymi uczestnikami niebezpiecznego zdarzenia;

g) zabezpieczenia swojego domostwa i dobytku;

h) udzielania pierwszej, doraźnej pomocy poszkodowanym i wezwania służb ratowniczych.

Całość powszechnych przedsięwzięć szkoleniowych w zakresie samoobrony można ująć w dwóch generalnych formach organizacyjnych:

1) państwowych (przedszkola, szkoły, służba wojskowa, obrona cywilna);

2) społecznych (organizacje i stowarzyszenia społeczne – harcerstwo, PCK, OSP, Strzelec, Sokół itd., prywatne ośrodki szkoleniowe – nauka samoobrony, strzelectwa itd.).

8.5. SAMOOBRONA ZBROJNA W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWA KRAJOWEGO I MIĘDZYNARODOWEGO[25]

Polska po raz pierwszy po drugiej wojnie realizuje swoje prawo do samoobrony zbiorowej zgodnie z art. 51 Karty NZ. Nie przekreśla to jednak prawa do obrony indywidualnej, która może przybrać formę zorganizowanego zbrojnego ruchu oporu zarówno w razie inwazji, jak też w razie okupacji części lub całości terytorium państwowego. Poszukiwanie rozwiązań przeciwstawiających się inwazji i okupacji wydaje się nadal konieczne. Istotą tych koncepcji jest to, aby były zgodne z normami prawa międzynarodowego. Nie ulega wątpliwości, że prawo do obrony i samoobrony jest jedną z istotnych zasad współczesnych stosunków międzynarodowych. Natomiast prawo do zbrojnego ruchu oporu jest traktowane, jako należące do istoty humanizacji tych stosunków [26].

Droga zbrojnego ruchu oporu do uznania go za zgodny z prawem była wyjątkowo trudna i długotrwała[27]. W okresie drugiej wojny światowej pełna swoboda władz okupacyjnych była ograniczona tylko względami humanitarnymi. Natomiast niespotykany w dotychczasowej historii ludzkości rozwój zbrojnego ruchu oporu zmusił okupantów do zmiany stanowiska. Po drugiej wojnie światowej trzecia konwencja genewska z 1949 r. zrównała status zbrojnego ruchu oporu i żołnierzy regularnych sił zbrojnych, ale pod określonymi wymogami prawa wojennego:

a) mają na czele osobę odpowiedzialną za swych podwładnych;

b) noszą stały i dający się z daleka rozpoznać znak rozpoznawczy;

c) jawnie noszą broń;

d) przestrzegają w swych działaniach praw i zwyczajów wojny.

Sytuację prawną zbrojnego ruchu oporu zmodyfikował zasadniczo protokół dodatkowy I z 1977 r.[28], który udział zbrojnego ruchu oporu w działaniach wojennych uzależnił od stałego odróżniania się od ludności cywilnej poprzez jawne noszenie broni w czasie każdego starcia zbrojnego i jeżeli są widoczni dla nieprzyjaciela przed atakiem, w którym mają uczestniczyć. Ponadto członkowie zbrojnego ruchu oporu powinni mieć na czele oddziału dowódcę oraz przestrzegać praw i zwyczajów wojennych. Tak rozumiani kombatanci mają zapewniony status jeńca wojennego w razie ujęcia przez przeciwnika. Inaczej mówiąc, jeniec wojenny oznacza każdego kombatanta, który znalazł się we władzy strony przeciwnej. No-

---

[25] Opracowano na podstawie M. Gąska, *Uwarunkowania legislacyjne funkcjonowania samoobrony powszechnej w demokratycznym państwie*, [w:] *Samoobrona powszechna „Samoobrona"*... wyd. cyt.

[26] Według A. Klafkowskiego [*Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1971, s. 359] potrzebę dalszego rozwoju norm i zasad prawa wojennego potwierdziła w pełni praktyka minionego ćwierćwiecza od zawarcia konwencji genewskich z 1949 r. Nazbyt częste przypadki bezwzględnego traktowania ofiar wojennych, a zwłaszcza ludności cywilnej i członków formacji partyzanckich w czasie konfliktów zbrojnych w Azji Południowo-Wschodniej, na Bliskim Wschodzie, w Afryce i w innych częściach świata uzasadniają położenie nacisku na rozwój tzw. humanitarnego prawa konfliktów zbrojnych w węższym znaczeniu tego słowa.

[27] Zob. M. Gąska, *Zbrojny ruch oporu w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych*, AON, Warszawa 1999.

[28] Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I) oraz protokół dodatkowy (protokół II), *dotyczący niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych* sporządzony w Genewie 8 czerwca 1977 r. [DzU z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik].

we zdefiniowanie pojęcia sił zbrojnych w protokole dodatkowym I rozszerzyło krąg kombatantów mających prawo brać bezpośredni udział w działaniach zbrojnych. Intencją Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża było, aby prawa kombatanckie były jak najszerzej przyznawane przez strony wojujące[29].

Ustęp 2 art. 43 protokółu dodatkowego I przyznaje członkom sił zbrojnych stronom konfliktu prawo kombatanta, tj. prawo do bezpośredniego uczestniczenia w działaniach zbrojnych. Obok wojsk regularnych, zaliczono więc do sił zbrojnych grupy i oddziały pozostające pod dowództwem odpowiedzialnym przed stroną w konflikcie. Dalszym warunkiem uznania takich grup za członków sił zbrojnych jest poddanie ich systemowi dyscypliny wewnętrznej, który między innymi powinien zapewnić przestrzeganie zasad prawa wojennego mających zastosowanie w konfliktach zbrojnych.

W polskim ustawodawstwie wewnętrznym pojęcie „siły zbrojne" jest pojęciem nieprecyzyjnym. Chociaż, jak wiadomo, jest to pojęcie konstytucyjne, które odnosi się do formacji wojskowych. Do przeciwstawienia się agresji państwo wykorzystuje siły zbrojne, których konstytucyjnym obowiązkiem jest ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic (art. 26 konstytucji)[30]. Natomiast ustawa o powszechnym obowiązku obrony[31], jako rodzaje sił zbrojnych wymienia: wojska lądowe, wojska lotnicze i obrony powietrznej oraz marynarkę wojenną (art. 3). Są to formacje podległe Ministerstwu Obrony Narodowej i nie mieszczą się tu jednostki wojskowe podległe Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Nowe zdefiniowanie w prawie międzynarodowym sił zbrojnych ma istotne znaczenie prawno-polityczne, ponieważ obejmuje wszelkie formacje zbrojne walczące o wolność kraju, nawet w warunkach okupacji. Państwo wcielając do swych sił zbrojnych organizację paramilitarną lub inną uzbrojoną formację, powinno powiadomić w odpowiednim czasie drugą stronę konfliktu. Taki zapis stwarza szerokie możliwości udziału organizacji paramilitarnych w walce zbrojnej w obronie ojczyzny i jest to pełna realizacja art. 85 konstytucji, który mówi o obowiązku obrony ojczyzny. Prawo do uczestniczenia w walce zbrojnej nabywa się poprzez przynależność do zorganizowanych struktur wojskowych. Prawa do wojowania nie mają mieszkańcy, którzy na własną rękę podejmują walkę zbrojną. Ludność, aby przeciwstawić się najeźdźcy i ewentualnemu okupantowi, powinna uprzednio zorganizować się w oddziały zbrojne zgodnie z normami prawa wojennego. Jest to prawnie dozwolony środek.

Po drugie nawet zorganizowany zbrojny ruch oporu nie może prowadzić działań zbrojnych przeciwko osobom cywilnym państwa agresora i państwa z nim sprzymierzonego. Stanowi to naruszenie prawa wojennego i może być potraktowane jako zbrodnia wojenna. Zgodność działań zbrojnego ruchu oporu z prawem

---

[29] Pojęcie „kombatant" występujące w prawie międzynarodowym nie należy mylić z określeniem „kombatant" na mocy ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego [DzU z 1997 r., nr 142, poz. 950 z późn. zm.].

[30] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* [DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483].

[31] *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony...* wyd. cyt.

wojennym ma ogromne znaczenie w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza w świetle uchwalonego w 1998 r. statutu Stałego Międzynarodowego Sądu Karnego. Ma to także znaczenie nawet wiele lat po zakończeniu działań wojennych, czego przykładem jest sprawa partyzantów włoskich, którzy w 1997 r. zostali postawieni w stan oskarżenia za łamanie norm zwyczajowego prawa wojennego w okresie drugiej wojny światowej.

Po trzecie terytorium zajęte lub okupowane, nadal stanowi część państwa, do którego należało przed rozpoczęciem działań zbrojnych. Tak więc umacnia to pozycję prawną zbrojnego ruchu oporu, który w świetle prawa międzynarodowego działa na własnym terytorium państwowym.

Przedstawione wnioski, które wypływają z norm prawa wojennego, jakże są istotne dla opracowania założeń doktryny militarnej (wojskowej) na wypadek agresji zbrojnej i okupacji części terytorium państwowego. Wynika z nich, że nie należy ludności cywilnej powierzyć prawa do spontanicznego zbrojnego zrywu, gdyż grozi to tragicznymi konsekwencjami.

W świetle przepisów prawa wojennego, najwłaściwszym sposobem organizacji ludności w ramach samoobrony zbrojnej byłoby oparcie jej na zalążkach struktur wojskowych lub paramilitarnych. Wydaje się, że z punktu widzenia prawnego i wojskowego najbardziej przygotowaną do tego strukturą wojskową są oddziały obrony terytorialnej. Po pierwsze są to oddziały zorganizowane, posiadają upoważnienie władz państwowych i wojskowych do prowadzenia działań zbrojnych. Po drugie tworząc oddziały zbrojnego ruchu oporu na bazie oddziałów obrony terytorialnej, nie trzeba od podstaw organizować struktur zbrojnego ruchu oporu, co w warunkach inwazji i okupacji ma ogromne znaczenie. Po trzecie z operacyjnego punktu widzenia obrona terytorialna jest przywiązana do swojego terytorium, łącznie z pozostaniem tam w czasie okupacji[32]. Ma to także znaczenie psychologiczne: uczestnik zbrojnego ruchu oporu broni swojej ojcowizny. Po czwarte struktury obrony terytorialnej mają możliwość pozyskiwania obywateli do działalności w zbrojnym ruchu oporu poprzez regionalne i rejonowe komendy obrony terytorialnej, które powinny być organami obrony terytorialnej w czasie działań zbrojnych, a po ewentualnej klęsce, powinny stanowić struktury „państwa podziemnego".

8.6. ROLA PRZYWÓDZTWA W SAMOOBRONIE POWSZECHNEJ[33]

Rozważając zagadnienia dotyczące przywództwa w samoobronie powszechnej, niezbędne staje się dokonanie socjologicznej analizy grupy społecznej.

Jak podaje E. Pomykała, analizując powyższy problem, autorzy opracowań dotyczących przywództwa, zwracają uwagę przede wszystkim na istnienie tzw. próżni społecznej. Jest to zjawisko braku poczucia identyfikacji z grupami średniej

[32] Por. R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna Polski na progu XXI w.*, Bellona, Warszawa 1998.

[33] Opracowano na podstawie E. Pomykała, *Przywództwo w samoobronie powszechnej*, [w:] *Samoobrona Powszechna „Samoobrona"*... wyd. cyt.

wielkości, zrzeszeniami lub instytucjami, które są usytuowane na poziomie mezospołecznym. Wyniki wielu badań socjologicznych wskazują, że Polacy utożsamiają się wyłącznie z małymi grupami – rodzina, grupy towarzyskie, pracownicze itp. – oraz grupami wielkimi – naród. Nie identyfikują się natomiast ze zbiorowościami typu pośredniego, takim jak społeczność lokalna, stowarzyszenia, organizacje zawodowe i partie polityczne. Ten typ instytucji stanowi ważny element struktury społecznej ze względu na pełnione funkcje. Prowadzi to do wielu niepożądanych – m.in. z punktu widzenia obronności – zjawisk, np.: do braku aktywności społecznej, mniejszego poczucia odpowiedzialności za sprawy wykraczające poza sferę prywatności, niewielkiego poczucia wpływu na istotne sprawy życiowe rozstrzygające się w otoczeniu społecznym.

W celu pełniejszego zobrazowania funkcjonowania samoobrony społecznej trzeba jeszcze przytoczyć niektóre ważniejsze cechy definicyjne pojęcia „grupa". Z socjologicznego punktu widzenia są to dwie lub więcej jednostki pozostające ze sobą w bezpośredniej interakcji, mające względnie jasny cel, posiadające wspólne ustalone normy i mające względnie rozwiniętą strukturę.

Swoistością grup społecznych jest to, że posiadają:

1. Względnie trwałą łączność przestrzenną lub przynajmniej systematyczne kontakty przestrzenne i towarzyszące im kontakty społeczne.
2. Poczucie więzi, wspólnoty w ramach pewnej zbiorowości i poczucie odrębności wobec ludzi znajdujących się na zewnątrz tej zbiorowości.
3. Wzajemne zależności, a zwłaszcza podział czynności i współpraca w ramach pewnego zbiorowego zachowania.
4. Podobieństwo ważnych cech społecznych, zwłaszcza kultury, uznawanie wspólnych wzorów i wartości.
5. Podobieństwo ważnych cech społecznych o charakterze relatywnym, a w szczególności zajmowanie podobnej pozycji w ramach władzy, hierarchii i prestiżu.

Szczególnie ważną dla efektywności funkcjonowania samoobrony jest więź społeczna grupy, którą interpretuje się jako ogół relacji i wzajemnych oddziaływań międzyosobowych i międzygrupowych w obrębie zbiorowości, siły podtrzymujące te relacje i oddziaływania oraz współwystępująca z nimi świadomość identyfikacji i łączności.

Grupy ludzi – duże i małe – tworzą hierarchię i posiadają lidera, który nią kieruje i zapobiega konfliktom. Charakterystyczny jest tu sposób komunikowania się: *Członkowie o niskim statusie, z dołu hierarchii, mówią mało, do wyżej usytuowanych członków zwracają się grzecznie* [...]. *Pozycja danej osoby w tej hierarchii jest przede wszystkim funkcją tego, jak użyteczna była ona w przeszłości; stąd hierarchia utrzymywana jest w równowadze – ludziom pozwala się mówić i słucha się ich, jeżeli oczekuje się, że ich wkład będzie użyteczny*[34].

Ważnym elementem struktury grupy jest rola społeczna, którą można rozpatrywać jako zbiór praw i obowiązków, przywilejów i wymagań. W aspekcie funk-

[34] M. Agryle, *Psychologia stosunków międzyludzkich*, Warszawa 1991, s. 222.

cjonalnym grupa jest układem różnorodnych ról, które w niej pełnią poszczególni członkowie. Układ ten może wyróżniać się współpracą lub współzawodnictwem (tj. przeciwstawnością celów).

Grupa powinna współpracować, gdyż rywalizacja i sytuacje, w których jedna grupa frustruje drugą prowadzą do konfliktów, a nawet wrogości. Stosowanie zatem metod aktywizujących, polegających na współzawodnictwie i rywalizacji w czasie przygotowywania społeczności lokalnej do wykonywania zadań obronnych, należy uznać za chybione.

Kolejną kategorią charakteryzującą grupę jest pozycja jednostki, która oznacza miejsce danej roli w grupie lub hierarchii ról. Z tą kategorią wiążą się pewne prawa i obowiązki dotyczące konkretnej jednostki. Z rolą i pozycją jednostki wiąże się status jednostki i jest on wypadkową zajmowanej pozycji i posiadanego prestiżu. Dodajmy, że powinien on wynikać przede wszystkim z pełnionej roli społecznej i cech osobistych jednostki oraz sposobu pełnienia roli w grupie.

Wreszcie ostatnim komponentem strukturalnym grupy społecznej jest władza grupowa. Wyraża się ona w kontroli jednego członka nad innym lub nawet wymuszaniu zachowań uznanych za obowiązkowe lub pożądane z punktu widzenia danej grupy.

Władzę można sprawować poprzez kary, nagrody lub apelowanie do wspólnych celów. Może ona również wynikać z faktu, iż lider posiada określone, pożądane dla grupy, umiejętności – lub z jakichś innych powodów członkowie grupy pragną się z nim identyfikować.

Specyfika przywództwa tkwi w tym, że jako proces polega na użyciu wpływu bez sięgania po środki przymusu, z zamiarem kształtowania celów grupy lub organizacji, motywowania zachowań nastawionych na osiąganie tych celów oraz dopomożenia w zdefiniowaniu kultury grupy lub organizacji[35]. Natomiast jako właściwość przewodzenie jest zestawem cech przypisywanych jednostkom, które są postrzegane jako przywódcy[36]. Zatem istotą przywództwa jest to, że przywódcy wpływają na zachowanie innych bez konieczności uciekania się do użycia siły. Są oni akceptowani w tej roli przez innych.

Autorzy ewolucyjnej teorii przywództwa – P. Hersey i K. H. Blauchard – wskazują, że najskuteczniejszy styl przywództwa zależy od „dojrzałości" podwładnych. Ową „dojrzałość" pojmują jako pragnienie osiągnięć, chęć brania na siebie odpowiedzialności oraz doświadczenie i umiejętności związane z zadaniem. Wspomniani badacze uważają, że stosunki między kierownikiem a podwładnym przechodzą przez cztery fazy w miarę rozwoju i „dojrzewania" podwładnych, i że kierownicy powinni zmieniać styl przywództwa stosownie do warunków każdej fazy.

W pierwszej – gdy pracownicy po raz pierwszy wchodzą do organizacji – najlepsza jest orientacja na zadania, ponieważ trzeba nauczyć ich technologii wykonywania zadań, zapoznawać z procedurami, instrukcjami, regulaminami itd.

---

[35] Zob. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996, s. 491.
[36] Tamże.

Faza druga wyróżnia się tym, iż mimo opanowania czynności związanych z wykonaniem zadania kierownik nadal powinien instruować, gdyż nie chcą jeszcze przejmować pełnej odpowiedzialności z powodu np. niepewności, braku wiedzy we własne umiejętności itd. W miarę poznania podwładnych kierownik powinien na tym etapie darzyć pracowników większym zaufaniem oraz zachęcać ich do dalszych wysiłków.

W trzeciej fazie, gdy zwiększają się umiejętności pracowników i ich motywacja do osiągnięć, kierownik może zrezygnować ze stylu dyrektywnego, jednak w dalszym ciągu powinien udzielać poparcia i umacniać dążenie podwładnych do większej odpowiedzialności.

W fazie czwartej – w miarę stopniowego nabierania doświadczenia i pewności siebie podwładni sami sobą kierują, są już „na swoim", nie oczekują i nie potrzebują dyrektywnych stosunków z kierownikiem. Jego rola polega tu na inspirowaniu i zachęcaniu do innowacyjności oraz nagradzaniu.

Omawiana teoria wzbudziła znaczne zainteresowanie, gdyż zaleca dynamiczny i elastyczny styl przywództwa.

Warunkiem powodzenia różnorakich przedsięwzięć, mieszczących się w kontekście samoobrony, jest zapewnienie systematyczności oraz systemowego traktowania zadań. Należy zatem określić i uświadomić, m.in. konkretnej społeczności lokalnej, jakie są cele i jakie zadania obronne mogą być w przyszłości przez nią realizowane; wyselekcjonować i odpowiednio wyszkolić lokalnych przywódców. Ich rola, miejsce oraz zakres kompetencji będą głównie zależały od złożoności zadań, presji, czasu, tradycji, hierarchii wartości konkretnej społeczności itd. Nie ma obecnie racjonalnie uzasadnionych przeszkód natury prawnej, ekonomicznej, psychospołecznej lub strukturalnej, by nie podejmować – w pierwszej kolejności w formie instytucjonalnej – przedsięwzięć służących poprawie kondycji obronnej społeczeństwa.

8.7. PROPAGOWANIE IDEI SAMOOBRONY POWSZECHNEJ [37]

W NATO i innych państwach zachodnich od kilku lat podejmuje się wysiłki celem zbudowania systemu obrony terytorialnej – szerzej – bezpieczeństwa powszechnego, w którym najpierw pojęcie *gotowość na wypadek zagrożenia*, a później *cywilna gotowość kryzysowa* stanowią istotne ogniwo, obejmują także koncepcję samoorganizacji społeczeństwa. Obie te formy gotowości, uważa C. Szafran, nabierają znaczenia wobec kurczenia się budżetów obronnych oraz nasilania procesów rozbrojeniowych. Nie bez znaczenia jest też uniwersalny charakter tych form, co daje możliwość pełnego ich zastosowania we wszystkich rodzajach zagrożeń, tak w czasie pokoju, jak i w razie wojny. Zdolność sektora cywilnego do podjęcia działań na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa obejmuje

[37] Opracowano na podstawie: C. Szafran, *Upowszechnienie idei samoorganizacji społeczności lokalnych*, [w:] *Samoobrona Powszechna „Samoobrona"*... wyd. cyt.

także wszechstronne przygotowanie społeczeństwa do zachowania się w sytuacjach kryzysowych, w tym także popularyzowanie idei i form samoorganizowania się grup społeczności lokalnych.

Doświadczenie powodzi z roku 1997 w Polsce wykazało, że w obliczu bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia czy mienia, występuje zjawisko spontanicznego samoorganizowania się społeczności lokalnych, organizującego najczęściej mieszkańców jednego czy też kilku sąsiadujących ze sobą domów. Dzieje się to przede wszystkim wtedy, gdy występującemu zagrożeniu nie są w stanie sprostać powołane do tego celu organizacje i instytucje państwowe (OC, policja, straż pożarna itp.).

Można zatem przypuszczać, że gdyby społeczności lokalne miały świadomość potrzeby samoorganizowania się na wypadek zagrożeń i gdyby były odpowiednio wcześniej przygotowane do zachowania się w czasie sytuacji kryzysowej, ów proces samoorganizowania się byłby krótszy i mniej chaotyczny, a więc i skuteczność przeciwstawiania się zagrożeniom byłaby wyższa.

Jedną więc z ważniejszych płaszczyzn przygotowania społeczeństwa polskiego do zachowania się w sytuacjach kryzysowych jest oddziaływanie na jego świadomość. Treścią procesu kształtowania świadomości, nawet pojedynczych obywateli, powinna być przede wszystkim identyfikacja różnego rodzaju zagrożeń dla bezpośredniego bytu danej społeczności lokalnej i na tym tle wskazanie form i sposobów przeciwstawiania się im. Chodzi bowiem o to, aby każdy obywatel wiedział, jakie zagrożenia mogą wystąpić w jego bezpośrednim otoczeniu, oraz o to, by w ramach swoich możliwości (czasem nader skromnych, ale suma tych skromnych możliwości może być całkiem znacząca) mógł skutecznie zapobiec skutkom katastrofy, która mogłaby dotknąć jego, jego rodzinę i społeczność, w której żyje.

Proces samoorganizowania się społeczności lokalnych nie może więc być pozostawiony samemu sobie, gdyż wówczas, odbywając się spontanicznie i żywiołowo, nie pozwala na pełne i racjonalne spożytkowanie energii społecznej. Niezbędna jest zatem szeroko zakrojona, dobrze zorganizowana i systematycznie prowadzona kampania informacyjna w zakresie przygotowań do zachowania się w sytuacjach kryzysowych. Najbardziej podstawowym elementem owej kampanii – rozpoczynanej zazwyczaj już po opracowaniu planu reagowania kryzysowego – jest rozpropagowanie działań kryzysowych wśród osób pełniących różne funkcje w organach władzy danej społeczności, odnowienie kontaktów z różnymi organizacjami, grupami ochotników i ludnością. Celem tych działań jest sprawienie, by lokalna społeczność była dobrze poinformowana i w pełni przygotowana do ewentualnych zdarzeń.

Najlepszym sposobem poinformowania pracowników organizacji zaangażowanych do operacji reagowania antykryzysowego o zadaniach, jakie zostały im przydzielone w planie, jest zorganizowanie i przeprowadzenie sesji szkoleniowych z udziałem personelu tych organizacji wraz z ich kierownictwem, a także kierownictwem odpowiednich wydziałów zarządu lokalnej społeczności. Podobne szkolenia powinny się odbywać z grupami z sektora prywatnego, którym przydzielono zadania związane z reagowaniem kryzysowym.

Szersze kręgi miejscowej ludności powinny być poinformowane o zakończeniu opracowania planu i jego podstawowych ustaleniach. Celem takiego postępowania jest nauczenie ludności właściwego reagowania na katastrofę. Obywatele powinni otrzymać wszystkie informacje niezbędne do właściwego zareagowania na katastrofę i osiągnięcia zaufania do planu.

Najbardziej interesujące miejscową ludność informacje będą dotyczyć sposobów ostrzegania przed zagrożeniami, ewakuacji i opieki społecznej. Poza tymi ogólnymi informacjami, społeczności lokalne powinny otrzymać także wiedzę bardziej specjalistyczną, dotyczącą przeciwdziałania zagrożeniom najbardziej prawdopodobnym na zajmowanym przez te społeczności obszarze.

Na proces upowszechnienia idei samoorganizacji społeczności lokalnych w obliczu różnego rodzaju zagrożeń warto spojrzeć także z punktu widzenia współczesnej teorii komunikowania społecznego, tzw. public relations.

Ustalenie celów prowadzonej akcji promocyjnej (a można tak potraktować oddziaływanie na świadomość społeczeństw lokalnych w celu przygotowania ich do zachowania się w sytuacjach kryzysowych) pozwala na wybór odpowiednich form i środków (narzędzi) public relations, takich jak[38]: prasa, telewizja, radio, spotkania, sponsoring, Internet, wydawnictwa, wystawy itp.

Oczywiście, dobór odpowiednich narzędzi promocji będzie zależeć od różnorodnych czynników, w tym przede wszystkim od rodzaju adresata, warunków technicznych, ekonomicznych, możliwości kadrowych itd.

Przygotowując społeczności lokalne do właściwego zachowania się w czasie różnego rodzaju zagrożeń, należy przede wszystkim odwoływać się do form umożliwiających bezpośredni kontakt nadawców i odbiorców. Tylko bowiem bezpośredni kontakt, umożliwiający zaistnienie relacji interaktywnych między stronami procesu komunikowania, zapewni właściwą internalizację przekazywanych treści, a więc i zrozumienie potrzeby samoorganizowania się w obliczu zagrożeń, które mogą dotyczyć danej społeczności lokalnej.

8.8. DZIAŁALNOŚĆ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH (W TYM PROOBRONNYCH) NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH[39]

Niewątpliwą cechą demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego jest dobrowolna aktywność obywateli w sprawach, które oni sami uznają za ważne dla życia swojej społeczności. Obywatele biorą udział w życiu publicznym nie tylko poprzez udział w wyborach, ale również działając ochotniczo na rzecz dobra publicznego w bardzo wielu organizacjach nie nastawionych na zysk, a zaspokajających istotne potrzeby społeczne. Najczęściej motywacją do zakładania organizacji

[38] W. H. Budzyński, *Public relations. Zarządzanie reputacją firmy*, Warszawa 1999, s.11; K. Wójcik, *Public relations od A do Z*, t. 2, Warszawa 1997, s.11 – 12.

[39] Opracowano na podstawie: A. Skrabacz, *Działalność organizacji pozarządowych, kościołów i związków wyznaniowych na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, [w:] *Samoobrona powszechna „Samoobrona"*... wyd. cyt.

jest potrzeba lokalnej samoorganizacji i samoobrony różnych grup obywateli, których interesy są zagrożone, a potrzeby nie w pełni zaspokojone. Ta sfera aktywności obywatelskiej, umiejscowiona pomiędzy sektorem publicznym (państwo, władza) a prywatnym (biznes, handel, usługi), to organizacje pozarządowe, zwane często trzecim sektorem. Organizacje te działają w niezwykle ważnej przestrzeni życia społecznego, której nie zagospodaruje ani władza publiczna, ani prywatna przedsiębiorczość.

Liczba organizacji działających w Polsce jest trudna do sprecyzowania. Do końca 1994 r. zostało w Polsce zarejestrowanych 29 580 stowarzyszeń oraz 12 216 jednostek terenowych (oddziałów) mających osobowość prawną. Ponadto do końca 1994 r. zarejestrowano 4465 fundacji w sądzie rejonowym dla miasta Warszawy oraz 775 fundacji o lokalnym zasięgu. Daje to w sumie około 47 000 organizacji[40].

Jednakże ze względu na to, iż przepisy ustawowe nie nakładają na założycieli fundacji lub stowarzyszenia obowiązku sądowej likwidacji organizacji, w przypadku gdy zaprzestała ona działalności, liczba ta stale wzrasta. Ponadto w tej liczbie zawiera się duża liczba organizacji o specyficznym charakterze, np. ochotnicze straże pożarne, czy kluby sportowe. Reasumując te wyliczenia i zastrzeżenia można przyjąć za bardziej prawdopodobne, iż liczba działających organizacji pozarządowych w Polsce wynosi około 30 tys.[41]. W liczbie tej zawiera się również około 150 dużych ruchów katolickich oraz około 1000 mniejszych ruchów, które skupiają około 1,2 miliona osób. Stawia to Polskę na pierwszym miejscu w Europie pod względem liczebności ruchów katolickich[42].

Analizując działalność organizacji pozarządowych pod względem obszaru zainteresowań można stwierdzić, iż do najczęstszych kategorii, które pozostają w sferze zainteresowań i działalności organizacji pozarządowych, należą:[43]

- oświata, edukacja, wychowanie;
- pomoc społeczna, samopomoc, działalność charytatywna;
- ochrona zdrowia, rehabilitacja;
- sztuka, kultura, ochrona zabytków;
- rodzina, dzieci, młodzież;
- ekologia.

Natomiast do najrzadszych kategorii działania należą:

- bezpieczeństwo publiczne, ochrona mienia;
- komunikacja, transport, łączność;
- budownictwo, mieszkalnictwo;
- problemy wsi, rolnictwa.

Najczęściej wskazywana kategoria: „oświata, edukacja, wychowanie" nie oznacza bynajmniej, iż tak wiele organizacji działa na rzecz edukacji. Raczej chodzi tu o to, że większość organizacji swoje działania kieruje do szeroko rozumianej opinii publicznej. Dominującym obszarem działania jest również pomoc społeczna

[40] Dane pochodzą z *Informatora o organizacjach pozarządowych w Polsce*, Jawor 1994/95.
[41] „Gazeta Wyborcza" z dnia 11.01.1999 r.
[42] *Organizacje pozarządowe*... s. 68.
[43] Opracowano na podstawie danych z *Informatora o organizacjach*... wyd. cyt.

oraz związana z tym kategoria: „rodzina, dzieci, młodzież". Najrzadsze kategorie działania wiążą się przede wszystkim z bardzo wąską specjalizacją (budownictwo, rolnictwo), które dotyczą bardziej instytucji gospodarczych i państwowych. Niewiele organizacji działa na rzecz bezpieczeństwa, jednakże wśród nich należy wyodrębnić grupę organizacji, których działalność jest bezpośrednio ukierunkowana na sprawy obronne (skupiają one około 1,4 proc. Polaków[44]). Organizacje te w literaturze przedmiotu określane są często wspólną nazwą – **organizacje (stowarzyszenia) proobronne** . Są one bardziej lub mniej zorganizowane na sposób wojskowy, ale sfera ich zainteresowań i działań obejmuje zarówno działania na rzecz sił zbrojnych (tzn. kształcenie potrzebnych w wojsku umiejętności i sprawności), jak również propagowanie i krzewienie idei obronności. Wszystkie te działania są oczywiście prowadzone w ramach założeń statutowych. Do organizacji proobronnych można wobec powyższego zaliczyć zarówno Związek Strzelecki „Strzelec" Organizacja Społeczno–Wychowawcza (wzorowana ściśle na wojsku), jak i Towarzystwo Wiedzy Obronnej (upowszechnianie zasad obronności kraju).

Stowarzyszenia proobronne wywodzą początek istnienia z okresu Drugiej Rzeczypospolitej, kiedy osiągnęły rozkwit swej działalności (np.: Przysposobienie Wojskowe, Związek Strzelecki, Junackie Hufce Pracy itp.). Organizacje te przysposabiały do obrony państwa sporą liczbę obywateli, przy niedużych nakładach finansowych, co w trudnych warunkach finansowych nie może pozostać niezauważone.

Organizacje społeczne swoje cele działania oraz sposoby ich realizacji określają w statutach organizacyjnych. Ich analiza pozwala stwierdzić, iż stowarzyszenia w tle swojej działalności realizują zadania przede wszystkim na rzecz bezpieczeństwa środowisk lokalnych i ich społeczności. Stowarzyszenia wybierają różnorodne formy realizacji zadań, w zależności od tego, jakiego rodzaju działalność prowadzą, jakim dysponują potencjałem ludzkim i szkoleniowym, bazą i zapleczem technicznym. Zresztą, im bardziej te formy są urozmaicone, tym większą liczbę osób do siebie przyciągają. Każda organizacja uczy zachowań powszechnie akceptowanych, podporządkowania, hierarchii, dyscypliny, posłuchu, poszanowania dla ludzi i ich poglądów, a to są wartości uniwersalne, ponadczasowe, pożądane w każdym społeczeństwie.

Zgodnie z przepisami obowiązującej ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, teoretycznie wszyscy obywatele winni uczestniczyć w przygotowaniach obronnych, m.in. poprzez szkolenie w zakresie powszechnej samoobrony, które *ma na celu przygotowanie do samoobrony przed środkami masowego rażenia oraz innymi działaniami nieprzyjaciela.* W praktyce szkolenia te były bardzo rzadko w pełni realizowane. Przyczyny były różne, począwszy od zupełnego odizolowania się narodu od spraw obronności, bezpieczeństwa po brak funduszy na ten cel. Jednakże naturalne, instynktowne działania ludzi, dążące do zapewnienia sobie i swoim bliski poczucia bezpieczeństwa w swoim środowisku, nigdy nie zanikły i znalazły możliwość samorealizacji w organizacjach pozarządowych. W obecnej

[44] *Organizacje pozarządowe...* wyd. cyt., s. 17.

chwili, to właśnie one, jako jedne z nielicznych, stwarzają możliwość zaangażowania całego społeczeństwa w powszechny obowiązek obrony.

Organizacje pozarządowe, jako trzeci sektor, zaspokajają obszary potrzeb społecznych, których nie chcą lub nie mogą zagospodarować pozostałe dwa sektory, tj. państwo i rynek. Organizacje służą dobru wspólnemu, swoich członków lub ludzi, na których rzecz działają. Najczęściej ludzie jednoczą się wokół wspólnych celów, łączą ich pasje, zainteresowania, hobby. Często powodem zakładania stowarzyszenia są wspólne kłopoty lub problemy nie do rozwiązania przez pojedynczego człowieka, a dotyczące danej społeczności. Mieszkańcy bloku organizują się, aby zaradzić przemocy, jaka nasila się na terenie ich osiedla, mieszkańcy wsi zakładają ochotniczą straż pożarną, aby interweniować w razie zaistnienia lokalnych pożarów (ochotnicza straż pożarna założona została także przez ojców Franciszkanów w Niepokalanowie. Funkcjonuje już 70 lat – od 1928 r., 23 zakonników uczestniczyło w 2 tys. akcji, najczęściej było to gaszenie pożarów i wypompowywanie wody z domostw w okolicznych wsiach[45]). O skuteczności działania organizacji pozarządowych przekonali się również powodzianie, których życie, zdrowie i mienie niejednokrotnie zostało uratowane przez wolontariuszy z trzeciego sektora. Nie było organizacji, która bezpośrednio lub pośrednio nie brała udziału w powodzi w 1997 r. Począwszy od prowadzenia działań ratunkowych na terenach zalanych wodą – poprzez zbiórki pieniędzy, odzieży, żywności dla powodzian – do pomocy psychologicznej dla ludzi będących w depresji jeszcze długo po usunięciu jej bezpośrednich skutków.

8.9. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE PARTNERAMI SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH[46]

Powszechnie uznaje się, że filarami współczesnego społeczeństwa obywatelskiego są samorządy terytorialne i organizacje pozarządowe. Mimo zasadniczych różnic między nimi łączy je czynnik najważniejszy – wspólny cel: zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych[47].

Wkomponowanie organizacji pozarządowych w nowoczesny ład demokratyczny wymaga ustalenia relacji między nimi a instytucjami państwowymi. Warunkiem koniecznym dla pomyślnego sfinalizowania tego procesu jest przestrzeganie trzech następujących podstawowych (uznanych jako normy europejskie) zasad: partnerstwa, pomocniczości i efektywności.

Pierwsza – oznacza uznanie prawa organizacji pozarządowych do współdefiniowania problemów (zadań) publicznych; *druga* - uzgodnienie odpowiedzialności państwa za rozwiązywanie problemów społecznych z mechanizmem przekazywa-

[45] „Gazeta Wyborcza" z dnia 16.11.1998 r.

[46] Opracowano na podstawie: K. Gąsiorek, H. Szafran, *Rola samorządów terytorialnych w inspirowaniu i wspieraniu organizacji pozarządowych. Współpraca organizacji rządowych i społecznych*, [w:] *Samoobrona Powszechna „Samoobrona"*... wyd. cyt.

[47] T. Schimanek, *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu terytorialnego*, Materiały szkoleniowe RAP, zesz. nr 11, s.7.

nia przez państwo zadań, które z powodzeniem mogą być wykonywane przez samoorganizujące się społeczeństwo. Natomiast z *trzeciej zasady* wynika obowiązek wspierania przez państwo instytucji obywatelskich, obniżających koszty funkcjonowania państwa[48] i redukujących napięcia społeczne.

Jeśli samorządy terytorialne i organizacje pozarządowe „skazane są na siebie" jako autonomiczne podmioty warunkiem koniecznym jest poznanie, zrozumienie i akceptacja misji jakie mają do spełnienia. Zarówno samorząd lokalny i organizacje pozarządowe są reprezentantami społeczności lokalnych. Obie instytucje dążą do tego samego celu, misji – zaspokajania potrzeb społecznych i służenie ludziom, inaczej mówiąc – dobro społeczności lokalnej. Różnią je natomiast podstawy: samorządy działają z mocy prawa, zaś organizacje pozarządowe – dobrowolnie.

Władze samorządowe z mocy prawa są gospodarzami administrowanych obszarów. Natomiast *dobry gospodarz to nie zawsze ten, który sam wszystko potrafi zrobić najlepiej, ale przede wszystkim ten, który potrafi dobrze kierować innymi*[49]. Biorąc za podstawę powyższe stwierdzenie można określić, że rola samorządu terytorialnego polega na tworzeniu warunków do współpracy wszystkich instytucji i organizacji pozarządowych oraz koordynacji (zorientowania na osiągnięcie wspólnego celu) ich działań dla dobra społeczności lokalnej.

Praktyka dowodzi, że organizacje pozarządowe skuteczniej i taniej osiągają zakładane cele niż jednostki budżetowe, z reguły obciążone rozrośniętą administracją i skrępowane niedoskonałymi przepisami prawa. Ponadto aktywność ludzi na rzecz zaspokajania własnych potrzeb sprzyja tworzeniu i umacnianiu więzi społecznych, poczucia przynależności do wspólnoty lokalnej oraz odpowiedzialności za współdecydowanie o jej przyszłości. Niewątpliwym atutem organizacji pozarządowych jest ich elastyczność, nie są bowiem skrępowane tyloma przepisami prawa, co administracja samorządowa. Ich działania mają zatem charakter bardziej innowacyjny, oparte są na lepszym rozpoznaniu potrzeb społecznych. W rezultacie świadczone usługi na rzecz mieszkańców cechują się wysoką efektywnością.

Relacje między samorządami terytorialnymi a organizacjami pozarządowymi muszą spełniać warunki partnerstwa, którego podstawę stanowi poszanowanie autonomii i odmienności, akceptacja spełnionych misji na rzecz społeczności lokalnych.

O ile partnerstwo samorządu terytorialnego wobec organizacji pozarządowych określa konstytucyjna zasada pomocniczości, to rola partnera organizacji pozarządowych jako podmiotów współdziałających we wszechstronnym rozwoju społeczności lokalnych wynika z ich podstawowych funkcji[50] (rys. 8.1).

Po pierwsze – organizacje pozarządowe reprezentują społeczności lokalne, są wyrazicielami ich potrzeb, dążeń i oczekiwań. Stanowią zatem „pas transmisyjny", przenoszący informacje zarówno od ludzi do samorządu, jak i odwrotnie. Celem pełnej realizacji funkcji reprezentanta organizacje pozarządowe powinny mieć możliwość wypowiadania się w sprawach ważnych dla społeczności i współuczestniczyć w podejmowaniu decyzji przez władze samorządowe.

---

[48] W organizacjach pozarządowych popularna jest opinia, że najbardziej beztroskim i niedbałym sponsorem jest właśnie państwo, zwłaszcza administracja rządowa. Zob. P. Marciniak, J. Wygnański, *Pieniądze publiczne, zadania społeczne*, „Rzeczpospolita" z 30.11.1998 r.

[49] T. Schimanek, *Organizacje pozarządowe*... s. 6.

[50] Tamże, s. 21 – 22.

Po drugie – organizacje pozarządowe świadczą bezpośrednią pomoc na rzecz mieszkańców społeczności lokalnej. Ich potencjał, wiedza, doświadczenie i operatywność oraz znajomość miejscowych uwarunkowań sprzyja roli wykonawcy zadań publicznych, których zakres i sposób realizacji określa samorząd.

Po trzecie – organizacje pozarządowe, oprócz wykonywania zadań publicznych zleconych przez samorządy, proponują i podejmują działania w nowych obszarach zadaniowych i stosują niekonwencjonalne i nowatorskie sposoby rozwiązywania problemów. Samorządy terytorialne powinny również wspierać te działania, stając się głównym sojusznikiem organizacji pozarządowych.

Zapoczątkowany 1 stycznia 1999 r. proces gruntownej reformy ustroju państwa, polega przede wszystkim na decentralizacji władzy przejawiającej się „przenoszeniem kompetencji" na terytorialne struktury administracyjne, głównie na samorządowe. Ustawy, tzw. wojewódzka i powiatowa, poszerzają zakres działania samorządów terytorialnych o sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz obronności[51]. Tym samym władze samorządowe stają się w pełni odpowiedzialne za szeroko rozumiane bezpieczeństwo społeczności lokalnych, mienia publicznego i dobytku obywateli.

Należy oczekiwać, że powierzenie samorządom terytorialnym zadań z dziedziny obronności, będzie sprzyjało zdynamizowaniu działań organizacji proobronnych na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Procesowi temu jednak muszą towarzyszyć działania wspierające władz samorządowych i terytorialnych organów administracji wojskowej (terytorialnych organów dowodzenia) – z jednej strony, natomiast z drugiej strony – organizacje proobronne powinny oferować konkretne i użyteczne działania adresowane do wszystkich członków społeczności lokalnych, wynikające z aktualnych potrzeb i prognozowanych zagrożeń.

[51] Do końca 1998 r. zadania samorządów terytorialnych w zakresie obronności były realizowane w trybie zadań zleconych finansowanych z budżetu administracji rządowej i obejmowały dwie sfery: pierwszą – pokojowe uzupełnianie jednostek wojskowych (rejestracja i pobór), drugą –zabezpieczenie mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych (żołnierze rezerwy, środki transportowe i maszyny oraz świadczenia osobiste i rzeczowe). Por. K. Dorosz, *Współpraca TOAW (RSzW, WSzW, WKU) z organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz podmiotami gospodarczymi*, „Myśl Wojskowa" 1997, nr 4. Jedynie przedsięwzięcia z zakresu powszechnej samoobrony ludności były finansowane przez gminy lub przez obywateli zobowiązanych przepisami gminnymi do indywidualnego przygotowania ochrony lokali mieszkalnych, mienia osobistego, sprzętu technicznego i środków ochrony oraz domowych pomieszczeń ochronnych.

Źródło: K. Gąsiorek, H. Szafran, *Rola samorządów terytorialnych w inspirowaniu i wspieraniu organizacji pozarządowych. Współpraca organizacji rządowych i społecznych.* [w:] *Samoobrona powszechna „Samoobrona"...* wyd. cyt.

Rys. 8.1. Funkcje organizacji pozarządowych i formy współpracy z samorządami terytorialnymi

9. ZAPEWNIENIE CIĄGŁOŚCI FUNKCJONOWANIA ORGANÓW WŁADZY INSTYTUCJI PUBLICZNYCH W OKRESIE POKOJU, KRYZYSU I WOJNY

9.1. CHARAKTERYSTYKA ORGANÓW WŁADZY NA TLE SYSTEMU OBRONNOŚCI

W wyniku zmian społeczno-politycznych, jakie dokonały się w Polsce w końcu lat osiemdziesiątych, oraz starań Polski o przyjęcie do struktur Traktatu Północnoatlantyckiego uwieńczonych sukcesem w marcu 1999 r., zaistniała jakościowo nowa sytuacja rzutująca na problemy obronności państwa. Stan ten zmusił do kształtowania nowego, skutecznego systemu obronności, rozumianego jako skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych powiązanych wzajemnie i działających na rzecz obrony państwa.

Przyjęte na posiedzeniach Rady Ministrów odpowiednio w dniach 4 stycznia 2000 r. oraz 23 maja 2000 r. „Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej" i „Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej" stanowią, iż odpowiednio do celów, a także zadań strategicznych – oraz odpowiednio do charakteru wyzwań i zagrożeń i obowiązujących w NATO mechanizmów reagowania obronnego – Polska utrzymuje system obronności o potencjale umożliwiającym aktywne uczestnictwo w międzynarodowych bieżących działaniach prewencyjno-stabilizacyjnych i jednocześnie gwarantującym zdolność do efektywnego reagowania na zagrożenia kryzysowe oraz – w razie wojny – zdolność do szybkiego odparcia lokalnej agresji na własne terytorium, oraz skutecznego przeciwstawiania się agresji na dużą skalę w ramach kolektywnej obrony sojuszniczej NATO, a także wspólnie uzgodnionego udziału w obronie sojuszników poza terytorium kraju[1].

System obronności Rzeczypospolitej Polskiej stanowią wszystkie, wzajemnie powiązane funkcjonalnie, siły i środki realizujące zadania obronne, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Polska organizuje i utrzymuje swój system obronności kierując się obowiązującym prawem oraz potrzebami obronnymi, w tym zwłaszcza wymaganiami jakościowymi, i możliwościami społeczno-ekonomicznymi kraju. System ten funkcjonuje ciągle, realizując pokojowe zadania prewencyjne i stabilizacyjne oraz utrzymując konieczną zdolność i gotowość do rozwinięcia się, a w razie potrzeby przeciwstawienia się wzmożonym zagrożeniom w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym szczególnie w razie zewnętrznego kryzysu polityczno-militarnego i wojny. Składa się on

[1] Zob. J. Pawłowski, *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Informator 2000, nr 1(2), Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, marzec 2000.

z trzech podstawowych elementów: podsystemu kierowania oraz dwóch podsystemów wykonawczych – militarnego (siły zbrojne RP) i pozamilitarnego (pozamilitarne ogniwa obronne)[2].

Podsystem kierowania obronnością[3] tworzą wszystkie organy kierowania odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz z ich aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz konieczną infrastrukturą. Podsystem ten jest przygotowany do odpowiedniego rozwinięcia na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa (zewnętrznego kryzysu polityczno-militarnego) i wojny. Do jego zasadniczych funkcji należy kierowanie przygotowaniami obronnymi w czasie pokoju, kierowanie reagowaniem na zagrożenia kryzysowe oraz kierowanie obroną państwa w czasie wojny.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów[4] – jako organy sprawujące władzę wykonawczą – są naczelnymi organami kierowania obronnością i wykonują swoje zadania dotyczące obronności na podstawie ustanowionego przez władzę ustawodawczą prawa zawartego w Konstytucji RP i innych ustawach, a za ich realizację indywidualni reprezentanci tych organów ponoszą osobistą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu.

Zgodnie z Konstytucją RP prezydent jest zobligowany do stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Jego organem doradczym w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnia jej bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności. Realizację polityki Rady Ministrów w tym zakresie zapewnia prezes Rady Ministrów, określając jednocześnie sposoby jej wykonania. Organem pomocniczym Rady Ministrów jest Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów. Sprawy szczególnej wagi w dziedzinie obronności mogą być rozpatrywane przez Radę Gabinetową, którą zwołuje prezydent RP i jej przewodniczy.

Minister obrony narodowej – jako naczelny organ administracji państwowej w dziedzinie obronności – kieruje resortem obrony narodowej, w tym w szczególności całokształtem działalności sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz przygotowuje projekty stosownych decyzji państwowych w dziedzinie obronności, a także koordynuje i sprawuje – z ramienia Rady Ministrów – ogólny nadzór nad realizacją decyzji rządowych przez pozostałe ogniwa struktury państwowej[5].

---

[2] Szerzej zob. tamże.

[3] Zob. W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Zarządzanie kryzysowe w obronie narodowej*, [w:] tamże.

[4] Zob. H. Mikołajczyk-Bezak, *Wybrane zagadnienia ustroju Polski. Siły zbrojne w Rzeczypospolitej Polskiej*, Departament Społeczno-Wychowawczy MON, Warszawa 2000, s. 93 – 100.

[5] Zob. J. Prońko, P. Pawlica, *Ogólna charakterystyka resortu obrony narodowej w świetle obowiązujących aktów prawnych*, [w:] Informator 2000, nr 2(4), Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, czerwiec 2000.

Realizację decyzji państwowych w dziedzinie obronności zapewniają organy kierowania na wszystkich szczeblach struktury państwowej[6] – centralnym (resortowym) i terenowym (wojewódzkim, powiatowym, gminnym), w tym organy dowodzenia sił zbrojnych – stosownie do swych kompetencji, stawiając zadania podległym jednostkom organizacyjnym lub zlecając zadania obronne innym jednostkom organizacyjnym państwa.

Kierowanie obronnością w czasie pokoju – obejmujące kierowanie przygotowaniami obronnymi państwa oraz realizację strategicznych zadań prewencyjnych w wymiarze międzynarodowym – sprawuje Rada Ministrów, współdziałając z prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej w ramach prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej. Funkcje głównego rządowego forum konsultacyjnego i opiniodawczo-rekomendującego w dziedzinie obronności spełnia Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów. W razie konieczności realizacji zadań szczególnych – wynikających bądź to z potrzeb wyłącznie narodowych, bądź też wykonywanych w ramach działań sojuszniczych NATO lub innych organizacji międzynarodowych – mogą być wprowadzone dodatkowe procedury i tworzone doraźne struktury operacyjne (komitety, zespoły, komisje, pełnomocnicy itp.).

Całością sił zbrojnych, włącznie z żołnierzami i jednostkami organizacyjnymi wydzielonymi już w czasie pokoju do struktur sojuszniczych NATO, kieruje minister obrony narodowej. Ma do pomocy system kierowania i dowodzenia obejmujący ogniwa dowodzenia strategicznego, operacyjnego i taktycznego. Organem dowodzenia strategicznego jest Ministerstwo Obrony Narodowej, w którym główną rolę w zakresie dowodzenia spełnia Sztab Generalny WP. Jest on zasadniczym organem planowania strategicznego sił zbrojnych, zapewniającym ich przygotowanie do wykonywania zadań w czasie kryzysu i wojny. Sztab Generalny WP ściśle współpracuje z sojuszniczymi dowództwami strategicznymi i dowództwami regionalnymi.

Dowództwa rodzajów sił zbrojnych sprawują pełne dowodzenie wszystkimi podległymi wojskami w czasie pokoju, kryzysu i wojny oraz dowodzenie pozaoperacyjne (administracyjne) wojskami wydzielonymi w podporządkowanie innych dowództw, zwłaszcza wielonarodowych dowództw sojuszniczych[7]. Ponoszą odpowiedzialność za całokształt pokojowej działalności podległych wojsk oraz za przygotowanie ich do działań w czasie kryzysu i wojny. Współpracują z dowództwami sojuszniczymi, w których podporządkowanie wydzielają swoje wojska.

Na szczeblu taktycznym organami dowodzenia są dowódcy pododdziałów oraz dowództwa oddziałów i formacji. Dowodzą one bezpośrednio podległymi siłami i środkami we wszystkich sytuacjach w czasie pokoju, kryzysu i wojny. W razie zaistnienia polityczno-militarnych sytuacji kryzysowych w otoczeniu Polski, stwarzających pośrednie zagrożenia dla jej bezpieczeństwa, nie wprowadza się nadzwyczajnych zmian w ogólnych zasadach kierowania obronnością, a jedynie zostają uruchamiane dodatkowe środki i procedury kierowania reagowaniem kryzy-

[6] Zob. W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON, Warszawa 2000, s. 66 – 80.

[7] Zob. J. Pawłowski, *System obronności...* wyd. cyt.

sowym. Kierowanie siłami zbrojnymi w czasie kryzysu odbywa się wedle procedur kierowania pokojowego. Wojskami wydzielonymi do międzynarodowych zgrupowań wykonujących zadania w ramach reagowania kryzysowego dowodzą operacyjnie dowódcy tych zgrupowań, natomiast kierowanie administracyjne sprawują dowództwa narodowe.

Szczególne rozwiązania wprowadza się na potrzeby kierowania działaniami wojennymi. W warunkach wojennych prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje, jeśli sejm nie może się zebrać na posiedzenie, funkcję organu ustawodawczego. Na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy, w tym dotyczące w szczególności spraw prowadzenia działań wojennych. Prezes Rady Ministrów zapewnia realizację polityki Rady Ministrów odnośnie obrony państwa, określając sposoby jej wykonania.

Na czas wojny uruchamia się stanowiska kierowania obroną państwa[8], odpowiednio: główne i zapasowe, obejmujące stanowiska kierowania prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, prezesa Rady Ministrów i podstawowych z punktu widzenia obrony państwa członków Rady Ministrów. W razie bezpośredniej groźby opanowania stolicy przez przeciwnika następuje przemieszczenie stanowisk kierowania obroną państwa do rejonu zapasowego.

Dowodzenie siłami zbrojnymi w czasie wojny sprawuje naczelny dowódca SZ RP, mianowany przez prezydenta RP na wniosek prezesa Rady Ministrów. Dowodzenie odbywa się dwoma kanałami: sojuszniczym i narodowym. Całością wojsk wydzielonych do sił zbrojnych NATO dowodzą operacyjnie wielonarodowe dowództwa sojusznicze, na których decyzje władze polskie mają wpływ poprzez polityczno-wojskowe organy kierowania NATO. Ponadto wojska te pozostają w pełnym pozaoperacyjnym (administracyjnym) podporządkowaniu narodowych dowództw rodzajów sił zbrojnych, które podlegają naczelnemu dowódcy SZ RP.

Pełne dowodzenie siłami zbrojnymi pozostającymi w wyłącznie narodowym podporządkowaniu sprawuje naczelny dowódca sił zbrojnych.

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, że za kierowanie obronnością państwa odpowiadają centralne organy władzy i administracji oraz organy samorządowe, stosownie do przypisanych im kompetencji i zadań określonych w konstytucji oraz odpowiednich ustawach.

System kierowania obronnością obejmuje[9]:

1. Organy władzy i administracji (OWiA) z określonymi ustawowo kompetencjami.
2. System stanowisk kierowania (SSK).
3. Wyspecjalizowane siły przeznaczone do ochrony i obrony systemu stanowisk kierowania oraz zapewnienia funkcjonowania OWiA na stanowiskach kierowania (SK).

---

[8] Szerzej, W. Moczulski, *Zapewnienie bezpieczeństwa kierownictwa państwa w sytuacjach kryzysowych*, Praca studyjna, AON, Warszawa 2000, s. 40 – 51.

[9] Por. W. Dziamski, R. Turek, *Zapewnienie warunków funkcjonowania NOWiAP w okresie zagrożenia (kryzysu) i wojny*, praca studyjna, AON, Warszawa 1995, s. 22.

System kierowania obronnością należy przygotowywać już w okresie pokoju, a rozwijać już w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny.

Kierowanie obronnością państwa jest działalnością wszystkich organów władzy i administracji, zmierzającą do utrzymania niezbędnego potencjału obronnego państwa oraz skoordynowanego wykorzystania będących do dyspozycji tych organów zasobów do realizacji określonych celów związanych z obroną państwa[10].

Problematyka kierowania państwem w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny jest regulowana wydanymi na podstawie Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* przepisami Komitetu Obrony Kraju (KOK). Przepisy te w głównej mierze dotyczą sfery organizacyjno-technicznej wojennego systemu kierowania, w której zakresie do roku 1991 obowiązywał – zgodnie z uchwałą KOK z dnia 8 lutego 1977 r. w sprawie stanowisk kierowania i zarządzeniem przewodniczącego KOK z dnia 15 kwietnia 1987 r. w sprawie przygotowania stanowisk kierowania – precyzyjny podział zadań w zakresie przygotowania i zabezpieczenia funkcjonowania stanowisk kierowania dla kierowniczych organów państwa w czasie zagrożenia i wojny .

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku ustala nowy system źródeł prawa, określony zapisem art. 87 ust. 1, że *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.* Dodatkowo art. 92 ust. 1 stawia w stosunku do rozporządzeń kardynalny wymóg stanowiący, iż *Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.*

Poza tym art. 241 ust. 6 konstytucji – wskazując na źródła prawa: uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia ministrów lub innych organów administracji rządowej, które będąc nimi przed wejściem w życie obecnej ustawy zasadniczej wymagają dostosowania do rangi określonej w cytowanym na wstępie art. 87 oraz art. 03 (traktującymi o trybie obowiązywania uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń prezesa Rady Ministrów i ministrów) – wyraźnie precyzuje, które organy i w jakim trybie tworzą po wejściu w życie konstytucji powszechnie obowiązujące prawo, które akty prawne i przez jakie organy wydane mogą stanowić (aktualnie stanowią) prawo przez 2 lata po wejściu w życie konstytucji.

Brak Komitetu Obrony Kraju wśród konstytucyjnie określonych prawodawczych organów oraz nie uwzględnienie jego aktów normatywnych między przepisami prawnymi wymaganymi dostosowania do wymogów konstytucyjnych sprawia, że wszelkie działania kontynuowane lub podejmowane na podstawie uchwał KOK jest postępowaniem niepraworządnym, chyba że istnieje możliwość oparcia przedmiotowej działalności na podstawie przepisów prawnych dopuszczanych i wydanych (wydawanych) w duchu konstytucji.

---

[10] Por. *Słownik podstawowych terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* AON, Wydział Strategiczno-Obronny, Warszawa 1995, s. 30.

Wobec powyższego nasuwa się niepodważalny wniosek, że wszelkie regulacje prawne z zakresu kierowania i stanowisk kierowania – ze względu na niezwykle istotne znaczenie dla obrony niepodległego bytu państwa oraz szerokie i skomplikowane spektrum przedsięwzięć służących zapewnieniu konstytucyjnym jego organom warunków do funkcjonowania w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny – powinny posiadać odpowiednio wysoką rangę.

W świetle obowiązującego prawa największe kompetencje dotyczące obronności państwa – a co się z tym nierozerwalnie łączy również z zakresu kierowania obronnością – obok prezydenta RP i Rady Ministrów ma minister obrony narodowej. O kompetencjach ministra obrony narodowej w aspektach przygotowania stanowisk kierowania rozstrzygają między innymi Rozporządzenie Rady Ministrów z dna 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej, stanowiące, że do zadań ministra obrony narodowej należy między innymi:

– przygotowanie zasad organizowania i funkcjonowania wojennego systemu kierowania (par. 1, pkt 1, ppkt c);

– opracowywanie projektów aktów prawnych (par. 1, pkt 1, ppkt e).

Przedstawione w rozporządzeniu kompetencje przypisują wyżej wymienionemu ministrowi zarówno aspekt organizacyjny systemu kierowania, jak i wykonawczy, związany z przygotowaniem stanowisk kierowania.

Również znowelizowana ustawa o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej, w której na ministrze obrony narodowej ciąży obowiązek określenia zasad dopuszczania do wiadomości obronnych stanowiących tajemnicę państwową (odnosi się to również do prac w zakresie stanowisk kierowania, jak określa załącznik nr 1 do cytowanej wyżej ustawy) podkreśla w tym zakresie rolę ministra obrony narodowej.

Wejście w 1997 r. w życie Konstytucji RP wymaga wprowadzenia odpowiadających jej nowych rozwiązań prawnych w sferze obronności. Również członkostwo Polski w NATO stwarza nowe warunki i wymagania w tej dziedzinie. Wśród inicjatyw ustawodawczych znajdują się projekty ustaw zmieniających ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP. Zakładają one zniesienie Komitetu Obrony Kraju oraz przejęcie jego kompetencji i zadań przez Radę Ministrów.

9.2. ZASADY FUNKCJONOWANIA ORGANÓW WŁADZY I ADMINISTRACJI W CZASIE POKOJU, KRYZYSU I WOJNY

Organy władzy i administracji realizują politykę ustaloną przez Parlament i Radę Ministrów oraz koordynują jej wykonanie przez inne organy im podległe[11] w zakresie należącym do ich właściwości. Realizują także zadania wynikające z obowiązujących aktów prawnych, w tym związane m.in. z przygotowaniami obronnymi i obronnością kraju.

Kierowanie organami władzy i administracji polega przede wszystkim na:

1) organizowaniu, koordynowaniu i programowaniu działań podmiotów realizujących zadania wynikające z zakresu poszczególnych działów administracji rządowej;

2) opracowywaniu i doskonaleniu narzędzi realizacji polityki państwa w obszarze przydzielonych działów administracji rządowej;

3) monitorowaniu, prowadzeniu analiz i ocen skutków działania oraz inicjowaniu i projektowaniu stosownych nowelizacji ustaw i przepisów wykonawczych;

4) realizowaniu zadań wynikających z normatywnych aktów prawnych;

5) współdziałaniu w zakresie realizacji powierzonych zadań.

Zadania te są realizowane poprzez przygotowywanie projektów aktów normatywnych, programów, sprawozdań, informacji, analiz problemowych, ocen realizacji zadań, stanowisk, decyzji lub innych rozstrzygnięć.

Wykonawstwo wyżej wymienionych przedsięwzięć jest procesem długotrwałym, wymagającym prowadzenia szeregu konsultacji i uzgodnień oraz zasięgania różnych opinii, stosownie do właściwości opracowywanego dokumentu, komórek i jednostek organizacyjnych oraz naczelnych i centralnych organów administracji rządowej. Długotrwałość tego procesu wynika przede wszystkim z zasad pracy biurowej wymagających dokumentowania prowadzonych prac oraz formalnego przepływu korespondencji w trakcie ich trwania. Pomimo swojej długotrwałości obowiązujące procedury postępowania zapewniają wszechstronność przyjętych rozwiązań i skuteczność ich wdrażania.

Przedstawiony wyżej proces funkcjonowania organów władzy i administracji, spełnia w czasie normalnego funkcjonowania państwa, stawiane przed nim wymagania. Jednakże w przypadku wystąpienia sytuacji szczególnych proces ten wymaga pewnych modyfikacji, polegających przede wszystkim na powoływaniu różnego rodzaju zespołów i sztabów o rozszerzonych kompetencjach, tak aby mogły sprostać tym sytuacjom.

Jednym z podstawowych warunków zapewnienia bezpieczeństwa państwa jest utrzymanie ciągłości kierowania państwem w różnych sytuacjach zagrożenia, a w szczególności w stanach nadzwyczajnych określonych w Konstytucji RP, do których należą: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej[12]. Konstytucja RP określa również, że w czasie trwania tych stanów zmianie mogą ulec

[11] Na podstawie art. 34. Ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* [DzU z 1999 r., nr 82, poz. 928 – tekst jednolity].

[12] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 228. ust. 1.

jedynie zasady działania organów władzy publicznej[13], nie podlegają natomiast zmianie zakresy odpowiedzialności tych organów za los i bezpieczeństwo kraju .

Zapewnienie ciągłości kierowania państwem i funkcjonowania podstawowych jego struktur wymaga przygotowania tych elementów oraz stworzenia dla nich warunków do funkcjonowania w różnych sytuacjach zagrożeń, w tym o charakterze ekstremalnym, jakim jest wojna.

Sytuacje zagrożenia i wojny niosą w sobie szereg czynników determinujących funkcjonowanie OWiA, do których możemy zaliczyć:

1) presję czasu w podejmowaniu decyzji i jej realizacji;

2) trudno przewidywalny i dynamiczny przebieg zdarzeń;

3) presję mediów poszukujących sensacji za wszelką cenę;

4) możliwość przerodzenia się sytuacji zagrożenia w stan wojny;

5) wzrastający, a w czasie wojny bardzo wysoki, stopień zagrożenia bezpieczeństwa organów kierowania i systemu wzajemnych powiązań informacyjnych;

6) duże prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych na terenach nie objętych bezpośrednimi działaniami wojennymi, związane z aktami sabotażu, dywersji i terroryzmu.

Wyżej wymienione czynniki, wpływając na proces pokojowego funkcjonowania OWiA, w sytuacjach zagrożeń i wojny wymuszają wprowadzanie zmian, w dotychczasowym funkcjonowaniu, obejmujących zarówno procedury podejmowania decyzji (obiegu informacji), jak również organizację miejsc pracy dla organów kierowania. W związku z powyższym organizowane na czas kryzysu i wojny funkcjonowanie, powinno spełniać kilka podstawowych warunków, do których należą:

1) zapewnienie ciągłego dopływu informacji z wielu obszarów, pozwalającej na w miarę obiektywną ocenę sytuacji;

2) posiadanie w strukturach organu kierowania zespołu fachowców, niezbędnych do oceniania sytuacji oraz prognozowania jej rozwoju;

3) zapewnienie możliwości funkcjonowania wszystkich elementów pokojowej struktury ministerstwa, również w sytuacji zagrożenia i wojny;

4) skrócenie procesów opracowywania dokumentów resortowych poprzez skrócenie dróg przepływu informacji;

5) zapewnienie możliwości wyselekcjonowania optymalnej, z punktu widzenia sprawności działania, oraz w pełni autonomicznej struktury organizacyjnej pozwalającej na sprawne kierowanie resortem z dowolnego SK, rozwiniętego poza stałymi siedzibami.

Spełnienie powyższych warunków wymaga:

1) przygotowania się OWiA do funkcjonowania i realizacji swoich statutowych zadań w różnych sytuacjach zagrożenia, a przede wszystkim w czasie trwania stanów nadzwyczajnych określonych w konstytucji RP;

2) stopniowego rozwijania wojennego systemu kierowania, w ramach którego realizują swe statutowe zadania OWiA, adekwatnie do stopnia i skali zagrożenia.

[13] Tamże, art. 228. ust. 3 .

9.3. ZAKRES ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z ZAPEWNIENIEM FUNKCJONOWANIA ORGANÓW WŁADZY I ADMINISTRACJI

Jak wcześniej wspomniano, w celu stworzenia warunków do kierowania obronnością na szczeblu centralnym i terenowym, w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, rozwija się System Stanowisk Kierowania.

Pod pojęciem „systemu stanowisk kierowania", należy rozumieć zbiór wydzielonych na terytorium kraju, wzajemnie ze sobą związanych obszarów (rejonów) z odpowiednio przygotowanymi do pracy i życia obiektami – przeznaczonymi do wykorzystania przez OWiA w toku kierowania obronnością – oraz infrastrukturą tych obszarów (rejonów), mogącą być wykorzystaną na potrzeby funkcjonowania wyżej wymienionych obiektów i organów, chronionymi i bronionymi oraz zabezpieczonymi pod względem bojowym i logistycznym przez przeznaczone do tego siły[14].

Natomiast pod pojęciem „stanowiska kierowania" należy rozumieć chroniony, broniony oraz zabezpieczony pod względem bojowym i logistycznym obszar (rejon), wraz z jego infrastrukturą, wyznaczonymi oraz odpowiednio przygotowanymi obiektami i budowlami ochronnymi, włączony w system stanowisk kierowania.

Rozwinięcie systemu stanowisk kierowania obronnością następuje w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub równolegle z chwilą wybuchu wojny i obejmuje kompleks przedsięwzięć organizacyjnych i działań związanych z przejściem organów władzy i administracji z okresu pokojowego w okres wojenny. Rozwinięcie SSK jest procesem wielowymiarowym, realizowanym w czasie i przestrzeni, ściśle powiązanym z innymi przedsięwzięciami realizowanymi w państwie. Dla zapewnienia jego skuteczności winien charakteryzować się elastycznością. Elastyczność, o której mowa, zapewni możliwość wielowariantowego reagowania na różnorodny rozwój sytuacji towarzyszący jego rozwijaniu, warunki towarzyszące narastaniu lub słabnięciu zagrożeń bezpieczeństwa państwa oraz rozwój działań wojennych. SSK powinien być dostosowany do wymogów tak wojny powszechnej, jak i konfliktu lokalnego, wojny prowadzonej w ramach zobowiązań sojuszniczych, jak i samodzielnie, do wojny poprzedzonej stopniowym wzrostem zagrożenia, jak i wybuchającej po krótkotrwałym wzroście zagrożenia[15].

Z uwagi na sprawność systemu rozwinięcie SSK musi być realizowane już w okresie pokoju. Rozwinięcie SSK winno obejmować:

1) wprowadzenie niezbędnych zmian, z zakresu struktury i organizacji, w organach władzy i administracji;

2) przemieszczenie i urzutowanie, zgodne z określonymi zasadami, organów władzy i administracji (jeśli zajdzie taka potrzeba) na zawczasu wyznaczone i odpowiednio przygotowane miejsca pracy lub przystosowanie do nowych warunków miejsc pracy doraźnie wyznaczonych;

---

[14] Zob. W. Dziamski, R. Turek, *Zapewnienie warunków...* s. 11.

[15] Zob. W. Górecki, *Mobilizacyjne i operacyjne rozwinięcie wojsk w ramach strategicznego rozwinięcia sił zbrojnych RP*, AON, Warszawa 1994, s. 15.

3) zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania określonych organów w czasie kierowania obronnością;

4) kierowanie rozwinięciem Systemu Stanowisk Kierowania.

Rozpatrując warunki rozwijania SSK należy uwzględniać:

– charakter i skalę zagrożenia oraz jego wpływ na rolę oraz funkcjonowanie określonych szczebli organów władzy i administracji;

– stopień realizacji zadań dotyczących przygotowań obronnych, a odnoszących się do SSK.

Rozwinięcie SSK może następować w sposób: równoległy; stopniowy; wybiórczy; mieszany.

Sposób równoległy będzie miał miejsce w sytuacji wymagającej jednoczesnego przejścia struktur centralnych i terenowych organów władzy i administracji z czasu pokojowego na czas zagrożenia (wojny).

Sposób stopniowy będzie się charakteryzował przejściem z okresu pokojowego na czas zagrożenia (wojny) kolejno od centralnych do terenowych organów władzy i administracji.

Sposób wybiórczy będzie cechował przejście wybranych, niezależnie od szczebla organizacyjnego, organów władzy i administracji w sytuacji nie wymagającej jednoczesnego bądź stopniowego przejścia tych organów z czasu pokojowego na czas zagrożenia lub wojny, np. może on dotyczyć terenowych OWiA znajdujących się na kierunkach zagrożonych działaniami wojennymi.

Sposób mieszany będzie miał miejsce w sytuacjach wykluczających zastosowanie wyżej wymienionych sposobów oddzielnie, np. w sytuacjach wymagających jednoczesnego zastosowania elementów równoległego i (lub) stopniowego oraz (lub) wybiórczego sposobu przejścia struktur centralnych, a także terenowych organów władzy i administracji z czasu pokojowego na czas zagrożenia (wojny).

Zastosowanie wyżej wymienionych sposobów rozwijania SSK nie może być przypadkowe. Wymaga wszechstronnej analizy i oceny sytuacji polityczno-militarnej oraz obiektywnie przeprowadzonych kalkulacji czasowych.

Wydaje się, że podstawowymi sposobami rozwijania SSK będą, w zależności od sytuacji: stopniowy bądź równoległy.

Rozwinięcie SSK winno być poprzedzone realizacją przedsięwzięć planistycznych oraz organizacyjnych, stwarzających właściwe warunki do funkcjonowania OWiA w toku kierowania obronnością. Do przedsięwzięć tych można zaliczyć w szczególności:

1. Opracowanie stałej i jednolitej koncepcji SSK.

2. Określenie sposobu przekształcenia struktur organów władzy i administracji oraz określenie dla nich regulaminów organizacyjnych.

3. Przygotowanie oraz utrzymanie stałych i zapasowych miejsc pracy OWiA oraz ich odpowiednie wyposażenie.

4. Przygotowanie oraz utrzymanie systemu łączności kierowania obronnością.

5. Opracowanie oraz utrzymanie w gotowości do uruchomienia systemu powiadamiania i alarmowania dla potrzeb SSK.

6. Zorganizowaniu i utrzymaniu w odpowiednim stopniu ukompletowania struktur organizacyjnych sił przeznaczonych do ochrony i obrony SK oraz zapewnienia funkcjonowania OWiA, niezbędnych do:

a) ochrony osobistej kierowniczych OWiA;

b) prowadzenia ochrony i obrony SK;

c) uzupełnienia (zorganizowania) systemu łączności kierowania obronnością;

d) zapewnienia sprawnego i bezpiecznego przemieszczania OWiA między poszczególnymi SK;

e) realizacji zadań zabezpieczenia bojowego i logistycznego SK (w zakresie określonym potrzebami);

f) realizacji innych zadań w zakresie niezbędnym do zapewnienia właściwych warunków funkcjonowania OWiA w SK.

7. Wykonywaniu innych zadań pośrednio wpływających na funkcjonowanie systemu kierowania obronnością[16].

Tworzenie SSK jest determinowane funkcjami realizowanymi przez organy władzy i administracji. System ten winien zapewnić efektywne przeciwdziałanie zagrożeniom, mogącym zakłócić sprawne kierowanie obronnością zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym lub zagrozić bezpieczeństwu osobom zajmującym kierownicze funkcje w tych organach.

Istotną rolę w procesie tworzenia SSK odgrywają stanowiska kierowania, a w odniesieniu do nich rejony ich rozmieszczenia. W czasie wyznaczania rejonów rozwinięcia SK należy uwzględniać:

1) ocenę aktualnych zagrożeń militarnych oraz oceny przewidywanych działań przeciwnika;

2) sposób wykorzystania własnych sił zbrojnych oraz sił sojuszniczych na wypadek zagrożenia i wojny;

3) ocenę zagrożeń ekologicznych obszaru kraju;

4) rozmieszczenie infrastruktury gospodarczej i przemysłowej;

5) dyslokację jednostek organizacyjnych wchodzących w skład takich działów administracji rządowej jak: obrony narodowej; administracji; spraw wewnętrznych; transportu; łączności.

6) możliwości zapewnienia osłony przed uderzeniami z powietrza przez WLiOP.

Dla zapewnienia sprawności oraz ciągłości procesu kierowania obronnością, niezbędne jest organizowanie SSK opartych na niżej wymienionych stanowiskach:

- główne stanowiska kierowania;
- zapasowe stanowiska kierowania;
- ruchome stanowiska kierowania.

Główne stanowiska kierowania powinny obejmować odpowiednio przygotowane obiekty będące stałymi siedzibami organów kierowania oraz innych istotnych z punktu widzenia obronności organów.

---

[16] Por. W. Dziamski, R. Turek, *Zapewnienie warunków...* s. 9.

Zapasowe stanowiska kierowania powinny obejmować odpowiednio przygotowane obiekty znajdujące się poza stałymi siedzibami organów władzy i administracji, dla których są organizowane (które organizują) stanowiska kierowania znajdujące się poza ich stałymi siedzibami, w rejonach posiadających infrastrukturę odpowiednią do ich organizacji (np. rozbudowaną sieć telekomunikacyjną, bazę lokalową i żywieniową oraz stwarzającą warunki do realizacji przedsięwzięć maskowania, ochrony i obrony itp.).

Ruchome stanowiska kierowania powinny obejmować sieć obiektów doraźnie przygotowywanych do ich krótkotrwałego wykorzystania oraz środki mobilne pozwalające realizować zadania kierowania obronnością w warunkach dynamicznie zmieniającej się sytuacji.

Wskazane jest organizowanie dla centralnych organów władzy i administracji głównych oraz zapasowych stanowisk kierowania. Natomiast dla terenowych organów władzy i administracji odpowiednio: głównych, zapasowych oraz ruchomych. Te ostatnie byłyby organizowane dla organów władzy i administracji szczebla wojewódzkiego, kierujących obronnością województw znajdujących się na przewidywanych kierunkach prowadzenia działań wojennych.

Przygotowanie sił przeznaczonych do zapewnienia warunków do funkcjonowania organów władzy i administracji na stanowiskach kierowania winno sprowadzać się do:

– opracowania planów rozwinięcia wyżej wymienionych sił;

– opracowania planów organizacji zabezpieczenia bojowego i logistycznego: stanowisk kierowania, organów władzy i administracji w nich się znajdujących oraz sił przeznaczonych do zapewnienia ich funkcjonowania;

– ustalenia sposobów realizacji zadań związanych z ochroną i obroną SK, ich zaopatrywaniem i obsługą;

– przeprowadzenia, w odpowiednim czasie, rozpoznania rejonów SK lub ich elementów oraz określeniu – we współdziałaniu z innymi ogniwami podsystemu pozamilitarnego realizującymi zadania na rzecz SK – zakresu niezbędnych przedsięwzięć adaptacyjnych rejonów bądź ich elementów;

– ustalenia form i zakresu współpracy ogniw podsystemu pozamilitarnego uczestniczącego w realizacji zadań na rzecz SK;

– zgromadzenia wymaganych zapasów środków materiałowych w rejonach stanowisk kierowania;

– zapewnienia warunków przejęcia przez nie rejonów wraz z organami władzy i administracji, przewidzianych na rozwinięcie stanowisk kierowania;

– przygotowania środków do zapewnienia warunków socjalno-bytowych, zaopatrywania, zabezpieczenia medycznego i technicznego oraz w zależności od szczebla organizacyjnego i możliwości – zabezpieczenia techniczno-lotniskowego[17].

W skład sił zapewniających funkcjonowanie OWiA w SK powinny wchodzić następujące składowe, przeznaczone do:

a. Na szczeblu centralnym:

[17] Por. W. Dziamski, R. Turek, *Zapewnienie warunków*... s. 9.

– ochrony i obrony;
– organizacji (uzupełnienia) systemu łączności kierowania obronnością;
– zabezpieczenia bojowego;
– zabezpieczenia logistycznego.

b. Na szczeblu terenowym:

– ochrony i obrony;
– wybranych elementów zabezpieczenia bojowego.

W celu zapewnienia siłom przeznaczonym do zapewnienia funkcjonowania OWiA w SK, należy w momencie stwarzającym im możliwość realizacji zadań wynikających z ich przeznaczenia dokonać ich operacyjnego rozwinięcia. Polegać ono powinno na skrytej realizacji, w krótkim czasie, przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i wykonawczych związanych z osiągnięciem gotowości do wykonania zadań zapewniających funkcjonowanie OWiA w SK, zgodnie z planem rozwinięcia systemu stanowisk kierowania. Operacyjne rozwinięcie sił przeznaczonych do zapewnienia funkcjonowania OWiA ma na celu przeciwdziałanie zaskoczeniu i uniemożliwienie sparaliżowania w okresie kryzysu i wojny systemu kierowania obronnością poprzez rozwinięcie stanowisk kierowania. Cel ten można osiągnąć w szczególności przez:

– wzmocnienie ochrony osób odgrywających istotną rolę w systemie kierowania obronnością;
– przejmowanie od wydzielonych elementów podsystemu pozamilitarnego określonych obiektów i środków w ramach wcześniej zaplanowanych świadczeń;
– nawiązanie współdziałania z właściwymi organami podsystemu pozamilitarnego oraz siłami zbrojnymi.

Szeroko rozumiane zabezpieczenie logistyczne, obok ochrony i obrony stanowisk kierowania, będzie przedsięwzięciem najbardziej złożonym. To właśnie w przedsięwzięciach zabezpieczenia logistycznego brać będzie udział największa liczba komponentów podsystemu pozamilitarnego. Dlatego też temu problemowi poświęcić należy odpowiednio dużo uwagi. Zaopatrywanie ma na celu zapewnienie warunków pracy oraz odpoczynku organom władzy i administracji oraz siłom zapewniającym ich funkcjonowanie w rejonach stanowisk kierowania i obejmuje gromadzenie, przechowywanie wydawanie oraz dowóz:

– środków spożywczych i wody;
– sprzętu, leków oraz materiałów sanitarnych;
– materiałów pędnych i smarów;
– pojazdów mechanicznych oraz części zamiennych i materiałów eksploatacyjno-naprawczych;
– sprzętu kwaterunkowego, opału oraz sprzętu i środków do utrzymania czystości;
– sprzętu przeciwpożarowego;
– sprzętu, części zamiennych i materiałów łączności;
– sprzętu i materiałów biurowych;
– sprzętu uzbrojenia, amunicji oraz innych środków walki;
– sprzętu i materiałów przeciwchemicznych, inżynieryjno-saperskich;

– innych niezbędnych do funkcjonowania stanowisk kierowania materiałów i środków.

Celem zapewnienia systematyczności zaopatrywania, zapasy środków materiałowych – w ustalonym rozmiarze i asortymencie – winno się gromadzić zarówno bezpośrednio w rejonach SK, jak i odpowiednio organizowanych składnicach (bazach) logistycznych.

W związku z tym, że podstawą zaspokojenia potrzeb materiałowych SK będzie zapewnienie ciągłości dowozu środków materiałowych, niezbędne jest zorganizowanie sprawnego systemu dowozu, przejawiające się przede wszystkim w:

– pełnym wykorzystaniu wyznaczonego do tego celu transportu;
– właściwym przygotowaniu środków materiałowych do przewozu;
– ochronie transportów;
– maskowaniu transportów, w tym przede wszystkim ich przeznaczenia.

Dowóz środków materiałowych może się odbywać ze specjalnie przygotowanych składnic (baz) logistycznych bądź z innych wydzielonych źródeł. Dowóz środków materiałowych winien odbywać się na podstawie faktycznych potrzeb organów władzy i administracji oraz sił przeznaczonych do ich zabezpieczenia w rejonach stanowisk kierowania.

Zabezpieczenie techniczne SK będzie mieć na celu utrzymanie sprawności technicznej i gotowości do wykorzystania oraz odtwarzania zdatności do użycia sprzętu technicznego wykorzystywanego w rejonie stanowisk kierowania. Zadania zabezpieczenia technicznego powinny wykonywać siły przeznaczone do zapewnienia funkcjonowania OWiA w rejonach SK. Zadania, o których mowa, mogą również realizować wyznaczone terenowe zakłady naprawcze.

Zabezpieczenie medyczne organizuje się w celu utrzymania dobrego stanu zdrowia osób wchodzących w skład organów władzy i administracji oraz sił przeznaczonych do zapewnienia ich funkcjonowania w rejonach SK, objęcia opieką rannych i chorych oraz ich leczenia. Zabezpieczenie medyczne winno obejmować przedsięwzięcia profilaktyki zdrowotnej, leczniczo-ewakuacyjne, sanitarno-higieniczne, przeciwepidemiczne oraz ochronę sanitarną przed skutkami użycia broni masowego rażenia.

Przedsięwzięcia profilaktyki zdrowotnej będą polegać na działaniu zmierzającym do zapobiegania chorobom, a zaliczyć do nich można:

– rozpoznanie sanitarno-higieniczne rejonów SK;
– kontrolę stanu zdrowia osób wchodzących w skład OWiA oraz stanów osobowych sił zapewniających ich funkcjonowanie;
– kontrolę przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i higieny w czasie pracy ze źródłami szkodliwie oddziaływającymi na organizm ludzki;
– prowadzenie ekspertyzy sanitarnej źródeł wody i artykułów spożywczych;
– nadzór nad grzebaniem zmarłych i poległych.

Przedsięwzięcia leczniczo-ewakuacyjne będą się sprowadzać do udzielania pomocy medycznej porażonym i chorym oraz ich ewakuacji do zakładów leczniczych, a także na leczeniu porażonych i chorych nie wymagających ewakuacji.

Przedsięwzięcia leczniczo-ewakuacyjne polegać będą na:

– rozpoznaniu i stałej obserwacji stanu sanitarno-epidemicznego rejonów SK;
– wczesnym wykrywaniu zakaźnie chorych, ich izolacji i ewakuacji do wyspecjalizowanych szpitali oraz ustaleniu źródeł zakażenia i dróg ich szerzenia;
– zapobieganiu przenoszeniu zakażeń;
– dezynfekcji, dezynsekcji i deratyzacji źródeł zakażeń;
– przeprowadzeniu szczepień ochronnych.

Pomoc medyczna organom władzy i administracji oraz siłom zapewniającym ich funkcjonowanie w rejonach SK może być udzielana przez służbę zdrowia oraz wyznaczone stacjonarne szpitale publicznej służby zdrowia. Siły zapewniające funkcjonowanie OWiA w rejonach SK winny organizować punkty medyczne na potrzeby własne oraz przydzielonych organów. Wyznaczając stacjonarne szpitale publicznej służby zdrowia na potrzeby SK, należy kierować się ich odległością od rejonu stanowisk kierowania, zakresem świadczonych usług medycznych oraz dogodnością ich wykorzystania. Ewakuacja porażonych i chorych do szpitali stacjonarnych powinna się odbywać wyznaczonym transportem sił zapewniających funkcjonowanie OWiA w rejonach SK lub transportem przydzielonym.

Przedsięwzięcia zabezpieczenia weterynaryjnego w rejonach stanowisk kierowania winny realizować właściwe terytorialne służby weterynaryjne, stosownie do swych kompetencji. Przedsięwzięcia te będą związane z ochroną osób wchodzących w skład OWiA oraz stanów osobowych sił przeznaczonych do zapewnienia ich funkcjonowania przed chorobami odzwierzęcymi i zatruciami wywołanymi spożyciem szkodliwych dla zdrowia produktów pochodzenia zwierzęcego, nadzorowaniem zaopatrywania w mięso i jego przetwory oraz zapobieganiem rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych wśród zwierząt znajdujących się w rejonach SK oraz szybką likwidacją tych chorób.

Do przedsięwzięć mających na celu ochronę przed chorobami zakaźnymi, niebezpiecznymi dla ludzi i zwierząt, winno się zaliczyć przede wszystkim:
– wykrywanie w rejonach SK ognisk zakażeń oraz chorób zwierzęcych niebezpiecznych dla ludzi;
– wykonywanie prac związanych z ochroną ludzi przed zakaźnymi chorobami odzwierzęcymi oraz zapewniających właściwy stan weterynaryjno-sanitarny.

Przygotowanie całego systemu obronnego państwa w czasie pokoju do zadań czasu wojennego nazywamy najogólniej przygotowaniami obronnymi. Obejmują one trzy główne działy:
– *stanowienie prawa obronnego,*
– *utrzymanie na niezbędnym poziomie ilościowym i jakościowym materialnej bazy systemu obronnego państwa,*
– *zapewnienie sprawności operacyjnej systemu obronnego państwa*[18].

Odnosi się to również do integralnej części systemu obronnego państwa, jaką jest system kierowania obronnością państwa.

[18] Zob. S. Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Departament Systemu Obronnego MON, Warszawa 1995, s. 26.

W okresie dostosowywania systemu obronnego do wymagań współczesności, szczególnie zaś do warunków członkostwa w NATO, niezbędne wydaje się stworzenie sprawnego systemu kierowania obronnością państwa. Zmieniająca się sytuacja polityczno-militarna w świecie będzie wpływać w sposób bezpośredni, jak na żadne inne ogniwo systemu obronnego państwa, na system kierowania obronnością. Stwarza to możliwość systematycznej weryfikacji przyjętych założeń, doskonalenia form jego funkcjonowania.

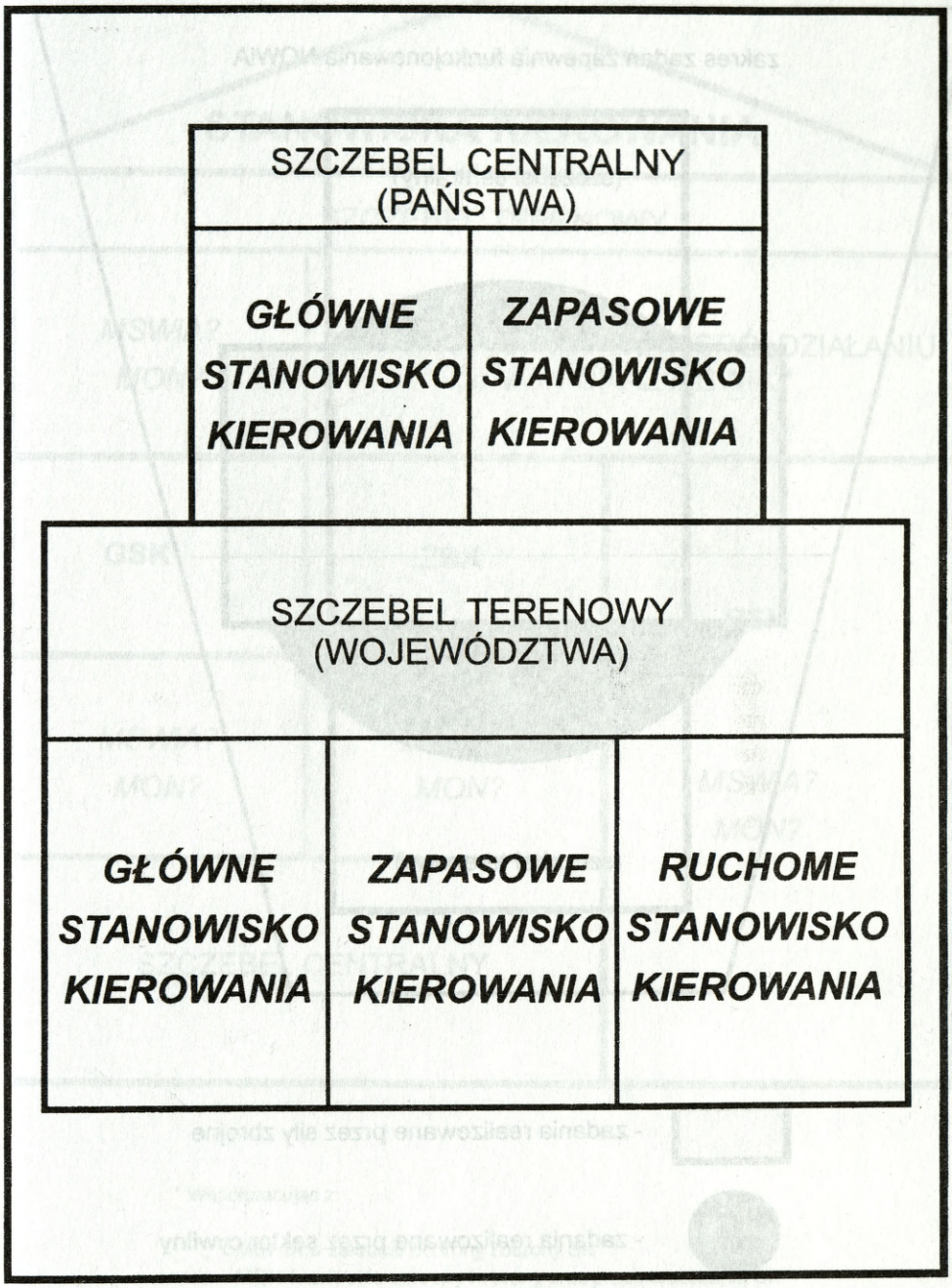
Szczególną rolę do odegrania w tym względzie ma właśnie podsystem pozamilitarny. Dzieje się tak z kilku powodów. Po pierwsze na nim właśnie będzie spoczywał główny ciężar stworzenia warunków do funkcjonowania systemu kierowania obronnego. Nie bez znaczenia jest również i to, że w przeciwieństwie do podsystemu militarnego, jego główną funkcją nie jest przygotowanie do wojny, a więc mieć on będzie najwięcej barier do pokonania w związku z przejściem z okresu pokojowego do wojny, zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i rzeczowym.

Kompetencje koordynacyjne w zakresie przygotowań obronnych, w stosunku do ogniw podsystemu pozamilitarnego, są dziś niejednoznaczne. Jest to tym bardziej niepokojące, iż jego rola w systemie obronności państwa, w tym również w podsystemie kierowania obronnością, jest istotna.

Rozważania dotyczące podziału zadań związanych z zapewnieniem warunków funkcjonowania OWiA na stanowiskach kierowania w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny między podsystemem militarnym i pozamilitarnym, pozwalają wyciągnąć następujące wnioski:

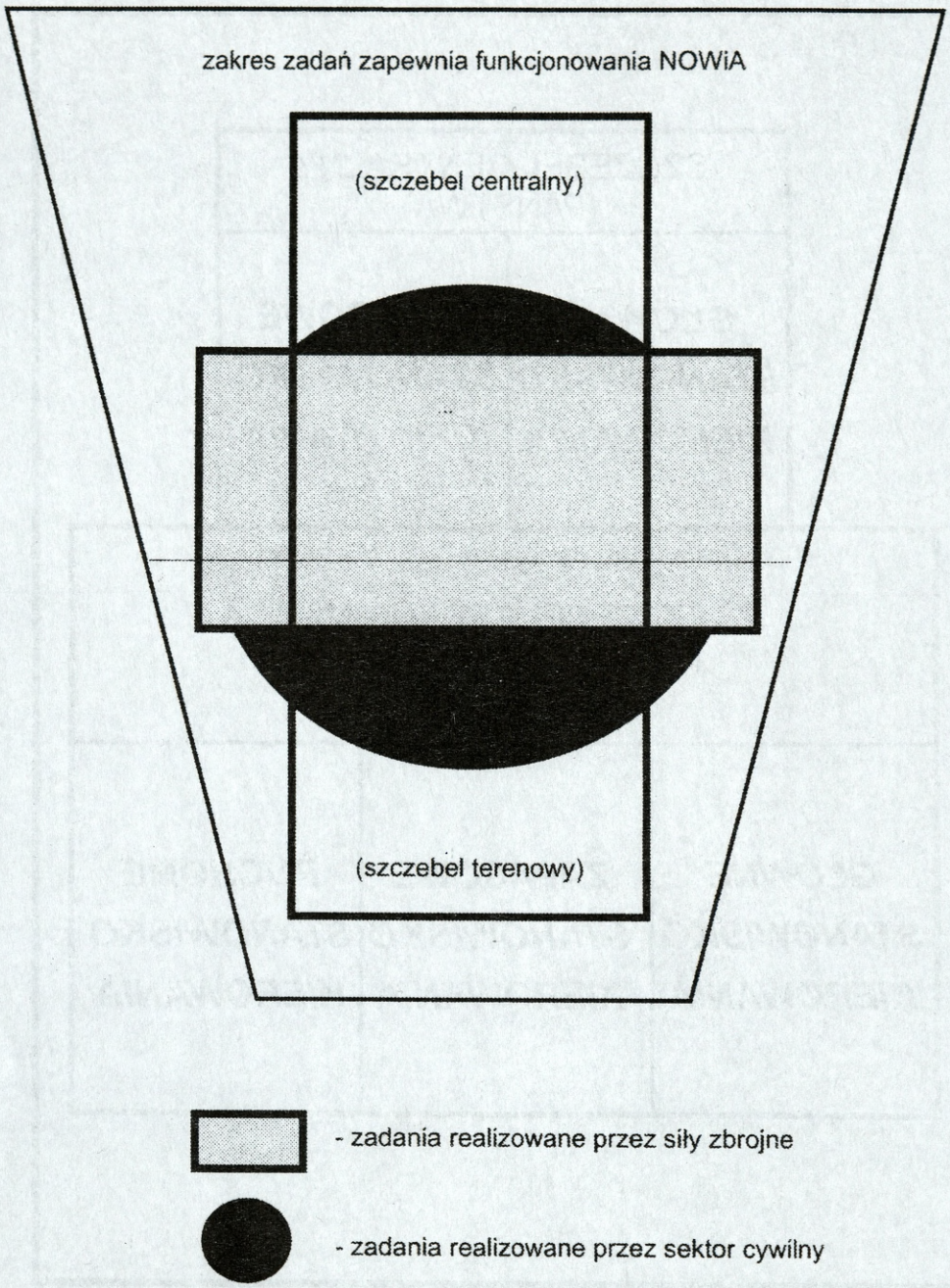
1) do zapewnienia warunków funkcjonowania ww. organów predysponowany wydaje się przede wszystkim podsystem pozamilitarny;

2) OWiA przewidziane do funkcjonowania na SK, winny bezpośrednio odpowiadać za przygotowanie swoich stanowisk kierowania, dysponując w tym celu odpowiednimi funduszami i siłami.



Oprac. B. W.

Rys. 9. 1. Rodzaje stanowisk kierowania (wariant)



Oprac. B. W.

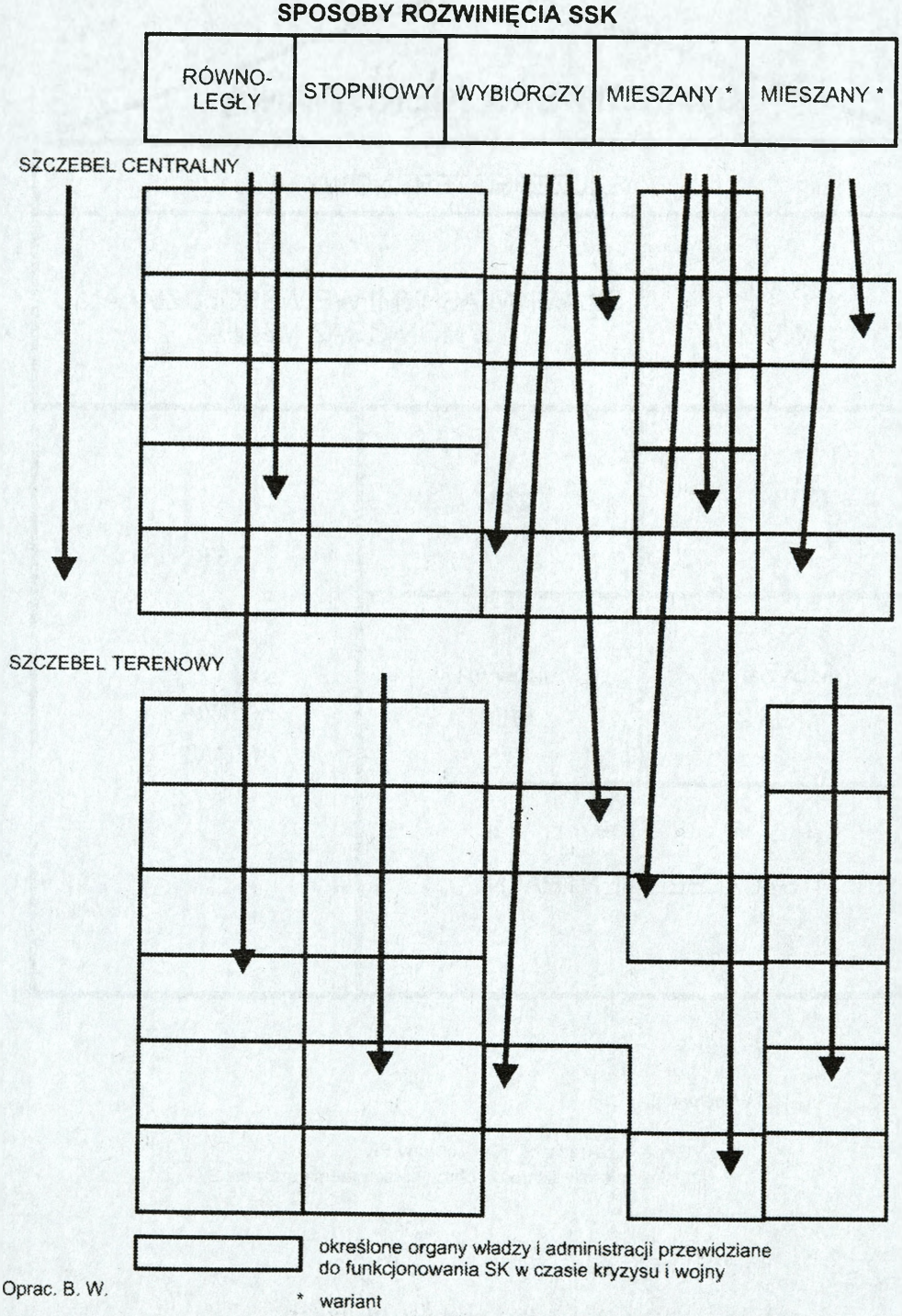
Rys. 9. 2. Zależności pomiędzy zakresem zadań związanych z zapewnieniem funkcjonowania organów władzy i administracji a szczeblem organizacyjnym stanowiska kierowania (wariant)

* Współpracując z:

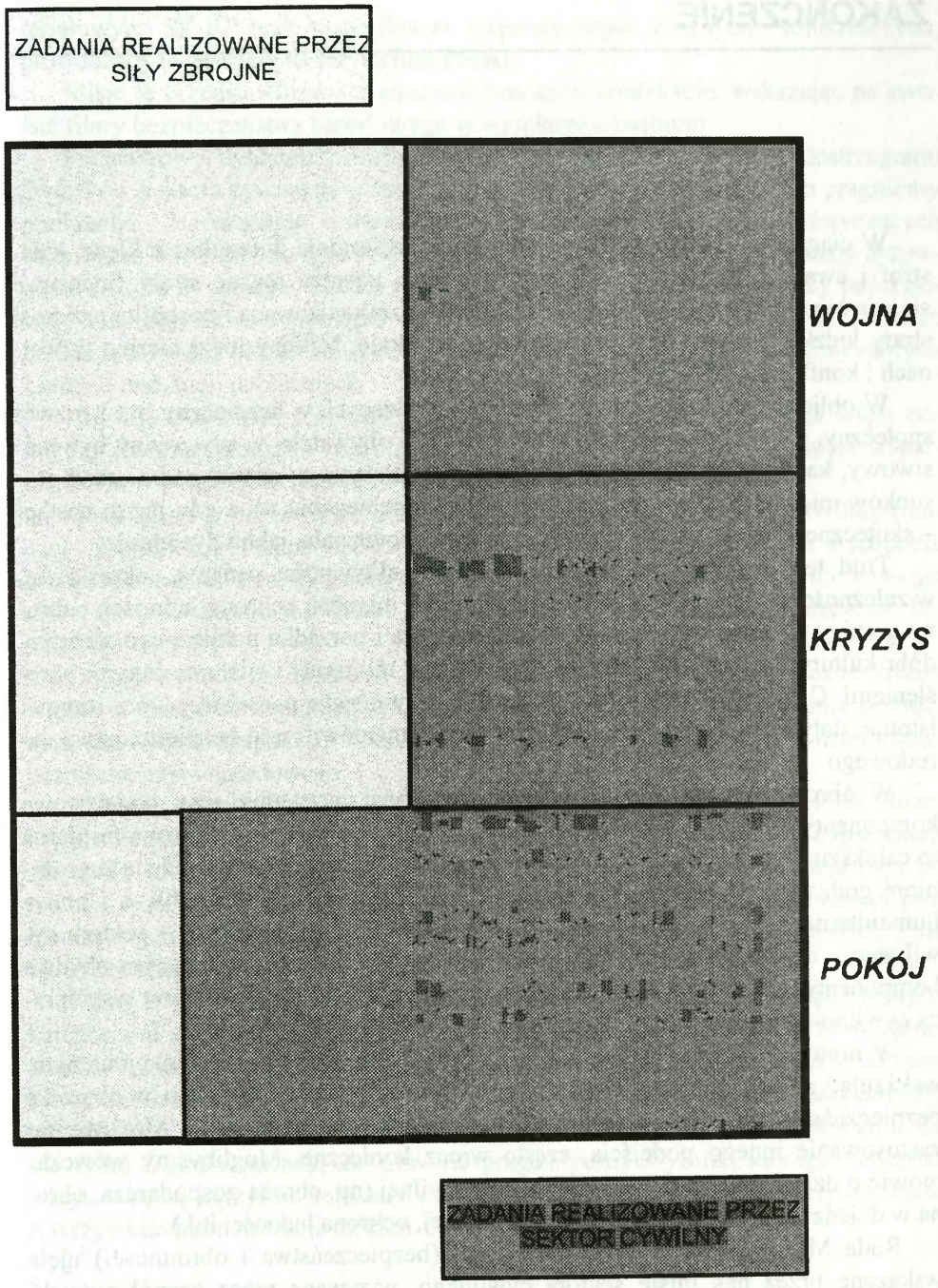
- MSWiA w zakresie ochrony i obrony SK
- MON w zakresie ochrony i obrony oraz przemieszczania SK

Oprac. B. W.

Rys. 9. 3. Zakres odpowiedzialności w zakresie zapewnienia funkcjonowania SK (wariant)



Rys. 9. 4. Istota sposobów rozwinięcia systemu stanowisk kierowania



Oprac. B. W.

Rys. 9. 5. Relacje obszarów zadań związanych z zapewnieniem funkcjonowania organów władzy i administracji pomiędzy sektorem cywilnym i siłami zbrojnymi w poszczególnych stanach państwa

ZAKOŃCZENIE

W ciągu roku ponad 120 tys. ludzi na świecie ginie w rezultacie klęsk, katastrof i awarii technicznych. W wyniku owych zdarzeń roczne straty finansowe sięgają niemal 100 mld dolarów. Przestępczość zorganizowana i pospolita przynosi straty ludzkie i materialne na porównywalną skalę. Miliony ludzi cierpią w wojnach i konfliktach zbrojnych na mniejszą skalę.

W obliczu tych i wielu innych zdarzeń, godzących w bezpieczny byt i rozwój społeczny, w podstawowe wartości człowieka i obywatela, w suwerenny byt państwowy, każde państwo z osobna i we współdziałaniu z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych, podejmuje trud zapobiegania im, a gdy już to nastąpi – skutecznego reagowania przy wykorzystaniu potencjału, jakim dysponuje.

Trud ten, będący szczególnym obszarem aktywności państwa, określa się, w zależności od charakteru danej problematyki, mianem: ochrony ludności, ochrony granicy państwowej, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, obrony militarnej i wieloma innymi określeniami. Całość tych przedsięwzięć nazwaliśmy *obroną narodową*, która stanowi istotną, dotyczącą życiowych (kluczowych) elementów, część bezpieczeństwa narodowego.

W obronie narodowej, w praktycznym ujęciu, występują dwa podstawowe komponenty: *obrona militarna* i *obrona cywilna (niemilitarna)*. Obrona militarna to całokształt działań sił zbrojnych mających na celu przeciwstawienie się zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo narodowe, zobowiązania sojusznicze i prawa humanitarne. Obrona cywilna zaś, to całokształt działań cywilnych – sektora cywilnego – obszarze bezpieczeństwa narodowego. Elementem spinającym obydwa komponenty jest instytucja wzajemnego wsparcia, której rezultatem jest współpraca cywilno-wojskowa.

W niniejszej pracy przedstawiliśmy obronę cywilną w ujęciu funkcjonalnym, wskazując na najpilniejsze, w naszej opinii, misje sektora cywilnego w obszarze bezpieczeństwa narodowego, z oczywistym wyłączeniem dyplomacji. Możliwe jest zastosowanie innego podejścia, często wręcz konieczne. Moglibyśmy wówczas mówić o dziedzinach lub działach obrony cywilnej (np. obrona gospodarcza, obrona w dziedzinie produkcji rolnej, przemysłowej, ochrona ludności itd.).

Rada Ministrów w obydwu strategiach (bezpieczeństwa i obronności) ujęła wskazane przez nas misje sektora cywilnego, nazywane przez zespół autorski obroną cywilną, określone jako: ochrona ludności i struktur państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny; zapewnienie materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny; zasilanie zasobami ludzkimi i ma-

teriałowymi SZ RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych, prowadzących operacje na terytorium Polski.

Misje te przedstawiliśmy w znacznie szerszym kontekście, wskazując na swoiste filary bezpieczeństwa narodowego w wymiarze cywilnym.

Podstawowy dylemat, z którym należy się uporać, polega na dostrzeganiu związków sektora cywilnego z siłami zbrojnymi i odwrotnie, oraz – co pragniemy podkreślić – na ukazaniu systemowego charakteru niektórych misji dotyczących bezpieczeństwa narodowego, które nie stanowią tylko i wyłącznie domeny aktywności sektora cywilnego. Chodzi tu o ochronę ludności, ochronę granicy państwowej, bezpieczeństwo i porządek publiczny, wsparcie sił sojuszniczych, a także edukację na rzecz bezpieczeństwa i zapewnienie funkcjonowania władz cywilnych i innych instytucji publicznych.

Aby nie stosować nader rewolucyjnych poglądów celem pokazania więzi pomiędzy dwoma „aktorami" obrony narodowej, posługujemy się instytucją wsparcia, która w polskiej tradycji prawnej określana była jako „asystencja".

Wątpiącym w poprawność proponowanego pojmowania obrony cywilnej (inaczej – niemilitarnej) dajemy pod rozwagę słowa K. Poppera: *Nauka jest w zasadzie grą bez końca, kto pewnego dnia uznaje, że jakiekolwiek zdanie nauki nie wymaga dalszego sprawdzania, że można je traktować jako ostateczne potwierdzenie, ten wycofuje się z gry.*

Do rąk czytelnika oddajemy pracę, która może stanowić pożyteczne źródło wiedzy o istotnych zagadnieniach obrony narodowej, będąc jednocześnie pomocnym narzędziem inspiracji i twórczego podejścia do problemów tej ważnej części bezpieczeństwa narodowego.

Zdajemy sobie jednocześnie sprawę z tego, iż ujęcie w jednej pracy tak złożonej problematyki, wymaga starannego podejścia naukowego, którego najistotniejszą cześć stanowi podejście systemowe. Mając jednocześnie wielki szacunek do metody systemowej, dostrzegamy potrzebę dalszych i głębszych prac nad tą problematyką, licząc na uwagi i aktywność twórczą osób zainteresowanych tą, i tak ujętą, problematyką.

Mimo błędów i uchybień, pracą tą pragniemy też wywołać refleksję i myślenie kategoriami strategicznymi o bezpieczeństwie narodowym i odejście od działania branżowego, któremu z natury rzeczy towarzyszy troska o rzeczy bliskie węższej sferze działania, lecz – niestety – pozbawiona często patrzenia na sprawy szerzej, aniżeli tylko przez pryzmat własnych spraw i problemów. Takie zachowanie ma nie tylko metodologiczny, ale głównie pragmatyczny wymiar, którego najlepszą wizytówką są korzystne rezultaty interdyscyplinarnego podejścia i przesądzająca o wszystkim ekonomizacja działań.

BIBLIOGRAFIA

A. Wydawnictwa zwarte

Agryle M., *Psychologia stosunków międzyludzkich*, Warszawa.

A National security strategy of engagement and enlargement, White House 1996 (wstęp prezydenta USA).

Balcerowicz B., *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997.

Balcerowicz B., *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku*, AON, Warszawa 1999.

Balcerowicz B., *Rok Polski w NATO*, cz. 1, AON, Warszawa 1999.

Balcerowicz B., *Wprowadzenie do studiowania strategii*, Warszawa 1996.

Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993, [w:] Malinowska J., *Prawa człowieka i ich ochrona międzynarodowa*, ELIPSA, Warszawa 1996.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce (projekt założeń opracowanych w MSWiA (cz. 1 i 2), MSWiA, Warszawa 2000.

Biuletyn Statystyczny KG Policji za 1999 rok.

Brückner A., *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1957.

Brzeziński J., *Metodologia badań psychologicznych*, Warszawa 1996.

Budzyński W., *Public relations. Zarządzanie reputacją firmy*, Warszawa 1999.

COUNCIL DECISION of 9 December 1999 establishing a Community action programme in the field of civil protection (1999/847/EC), Official Journal of the European Communities of 21,12,1999.

Doktryna operacyjna wielonarodowych połączonych sił Sojuszu AJP-01/AJP-1(A), opr. zb. w ramach tematu nr 99–121, *Wspólna doktryna dla operacji wojskowych innych niż wojna (USA)*, (Joint Pub 3–07), 16 czerwca 1995.

Drążczyk W., *Założenia i zakres kontraktów wojskowo-cywilnych w logistyce sił powietrznych NATO (thired party logistic support services)*, AON, Warszawa 1999.

Drążczyk W., *Zasady, procedury i zakres udziału logistyki sił powietrznych państwa-gospodarza w zabezpieczeniu przyjmowanych wojsk NATO (Host Nation Support – HNS)*, AON, Warszawa 1999.

Draft framework conferention on civil protection assistance, Intenational Civil Defence Organization, Geneve, March 20, 2000.

Drost M., Zmarzliński G., *Obrona niemilitarna RP*, cz. 1, AON, Warszawa 1998.

Dziamski W., Turek R., *Zapewnienie warunków funkcjonowania NOWiAP w okresie zagrożenia (kryzysu) i wojny*, AON, Warszawa 1995.

Gąska M., *Uwarunkowania legislacyjne funkcjonowania samoobrony powszechnej w demokratycznym państwie*, [w:] *Samoobrona powszechna „Samoobrona"*, kier. nauk. J. Marczak, AON, Warszawa 1999.

Gąska M., *Zbrojny ruch oporu w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych*, AON, Warszawa 1999.

Górecki W., *Mobilizacyjne i operacyjne rozwinięcie wojsk w ramach strategicznego rozwinięcia sił zbrojnych RP*, AON, Warszawa 1994.

Górski P., *Zastosowanie modelu systemu do opisu wybranych elementów systemu obronnego państwa*, AON, Warszawa 1998.

Hamlin S., *Jak mówić, żeby nas słuchali*, Warszawa 1994.
Hanousek T., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996.
Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji*, MUZA, Warszawa 1997.
International CEP handbook, 1999-2000, Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries, Svenska Tryckcentralen, Stockholm 2000.
Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 1999.
Jacobson H.-A., Souchon L., *W służbie pokoju. Bundeswehra 1955–1993*, Bellona, Warszawa 1993.
Jakubczak R., Marczak J., *Obrona terytorialna Polski na progu XXI w.*, Bellona, Warszawa 1998.
Jastrzębski R., *System obrony cywilnej Niemiec*, [w:] *Obrona terytorialna, szkolenie rezerw. Obrona cywilna*, „Wojsko i Wychowanie" (zeszyt problemowy), Warszawa 1999.
Jendraszczak E., *Dania. Informator*, Wyd. A. Marszałek, Warszawa 1995.
Kardas J.S., *Niektóre zależności i uwarunkowania edukacji obronnej społeczeństwa polskiego*, [w:] *Edukacja obronna młodzieży na przełomie wieków*, red. R. Stępień, R.W. Wroński, Kraków 1999.
Kardas J.S., *Strukturalne i rzeczowe uwarunkowania edukacji obronnej społeczeństwa RP*, AON, Warszawa 1998.
Kardas J.S., *Środki masowego przekazu wobec zagrożeń*, [w:] *Wokół zagrożeń*. red. J.S. Kardas, Studia i Materiały, Warszawa 1999.
Kardas J.S., *Wyższe Kursy Obronne. Analiza. Ocena. Perspektywy*, Warszawa 2000.
Kiepura J., *Edukacja obronna społeczeństwa w systemie obrony powszechnej*, „Myśl Wojskowa", Warszawa 1998.
Kitler W., *Gra obronna wyższych kursów obronnych nt. „Organizacja obrony narodowej w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (grupa wojewódzka)"*, AON, Warszawa 1999.
Kitler W., *Gra obronna wyższych kursów obronnych nt. „Obrona narodowa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (grupa wojewódzka)"*, cz. 2, AON, Warszawa 1999.
Kitler W., *Obrona narodowa Francji*, Wyd. A. Marszałek, Toruń – Warszawa 1997.
Kitler W., *Pojęcie, cele i formy organizacyjne samoobrony powszechnej w obronie narodowej RP*, [w:] *Samoobrona Powszechna „Samoobrona"*, cz. 2, kier. nauk. J. Marczak, AON, Warszawa 1999.
Kitler W., Wiśniewski B., Prońko J., *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON, Warszawa 2000.
Kitler W., *Siły zbrojne a obrona cywilna (niemilitarna). Wybrane aspekty wojskowego wsparcia dla władz cywilnych*, cz. 1, AON, Warszawa 1999.
Kitler W., *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, AON, Warszawa 1999.
Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych, w obronie narodowej RP, wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999.
Kitler W., *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny*, [w:] *Materiały na konferencję organizowaną w AON nt.: „Strategiczne koncepcje obrony – implikacje dla bezpieczeństwa RP (tezy na konferencję)"*, AON, Warszawa.
Kitler W., Wiśniewski B., Prońko J., *Zarządzanie kryzysowe w obronie narodowej*, Informator nr 1(2)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, marzec 2000.
Koncepcja strategiczna Sojuszu Północnoatlantyckiego, Waszyngton 23–24.04.1999 r., s. 20.
Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982.
Kotlicki S., *Podstawy teorii dowodzenia*, rozprawa habilitacyjna, Koszalin 1993.
Kotowicz P., *Prognoza zagrożenia rejonów odpowiedzialności NJW ze strony potencjalnego przeciwnik*, praca dyplomowa, AON, Warszawa 1998.
Koziej S., Wołkowicz F., *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Departament Systemu Obronnego MON, Warszawa 1995.
Koziej S., Górski P., *Strategiczne założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej po wstąpieniu do NATO – nowe wyzwania dla pozamilitarnych ogniw systemu obronności*, [w:] *O obronności RP po wstąpieniu do NATO*, Zeszyt problemowy TWO 1999, nr 4(18).

Krzyżanowski L., *Podstawy nauki o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1994.
Kunikowski J., *Dowódcze i wychowawcze przygotowanie w systemie obronnym RP*, Warszawa 1995.
Kurant A., Kalinowski R., *Moduł obrony cywilnej RP*, [w:] *Perspektywiczny model systemu obronnego RP, „KIERUNKI"*, AON, Warszawa 1992.
Kurant A., *Obrona cywilna RP*, AON, Warszawa 1993.
La défense. Organisation générale de la défense. Premiere Ministre, SGDN, Direction des Jaurnaux officiels, Paris Cedex 1993.
Larsson T., *MEMORANDUM. Swedish emergency legislation*, The Government Inquiry on Total Defence, 1997, s. 1, maszynopis wystąpienia; Civilian Defence, MODIN – tryck, Stockholm, 1996.
Leksykon wiedzy wojskowej, MON, Warszawa 1979.
Le Petit Larousse, LAROUSSE, Paris Cedex 1995.
Lipski S., *Działania bojowe brygady w przeciwdywersyjnej ochronie i obronie szczególnie ważnych obiektów rozmieszczonych w aglomeracji warszawskiej*, rozprawa doktorska, ASG, Warszawa 1988.
Longman dictionary of contemporary english, new edition, PWN, Warszawa 1990.
Ludwiczak J., Wilczkowiak S., *Nadzwyczajne zagrożenia środowiska*, AON, MOŚZNiL, Warszawa 1996.
Malak K., *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, AON, Warszawa 1998.
Mazeran-Puto T., *Gra symulacyjna lekcji powtórzeniowej na temat „Postępowanie ratownika w miejscu wypadku"*, „Przysposobienie Obronne – Obrona Cywilna w Szkole" 1998, nr 1.
Mączyński M., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce przedrozbiorowej*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, red. J. Czapska, W. Krupiarz, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
MC 334/1: *Zasady i polityka NATO odnośnie państwa goszczącego – gospodarza.*
Mikołajczyk-Bezak H., *Wybrane zagadnienia ustroju Polski. Siły zbrojne w Rzeczypospolitej Polskiej*, Departament Społeczno-Wychowawczy MON, Warszawa 2000.
Ministerstwo Edukacji Narodowej o sieci szkół, Biblioteczka reformy 2, Warszawa 1998.
Moczulski W., *Zapewnienie bezpieczeństwa kierownictwa państwa w sytuacjach kryzysowych*, praca studyjna, AON, Warszawa 2000.
Modrzewski A.F., *O poprawie Rzeczypospolitej*, księga I *O obyczajach*, [w:] *Dzieła wszystkie*, t. 1, PIW, Warszawa 1953.
NATO Vademecum, Bellona, Warszawa 1995.
NATO Vademecum, Bellona, Warszawa 1999.
Neyman K., *Die Bundeswehr in einer Welt im Umbruch*, Wolf Jobs Siedler Verlag, Berlin 1999.
Norbmark B., *Szwedzka obrona totalna*, wykład prezentowany w AON, Warszawa 1992.
Nowy Leksykon PWN, Warszawa 1998.
Nożko K., *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*, AON, Warszawa 1994.
Obrona cywilna jako składowa systemu obronnego państwa (I etap badań), AON, Warszawa 1992.
Ocena zagrożenia terytorium RP, materiał na prawach maszynopisu, Biuro Analiz i Prognoz UZKiOL, Warszawa 1999.
Organizacja zarządzania w sytuacji katastrofy w Holandii („Disaster central organization"), (tłum. J. Gołębiewski), BBN, Warszawa 1996.
Okoń W., *Słownik pedagogiczny*, wyd. 5 zmienione, Warszawa 1992.
Palmeri F.P., *Planowanie obrony cywilnej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń: cenna forma współpracy wychodzi z cienia*, Bliżej NATO – Biuletyn Informacyjny Biblioteki Sejmowej, Wyd. Sejmowe, zeszyt 5, październik 1997 (przedruk z: „NATO Review" nr 2, March 1996).
Pawłowski J., *System obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Informator nr 1(2) 2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, marzec 2000.
Pietrasiński Z., *Rozwój dorosłych*, [w:] *Wprowadzenie do andragogiki*, red. T. Wujek, Warszawa 1996.

Podstawowe zadania, organizacja oraz perspektywy rozwiązań organizacyjnych w obronie cywilnej, AON, Urząd SOCK, Warszawa 1998.
Podręczny słownik języka polskiego, na podstawie wydania M. Arcta z 1938 r., Wiedza Powszechna, Warszawa 1957.
Pokruszyński W., Straszewski K., Terlikowski T., *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, Warszawa 1996.
Polska strategia zintegrowanego zarządzania granicą, „Przegląd Rządowy" 2000, nr 7(109).
Prognoza rozwoju nauki o obronie cywilnej (teorii obrony cywilnej) na lata 1991 – 2015, ASG, Warszawa 1987.
Prońko J., Pawlica P., *Ogólna charakterystyka resortu obrony narodowej w świetle obowiązujących aktów prawnych*, Informator nr 2(4), Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, czerwiec 2000.
Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku, „KAPPA", AON, Warszawa 1999.
Raport o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce (projekt założeń opracowanych w MSWiA), Warszawa, kwiecień 2000.
Rosa R., *Filozofia bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1995.
Rutkowski C., *Strategiczne wykorzystanie sił zbrojnych w czasie kryzysu i wojny. Założenia i zasady strategii użycia SZ RP. Zadania sił zbrojnych*, [w:] Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku, „KAPPA", kier. nauk. B. Balcerowicz, AON, Warszawa 1999.
Samoobrona powszechna, Zeszyt problemowy nr 4, Zarząd Główny TWO, Warszawa 1997.
Saulewicz A., *Prawne problemy ludowej obronności i zadania rad narodowych w tej dziedzinie*, Warszawa 1968.
Schimanek T., *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu terytorialnego*, Materiały szkoleniowe RAP, zeszyt nr 11.
Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania*, t. 2, *Problemy efektywności działania*, rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979.
Słownik języka polskiego, t. 1, PWN, Warszawa 1978.
Słownik języka polskiego, t. 3, PWN, Warszawa 1989.
Słownik synonimów, MCR, Warszawa 1993.
Słownik terminów i definicji NATO (angielsko-polski), MON BWSN Warszawa 1998.
Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, BPiI MON, Warszawa 1996.
Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996.
Stec M., *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce. Rola samorządu terytorialnego gminy, powiatu i województwa oraz administracji rządowej w nowoczesnym państwie XXI wieku*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Materiały szkoleniowe, Kancelaria Prezesa RM, Warszawa 1999.
Steinmann H., Schreyoegg G., *Zarządzanie. Podstawy kierowania przedsiębiorstwem. Koncepcje, funkcje, przykłady*, Wrocław 1998.
Stępień R., Szulc B., Rudnicki B., Drost M., *Edukacja obronna*, cz. 1, AON, Warszawa 1993.
Stępień R., Rudnicki B., *Edukacja dla bezpieczeństwa*, cz. 2, 3 i 4, AON, Warszawa.
Stępień R., *Współczesne problemy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
Sukiennik K., *Obrona cywilna za granicą*, MON, Warszawa 1973.
Suwart J., *Zarys historii obrony cywilnej w Polsce 1920 – 1996*, Warszawa 1997.
System of national security of the Republic of Słovenia. Seminar, „ATHENA 2000".
Św. Augustyn, *Wyznania*, księga 2, przeł. Z. Kubiak, Znak, Kraków 1995.
Święcicki J., *Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania życia i zdrowia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny*, AON, MZiOS, Warszawa 1996.
Świniarski J., *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1999.
Świniarski J., *O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do zagadnień ogólnych*, Warszawa – Pruszków 1997.

Tomaszewski W., *Treść reformy ustrojowej*, [w:] *Nowy podział kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*. Materiały szkoleniowe.
The Oxford English Dictionary, second edition, vol. 3, Clarendon Press, Oxford 1981.
Ustrój administracji publicznej, PWN, Warszawa 2000.
Witzke K.P., *Niemiecka obrona terytorialna u schyłku XX wieku (wykład wygłoszony w listopadzie 1997 r. w AON)*, AON, Warszawa 1997.
Włodarski Z., Hankała A., *Jestem człowiekiem i żyję wśród ludzi*, Warszawa 1992.
Wykład szefa Sekretariatu Spraw Obronnych Rady Ministrów – dyrektora Biura Spraw Obronnych URM podczas pobytu grupy ekspertów planowania cywilnego NATO na temat: *Zapoznanie z aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie systemu ochrony ludności na wypadek zagrożeń czasu pokoju*, oprac. B. Gliński.
Wójcik K., *Public relations od A do Z*, t. 2, Warszawa 1997.
X-lecie Żandarmerii Wojskowej 1990 – 2000, Komenda Główna ŻW, Warszawa 2000.
Zasadnicze założenia strategii obronnej Francji, wg Białej Księgi o obronie 1994 r. Francuska misja łącznikowa.
Zieliński J., *Działania osłonowe w strefie przygranicznej*, AON, Warszawa 1997.
Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999.
Zięba R., *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Haliżak, Warszawa 1997.

B. Artykuły

Bendyk E., Kosieliński S., *NATO spółka akcyjna. Generała-menedżera zatrudnimy od zaraz*, „Polityka" nr 42 z 16 października 1999 r.
Bielecki J., *Miarą będą kolejki*, „Rzeczpospolita" nr 157 z 7 lipca 2000 r.
Birma niemile widziana, „Życie" z 3 września 1997 r.
Bujak Z., *35 sekund na tira*, „Polityka" nr 41 z 7 października 2000 r.
Chrzanowska B., *Uzasadnienie potrzeby istnienia przedmiotu przysposobienie obronne*, „Przysposobienie Obronne – Obrona Cywilna w Szkole" 1998, nr 5.
Ferenz B., *O bezpieczeństwie w Europie*, „Myśl Wojskowa" 1996, nr 2.
Forowicz K., *Freonowa paranoja*, „Rzeczpospolita" z 8 sierpnia 1987 r.
Forowicz K., *Temperatura rozmów o temperaturze*, „Rzeczpospolita" z 10 października 1997 r.
Forowicz K., *Miliony dolarów na środowisko*, „Rzeczpospolita" z 30 października 1997 r.
Grabska S., *Trzeba nauczyć się korzystać z wolności*, „Rzeczpospolita" z 7 – 8 sierpnia 1999 r.
Granice bardziej szczelne, „Rzeczpospolita" nr 285 z 7 grudnia 1999 r.
Jastrzębski R., *Planowanie cywilne*, „Przegląd Obrony Cywilnej" 2000, nr 3.
Kaliński M., *Cywilne planowanie kryzysowe istotnym elementem państw NATO*, „Wiedza Obronna" 2000, nr 1(192).
Knap J., Krasnowska V., Pawelczyk G., *Import bez granic*, „Wprost" nr 37 z 10 września 2000 r.
Koziej S., *„Minus" – polemika w związku z artykułem R. Choroszy: Obrona według uznania*, „Polska Zbrojna" nr 12 z 17 marca 2000 r.
Kraskowski L., *Dziurawe granice*, „Rzeczpospolita" nr 194 z 21 sierpnia 2000 r.
Krasnowska V., Pawelczyk G., *Zielony most. Rozmowa ze Zbigniewem Bujakiem, prezesem Głównego Urzędu Ceł*, „Wprost" nr 37 z 10 września 2000 r.
Kredyt zaufania, „Rzeczpospolita" nr 157 z 7 lipca 2000 r.
Kudzia P., Pawelczyk G., *Brama Europy*, „Wprost" z 4 czerwca 2000 r.
Kudzia P., Pawelczyk G., *Polski kanał*, „Wprost" z 2 lipca 2000 r.
Kunikowski J., *Istota szkolenia obronnego kadr kierowniczych i ludności*, „Myśl Wojskowa" 1993, nr 5.
Łukaszewicz A., *Zakup kontrolowany na granicy*, „Rzeczpospolita" nr 160 z 11 lipca 2000 r.

Marciniak P., Wygnański J., *Pieniądze publiczne, zadania społeczne*, „Rzeczpospolita" z 30 listopada 1998 r.
Moszyński P., *[Nie]szczelna Francja*, „Wprost" z 4 czerwca 2000 r.
Orłoś K., *„Takie Rzeczpospolite będą..."*, „Rzeczpospolita" z 30 – 31 sierpnia 1997 r.
Ostrowski M., *Gdzie jest wróg?*, „Polityka" nr 11 z 13 marca 1999 r.
Przybylski M., *Zmiany na wschodzie i na zachodzie*, „Rzeczpospolita" nr 189 z 14 – 15 sierpnia 2000 r.
Rüddennklau G., *Ein langer, beschwerlicher Weg. Vertragliche Regelungen über die Aufteilung der Zuständigkeiten und die Zusammenarbeit zwichen Nationalen Befehlshabern und NATO Befehlshabern–auf deutchem Hoheitsgebiet in Krieg. Koncept, Entschehungsgangund Sachstand*, „Truppenpraxis" 1989, nr 2.
Suchar H., Szoszkiewicz A., *Lamparty Afryki*, „Wprost" z 10 sierpnia 1997 r.
Świeszczakowska H., *Współpraca nie istnieje?*, „Gazeta Policyjna" nr 23 z 18 czerwca 2000 r.
To również moja Opolszczyzna. Wywiad z wojewodą opolskim Adamem Pęziołem, „Rzeczpospolita" z 5 lutego 1999 r.
Wiese W., *Ochrona ludności – pole wspólnych działań NATO i krajów partnerskich*, „Przegląd Obrony Cywilnej" 1998, nr 11(418).
Ziółkowski S., *W ochronie granicy państwowej*, „Polska Zbrojna" z 12 czerwca 1995 r.

C. Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483].
Ordonnance N° 59–147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense (1), (Journal offciel du 10 janvier 1959), [w:] La Défense, SGDN, Paris, 1993.
Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. *dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* (protokół I), oraz protokół dodatkowy (protokół II) *dotyczący niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych*, sporządzony w Genewie 8 czerwca 1977 r. [DzU z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik].
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 czerwca 1999 r. *w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowej do utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych* [DzU z 1997 r., nr 52, poz. 537].
Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 września 1997 r. *w sprawie określenia sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych* [DzU z 1997 r., nr 125, poz. 802, z późn. zm.].
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1997 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* [DzU z 1997 r., nr 95, poz. 581].
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1999 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia* [DzU z 1999 r., nr 91, poz. 1036, z późn. zm.].
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1999 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi* [DzU z 1999 r., nr 91, poz. 1034, z późn. zm.].
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1999 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki* [DzU z 1999 r., nr 96, poz. 1119, z późn. zm.].
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. *w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez policjantów* [DzU z 1990 r., nr 70, poz. 411].
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. *w sprawie trybu legitymowania, zatrzymania osób, dokonywania kontroli osobistej oraz przeglądania bagaży i sprawdzania ładunków przez policjantów* [DzU z 1990 r., nr 70, poz. 409].
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 1993 r. *w sprawie świadczeń na rzecz obrony* [DzU z 1993 r., nr 85, poz. 397].

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. *w sprawie powszechnej samoobrony ludności* [DzU z 1993 r., nr 91, poz. 421].
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej* [DzU z 1993 r., nr 91, poz. 419].
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. *w sprawie obrony cywilnej* [DzU z 1993 r., nr 93, poz. 429].
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. *w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych* [DzU z 1998 r., nr 5, poz. 15].
Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.
Uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 4 października 1994 r. *w sprawie szkolenia obronnego kadr kierowniczych administracji publicznej* [Monitor Polski z 1994 r., nr 56, poz. 482].
Umowa między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego *dotycząca statusu ich sił zbrojnych* [DzU z 1998 r., nr 97, poz. 504].
Ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. *o Państwowej Inspekcji Handlowej* [DzU z 1958 r., nr 26, poz. 206, z późn. zm.].
Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, [DzU z 1992 r., nr 4, poz. 16].
Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. *o Inspekcji Sanitarnej* [DzU z 1998 r., nr 90, poz. 575 – tekst jednolity].
Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. *o rybactwie śródlądowym* [DzU z 1985 r., nr 21, poz. 91].
Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* [DzU z 1990 r., nr 30, poz. 179, z późn. zm.].
Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Urzędzie Ochrony Państwa* [DzU z 1990 r., nr 30, poz. 180, z późn. zm.].
Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 r. *o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego* [DzU z 1997 r., nr 142, poz. 951 – tekst jednolity].
Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej* [DzU z 1990 r., nr 78, poz. 472, z późn. zm.].
Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. *o Inspekcji Ochrony Środowiska* [DzU z 1991 r., nr 77, poz. 335, z późn. zm.].
Ustawa z dnia 28 września 1991 r. *o kontroli skarbowej* [DzU z 1991 r., nr 100, poz. 442].
Ustawa z dnia 28 września 1991 r. *o lasach* [DzU z 1991 r., nr 101, poz. 444, z późn. zm.].
Ustawa z dnia 10 października 1991 r. *o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym* [DzU z 1991 r., nr 105, poz. 452 z późn. zm.].
Ustawa z dnia 12 grudnia 1991 r. *o ochronie przyrody* [DzU z 1991 r., nr 114, poz. 492].
Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. *o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* [DzU z 1995 r., nr 86, poz.433].
Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. *o statystyce publicznej* [DzU z 1995 r., nr 88, poz. 439, z późn. zm.].
Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – *Prawo łowieckie* [DzU z 1995 r., nr 147, poz. 713, z późn. zm.].
Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw* [DzU z 1996 r., nr 90, poz. 404, z późn. zm.].
Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. *o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* [DzU z 1996 r., nr 106, poz. 491, z późn. zm.].
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne* [DzU z 1997 r., nr 54, poz. 348, z późn. zm.].
Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. *o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych oraz o Inspekcji Weterynaryjnej* [DzU z 1999 r., nr 66, poz. 752].
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *o Inspekcji Celnej* [DzU z 1997 r., nr 71, poz. 449, z późn. zm.].

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. *o transporcie kolejowym* [DzU z 1997 r., nr 96, poz. 591].
Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* [DzU z 1999 r., nr 82, poz. 928 – tekst jednolity].
Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. *o finansach publicznych*, [DzU z 1998 r., nr 155, poz. 1014, z późn. zm.].
Ustawa z dnia 23 września 1999 r. *o zasadach pobytu i przemieszczania się obcych wojsk przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* [DzU z 1999 r., nr 93, poz. 1063].
Ustawa z dnia... *o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju.* [Projekt z 31.01. 2000].
Ustawa z dnia... *o obowiązku wojskowym i innych powinnościach obronnych.* [Projekt, stan na kwiecień 2000, dział V – aneks do tekstu jednolitego ze stycznia 2000] (na prawach maszynopisu).
Wytyczne ministerialne do planowania cywilnego na sytuacje zagrożeń na lata 1997 i 1998, UZKiOL, Warszawa 1997 (tłum. J. Gołębiewski).
Załącznik do wytycznych ministerialnych NATO w sprawie planowania cywilnego, „Biuletyn Szefa Obrony Cywilnej Kraju" 1997, nr 2(2).
Zarządzenie Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1995 r. *w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia uzbrojonych pododdziałów zwartych wojskowych organów porządkowych oraz szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez te pododdziały* [DzU z 1996 r., nr 5, poz. 36].

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Akademii Obrony Narodowej
Nr ewid. 54229
II