AKADEMIA
OBRONY
NARODOWEJ

Ppłk mgr inż. Roman SZYMANIUK

SYSTEM KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM W RESORCIE OBRONY NARODOWEJ

Rozprawa doktorska

57007

WARSZAWA 2004

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY



Ppłk mgr inż. Roman Szymaniuk

SYSTEM KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM W RESORCIE OBRONY NARODOWEJ

Rozprawa doktorska

Promotor

płk w st. spocz. prof. zw. dr hab. Julian BABULA

WARSZAWA **2004**

Spis treści

WSTĘP 4

ROZDZIAŁ 1. PODSTAWY METODOLOGICZNE ORAZ ZAŁOŻENIA ROZPRAWY

1.1. Uzasadnienie wyboru tematu rozprawy doktorskiej 10

1.2. Cel badań 14

1.3. Problem i pytania badawcze 14

1.4. Hipoteza robocza 16

1.5. Przyjęte założenia i ograniczenia problemu badawczego 17

1.6. Zastosowane metody i techniki badawcze oraz przebieg badań 18

1.7. Teren badań 24

1.8. Analiza literatury przedmiotu 24

1.9. Określenie pojęć użytych w rozprawie 26

ROZDZIAŁ 2. UWARUNKOWANIA WPŁYWAJĄCE NA BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

2.1. Położenie Polski w aspekcie bezpieczeństwa 27

2.2. Prognozowane zagrożenia bezpieczeństwa Polski 45

2.3. System obronności państwa jako element jego bezpieczeństwa 69

2.4. Współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) oraz wsparcie ze strony państwa-gospodarza (HNS) w zakresie bezpieczeństwa państwa 79

2.5. Wnioski 86

ROZDZIAŁ 3. CZYNNIKI DETERMINUJĄCE KIEROWANIE REAGOWANIEM KRYZYSOWYM. ZARZĄDZANIE W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH W NATO

3.1. Istota reagowania kryzysowego 90

3.2. Wymagania w zakresie sprawnego działania w sytuacjach kryzysowych 95

3.3. Czynniki wpływające na system kierowania reagowaniem kryzysowym 102

3.4. Prawno-organizacyjne aspekty funkcjonowania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej 105

3.5. System kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej .. 111

3.6. Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych w NATO 116

3.7. Organizacja reagowania kryzysowego we Francji i w Kanadzie 123

3.8. Wnioski 131

ROZDZIAŁ 4. PROPOZYCJA ORGANIZACJI I ZASAD FUNKCJONOWANIA SYSTEMU KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM W RESORCIE OBRONY NARODOWEJ

4.1. Przewidywane wykorzystanie sił i środków resortu obrony narodowej w działaniach antykryzysowych 134

4.2. Wykorzystanie sił i środków resortu obrony narodowej do opanowywania sytuacji kryzysowych 147

4.3. Proponowana organizacja kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej 164

4.4. Wspomaganie procesu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej 188

4.5. Wnioski 202

ROZDZIAŁ 5. WDROŻENIE PROPONOWANEGO SYSTEMU KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM W RESORCIE OBRONY NARODOWEJ

5.1. Zasady wdrażania rozwiązań systemowych 206

5.2. Organizacja i dokumentacja wdrażania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym 212

5.3. Analiza wdrożenia i weryfikacja proponowanego systemu 219

5.4. Prognozowane efekty wdrożenia systemu kierowania reagowaniem kryzysowym 223

5.5. Wnioski 232

ZAKOŃCZENIE 234

BIBLIOGRAFIA 237

WYKAZ RYSUNKÓW, TABEL I ZAŁĄCZNIKÓW 243

WSTĘP

Dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa na początku trzeciego tysiąclecia obejmuje duży zakres przedsięwzięć – nie tylko militarnych. Bezpieczeństwo jest funkcją sprawnie działającego aparatu państwa we wszystkich możliwych warunkach. Jest to konstrukcja oparta na trzech podstawowych filarach: dyplomacji, gotowości militarnej i gotowości cywilnej.

Bezpieczeństwa narodowego nie można rozpatrywać w oderwaniu od międzynarodowego, musi bowiem być ono synonimem bezpieczeństwa globalnego. Takie podejście wymaga wypracowania regionalnych i sojuszniczych zasad działania, wspólnych procedur, kompatybilnego wyposażenia i podobnego rozumienia zachodzących zjawisk.

Zagrożenia militarne w otoczeniu Polski uległy odczuwalnemu zmniejszeniu. Bardzo mało prawdopodobna, aczkolwiek niewykluczona w dalszej perspektywie, jest groźba wojny na dużą skalę. Bardziej realne są zagrożenia pozamilitarne, które w coraz większym stopniu wpływają na stan bezpieczeństwa światowego. Ze względu na złożoność procesów społecznych i współzależność różnych dziedzin, zagrożenia te mają charakter systemowy, co oznacza, że obejmują swym zasięgiem różne sfery działalności państwa.

Do najgroźniejszych form tego rodzaju zagrożeń można zaliczyć: terroryzm, proliferację broni masowego rażenia, zorganizowaną przestępczość międzynarodową, niekontrolowane migracje, kryzysy ekonomiczne, kryzysy o podłożu religijnym i etnicznym oraz klęski żywiołowe i ekologiczne, a także katastrofy i awarie techniczne na dużą skalę. Szczególnej uwagi i analizy wymagają działania grup terrorystycznych, które kierowane fanatyzmem religijnym lub chęcią zdobycia korzyści materialnych zdolne są do stosowania nieprzewidywalnych na chwilę obecną form walki.

Tragiczne wydarzenia września 2001 r. ukazały nową formę terroryzmu, który do tego czasu traktowany był jako zagrożenie pozamilitarne. Następstwa tych wydarzeń spowodowały, że terroryzm obecnie postrzegany jest jako najbardziej prawdopodobne i najbardziej niebezpieczne zagrożenie bezpieczeństwa światowego.

Zmiana charakteru zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego powoduje konieczność dostosowania zasad prowadzenia działań zapewniających bezpieczeństwo do wspólnego mianownika, a tym samym do zapewnienia efektywnego zwalczania

występujących zagrożeń. Sytuację międzynarodową w Europie państwa członkowskie NATO i UE starają się ukształtować w taki sposób, aby sprzyjała ona trwałemu pokojowi i stabilności oraz rozwojowi demokratycznych wartości i instytucji. Kontynuowane jest budowanie systemu bezpieczeństwa międzynarodowego opartego na rozwoju współpracy obronnej, konsultacjach politycznych i integracji europejskiej.

Dlatego też poznawanie i zgłębianie problematyki współczesnych kryzysów obejmujące m.in. analizowanie samego zjawiska kryzysu, ich specyfiki z punktu widzenia metod i sposobów ich opanowywania, organizacji, procedur, narzędzi i infrastruktury technicznej systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. Dotyczy to również budowania narodowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, sprzężonego z systemem sojuszniczym.

Nie ulega wątpliwości, że jednym z pierwszych i najważniejszych zadań po wejściu Polski do struktur Paktu Północnoatlantyckiego jest włączenie się w jego system reagowania kryzysowego i sprawne w nim funkcjonowanie. Celem reagowania kryzysowego jest jak najszybsze opanowanie powstałej sytuacji i zminimalizowanie jej skutków. Ważną kwestią jest sposób interpretowania merytorycznego zakresu reagowania kryzysowego. Reagowanie kryzysowe rozumiane jest szeroko: zarówno jako reagowanie na kryzysy cywilne czasu pokojowego, jak i – w Sojuszu Północnoatlantyckim przede wszystkim – reagowanie na kryzysy zagrażające bezpieczeństwu zewnętrznemu państw członkowskich, traktując przy tym w sposób identyczny i organizując je wedle tych samych reguł.

System kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej powinien gwarantować sprawne działanie jednostek organizacyjnych resortu w sytuacjach zwalczania współczesnych zagrożeń, a przyjęte rozwiązanie systemowe, organizacyjne i prawne powinno zapewniać współdziałanie z krajowymi elementami pozamilitarnymi – kierowanymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – oraz być kompatybilne z systemami koalicjantów.

W praktyce oznacza to, iż system kierowania reagowaniem kryzysowym powinien być tak zorganizowany, aby było zapewnione płynne przejście na wojenny system dowodzenia siłami zbrojnymi (WSyD) w sytuacji, gdyby nie udało się opanować kryzysu i przerodził się on w konflikt wojenny.

Ze względu na to, że organizacja systemu kierowania reagowaniem kryzysowym jest jednym z najważniejszych i najbardziej złożonych elementów organizacji operacji antykryzysowej, poznanie go wymaga badań interdyscyplinarnych, przede wszystkim w obszarze nauk wojskowych oraz z zakresu nauki organizacji i zarządzania.

Jak wykazał proces badawczy, dobrze zorganizowany system kierowania reagowaniem kryzysowym jest kluczem do skutecznych działań antykryzysowych. Wynika to z faktu, że kierowanie działaniami antykryzysowymi obejmuje bardzo szeroki wachlarz problemów, dotyczących racjonalnego wykorzystania potencjału bojowego resortu obrony narodowej, organizacji współdziałania, właściwej lokacji sił i środków, prac przygotowawczych i planistycznych.

Mając na uwadze potrzebę zapewnienia sprawnego kierowania działaniami antykryzysowymi, przedmiotem badań – będących podstawą niniejszej rozprawy – jest opracowanie propozycji nowego rozwiązania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej z uwzględnieniem zagrożeń kryzysowych wpływających na bezpieczeństwo państwa oraz czynników wpływających na sprawne kierowanie reagowaniem kryzysowym.

W rozprawie poddano analizie wiele elementów, w tym możliwości resortu obrony narodowej pod kątem ich wykorzystania w działaniach antykryzysowych. Podjęta została również próba przedstawienia standardów Sojuszu Północnoatlantyckiego w tej dziedzinie.

Bardzo różną formę przyjmowały rozwiązania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym opracowane dotychczas w komórkach organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej, jak również różne były sposoby sprawdzania ich funkcjonowania. Różne też były wyniki tych działań i to właśnie one, oraz własne dociekania nad przyczynami obserwowanego spadku sprawności działań antykryzysowych, stały się inspiracją do podjęcia badań a następnie opracowania przedmiotowego opracowania.

Niniejsza rozprawa jest rezultatem badań autora prowadzonych w resorcie obrony narodowej, a także wielu konsultacji prowadzonych w wyspecjalizowanych komórkach organizacyjnych Ministerstwa lub jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej, a także z ekspertami tej problematyki. Opracowanie zawiera wyniki badań empirycznych i teoretycznych oraz propozycje konkretnych rozwiązań (koncepcji udoskonaleń, zmian) systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej.

Zgodnie z intencjami autora, rozprawa poprzez identyfikację zagrożeń kryzysowych oraz wyjaśnienie istoty działań antykryzysowych, przedstawia nową organizację systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. Stanowi ona również podstawę do dalszych badań, a także wzbogaca literaturę przedmiotu. Tym bardziej, że powyższa problematyka nie doczekała się dotychczas kompleksowego opracowania, a nawet można powiedzieć, że jest ona postrzegana zbyt wąsko i marginalnie.

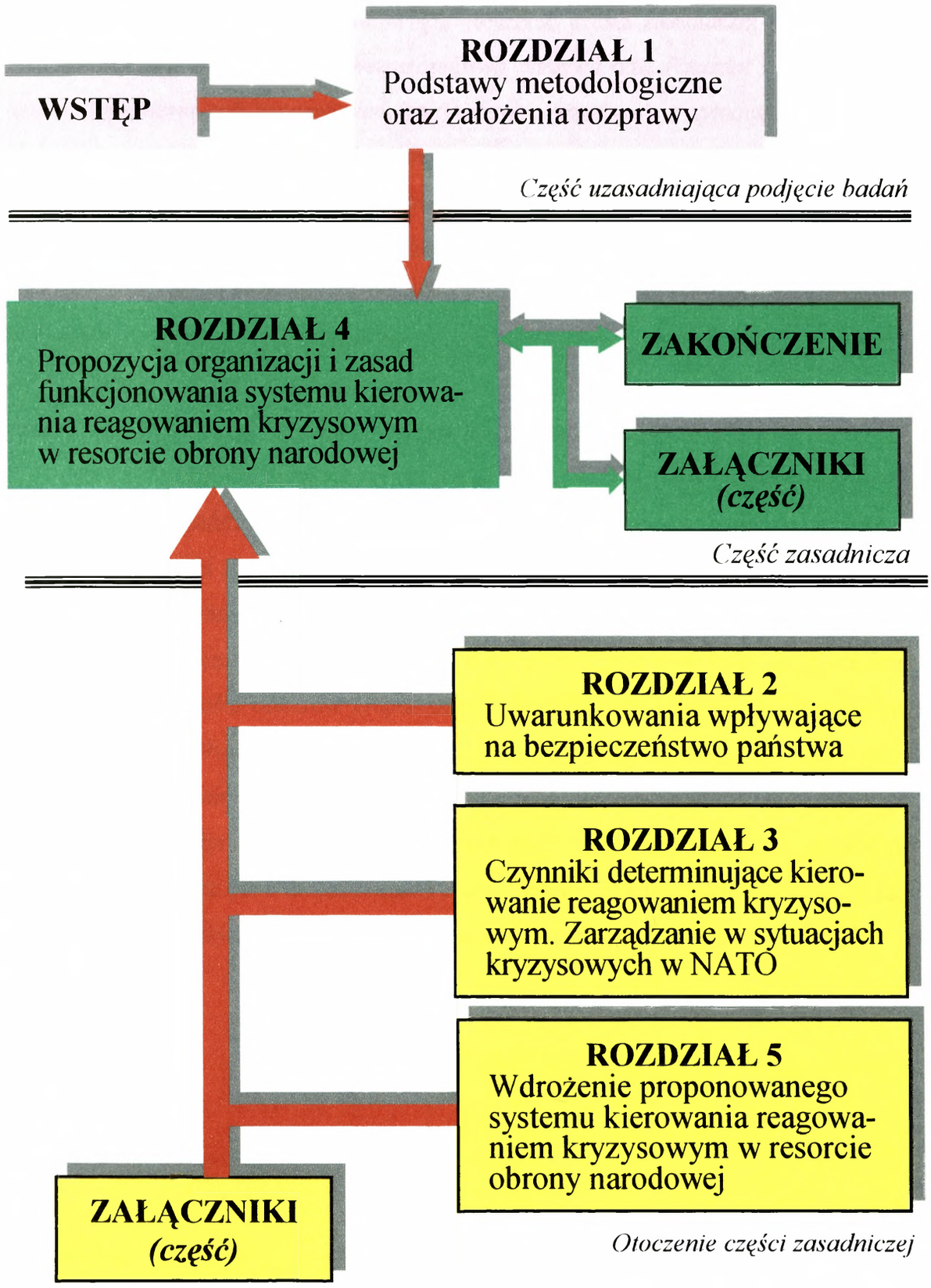
Rozprawa jest więc próbą zwrócenia uwagi na ważność systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, jako elementu decydującego o sprawności działań antykryzysowych.

Aktualność i specyfika podjętego tematu oraz dążenie do zapewnienia możliwości wykorzystania proponowanego rozwiązania przez zainteresowane instytucje i osoby, zadecydowały o kształcie i treści rozprawy. Z drugiej jednak strony duży wpływ na te elementy wywarły obowiązujące przepisy o ochronie informacji niejawnych, które z natury rzeczy ograniczają zakres i szczegółowość każdej pracy, a zwłaszcza sfery wykorzystania sił i środków resortu obrony narodowej do działań antykryzysowych.

Treść rozprawy została ujęta we wstępie, pięciu rozdziałach, zakończeniu i załącznikach. Ich hierarchię z uwzględnieniem roli jaką odgrywają w procesie rozwiązywania problemu naukowego, a także relacje pomiędzy kolejnymi partiami pracy przedstawiono na rys. 1.

W zasadniczej części rozprawy – *(Rozdział 4 – Propozycja organizacji i zasad funkcjonowania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej)* – podjęta została próba naukowego opracowania nowej organizacji systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej. Przedstawione zostały warianty organizacji omawianego systemu w zależności od charakteru i miejsca występowania sytuacji kryzysowej.

W części uzasadniającej – *(Rozdział 1 – Podstawy metodologiczne oraz założenia rozprawy)* – przedstawiono procedurę badawczą oraz nawiązano do przesłanek, które spowodowały, że dostrzeżony został konkretny problem wymagający naukowego rozwiązania. Na podstawie analizy i krytyki literatury dokonano oceny aktualnego stanu przedmiotu badań, określono metody rozwiązywania problemu naukowego oraz dochodzenia do wniosków końcowych.



Rys. 1. Układ rozprawy doktorskiej
Źródło: opracowanie własne.

Kolejna część rozprawy, stanowiąca otoczenie części zasadniczej – *(Rozdział 2 – Uwarunkowania wpływające na bezpieczeństwo państwa* oraz *Rozdział 3 – Czynniki determinujące kierowanie reagowaniem kryzysowym. Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych w NATO,* a także *Rozdział 5 – Wdrożenie proponowanego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej)* – przedstawia uwarunkowania wpływające na bezpieczeństwo Polski, ze szczególnym uwypukleniem zagrożeń kryzysowych wynikających z położenia Polski na kontynencie europejskim, aspekty organizacji systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej oraz zagadnienia związane z wdrożeniem proponowanego rozwiązania. Ponadto autor przedstawił tu prognozę efektów możliwych do uzyskania po wdrożeniu proponowanego rozwiązania.

Rozprawa zawiera zestaw załączników w postaci schematów, rysunków i zestawień, które obrazują przedstawioną problematykę. Zdaniem autora, są one najlepszym sposobem ukazania zależności zachodzących pomiędzy prezentowanymi rozwiązaniami, ich logicznego powiązania oraz przedstawienia elementów struktur organizacyjnych.

Przeprowadzenie badań i opracowanie niniejszej rozprawy było możliwe dzięki pomocy i życzliwości oficerów Departamentu Polityki Obronnej *(do 2002 r. Departamentu Systemu Obronnego)*, Generalnego Zarządu Operacyjnego–P3 oraz Generalnego Zarządu Dowodzenia i Łączności–P6, którym autor składa serdeczne podziękowania.

Szczególne wyrazy wdzięczności za okazaną pomoc, autor kieruje do promotora – Pana płk. w st. spocz. prof. dr. hab. Juliana Babuli, którego życzliwość i merytoryczne ukierunkowanie prac przyczyniły się do ostateczne kształtu niniejszej rozprawy doktorskiej.

ROZDZIAŁ 1. PODSTAWY METODOLOGICZNE ORAZ ZAŁOŻENIA ROZPRAWY

1.1. Uzasadnienie wyboru tematu rozprawy doktorskiej

Bezpieczeństwo narodowe – jako jeden z etapów ewolucji systemów bezpieczeństwa – pojawiło się wraz z uformowaniem się narodów jako społeczności o obiektywnie ukształtowanej i społecznie uświadomionej wspólnocie oraz o określonych celach i warunkach istnienia. Bezpieczeństwo i obronność (obrona narodowa) są tymi dziedzinami funkcjonowania państwa w których uczestniczą niemal wszystkie jego struktury. Obecnie owa, wielopodmiotowość w coraz szerszym zakresie dotyczy nie tylko państwa, ale także nabiera wymiaru międzynarodowego, czego wyrazem jest dążenie wielu narodów do tworzenie systemu wspólnego bezpieczeństwa.

Stanem wyjściowym dla bezpieczeństwa narodowego są wszelkie zagrożenia bez względu na charakter i stopień ich nasilenia. Ich rodzaje i właściwości wpływają bezpośrednio na charakter i treść bezpieczeństwa narodowego, a także kategorii wobec niego pochodnych. W konsekwencji wyróżnia się bezpieczeństwo zewnętrzne, jako przeciwstawienie się wszelkim zagrożeniom zewnętrznym i bezpieczeństwo wewnętrzne – dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom wewnętrznym.

W następstwie wydarzeń z lat 1981–1991 w Europie Środkowej doszło do całkowitej zmiany geostrategicznego znaczenia regionu. Suwerenność odzyskała Polska, Węgry, nastąpiło zjednoczenie Niemiec (1990 r.) oraz zapoczątkowany został podział Czechosłowacji (zakończony w 1993 r.). Ponadto w regionie nastąpiły znaczne zmiany w stosunkach gospodarczych, zapoczątkowane rozwiązaniem w 1991 roku Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej oraz Układu Warszawskiego, co w konsekwencji doprowadziło (przełom 1991r. i 1992 r.) do rozwiązania Związku Radzieckiego i powstania Wspólnoty Niepodległych Państw.

Rozległe transformacje strukturalne, narodowościowe i ustrojowe w Europie Środkowej i Wschodniej w znacznym stopniu wpłynęły na zmianę strategicznego znaczenia tego regionu. Zmiana wzajemnych powiązań politycznych, gospodarczych i militarnych w tej części Europy wpłynęła na zmianę znaczenia geopolitycznego Polski, oraz w znacznym stopniu określiła zewnętrzne warunki obronności naszego kraju.

Załamanie się w państwach byłego Związku Radzieckiego demokratycznych przekształceń ustrojowych, gospodarczych i społecznych, awarie techniczne w licznych zakładach wykorzystujących technologię jądrową mogą stanowić potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa tego regionu. Może to w znacznym stopniu zdestabilizować sytuację na tym obszarze i w konsekwencji doprowadzić do zagrożenia kryzysowego o trudnych do opanowania konsekwencjach.

Wydarzenia z 11 września 2001 r. ukazały nową formę terroryzmu i zrodziły nową ocenę tego „zjawiska". Wzrost zagrożenia terroryzmem na świecie sprawił, że jest ono obecnie postrzegane jako najbardziej niebezpieczna i prawdopodobna forma zagrażająca bezpieczeństwu światowemu. Terroryzm stanowi jednocześnie bardzo poważne wyzwanie dla rządów państw i organizacji międzynarodowych w zakresie jego zwalczania.

Przeciwstawianie się tym niebezpiecznym zjawiskom jest obowiązkiem wszystkich państw. Kryzys w pobliżu naszych granic może okazać się niebezpieczny nie tylko dla społeczności zamieszkującej terytorium Polski, ale także może mieć skutki w skali międzynarodowej. Polska z racji swego położenia i związanych z tym narodowych interesów oraz zobowiązań wynikających z członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim zmuszona jest do przeprowadzania kompleksowych działań zmierzających do zminimalizowania źródeł kryzysu bez względu na jego charakter.

Przez terytorium Polski przebiegają sieci dróg kołowych i kolejowych, gazociągi oraz rurociągi naftowe, nad Polską krzyżują się liczne drogi lotnicze. Poza zadaniem utrzymania tej infrastruktury w odpowiednim stanie technicznym, zapewniającym bezpieczne jej wykorzystanie, należy liczyć się z powstaniem zamierzonych lub niezamierzonych awarii spowodowanych usterkami technicznymi lub też celowym oddziaływaniem grup przestępczych.

Wyłania się problem przeciwdziałania powstawaniu takich sytuacji, a w ostateczności zminimalizowaniu skutków ich wystąpienia, bez względu na ich źródło pochodzenia – czy będą one wynikiem kryzysu poza granicami Polski, czy będą wynikiem zaistnienia czynników wewnątrz kraju np. działań terrorystycznych, przenikania grup przestępczych, fali uchodźców, skażenia radiacyjnego, epidemii, skutków katastrof technicznych, klęsk żywiołowych, zakłóceń sieci informatycznych, transportowych, energetycznych lub telekomunikacyjnych itp.

Nie ulega zatem wątpliwości, że bezpieczeństwo państwa zależy od utrzymywania w czasie pokoju odpowiedniego do potrzeb i możliwości systemu obronności, który powinien gwarantować skuteczne przeciwstawianie się potencjalnym zagrożeniom. Powinnością państwa jest natomiast zapewnienie jego zdolności do sprawnego funkcjonowania w każdych warunkach.

System obronności państwa stanowią wszystkie siły i środki przewidziane do realizacji zadań obronnych, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowane. Składa się on z trzech elementów:

- podsystemu kierowania obronnością,
- podsystemu militarnego (Siły Zbrojne RP),
- podsystemu pozamilitarnego (pozamilitarne ogniwa obronne).

Podstawowym elementem systemu obronności Polski są Siły Zbrojne RP, które zgodnie z przyjętą *„Strategią bezpieczeństwa narodowego Rzeczpospolitej Polskiej"*[1] i *„Strategią obronności Rzeczypospolitej Polskiej"*[2], mogą brać udział *„w reagowaniu na pozamilitarne zagrożenia kryzysowe (także o charakterze ponadnarodowym) poprzez wspieranie działania sił i środków bezpieczeństwa wewnętrznego"*. W przypadkach takich *„kierowanie siłami zbrojnymi odbywa się według zasad kierowania pokojowego"*, a jedynie *„zostaną uruchomione dodatkowe środki i procedury kierowania reagowaniem kryzysowym"*.

Skuteczność użycia poszczególnych elementów systemu obronności państwa uzależniona jest w dużym stopniu od właściwego kierowania działalnością poszczególnych ogniw tego systemu. Jest to domena *podsystemu kierowania obronnością,* stanowiącego sprzężony organizacyjnie i funkcjonalnie system kierowania bezpieczeństwem państwa (w tym i obronnością), obejmujący podsystemy resortowe i terytorialne, a także system dowodzenia siłami zbrojnymi. Podsystem ten przygotowywany jest w czasie pokoju i powinien zapewnić:

- realizację decyzji organów kierowania na wszystkich szczeblach organizacyjnych państwa,

---

[1] Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 lipca 2003 r.
[2] Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.

- sprawne kierowanie systemem obronności państwa na czas zagrożenia jego bezpieczeństwa i wojny,
- płynne przejście od kierowania pokojowego przez poszczególne fazy kierowania kryzysowego aż do kierowania bezpośrednią obroną.

W chwili obecnej w resorcie obrony narodowej nie funkcjonuje stała struktura realizująca zadania z zakresu reagowania kryzysowego, a ponadto w urzędzie Ministra Obrony Narodowej nie występuje struktura sztabowa wyspecjalizowana w sprawach kryzysowych. Taki stan rzeczy uniemożliwia uzyskiwanie pełnych danych o panującej sytuacji kryzysowej oraz znacznie ogranicza możliwość podejmowania decyzji, a także właściwe reagowanie na zmiany sytuacji, a co za tym idzie nie spełnia stawianych przed nim oczekiwań.

W rozprawie podjęta zostanie próba sprecyzowania zagrożeń kryzysowych wpływających na bezpieczeństwo państwa, czynników determinujących kierowanie reagowaniem kryzysowym oraz określenia ich wpływu na tworzenie sprawnego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej. Analizie zostanie poddany potencjał resortu obrony narodowej pod kątem jego wykorzystania w działaniach antykryzysowych, podjęta zostanie również próba przedstawienia standardów NATO w tej dziedzinie.

Powyższe badania mają doprowadzić w konsekwencji do przedstawienia nowej propozycji organizacji resortowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym oraz zasad jego funkcjonowania, a także określenia spójnych procedur współdziałania z krajowym i międzynarodowym systemem reagowania kryzysowego.

Niewielki zasób naukowego opracowania problematyki reagowania kryzysowego w resorcie obrony narodowej oraz osobiste zainteresowania skłoniły mnie do podjęcia rozprawy na powyższy temat.

Niniejsza praca wychodzi naprzeciw trwającym w resorcie obrony narodowej pracom, mającym na celu opracowanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej. Jest nadzieja, że wskaże ona uwarunkowania wpływające na sprawność resortowego systemu reagowania kryzysowego, podkreśli złożoność problemu oraz będzie pomocna w opracowaniu ostatecznego kształtu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej.

1.2. Cel badań

W kontekście rozważań przedstawionych w uzasadnieniu wyboru tematu rozprawy, głównym celem dysertacji jest:

W oparciu o analizę zagrożeń kryzysowych Polski oraz aktualnych zasad funkcjonowania resortowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym zbadać i określić warunki oraz możliwości przyjęcia nowej organizacji tego systemu.

Tak ogólnie przyjęty cel główny rozprawy implikuje szereg celów szczegółowych, z których najważniejsze to:

1. Przeanalizować i określić czynniki wpływające na bezpieczeństwo państwa ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń o charakterze kryzysowym.
2. Zbadać istotę reagowania kryzysowego oraz przeanalizować czynniki wpływające na kierowanie reagowaniem kryzysowym.
3. Dokonać analizy i wskazać możliwość wykorzystania potencjału resortu obrony narodowej do opanowywania sytuacji kryzysowych.
4. Przedstawić organizacyjno-funkcjonalną strukturę resortowego systemu reagowania kryzysowego oraz spójne procedury i mechanizmy kierowania tą strukturą.

1.3. Problem i pytania badawcze

Punktem wyjścia każdego procesu badawczego jest właściwe sformułowanie problemu i pytań badawczych. Ich sformułowanie jest podporządkowane obranemu tematowi badań i wyłonionym celom: głównemu i szczegółowym.

Za problem badawczy w literaturze metodologicznej przyjmuje się pytanie lub zespół pytań, na które badacz szuka odpowiedzi w toku swoich czynności badawczych. „*Problem badawczy to tyle, co pewne pytanie lub zespół pytań, na które odpowiedzi ma dostarczyć badanie*”[3]. Problem badawczy to „*swoiste pytanie, określające jakość i rozmiar pewnej niewiedzy (pewnego braku w dotychczasowej wiedzy) oraz cel i granicę pracy naukowej*”[4]. Problem to logiczne ujęcie przeżywanej niewiedzy oraz potrzeby wiedzy, natomiast pytanie to gramatyczna konstrukcja wyrażająca sytuację

---

[3] S. Nowak, *Metodologia badań racjonalnych. Zagadnienia ogólne*, PWN, Warszawa 1970, s. 214.
[4] J. Pieter, *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Ossolineum, Wrocław 1967, s. 67.

problemową i będąca zarazem językowym odpowiednikiem problemu. Niektórzy metodolodzy[5] dzielą problemy badawcze na naukowo-badawcze i subiektywnie-badawcze. Pierwsze z nich są pytaniami, które zmierzają do odkrycia powszechnie nieznanych zjawisk, do odkryć zjawisk nie znanych dotąd także uczonym, drugie zaś dotyczą zagadnień stanowiących nowość dla osoby prowadzącej badanie.

Pytania badawcze muszą być rozstrzygalne tzn. powinny informować o związkach i zależnościach pewnych zmiennych zachodzących w procesie badania. Reasumując powyższe należy stwierdzić, że właściwe sprecyzowanie i odpowiednie postawienie problemu jest zapoczątkowaniem swoistego procesu myślenia, który ma doprowadzić do wartościowych i pożądanych efektów czyli rozwiązania problemu badawczego.

Po analizie literatury metodologicznej na temat problematyki badań, kolej na przedstawienie problemu badawczego odpowiadającego celom niniejszej pracy.

Adekwatnie do celu głównego i celów szczegółowych określono problem zasadniczy i pytania badawcze. Problemem badawczym jest:

Jak powinien być zorganizowany resortowy system kierowania reagowaniem kryzysowym zapewniający wysoką sprawność działań zmierzających do opanowania sytuacji kryzysowej ?

Rozwiązanie tak sformułowanego głównego problemu badawczego wymaga poszukiwania odpowiedzi na szereg dodatkowych pytań, które w swojej istocie stanowią następujące szczegółowe problemy badawcze:

1. **Jak zagrożenia o charakterze kryzysowym wpływają na bezpieczeństwo państwa ?**
2. **Jakie czynniki wpływają na sprawność kierowania w warunkach kryzysowych ?**
3. **Które elementy resortu obrony narodowej mogą być wykorzystywane do działań antykryzysowych ?**
4. **Jakie elementy resortowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym wymagają doskonalenia z punktu widzenia sprawności kierowania i efektywności działań antykryzysowych ?**

Poszukiwanie odpowiedzi na postawione wyżej pytania stanowiło podstawę przedmiotu badań. Stosownie do nich sprecyzowany został układ rozprawy doktor-

---

[5] Z. Cackowski, *Problemy i pseudoproblemy*, KiW, Warszawa 1964, s. 105.

skiej, co w konsekwencji ułatwiło autorowi realizację zadań badawczych i pozwoliło na naukowe dojście do końcowych efektów badań.

1.4. Hipoteza robocza

Efektywne przeprowadzenie badań naukowych wymaga, oprócz sprecyzowania problemów badawczych, także sformułowania hipotezy roboczej. Słowo „hipoteza" wywodzi się z języka greckiego *„hypothesis"* i oznacza dosłownie *„podkład"* lub *„przypuszczenie"*. To drugie znaczenie wykorzystujemy w pracy naukowej. Hipoteza naukowa jest więc naukowym przypuszczeniem co do istnienia lub nieobecności danej rzeczy czy zjawiska w określonym miejscu lub czasie oraz co do związku zależności danych zjawisk od innych lub związku pojęć bądź wielkości matematycznych o ustalonym znaczeniu. Stanowi ona stwierdzenie, co do którego istnieje pewne prawdopodobieństwo, że jest właściwym rozwiązaniem sformułowanego problemu badawczego[6]. T. Kotarbiński hipotezę określa jako *„wszystkie twierdzenia częściowo tylko uzasadnione, przeto także wszelki domysł w postaci uogólnienia osiągniętego (...) na podstawie danych wyjściowych"*[7]. W sposób bardziej lakoniczny hipotezę określa M. Łabocki, twierdząc, że *„hipotezy robocze są oczekiwanymi przez badacza wynikami planowanych badań"*[8].

Biorąc za podstawę cel rozprawy i określone problemy badawcze, a także uwzględniając przeprowadzoną analizę literatury przedmiotu, dotychczasowe doświadczenie doktoranta i obserwację prowadzonych działań antykryzysowych, sformułowano następującą hipotezę roboczą:

Przyjęte obecnie ustalenia i rozwiązania w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej nie zapewniają sprawnego reagowania resortu na sytuacje kryzysowe zwłaszcza w dobie zagrożeń asymetrycznych. Zmiana uwarunkowań społeczno-politycznych i prawnych wymusiła pilną potrzebę nowego podejścia do problemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej w szczególności na zagrożenia niemilitarne. Jeśli proponowane rozwiązanie organizacji systemu kierowania reagowaniem kryzysowym zostanie wdrożone nale-

---

[6] H. Muszyński, *Wstęp do metodologii pedagogiki*, PWN, Warszawa 1971, s. 188.
[7] T. Kotarbiński, *Kurs logiki*, Warszawa 1960, s. 181.
[8] M. Łabocki, *Metody badań pedagogicznych*, PWN, Warszawa 1985, s. 74.

ży oczekiwać wyższej sprawności działań antykryzysowych prowadzonych przez jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej.

Przy wytyczaniu kierunków i sposobów doskonalenia systemu kierowania reagowaniem kryzysowym należy uwzględnić uwarunkowania wynikające z:

- położenia Polski na kontynencie europejskim,
- obecnego stanu Sił Zbrojnych RP i możliwości wykorzystania potencjału resortu obrony narodowej do działań antykryzysowych,
- zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego,
- rozwiązań stosowanych w innych państwach,
- doświadczeń wynikających z przeprowadzonych działań i ćwiczeń antykryzysowych.

Ustalenie czynników wpływających na kierowanie w warunkach kryzysowych oraz określenie możliwości wykorzystania sił i środków resortu obrony narodowej w działaniach antykryzysowych pozwoli na ustalenie jasnych, prostych i efektywnych zasad w oparciu o które będzie realizowane kierowanie reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej.

1.5. Przyjęte założenia i ograniczenia problemu badawczego

Każde badanie, praca naukowa opiera się na pewnych założeniach[9]. Założeniem jest dotychczas nagromadzona wiedza z danej dziedziny. Nie chodzi o jej całokształt, ale pewne zasadnicze twierdzenia ważne dla właściwego rozumienia i ujmowania danego problemu naukowego, które muszą być przyjęte jako jego założenia. Niektóre założenia mogą być hipotetyczne i odznaczać się mniejszym lub większym prawdopodobieństwem, zawsze więc w założeniach kryje się ryzyko błędu, ale bez nich problem naukowy zawisłby w próżni. Ważne są także ograniczenia badawcze[10] zwane zwyczajowo założeniami ograniczającymi, które sprowadzają się najczęściej do przedstawienia pewnych istotnych dla prowadzonych badań warunków, wymagań i informacji terminologicznych.

---

[9] **Założenie** to: *„teza stanowiąca podstawę i punkt wyjścia do dalszych wywodów; główna myśl, zasada czegoś." Słownik języka polskiego*, t. III, PWN, Warszawa 1981, s. 924.

[10] **Ograniczenie** to: *„ująć w pewne granice, zawrzeć w pewnych granicach", „zmniejszyć zakres swego działania, poprzestać na czymś, zadowolić się czymś." Słownik języka polskiego,* t. II, PWN, Warszawa 1980, s. 495.

Ze względu na złożoność problemu oraz fakt, że kierowanie działaniami antykryzysowymi jest realizowane w całym resorcie z wiodącą rolą komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej i dowództw rodzajów Sił Zbrojnych RP, rozważania organizacyjne zostały ograniczone do szczebla Ministerstwa Obrony Narodowej.

Podstawą organizacji rozwiązania systemowego są granice określone obowiązującymi aktami prawnymi. Przedstawiona w rozprawie analiza funkcjonującego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym oraz propozycja nowego rozwiązania została przeprowadzona z uwzględnieniem stanu prawnego obowiązującego na dzień 1 września 2003 r.

Podstawowe założenia i ograniczenia w zakresie zastosowanych metod badawczych w procesie rozwiązywania problemu przedstawiłem w podrozdziale 1.6.

1.6. Zastosowane metody i techniki badawcze oraz przebieg badań

Kolejnym etapem badań naukowych, pozostającym w ścisłym związku ze wszystkimi wcześniej omawianymi fazami badawczymi i stanowiącym ich logiczne następstwo, jest dobór metod i odpowiednich technik badawczych. Wybór odpowiedniej metody badawczej umożliwi realizację zamierzonych w pracy celów, a ponadto wybierając metody badań *„... należy zwrócić uwagę, czy i w jakim stopniu są charakterystyczne trzy podstawowe cechy wszelkiej skutecznej procedury badań, tj. obiektywność, rzetelność i trafność"*[11]. Powyższe cechy stanowią kryteria poprawności wyboru metody badawczej.

Pojecie metody w badaniach naukowych może być rozumiane jako[12] *„sposób naukowego badania rzeczy, zjawisk; ogół reguł stosowanych przy badaniu rzeczywistości"* i w znaczeniu ogólnym jako *„świadomie i konsekwentnie stosowany sposób postępowania dla osiągnięcia określonego celu: zespół celowych czynności i środków"*.

Technika badawcza to sposób zbierania faktów lub sposób rozwiązywania problemów przyczynkowych. Istotą metody jest rozwiązanie problemu dokonywania wyborów (wartościowania) postępowania. W szczególności metoda może być utożsamiana z algorytmem postępowania lub procedurą (metodyką), która jest przeze mnie rozumiana jako pewien

---

[11] M. Łobocki, *Metody badań pedagogicznych*, PWN, Warszawa 1978, s. 89.
[12] *Słownik języka polskiego*, t. II, PWN, Warszawa, 1988.

zbiór metod wykorzystywanych do rozwiązywania pewnej klasy problemów lub zadań, zawierających wskazówki, wytyczne wyboru i posługiwania się metodami badawczymi.

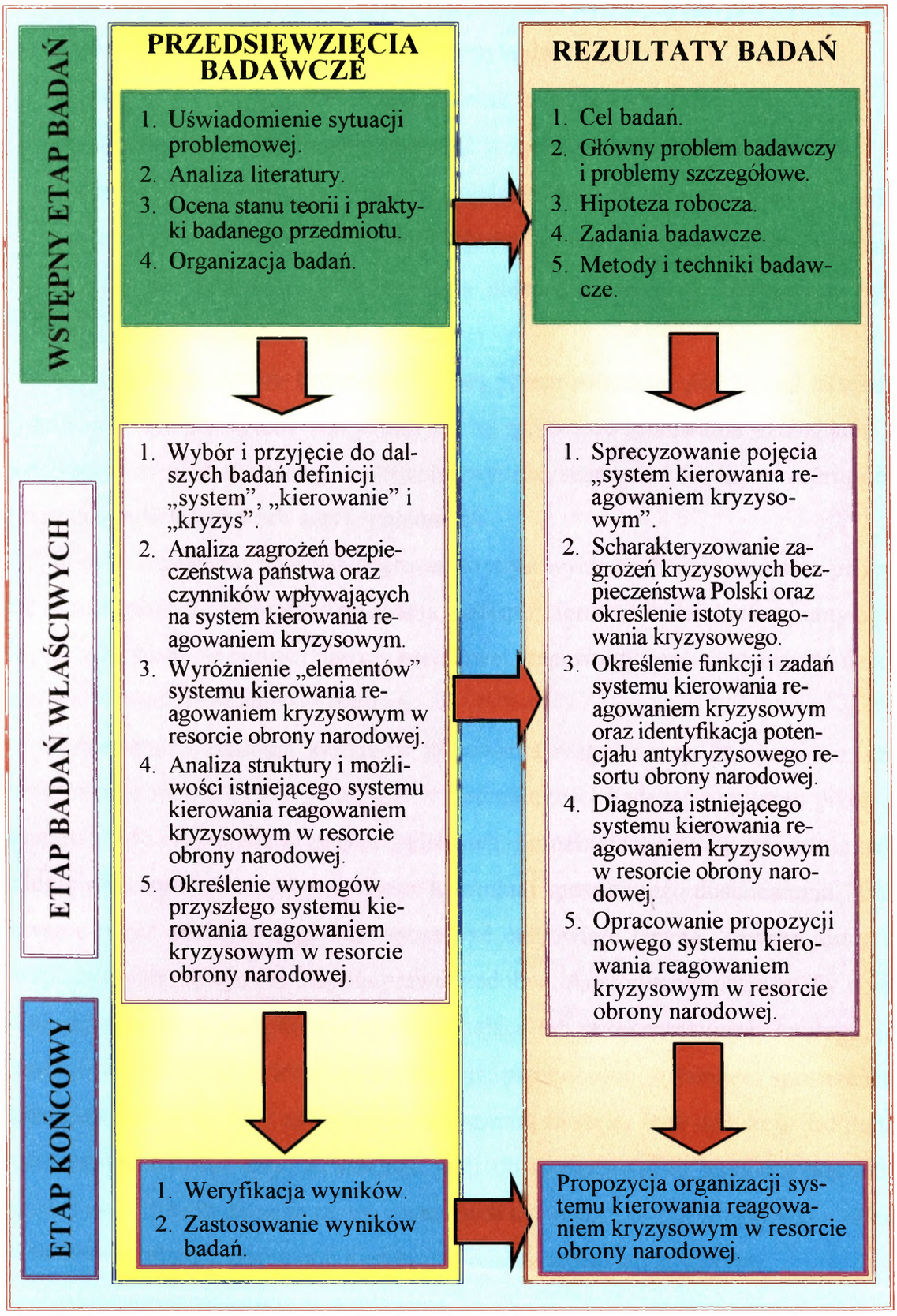
W celu weryfikacji sprecyzowanej w niniejszej dysertacji hipotezy roboczej oraz rozwiązania problemów wynikających z celów badawczych, po przestudiowaniu dostępnej literatury metodologicznej autor posługiwał się następującymi metodami badawczymi:

1) podejście systemowe,
2) metody teoretyczne:
   - analiza,
   - synteza,
   - porównanie,
   - analogia,
3) metody empiryczne:
   - obserwacja naukowa,
   - badanie opinii i sądów.

Przedstawione metody mają charakter ogólnonaukowy i to one w dużym stopniu umożliwiły prowadzenie naukowego przeglądu zaproponowanego w temacie obszaru badań.

Biorąc pod uwagę cel badań i zadania badawcze autor przyjął procedurę badawczą (rys. 2), która w konsekwencji doprowadziła do opracowania nowego rozwiązania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej.

Prace badawcze zawsze rozpoczynają się od odpowiedzi na pytanie – jak jest ? – czyli diagnozą. Odpowiedź na to pytanie uzyskano na drodze analitycznego postępowania. Metoda analizy i syntezy, którą zastosowano w trakcie badań, umożliwiła rozłożenie i wyodrębnienie z badanych obiektów i procesów poszczególnych składników, ich wzajemne relacje i związki, co pozwoliło na ich dokładne zbadanie i wniknięcie w ich istotę. W przeprowadzonych badaniach analizę przeprowadzono pod kątem określenia czynników w istotny sposób wpływających na sprawność kierowania działaniami antykryzysowymi oraz określeniu możliwości wykorzystania sił i środków resortu obrony narodowej w działaniach antykryzysowych.



Rys. 2. Przebieg procesu badawczego
Źródło: opracowanie własne.

Poznanie istoty sytuacji kryzysowych i działań antykryzysowych było możliwe w drodze uzyskania odpowiedzi na poniższe pytania:

- jakie są przyczyny powstawania zjawisk kryzysowych ?
- jakie prawidłowości można wyróżnić w sytuacjach kryzysowych ?
- jakie jest prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji kryzysowej w Polsce i jej otoczeniu oraz w jaki sposób wpływają one na bezpieczeństwo Polski i regionu ?
- jakie są możliwości wykorzystania elementów systemu obronności Polski w działaniach antykryzysowych ?

W przeprowadzonych badaniach analizę przeprowadzono pod kątem określenia czynników w istotny sposób wpływających na sprawność kierowania działaniami antykryzysowymi oraz określenia możliwości wykorzystania sił i środków resortu obrony narodowej w działaniach antykryzysowych.

W celu określenia wpływu zagrożeń kryzysowych na bezpieczeństwo państwa oraz określenia optymalnego rozwiązania systemu kierowania działaniami antykryzysowymi sił i środków resortu obrony narodowej, zapewniającego skuteczność działań antykryzysowych zastosowano syntezę.

Porównanie i analogia systemów kierowania reagowaniem kryzysowym, czyli wnioskowanie na podstawie podobieństw i odmienności badanego systemu przez odniesienie go do rozwiązań w innych państwach, umożliwia ocenę i porównanie przez analogię własnego systemu i wytyczenie kierunku i sposobu jego doskonalenia. Wnioskowanie przez analogię nigdy nie może być całkowicie pewne. Zawsze jest tylko w większym lub mniejszym stopniu prawdopodobne. Analogia nie posiada siły dowodowej, jej znaczenie jest głównie naprowadzające lub przekonywujące. Analogia jest czymś pośrednim między indukcją a dedukcją, przenoszone są bowiem spostrzeżenia z jednego systemu na inny spełniający analogiczną funkcję. Jeśli dedukcja jest dobieraniem następstwa do racji, a indukcja racji do następstwa, to analogia poszukuje wspólnej racji między przedmiotami, sytuacjami czy procesami, a w przypadku niniejszej rozprawy między systemami kierowania reagowaniem kryzysowym.

Zastosowanie podejścia systemowego wynikało z potraktowania przedmiotu badań jako systemu, zarówno w samych badaniach, jak i podczas uogólnienia ich rezultatów. Metoda ta umożliwia badanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym

w resorcie obrony narodowej i jego podsystemów. Najogólniej oczekuje się, że ujęcie systemowe dostarczy podstaw do lepszej, w porównaniu z innymi ujęciami, analizy rozwiązywanego problemu.

Analiza ta polega na wyróżnieniu poszczególnych elementów systemu oraz wyjaśnieniu relacji między tymi częściami a całością i jej otoczeniem. Podaje ona zalecenia, w jaki sposób dokonać przydatnego, modelowego odwzorowania całości (systemu kierowania reagowaniem kryzysowym) złożonych z bardzo wielu różnorodnych elementów oraz jak z analizy elementów i relacji modelu wnioskować o zachowaniu się całości. Ten punkt widzenia pozwala ograniczyć, szczególnie w ramach praktycznych, niebezpieczeństwo formułowania zaleceń, które zwiększyłyby sprawność funkcjonowania części kosztem całości. Nie jest bowiem prawdą, że im lepiej funkcjonują poszczególne elementy składowe (podsystemy), tym lepiej funkcjonuje całość (system).

O ile wiele systemów popada z biegiem czasu w entropię, czyli obniża stopień swojego zorganizowania, traci sprawność, aż wreszcie przestaje istnieć, to systemy zorganizowane mają zdolność do samodoskonalenia się, zwiększenia swojej sprawności i stopnia zorganizowania. Dzieje się tak dzięki otwartemu charakterowi systemów organizacyjnych, umożliwiającemu dopływ ludzi, nowych informacji i energii z zewnątrz[13].

Szczególnie istotną konsekwencją przyjęcia systemowej perspektywy poznawczej przy analizie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym jest konieczność szczególnie starannej analizy kategorii celu[14].

Kolejną przesłanką jest konieczność wyraźnego określenia zakresu zjawisk i elementów będących przedmiotem oddziaływania w procesie kierowania. Trzecim z kolei istotnym następstwem systemowego podejścia jest konieczność analizy wzajemnych związków między różnorakimi aspektami procesów realizacji zadań systemu, zachodzących w elementach, które wchodzą w jego skład. W tej konwencji przeanalizowane zostanie kolejno i we wzajemnym związku kierowanie reagowaniem kryzysowym jako system, cele i zadania tego systemu oraz mechanizm kierowania działaniami antykryzysowymi. Dlatego też podejście systemowe w przeprowadzonych badaniach wymagało przede wszystkim przyjęcia za podstawę, że:

---

[13] A. K. Koźmiński, *Decyzje – Analiza systemowa organizacji*, PWN, Warszawa 1979, s. 22.
[14] A. K. Koźmiński, *Zarządzanie – analiza systemowa procesów i struktur*, PWE, Warszawa 1977, s. 10.

- kierowanie obronnością państwa jest systemem (nadsystemem dla systemu kierowania reagowaniem kryzysowym),
- kierowanie reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej jest systemem (system – jako obiekt – należącym do większego systemu – nadsystemu), ale może też być podsystemem z punktu widzenia funkcjonowania,
- podsystemami są elementy systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie: podsystem planowania wykorzystania sił i środków resortu do działań antykryzysowych, podsystem informacyjny i podsystem decyzyjny.

W pracy poddano także analizie problem kierowania działaniami antykryzysowymi w ramach krajowego systemu działań antykryzysowych z uwzględnieniem działań skierowanych na zagrożenia klęskami żywiołowymi, jak również w ramach sojuszniczego systemu reagowania kryzysowego. Dzięki wypracowaniu całościowego podejścia do badanego systemu stworzono warunki do zbudowania nowego rozwiązania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym.

Z metod empirycznych wykorzystanych w badaniach bardzo pomocna okazała się metoda obserwacji naukowej oraz badanie opinii i sądów. Obserwacja jako metoda badań naukowych to świadome, celowe i planowe spostrzeganie określonych faktów zachodzących w rzeczywistości oraz ich prawidłowa interpretacja. Zastosowana metoda obserwacji miała charakter indywidualny, bierny i pośredni. Autor wykorzystał także rezultaty obserwacji przez osoby trzecie, utrwalone najczęściej w formie pisemnej w różnego rodzaju sprawozdaniach i artykułach. Bardzo pomocne okazały się materiały z ćwiczeń Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Zachodnioeuropejskiej pk. „CRISEX" oraz „CMX", w których uczestniczyły jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej. Pozwoliły one ocenić funkcjonujący system kierowania reagowaniem kryzysowym, stopień realności przyjętych rozwiązań oraz kompetencje poszczególnych organów kierowania. Pomogły one także w sformułowaniu konkretnych wniosków odnośnie planowania i organizacji działań antykryzysowych w ramach działań sojuszniczych oraz w ramach wsparcia działań skierowanych na pozamilitarne zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Rezultaty obserwacji pośredniej zostały wykorzystane przez autora w czasie określania problemu naukowego, precyzowania hipotezy i empirycznego sprawdzenia prawdziwości hipotetycznych twierdzeń.

Duże znaczenie dla określenia roli i zasad organizacji systemu kierowania działaniami antykryzysowymi w resorcie obrony narodowej miało zbieranie sądów i opinii ekspertów. Metoda ta była ostatnim szczeblem weryfikacji wyników badań. Była pomocna przy badaniu sądów w zakresie problemów niedostępnych w literaturze przedmiotu oraz proponowanych przez autora rozwiązań.

Zastosowanie tak szerokiej gamy metod badawczych okazało się niezbędne z uwagi na duży obszar badań, a zarazem niewielki zakres opracowań naukowych z zakresu działań antykryzysowych.

1.7. Teren badań

Zasadnicze badania – zmierzające do rozwiązania problemu badawczego – autor przeprowadził na bazie komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej, w szczególności w Generalnym Zarządzie Operacyjnym-P3, Generalnym Zarządzie Dowodzenia i Łączności-P6, Departamencie Polityki Obronnej (*do 15.01.2002 r. Departament Systemu Obronnego*) oraz w dowództwach rodzajów Sił Zbrojnych RP i jednostkach im podległych, a także w wybranych jednostkach organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej.

Materiałami źródłowymi do badania zagrożeń bezpieczeństwa Polski, działalności operacyjnej i organizacji działań antykryzysowych w resorcie obrony narodowej były dokumenty dostępne w bibliotece Akademii Obrony Narodowej, Centralnej Bibliotece Wojskowej i bibliotece Sztabu Generalnego WP. Założono, że zebrana i poddana analizie literatura przedmiotu oraz teren badań, stanowią wystarczającą bazę do opracowania rozprawy.

1.8. Analiza literatury przedmiotu

Właściwe zorganizowanie i przeprowadzenie badań wymaga dogłębnego poznania literatury dotyczącej badanego problemu, tzw. literatury przedmiotu. Należy tu jednoznacznie stwierdzić, że problematyka działań antykryzysowych, a w szczególności zagadnienia kierowania działaniami antykryzysowymi, w literaturze fachowej nie jest zbyt bogata. Wynika to z faktu, że dopiero w drugiej połowie dwudziestego wieku pojawił się problem zagrożeń kryzysowych w funkcjonowaniu organizacji (państwa), po raz pierwszy sytuacje kryzysowe zostały wyróżnione jako odrębny stan w okresie funkcjonowania organizacji (państwa).

W rodzimych naukach wojskowych problematyka kryzysowa pojawiła się szczególnie po przyjęciu Polski do struktur Paktu Północnoatlantyckiego i to w głównej mierze przyczyniło się do badań w tym obszarze przez krajowych naukowców wojskowych.

Ogólnie literatura przedmiotu, którą wykorzystano do celów badań możemy podzielić na:

- dokumenty prawne i pomocnicze (organizacyjno-wykonawcze),
- opracowania naukowe i wykonawcze,
- materiały informacyjne o organizacji działań antykryzysowych w innych armiach państw członkowskich NATO.

Na szczególną uwagę zasługują także publikacje zamieszczone w fachowych periodykach wojskowych, takich jak: *„Myśl Wojskowa"*, *„Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej"*, *„Przegląd Wojsk Lądowych"*, *„Przegląd Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej"*, *„Przegląd Obrony Cywilnej"*. Zawarte w nich artykuły podejmują szczegółowe, niekiedy specyficzne aspekty problematyki związanej bezpośrednio lub pośrednio z rolą i zadaniami sił i środków resortu obrony narodowej w działaniach antykryzysowych. Autorami tych publikacji są pracownicy naukowi, których wiedza jest dodatkowo poparta wieloletnią praktyką na ważnych stanowiskach służbowych np. St. Dworecki, E. Jendraszczak, St. Koziej, W. Kitler, C. Rutkowski, P. Sienkiewicz.

Istotne znaczenie dla przebiegu badań miały akty prawne i dokumenty normatywne – instrukcje, wytyczne dotyczące przedmiotu pracy, które zostały wyszczególnione w bibliografii.

Ta grupa literatury pozwoliła autorowi zgromadzić podstawową wiedzę o kierowaniu działaniami antykryzysowymi w resorcie obrony narodowej oraz o uwarunkowaniach prawnych i organizacyjnych stawianych organom odpowiedzialnym za organizację działań antykryzysowych w państwie i resorcie obrony narodowej. Ich analiza doprowadziła do sformułowania wniosków istotnych do opracowania nowej organizacji kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej.

Niestety niektóre pozycje zawierające bardzo ciekawy materiał merytoryczny ze względu na ustalenia przepisów o ochronie informacji niejawnych nie zostały wykorzystane (zaprezentowane) w pracy, a tym samym zubożyły ją.

1.9. Określenie pojęć użytych w rozprawie

W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji i określeń, zastosowanych w dysertacji, których znaczenie zaczerpnięto z ogólnie dostępnych wydawnictw[15], dlatego też autor zrezygnował z przytaczania tych definicji w rozprawie.

[15] Definicje i określenia użyte w rozprawie interpretowano na podstawie *„Słownika języka polskiego"*, t. 1 - 3, PWN, Warszawa 1989 oraz *„Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego"*, AON, Warszawa 2002.

ROZDZIAŁ 2. UWARUNKOWANIA WPŁYWAJĄCE NA BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

2.1. Położenie Polski w aspekcie bezpieczeństwa

W następstwie wydarzeń politycznych i militarnych rozpoczętych w roku 1989 doszło do zasadniczej zmiany geostrategicznego położenia Polski. Po rozpadzie Związku Radzieckiego, pełną suwerenność odzyskały państwa byłego Układu Warszawskiego. Razem z tym uległ zmianie cały system wzajemnych powiązań politycznych, gospodarczych i militarnych nie tylko w Europie Środkowej, czy na kontynencie europejskim, lecz wręcz na całym globie[16].

Polska granicząca do 1989 roku z trzema państwami: Związkiem Radzieckim, Czechosłowacją i Niemiecką Republiką Demokratyczną, od 1990 r. posiada wspólne granice z siedmioma krajami: z Rosją, Litwą, Białorusią, Ukrainą, Słowacją, Czechami oraz z Niemcami. Kraje te bardzo różnią się między sobą pod względem rozwoju gospodarczego oraz stabilności politycznej i społecznej. Polska i Rosja zostały przedzielone pasem niepodległych państw. Długa poprzednio granica polsko-radziecka została ograniczona do wąskiego odcinka – styku Polski z Obwodem Kaliningradzkim.

Wschodni i południowi sąsiedzi Polski przekształcają swoje systemy polityczno-społeczne oraz gospodarcze. Wszystkie państwa znajdujące się w bliższym i dalszym otoczeniu Polski zredukowały – zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z Traktatu CFE – część uzbrojenia, a także realizują programy restrukturyzacji armii, kładąc nacisk na ich defensywny charakter (Załącznik 1). Polska nie jest stroną żadnego z konfliktów, które obecnie występują na świecie, choć pośrednio – na równi z innymi państwami członkowskimi NATO – może odczuwać skutki niektórych z nich.

Prowadzenie polityki bezpieczeństwa w obecnym czasie zależne jest głównie od uwarunkowań geopolitycznych, potencjału społeczno-gospodarczego, siły militarnej, tradycji, doświadczeń i kultury politycznej. Określają one bieżące i perspektywiczne potrzeby w dziedzinie bezpieczeństwa, jak też warunkują sposoby i możliwości ich realizacji.

---

[16] J. Wendt, *Geostrategiczne położenie Polski,* „Wojsko i Wychowanie", 1999, Nr 4, s. 44.

Określając bardziej szczegółowo determinanty polityki bezpieczeństwa przywołać warto jeden z sześciu czynników siły lub słabości państwa, wyróżnionych przez Frederica H. Hartmanna: czynnik geograficzny, który odgrywa wielką rolę[17].

Z punktu widzenia obronności państwa poznanie, ocena, a następnie wykorzystanie geograficznych walorów obronnych terytorium ma znaczenie kluczowe, ponieważ to obrońca, a nie agresor włada terenem przyszłych działań i ma możliwość przygotowania terenu odpowiednio do swoich potrzeb i celów. Umożliwia to skuteczne przeciwstawianie się przeważającym siłom przeciwnika.

Geopolityczne warunki obronności kraju zależą od szeregu czynników i właściwości fizycznych terenu. Do głównych zaliczamy m.in.[18]:

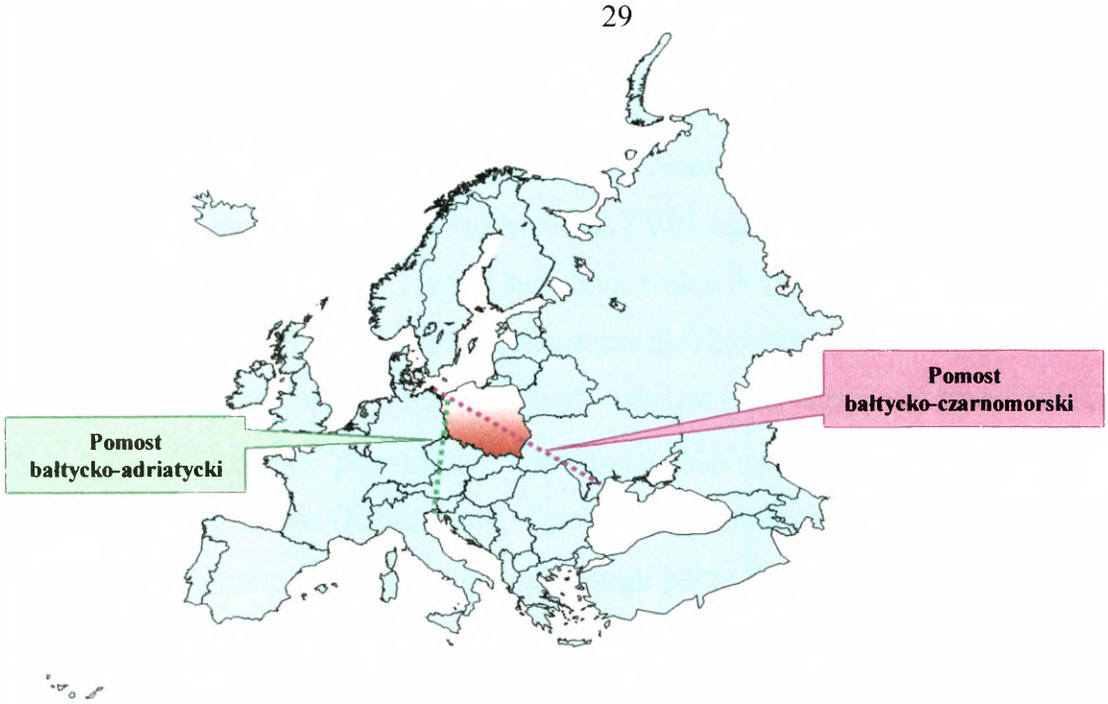
- położenie geograficzne,
- obszar, jego kształt i wielkość,
- charakter granic państwowych (naturalne lub sztuczne),
- warunki fizyczno-geograficzne (rzeźba powierzchni, wody, grunty), roślinność (lasy) oraz klimat,
- zasoby ludnościowe oraz struktura demograficzna – rozmieszczenie na terytorium kraju,
- baza ekonomiczna, a szczególnie struktura i poziom przemysłu,
- operacyjne przygotowanie obszaru kraju.

Położenie geograficzne Polski jest specyficzne, gdyż jej terytorium leży w dwóch pomostach: bałtycko-adriatyckim i bałtycko-czarnomorskim (rys. 3)[19].

Pomost bałtycko-adriatycki ma długość 900 km (w linii Szczecin – Triest), z czego połowa przypada na terytorium Polski. Druga część to trudno przekraczalne Alpy Wschodnie i Masyw Czeski tzw. „bastion czeski".

---

[17] J. Stańczyk, *Polityka bezpieczeństwa*, „Wojsko i Wychowanie", 1996, Nr 9, s. 19.
[18] K. Malak, *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, MON Warszawa 1998, s. 12.
[19] J. Skrzyp, *Znaczenie czynników geograficznych w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Myśl Wojskowa", 1992, Nr 1, s. 71.



Rys. 3. Położenie Polski na kontynencie europejskim

Źródło: opracowanie własne.

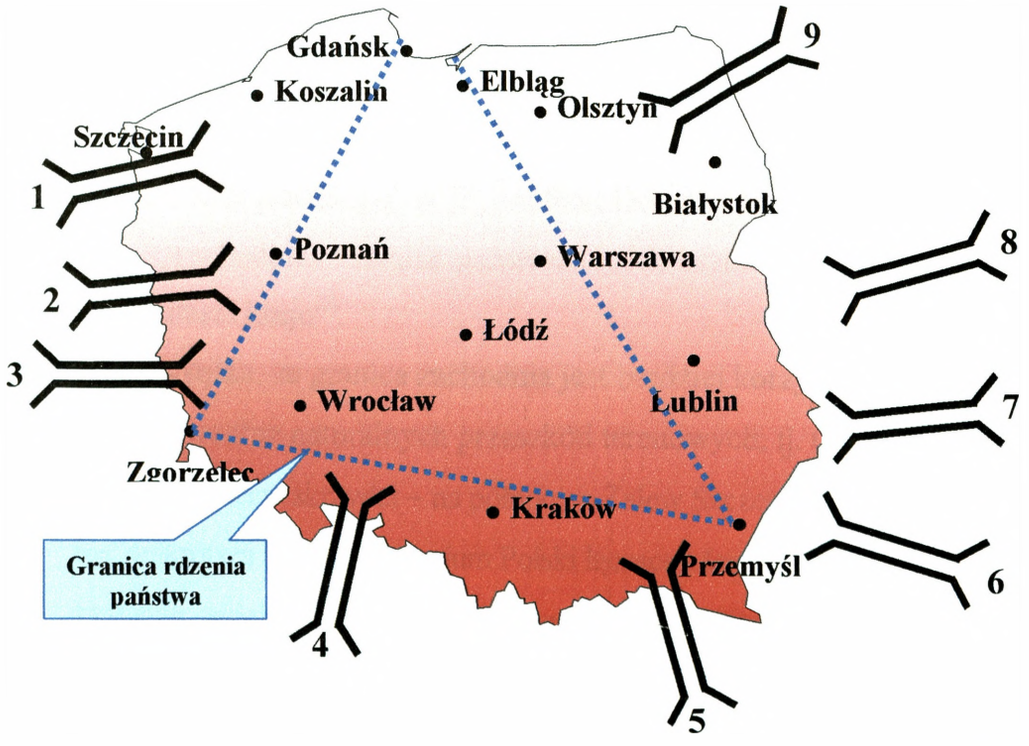
Pomost bałtycko-czarnomorski jest szerszy od poprzedniego i obejmuje niziny nadbałtyckie, Polesie i płytę czarnomorską. Występują tu elementy tworzące przeszkody komunikacyjne, takie jak bagna Polesia oraz rzeki Podola i Ukrainy mające charakter jarowy. Niektóre jednak doliny, biegnące wzdłuż całego pomostu, stwarzają łatwe połączenia komunikacyjne. Są to droga Wisły i Dniestru oraz równoległa do niej bruzda podkarpacka, która z niziny nadwiślańskiej prowadzi wzdłuż Karpat do Bramy Czarnomorskiej.

Terytorium Polski rozciąga się w pasie nizin europejskich, ograniczonych od północy wodami Morza Bałtyckiego, a od południa masywami górskimi Sudetów i Karpat, dzięki czemu stanowi korytarz komunikacji lądowej między Europą Zachodnią a Wschodnią. Ma, więc duże znaczenie strategiczne dla wielu państw europejskich (rys. 3). Centralne położenie Polski w Europie oraz dogodne warunki komunikacji zadecydowały o swoistej „przechodniości" jej terytorium. Przez wieki swojej państwowości Rzeczpospolita Polska doświadczała wszystkich następstw takiego usytuowania. Dla rozwoju kultury były to skutki korzystne, jednakże w obszarze polityczno-militarnym dolegliwe.

Terytorium Polski „od zawsze" było przedmiotem zainteresowania, penetracji i agresji zarówno ludów wschodu, jak i zachodu[20]. Przez nie na przestrzeni ostatnich stuleci wiodły główne europejskie szlaki wojenne (od XVIII wieku m.in.: wojna północna, wojny śląskie, wojny napoleońskie, I wojna światowa, wojna w 1920 r., II wojna światowa). Centralne położenie Polski przesądza o jej znaczeniu dla komunikacji w Europie.

Przez nasz obszar w relacji zachód – wschód przebiegają trzy ważne szlaki (rys. 4):

- nadmorski, prowadzący z północnych Niemiec Drogą Margrabiów ku Kaliningradowi (Królewcowi) i państwom nadbałtyckim,
- centralny, wiodący z Brandenburgii przez Bramę Lubuską, Poznań, Warszawę ku Białorusi i Rosji centralnej,
- południowy, biegnący z Saksonii przez Bramę Łużycką, Śląsk, południową Polskę ku Ukrainie.



Rys. 4. Przechodniość terytorium Polski (bramy i przejścia) i jej rdzeń:
1. Droga Margrabiów, 2. Brama Lubuska, 3. Brama Łużycka, 4. Brama Morawska, 5. Przełęcz Dukielska, 6. Brama Przemyska, 7. Brama Wołyńska, 8. Brama Białoruska, 9. Brama Podlaska
Źródło: K. Malak, Bezpieczeństwo i obronność państwa, Warszawa 1998.

---

[20] K. Malak, *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, MON, Warszawa 1998, s. 13.

W relacji południe – północ należy wyodrębnić dwa ważne szlaki komunikacyjne (rys. 4):

- z Czech przez przełęcze Sudeckie do Szczecina,
- z Moraw przez Bramę Morawską do Gdańska.

Coraz większego znaczenia nabiera też szlak łączący południową i centralną Europę z państwami nadbałtyckimi i Petersburgiem. Z położenia geograficznego Polski wynika więc strategiczne znaczenie jej terytorium dla ruchu wojsk[21], nie tylko w kierunku wschód – zachód, lecz także północ – południe.

W przeszłości wiodły tędy szlaki wojenne. Niemcy, bowiem chciały rozciągnąć kontrolę nad pomostem bałtycko-adriatyckim, a Rosja nad bałtycko-czarnomorskim. Dochodziło też do porozumienia między nimi, czego konsekwencją były rozbiory Polski.

Obszar Rzeczypospolitej Polskiej wynosi 312,7 tys. km^2, rozciągłość równoleżnikowa – 689 km, a południkowa – 649 km. Tak niewielki obszar ogranicza możliwość organizowania obrony manewrowej, zwłaszcza na wschodzie, ponieważ zarówno stolica kraju jak i kilka ośrodków centralnego okręgu przemysłowego znajdują się zbyt blisko granicy państwowej. W tej sytuacji rubieże pierwszego oporu równoległe do granicy powinny przebiegać w jej pobliżu. Dotyczy to zwłaszcza środkowego odcinka granicy wschodniej. Granice państwowe, ich kształt i charakter mają wpływ na warunki obronności kraju[22].

Z oceny wynika, że granica zachodnia jest bardziej korzystna, gdyż:

- biegnie wzdłuż naturalnych przeszkód terenowych, tj. Odry i Nysy Łużyckiej,
- ma silne oparcie skrzydeł – na północy o Zalew Szczeciński, na południu o Sudety,
- jest najkrótszą linią na terytorium Polski łączącą Morze Bałtyckie z Sudetami,
- znacznie oddalone są od niej główne ośrodki administracyjno-polityczne i gospodarcze, w tym stolica kraju,
- teren przyległy do granicy sprzyja organizowaniu obrony.

Granica południowa również jest korzystna, ponieważ biegnie wzdłuż naturalnych przeszkód terenowych tj. Sudetów i Karpat, które osłaniają od południa okręgi i ośrodki

---

[21] J. Skrzyp, *Znaczenie czynników geograficznych w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej,* „Myśl Wojskowa", 1992, Nr 1, s. 72.
[22] Tamże, s. 74.

przemysłowe południowej Polski. Jednocześnie jednak utrudniają komunikację w kierunku południowym i oddzielają Nizinę Polską od Wielkiej Niziny Węgierskiej.

Granica wschodnia jest z wielu względów niekorzystna. W większej części jest sztuczna i przebiega blisko dwóch newralgicznych rejonów – Warszawy i Podkarpacia. Warszawa – centrum administracyjne i ważny okręg przemysłowy jest oddalona od wschodniej granicy państwa zaledwie o 150 km, Podkarpacie obejmuje kilka okręgów i ośrodków przemysłowych w tym przemysł zbrojeniowy.

Na północy granica jest sztuczna i przecina Nizinę Pruską na dwie części. Warunki obronne tej części granicy pogarsza sytuacja narodowościowa, gdyż Warmia i Mazury zamieszkuje mniejszość narodowa litewska i ukraińska. Szczególnie liczna jest ludność narodowości ukraińskiej, która została tu przesiedlona z Polski południowo-wschodniej.

Ukształtowanie terenu i jego pokrycie w zasadniczy sposób wpływają na warunki obronne[23]. Od nich, bowiem w dużym stopniu zależy: wybór kierunków działania wojsk, użycie techniki wojskowej, organizowanie rubieży obronnych itp. Specyficzną cechą ukształtowania powierzchni Polski są formy terenowe występujące pasami.

Nad Bałtykiem rozciągają się: pas nizin nadmorskich, a następnie pas pojezierzy, w centralnej części kraju – pas nizin i wyżyn, na południu – pas pogórzy i gór. Formy terenowe w większości mają układ zbliżony do równoleżnikowego, a przeszkody wodne – do południkowego (z wyjątkiem niektórych pradolin). Wzdłuż granicy zachodniej i północnej występują duże kompleksy leśne, co sprzyja organizowaniu obrony. Dla organizowania rubieży obronnych duże znaczenie mają warunki terenowe w strefie przygranicznej.

Na potencjał państwa ponadto składają się między innymi: ludność, surowce naturalne, przemysł i rolnictwo.

Ze względu na ich nierównomierne rozmieszczenie ustalony został obszar o największym potencjale wojennym tzw. rdzeń państwa[24]. Obszar ten powinien obejmować:

- stolicę państwa,
- obszary o największej gęstości zaludnienia,
- surowce naturalne, zwłaszcza strategiczne,

---

[23] Tamże, s. 74.
[24] Tamże, s. 75.

- okręgi i ośrodki przemysłowe,
- obszary o największej produkcji rolnej.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki można przyjąć, że rdzeń Polski ma kształt zbliżony do trójkąta, którego wierzchołek obejmuje województwo pomorskie, a podstawą są Sudety i Karpaty. Jego bok zachodni biegnie od Zgorzelca do Gdyni, wschodni zaś od Przemyśla do Elbląga[25](rys. 4).

Oparcie rdzenia Polski o naturalne rubieże terenowe, jakimi są Sudety i Karpaty, sprzyja jej obronie w razie zagrożenia z południa. Czynnikiem niekorzystnym dla obrony tego obszaru są mniejszości narodowe: ukraińska na wschodzie, niemiecka na zachodzie i częściowo na północy (wierzchołek trójkąta) oraz słowacka i czeska wzdłuż granicy południowej. Na uwagę zasługuje etnograficzna czystość pozostałej powierzchni trójkąta (rdzenia państwa). „Rdzeń państwa" ma cztery newralgiczne obszary. Są nimi: Warszawa, Podkarpacie, Dolny Śląsk i Gdańsk:

- Warszawa – leży zbyt blisko granicy wschodniej i ekscentrycznie względem „rdzenia państwa". Ponadto wyprowadzają na nią dwa historyczne szlaki wojenne – przez Bramę Białoruską i Podlaską,
- Podkarpacie – leży na pomoście bałtycko-czarnomorskim w miejscu, gdzie zbiegają się trzy kierunki: Brama Wołyńska, Brama Przemyska i Beskid Niski,
- Dolny Śląsk – leży na pomoście bałtycko-adriatyckim oraz na historycznym szlaku wojennym – w Bramie Łużyckiej,
- Gdańsk – leży zbyt blisko Obwodu Kaliningradzkiego, gdzie znajdują się znaczne siły morskie Rosji.

Przeprowadzone badania wpływu czynników geograficznych na system obronności państwa pozwalają stwierdzić, że[26]:

- największą wartość dla obronności Polski ma południowa i centralna część kraju, ponieważ tu znajduje się zasadniczy potencjał gospodarczy i ludnościowy, ponadto jest ona osłonięta od południa przez Karpaty i Sudety,

---

[25] Tamże, s. 82.
[26] Tamże, s. 83.

- „rdzeń państwa" ze względu na znaczenie i niewielkie oddalenie od granicy jego newralgicznych obszarów oraz położenie na historycznych szlakach wojennych może być obiektem zainteresowania strony przeciwnej,
- północno-wschodnia część kraju – słaba gospodarczo oraz o najmniejszej gęstości zaludnienia – nie ma dużego potencjału obronnego, a wejście przeciwnika na ten obszar nie sparaliżuje systemu obronności państwa. Mimo to dzięki właściwościom operacyjno-taktycznym ma ona duże walory obronne,
- północno-zachodnia część kraju, również o małej gęstości zaludnienia i słabej gospodarce, ma istotne znaczenie ze względu na jej styczność z Morzem Bałtyckim, nad którym znajdują się ważne porty handlowe i wojenne. Zajęcie tego obszaru jest równoznaczne z odsunięciem Polski od Bałtyku.

Położenie geograficzne Polski można również rozpatrywać w aspekcie politycznym, komunikacyjnym i ekonomicznym. Postępująca regionalizacja i integracja europejska ma istotny wpływ na położenie polityczne nie tylko Polski, lecz także innych krajów. Niezależnie od zmian politycznych w Europie znaczenie położenia terytorium Polski nie zmniejszy się. Może ono natomiast wzrosnąć, zwłaszcza pod względem komunikacyjnym po utworzeniu rynku wschodnioeuropejskiego związanego z rynkiem zachodnim. W ocenie znaczenia położenia Polski trzeba ocenić również takie czynniki jak sytuacja polityczna i ekonomiczna sąsiadów.

Na koncepcję bezpieczeństwa Polski oraz jej udziału w europejskiej architekturze bezpieczeństwa – oprócz ogólnych uwarunkowań zarówno globalnych i kontynentalnych – istotny wpływ wywiera również najbliższe otoczenie Polski. Polska, ze względu na: swoje położenie, wielkość zajmowanego terytorium, stan ludności, posiadane zasoby, osiągnięty poziom rozwoju gospodarczego, ustrój polityczny, możliwość wszechstronnego rozwoju oraz poprawny stan stosunków z innymi państwami, jest liczącym się krajem Europy[27].

Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa Polski mają wybitnie geostrategiczny charakter. Wynika to ze „ścierania się" na obszarze naszego kraju i w naszym bezpośrednim otoczeniu interesów sąsiadujących z nami od wschodu i zachodu potęg militarnych i gospodarczych.

---

[27] Szerzej por. J. Kaczmarek, A. Skowroński, *NATO, Europa, Polska*, Alta 2, Wrocław 1998.

Niekorzystne geostrategiczne uwarunkowania bezpieczeństwa Polski pojawiły się na początku XVIII w., gdy w polityce Prus i Rosji ujawniły się przeciwległe kierunki ekspansji terytorialnej i politycznej: w Prusach ku wschodowi, w Rosji ku zachodowi. Polska stała się obszarem krzyżowania się ich imperialnej polityki, a także uzgodnień między nimi, ze szkodą dla naszych interesów. Polskie wojny obronne i powstania niepodległościowe oraz toczone na naszym terytorium wojny rywalizujących ze sobą mocarstw były przyczyną stopniowego wyniszczania kraju i utrudniały jego rozwój gospodarczy[28].

Nasz kraj był ofiarą i pełnił rolę zakładnika stabilności kolejnych porządków międzynarodowych. Do końca lat 80-tych Polska leżała w centrum następujących po sobie globalnych układów równowagi i bezpieczeństwa: takimi były w swych kontekstach historycznych ład kongresu wiedeńskiego, wersalskiego i postzimnowojenny. Status bezpieczeństwa Polski był wyznaczany przez kombinację międzynarodowej rywalizacji o strefy wpływów oraz – będącej w dużym stopniu jej pochodną – instytucjonalnej struktury bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej.

W chwili obecnej geostrategiczne położenie Polski jest atutem w sytuacji stabilności i pokojowej współpracy międzynarodowej, staje się ono natomiast zdecydowanie niekorzystne w sytuacji napięć i konfrontacji. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż Polska jest krajem o otwartych łatwych do penetrowania granicach, zwłaszcza w układzie wschód-zachód. Tranzytowy i pomostowy charakter polskiego terytorium czynią go nieobojętnym strategicznie w czasach wojny i pokoju[29].

Z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa wzajemne relacje z otoczeniem międzynarodowym, które determinują zewnętrzne potrzeby strategiczne Polski w dziedzinie obronności, mają dwojaki charakter. Są to wyzwania – w postaci sytuacji wymagających podejmowania decyzji strategicznych w celu koniecznego dostosowania się do zmieniających się warunków międzynarodowych, w tym sprostania wymaganiom bądź wykorzystania szans stworzonych przez partnerów i zagrożenia – w postaci istniejących obiektywnie możliwości destrukcyjnego oddziaływania polityczno-militarnego ze strony innych podmiotów środowiska międzynarodowego.

---

[28] D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Wyd. Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 285.
[29] Tamże, s. 288.

Na geostrategiczne położenie Polski, oprócz oczywistego wpływu warunków naturalnych i położenia geopolitycznego, decydujący wpływ ma: potencjał ludnościowy, gospodarczy i militarny państw sąsiadujących, które są podstawowym wyznacznikiem potrzeb w dziedzinie bezpieczeństwa każdego państwa.

Sąsiadem zachodnim Polski są Niemcy, podobnie jak to było zawsze w naszej historii. Stosunki z Niemcami[30] w wieku XX obciążone były od początku wzajemną niechęcią i wrogością. Niemcy były bowiem jednym z zaborców i przeciwnikiem niepodległości Polski. Wzajemną wrogość pogłębiły doświadczenia powstań śląskich, powstania wielkopolskiego, agresji 1939 r. i lat okupacji hitlerowskiej. Po stronie niemieckiej żywe były pretensje związane z wysiedleniem. Na dodatek przez lata polska i niemiecka propaganda kształtowały nawzajem wrogie opinie.

W chwili obecnej są to jednak zupełnie inne Niemcy niż w poprzednich okresach historycznych. Szansę radykalnej zmiany stosunków wzajemnych stworzyły procesy związane z zmianą systemu politycznego w Polsce i rozpadem Związku Radzieckiego. Polska poparła zjednoczenie Niemiec, jednakże pod warunkiem, że nie będzie ono zagrożeniem dla żadnego państwa.

Ratyfikowanie przez parlament zjednoczonych Niemiec układu potwierdzającego nienaruszalność granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, potwierdziło pozytywne zmiany w stosunkach pomiędzy Polską i Niemcami.

Terytorium Polski stanowi dla Niemiec ważny obszar tranzytowy w handlu z Rosją, Białorusią i Ukrainą. Współpraca polsko-niemiecka realizowana na podstawie podpisanego 17 czerwca 1991 r. traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, wskazuje na urzeczywistnienie trwałych stosunków Polski z Niemcami na gruncie przyjaźni i dobrosąsiedzkiej współpracy.

Rosja jako państwo niepodległe i suwerenne, pojawiło się na scenie dziejowej 25 grudnia 1991 r. po rozpadzie ZSRR. Jest to największy kraj świata (12,5 % powierzchni), obejmujący 40 % powierzchni Europy i 29 % – Azji. Kraj ten dysponuje olbrzymimi bogactwami naturalnymi. Po imperium radzieckim Rosja odziedziczyła wadliwą strukturę produkcji i organizacji gospodarki co jest powodem długotrwałej zapaści gospodarczej.

---

[30] K. Malak, *Bezpieczeństwo i obronność państwa,* Departament Społeczno-Wychowawczy MON, Warszawa 1998, s. 56.

Sytuacja w rolnictwie, które stanowi zasobną bazę żywnościową, przedstawia się nieco mniej dramatycznie niż w przemyśle.

Polska graniczy z trzema państwami powstałymi w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego: Litwą, Białorusią i Ukrainą, na północy mamy jeszcze 200 km granicy z terytorium należącym do Rosji (tzw. Obwodem Kaliningradzkim). Przyszłość tej enklawy będzie w dużym stopniu zależała od rozwoju sytuacji w Rosji i od stosunków, jakie będziemy w najbliższych latach mieli z nowymi państwami postradzieckimi. Położenie Polski względem Rosji jest specyficzne, gdyż rosyjska enklawa – Obwód Kaliningradzki – jest odizolowana od właściwego terytorium radzieckiego, ale rozmieszczone są tam znaczące bazy morskie i siły lądowe. Rosja to kraj kluczowy, wciąż mocarstwo choć już tylko z militarnego punktu widzenia[31].

Od 1993 r. nastąpiło pogorszenie naszych stosunków z Rosją. W tym okresie doszło do pojawienia się w rosyjskiej polityce zagranicznej tendencji hegemonistycznych, które znalazły formalne odzwierciedlenie w oficjalnej doktrynie polityki zagranicznej i w doktrynie wojennej. Moskwa ogłosiła, iż Europa Środkowo-Wschodnia należy do „strefy jej historycznych interesów", co uwidoczniło się m. in. w sprzeciwie Rosji wobec idei rozszerzenia NATO na kraje Europy Środkowej[32]. Z Rosją musimy postępować rozważnie i racjonalnie. Z jednej strony stać twardo przy obronie takich fundamentów naszego bezpieczeństwa, jak przynależność do Sojuszu Północnoatlantyckiego, a z drugiej strony unikać zbędnych zadrażnień wynikających często z lekceważenia i trudno skrywanego poczucia wyższości w stosunku do Rosjan. Moskwa nie traktuje już naszego członkostwa w NATO jako przeszkody uniemożliwiającej współpracę w tych sferach, które mogą być interesujące i dla Rosji i dla Polski.

Podstawą współpracy wojskowej Polski z Federacją Rosyjską jest – podpisana w lipcu 1993 r. – umowa zawarta między ministrami obrony narodowej. Zawarto również porozumienia w sprawie: współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi w rejonach odpowiedzialności obu stron na Morzu Bałtyckim, zasad wzajemnego ruchu lotniczego samolotów wojskowych w przestrzeni powietrznej obu państw, współpracy

---

[31] Tamże, s. 28.
[32] Tamże, s. 47.

w dziedzinie łączności wojskowej (grudzień 1993 r.). Polska i Rosja opracowują corocznie plany dwustronnej współpracy wojskowej.

Rosjanie nie ukrywają przy tym, że przywiązują dużą wagę do położenia naszego kraju – ważnego z punktu widzenia ich planów rozwoju rosyjskich nośników energetycznych do zachodniej Europy. Liczą oni także na utrzymywanie korzystnej współpracy również po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej[33]. Mamy z Rosją dość przestrzeni do robienia wspólnych korzystnych interesów, zwłaszcza gospodarczych, aby psuć atmosferę i pogarszać perspektywy popełniając małe błędy.

Układ geopolityczny na wschodzie jest zbliżony do tego, jaki chciał stworzyć Piłsudski, z tą różnicą, że kraje graniczące z nami od wschodu nie są związane z Polską ścisłymi sojuszami lub więzami federacyjnymi[34]. To, jakie będziemy mieli z tymi państwami stosunki, zależy w dużej mierze od nas, gdyż kraje te, a zwłaszcza Ukraina chcą bliskiej współpracy z Polską. Polska ma przewagę gospodarczą nad swoimi wschodnimi sąsiadami, co stwarza dla nas korzystne warunki współpracy gospodarczej. Polska jest żywotnie zainteresowana tym, żeby w tych trzech państwach z nami graniczącymi pomyślnie rozwijała się demokracja i aby, żadne z nich nie wróciło do ścisłych związków z Rosją. Jeśli te warunki będą spełnione, Polska będzie chroniona od skutków ewentualnych niekorzystnych zmian w Rosji.

Ukraina jest rozległym państwem położonym w południowo-zachodniej części Niżu Wschodnioeuropejskiego i pod względem powierzchni (603,7 tys. km^2) zajmuje drugie miejsce w Europie, a pod względem ludności – szóste (ok. 52 mln. osób). Struktura narodowościowa Ukrainy nie jest korzystna, ponieważ mniejszości narodowe stanowią ponad 27 % ogółu ludności. Szczególnie niekorzystne jest rozmieszczenie ludności rosyjskiej, skoncentrowanej we wschodniej oraz południowej części kraju. W obwodzie ługańskim Rosjanie stanowią 45 % ludności obwodu, w donieckim 44 %, na Krymie aż 67 %, a w Kijowie 21 %[35]. Kraj ten jest hojnie „wyposażony" przez naturę bogatymi złożami minerałów, rudy żelaza i bezkresnymi łanami słynnego ukraińskiego czarnoziemu, najlepszej gleby uprawnej na świecie.

---

[33] S. Popowski, *Polska bliżej Rosji, Rosja bliżej Polski*, „Rzeczpospolita" z 16 października 2001 r.
[34] Szerzej por. A. Targowski, *Obrona Polski dziś i jutro*, Bellona, Warszawa 1993.
[35] K. Malak, *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, Departament Społeczno-Wychowawczy MON, Warszawa 1998, s. 37 - 38.

Ukraina walczy dzisiaj z trudnościami znacznie przewyższającymi wszystko to co stoi na przeszkodzie rozwojowi Polski. Znaczna część ludności Ukrainy, zwłaszcza jej warstwy wykształcone i wielu przywódców politycznych, patrzy dzisiaj z zainteresowaniem w stronę Polski i wyraża chęć współpracy, mimo niepokoju o okazywane w pewnych kołach polskie intencje powrotu do Lwowa. Polska ma dzisiaj Ukrainie dużo do zaoferowania.

Postawa pełna zrozumienia dla problemów tego kraju może spowodować historyczny przełom we wzajemnych stosunkach. Łączy nas wspólnota losów historycznych, bliskość języka, kultury i temperamentu, a także umiłowanie wolności.

Polsko-ukraińską współpracę wojskową można uznać za zadawalającą. Podpisane umowy (pierwsza w 1993 r.) dotyczą m.in. kształcenia kadr, zasad wzajemnego ruchu lotniczego wojskowych statków powietrznych, wzajemnych dostaw uzbrojenia, techniki wojskowej, świadczenia usług o charakterze wojskowo-technicznym, współpracy naukowo-technicznej[36].

Podczas spotkania ministrów obrony Polski i Ukrainy w październiku 1995 r. podjęto decyzję o powołaniu polsko-ukraińskiego batalionu na potrzeby sił pokojowych ONZ.

W ramach implementacji postanowień traktatu CFE (Załącznik 1) od 1992 do 1997 r. polscy inspektorzy uczestniczyli w 10 inspekcjach w jednostkach Sił Zbrojnych Ukrainy oraz w 9 inspekcjach prowadzonych na terytorium Ukrainy przez państwa trzecie. Inspektorzy ukraińscy uczestniczyli w 8 inspekcjach CFE na terytorium Polski. W latach 1996 – 1997 odpowiednio na terytorium Polski i Ukrainy zostały przeprowadzone wizyty oceniające.

Powstanie odrębnego państwa białoruskiego w 1991 roku było w większym stopniu rezultatem przemian zachodzących w Rosji i w innych krajach byłego obozu socjalistycznego niż procesów wewnętrznych. Dlatego też nie jest zaskakujące, że w odróżnieniu od Litwy i Ukrainy, Republika Białoruska jest bardziej skłonna do członkostwa i współpracy z nową Rosją w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw. Kierunek ten spowodował, że w społeczeństwie białoruskim rozwijają się dwa, częściowo zachodzące

---

[36] Praca zbiorowa, *Miejsce Polski w polityce bezpieczeństwa jej sąsiadów,* Wyd. Adam Marszałek, Warszawa-Toruń 1997, s. 68.

na siebie, procesy[37]. Po pierwsze, następuje upowszechnianie kultury i języka rosyjskiego wraz z całą sferą wartości, jakie niosą rosyjskie środki masowego przekazu. Po drugie, wyraźnie formują się środowiska nastawione opozycyjnie wobec polityki obecnych władz. Część z nich – poszerzająca swoją znajomość języka białoruskiego – nastawiona jest narodowo, dystansuje się od Rosji i sprzyja prozachodniej opcji Białorusi.

Polska, niewiele mogąc zdziałać politycznie, jest zainteresowana wzmacnianiem środowisk na Białorusi, które będą optować za białoruską odrębnością narodową i państwową. Władze białoruskie są bardzo uczulone na wszelkie przejawy wspierania opozycji i reagują bardzo nerwowo. W marcu 1998 r. władze białoruskie oskarżyły m.in. Polskę o akcję szpiegowską, działalność werbunkową, szkolenie opozycji dla zamachu stanu co doprowadziło do ochłodzenia wzajemnych stosunków między Polską i Białorusią.

Współpraca wojskowa z Białorusią, realizowana na podstawie porozumienia z 21 czerwca 1993 r., koncentruje się głównie na współpracy w zakresie prac naukowo-badawczych i doświadczalno-konstrukcyjnych oraz wymiany informacji dotyczących techniki wojskowej i prawa wojennego, a także współdziałaniu w sprawach związanych z wzajemnymi dostawami techniki wojskowej, części zapasowych, urządzeń i wyposażenia oraz uzbrojenia.

Pomimo ciążenia Białorusi w kierunku Rosji, współpraca wojskowa układa się dobrze i chociaż nie jest zbyt rozbudowana, strona białoruska nie stroni od kontaktów. Dotychczasowa współpraca sił zbrojnych obu państw koncentruje się głównie na przedsięwzięciach na niższych szczeblach dowodzenia. Należy stwierdzić, że na ten ograniczony zakres współpracy wpływają względy polityczne, zwłaszcza fakt przyjęcia Polski do NATO, a także stan finansowy budżetu resortu obrony Białorusi. Wzajemne rozwinięte i dobre kontakty mogą znacznie przyczynić się do tworzenia klimatu zaufania i bezpieczeństwa w Europie Środkowej.

W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości wśród Litwinów panowała duża nieufność i irracjonalna obawa, że w odradzającej się Europie, Polska zechce powrotu do

---

[37] K. Malak, *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, Departament Społeczno-Wychowawczy MON, Warszawa 1998, s. 50 - 51.

przedwojennego *status quo*, a więc zażąda od Litwinów Wilna i Wileńszczyzny. Litwini obawiali się także kulturalnej i militarnej dominacji Polski oraz polonizacji[38].

Mimo przyjaznych gestów i deklaracji z naszej strony trudno było nawiązać bliższe stosunki. Litwa była jedynym naszym sąsiadem, z którym nie mieliśmy do marca 1994 r. zawartego układu międzynarodowego o stosunkach dwustronnych. Po żmudnych i trudnych negocjacjach podpisano go w kwietniu 1994. Był to przełom – elity litewskie otworzyły się na Polskę. Współpraca układa się coraz lepiej, podpisano ponad sto różnych umów. Polska jest szóstym partnerem handlowym Litwy, co stanowi 4% jej obrotów z zagranicą. Dla Polski natomiast handel z Litwą stanowi około 1 % obrotów, ale obserwuje się tendencję wzrostową.

Nadzwyczaj dobrze rozwija się współpraca wojskowa,[39] prowadzona na podstawie porozumienia – podpisanego w Wilnie w czerwcu 1993 r. – między ministrami obrony w sprawie ustanowienia dwustronnej współpracy. W 1996 r. odbyło się 17 wspólnych przedsięwzięć, a w 1997 r. już ponad 20. W 1997 r. został powołany wspólny batalion sił pokojowych, utworzony z pododdziałów polskiej 15 Dywizji Zmechanizowanej i litewskiej Brygady „Żelaznych Wilków". Ponadto strona polska przekazała litewskim siłom zbrojnym nieodpłatnie na wyłączne użytkowanie znaczne ilości uzbrojenia, sprzętu i wyposażenia wojskowego, m. in.: 5 śmigłowców Mi-2, 12 stacji radiolokacyjnych, radiostacje, samochody terenowe.

Na południu mamy tradycyjnie granicę z Czechami i Słowacją, z którymi to państwami łączą nas przyjazne stosunki. Powstanie tzw. Trójkąta Wyszehradzkiego, który zmienił się w czworokąt (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry), pozwoliło na rozwinięcie regionalnej współpracy między tymi państwami i przyśpieszyło przygotowanie ich do wejścia do zjednoczonej Europy.

Na stosunkach wzajemnych zaciążył konflikt o Śląsk Cieszyński w 1919 r., który Czesi zajęli zbrojnie, wbrew wcześniej ustalonemu podziałowi[40]. Stan ten został przypieczętowany przez wielkie mocarstwa w lipcu 1920 r., w najbardziej krytycznych tygo-

---

[38] Tamże, s. 48.
[39] Praca zbiorowa, *Miejsce Polski w polityce bezpieczeństwa jej sąsiadów,* Wyd. Adam Marszałek, Warszawa-Toruń 1997, s. 132.
[40] K. Malak, *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, Departament Społeczno-Wychowawczy MON, Warszawa 1998, s. 55 - 56.

dniach wojny polsko-radzieckiej. Zrezygnowały one z plebiscytu i przyznały Czechom (Czechosłowacji) – większą, ludniejszą, bogatszą i strategicznie ważniejszą część Śląska Cieszyńskiego, w tym ziemie zamieszkałe w większości przez Polaków – Zaolzie. Region ten, a w mniejszym stopniu fragmenty Spiszu i Orawy (o które także się spierano), stało się na co najmniej trzydzieści lat przedmiotem sporu terytorialnego. Polska „wyrównała krzywdy" i odebrała Zaolzie w 1938 r., w najbardziej trudnym dla Czechosłowacji okresie, gdy Niemcy hitlerowskie wymusiły odstąpienie okręgu sudeckiego.

Druga wojna światowa zbliżyła oba państwa, ale wyzwolenie spod okupacji hitlerowskiej zaowocowało ponownym sporem o Zaolzie i żądaniami Pragi przyznania części Śląska. Sprawę rozstrzygnęły wielkie mocarstwa w Poczdamie w 1945 r., pozostawiając Zaolzie Czechosłowacji, ale nie przyznając jej innych ziem.

Pomimo nie najcieplejszych stosunków miedzy Polską i Czechami, rozwija się współpraca pomiędzy tymi państwami, choć nie tak dynamicznie, jak na sąsiadów przystało. Ogólne obroty handlowe mają tendencję rosnącą. Polska jest szóstym partnerem Czech w handlu zagranicznym, a Czechy znajdują się na 12 miejscu w polskim handlu zagranicznym. Znaczna natomiast jest dynamika stosunków gospodarczych w ramach drobnej przedsiębiorczości oraz handlu przygranicznego.

Współpraca wojskowa – oparta na *porozumieniu między Ministerstwem Obrony Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Obrony Republiki Czeskiej o współpracy w dziedzinie wojskowej,* rozwija się dynamicznie. Udział w ćwiczeniach, studia oficerów czeskich w Akademii Obrony Narodowej, to tylko niektóre formy współpracy. Korzystne – wydają się być także perspektywy rozwoju współpracy w dziedzinie techniki wojskowej, głównie w dziedzinie lotniczej. Kontakty w ramach współpracy wojskowej – realizowane na podstawie corocznie uzgadnianych planów współpracy – są bardzo dobre.

Dziesięć lat niepodległego bytu Słowacji stanowi bardzo krótki okres w dziejach współczesnych państw. Słowakom bowiem nigdy w przeszłości nie udało się trwale ugruntować własnej, odrębnej państwowości[41].

---

[41] H. Binkowski, *Słowacja – nasz południowy sąsiad,* „Wojsko i Wychowanie", 1999, Nr 12, s. 99.

Słowacja będąc organizmem gospodarczym dużo słabszym od Czech, musi szukać współpracy z Czechami, ale nie będzie to łatwe, gdyż obie strony zachowały niemało urazów. Trudna także będzie współpraca z Węgrami, z powodu ponad półmilionowej mniejszości węgierskiej, która domaga się co najmniej autonomii, a najchętniej przyłączenia zamieszkałych przez siebie obszarów do Węgier. W tej sytuacji Słowacja jest żywo zainteresowana bliską współpracą z Polską, z którą poza lokalną sprawą Spisza nie ma konfliktów. Dla Polski perspektywa zbliżenia ze Słowacją jest bardzo interesująca, przede wszystkim ze względu na drogę do tradycyjnego przyjaciela Polski, jakim są Węgry.

Podstawę przyjacielskich stosunków Polski ze Słowacją stanowi układ między Rzeczypospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy podpisany w Krakowie w 1991 roku. Obowiązywanie tego układu oraz innych porozumień zawartych między Polską i Czechosłowacją w latach 1918–1992 potwierdzono protokołem bratysławskim w 1993 r. We wspomnianym układzie niezwykle szeroko opisano zakres wzajemnej współpracy. Zobowiązuje on między innymi do wspierania oraz koordynowania wysiłków zmierzających do pełnego uczestnictwa obu państw w instytucjach zintegrowanej Europy.

Poważne znaczenie w stosunkach dwustronnych ma także współpraca wojskowa[42], realizowana na podstawie: porozumienia o współpracy wojskowej z 1993 r., protokołu w sprawie dwustronnej współpracy w dziedzinie kartografii oraz renegocjowanej corocznie umowy w sprawie strzelań bojowych lotnictwa Armii Republiki Słowackiej na poligonie w Polsce. Słowacja jest włączona w regionalny projekt obronny, w tym obejmujący budowę zintegrowanego systemu kontroli powietrznej.

Analizując położenie Polski na kontynencie europejskim, w tym również względem państw sąsiednich oraz dotychczasowy przebieg i rozwój sytuacji w państwach sąsiednich, można sformułować następujące wnioski[43]:

- położenie terytorium Polski na Niżu Środkowoeuropejskim czyni z niej korytarz komunikacji lądowej między Europą Zachodnią i Wschodnią, zaś położe-

---

[42] S. Przybyła, *Polityka bezpieczeństwa Republiki Słowackiej,* Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 1997, s. 22 - 24.
[43] K. Malak, *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, Departament Społeczno-Wychowawczy MON, Warszawa 1998, s. 57 - 58.

nie na dwóch zwężeniach trzonu kontynentalnego Europy zwiększa znaczenie strategiczne Polski i czyni nas przedmiotem zainteresowania sąsiadów,

- zależność gospodarki polskiej od masowych dostaw surowców (ropy naftowej, gazu ziemnego, rudy żelaza) stawia nasz kraj w zależności komunikacyjnej od Rosji, Niemiec i Ukrainy. Odkrycie znacznych złóż ropy naftowej i gazu ziemnego na Morzu Północnym i Norweskim może w przyszłości spowodować zmianę geografii transportu tego surowca, a Polska jako członek Unii Europejskiej uzyska swobodę wyjścia z Morza Bałtyckiego na inne akweny morskie, co pozwoli jej na uniezależnienie się od dostaw rosyjskich,
- zróżnicowanie etniczne, kulturowe i religijne w państwach sąsiadujących z Polską stwarza niebezpieczeństwo konfliktów narodowościowych. Szczególnie duże niebezpieczeństwo istnieje w Rosji oraz na Ukrainie, gdzie mniejszość rosyjska stanowi 22 % ludności kraju i zamieszkuje w zwartych skupiskach,
- uwzględniając uwarunkowania fizyczno-geograficzne, społeczne i polityczne w Europie Środkowej, w tym zainteresowanie Niemiec i Rosji rozszerzeniem strefy swych wpływów, można wyodrębnić trzy ważne dla bezpieczeństwa naszego kraju hipotetyczne kierunki zagrożeń: zachodni, północno-wschodni i południowo-zachodni.

Oceniając położenie geopolityczne Polski stwierdzić należy, że położenie naszego kraju, w związku z przyjęciem do NATO, uległo poprawie. Razem z Czechami stanowimy wschodnią granicę paktu obejmującego największą obecnie, pod względem politycznym i militarnym grupę państw. Jedyna naturalna bariera w postaci pasm górskich na południu znajduje się na granicy z państwami, których potencjał militarny jest zdecydowanie mniejszy od Polski. Na kierunku wschodnim i zachodnim sąsiadujemy z państwami w których z trzech potencjałów: demograficznego, ekonomicznego i militarnego dwa zawsze są większe od polskich odpowiedników, a w przypadku Rosji i Niemiec wszystkie trzy. Pomyślną okolicznością dla Polski są prognozy ekonomiczne, jednak tylko w przypadku zachowania długoterminowej tendencji rozwoju[44].

---

[44] J. Wendt, *Geostrategiczne położenie Polski,* „Wojsko i Wychowanie", 1999, Nr 4, s. 49.

Współpraca wojskowa Polski z sąsiadami nabrała w latach 90 – tych nowej jakości. Nawiązane kontakty pozwalają porównać w praktyce funkcjonowanie wojsk sąsiadów, ich metody szkolenia, systemy dowódcze. Współpraca między armiami sąsiadów zwiększa ich przejrzystość, pomaga budować zaufanie, otwiera możliwości współdziałania, pozwala lepiej reagować na nowe zagrożenia.

2.2. Prognozowane zagrożenia bezpieczeństwa Polski

Jakościowo nowa sytuacja naszego kraju stworzyła nowe uwarunkowania bezpieczeństwa Polski oraz zmusiła do dokonania wszechstronnej analizy i oceny, a także prognozy rozwoju stosunków międzynarodowych pod kątem naszego bezpieczeństwa.

Postrzeganie państwa jako niezależnej jednostki politycznej i administracyjnej jest o tyle istotne, że to właśnie państwo organizuje, poprzez swoje organy, wszelkie przedsięwzięcia na forum międzynarodowym, jak i wewnątrz kraju, zmierzające do zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia obywatelom poczucia bezpieczeństwa jest jednym z głównych zadań organów władzy i administracji państwa. Należyte przygotowanie tych działań wymaga określenia ich kierunków, które powinny być rezultatem wiarygodnej oceny i prognozy potencjalnych i hipotetycznych zagrożeń, jakie mogą wystąpić wewnątrz i na zewnątrz Polski.

Postęp cywilizacyjny oraz zmiany zachodzące w otaczającej nas rzeczywistości, stawiają społeczność międzynarodową przed nowymi wyznaniami zarówno pod względem jakościowym i ilościowym. Dynamika i wielkość zmian zachodzących w otoczeniu zewnętrznym i wewnątrz Polski, wymusza traktowanie problemów związanych z bezpieczeństwem państwa w sposób kompleksowy, nie ograniczający się jedynie do zagrożeń militarnych. W dostępnej literaturze fachowej, znawcy przedmiotu przedstawiają zróżnicowane podejście metodologiczne do kwestii zagrożeń, wymieniają odmienne warunki (przyczyny) ich powstawania, prezentując szeroki wachlarz definicji tego pojęcia. Klasyfikując źródła zagrożeń B. Balcerowicz zaproponował, aby przy ich wyróżnianiu przyjąć za punkt odniesienia podstawy (warunki) ich powstania[45]. Jego zdaniem należą do nich:

- immamentne właściwości organizmów społecznych – konflikty i sprzeczności społeczne,

---

[45] B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa*, AON, Warszawa 1999, s. 50.

- polityka i jej narzędzia – cele polityczne i sposoby ich osiągnięcia,
- dysproporcje rozwojowe,
- dysproporcje potencjałów militarnych.

Ponadto B. Balcerowicz, wyróżnia zagrożenia militarne dzieląc je na bezpośrednie i pośrednie. Do zagrożeń militarnych bezpośrednich zalicza wszystkie akty agresji, inwazje, atak zbrojny, okupację, bombardowanie terytorium innego państwa, użycie sił zbrojnych znajdujących się na terytorium drugiego państwa w sposób sprzeczny ze wzajemnymi porozumieniami, wysyłanie przez państwo lub w jego imieniu zbrojnych grup nieregularnych sił dokonujących aktów zbrojnych przeciw innemu państwu.

Ze względu na kryterium podmiotowe S. Dworecki wyodrębnił współczesne zagrożenia globalne dla bezpieczeństwa Polski w czterech płaszczyznach[46]:

- cywilizacyjno-kulturowej,
- polityczno-wojskowej,
- ekonomiczno-gospodarczej,
- ekologicznej.

Inną klasyfikację współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa przedstawiają J. Marczak i J. Pawłowski. Ich zdaniem w dobie obecnej zagrożenia bezpieczeństwa można ująć w trzech obszarach jako[47]:

- zagrożenia zewnętrzne: polityczne, ekonomiczne, demograficzne, kulturowe, emigracyjne oraz najniebezpieczniejsze – militarne,
- zagrożenia wewnętrzne, spowodowane słabością państwa, jego destabilizacją polityczno-ekonomiczną,
- zagrożenia środowiska naturalnego.

Zdaniem Z. Najdera zagrożenia, jakie mogą nas czekać w bliskiej przyszłości mają charakter: ekologiczny, epidemiologiczny i energetyczny. Zagrożenia takie nie muszą mieć postaci planowych działań centrum władzy jakiegokolwiek państwa, mogą wynikać z chaosu, przypadku albo być wynikiem konfliktu interesu grupy[48].

---

[46] S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 61.
[47] J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX i XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1995, s. 83.
[48] Z. Najder, *Gaz i bezpieczeństwo państwa*, „Rzeczpospolita" z 6 stycznia 2001 r.

Obecna sytuacja polityczno-militarna Polski po przystąpieniu do struktur NATO, spowodowała przyjęcie nowej koncepcji bezpieczeństwa państwa, w tym nowej doktryny i strategii bezpieczeństwa. W *„Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej"* – przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r. – przyjęto następujące zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa Polski:

- wojna i agresja zbrojna,
- kryzysy i konflikty lokalne,
- regiony nadmiernej koncentracji potencjału militarnego,
- proliferacja broni masowego rażenia,
- zagrożenia ekonomiczne,
- niebezpieczeństwo nowych podziałów w Europie,
- niekontrolowane migracje transgraniczne,
- zagrożenia środowiska naturalnego,
- terroryzm i przestępczość zorganizowana,
- aktywność obcych służb specjalnych oraz ochrona informacji.

Potrzeby i interes bezpieczeństwa Polski są realizowane przez odpowiednie organy władzy, które prowadzą stosowną w tym zakresie politykę zagraniczną i wewnętrzną zgodną z ich dziedzinową strategią (Załącznik 2). Polityka ta jest prowadzona w sposób nie stwarzający przesłanek do zagrożenia bezpieczeństwa innych państw i nie ich kosztem.

Takie podejście do polityki bezpieczeństwa narodowego pozwala przyjąć, że Polska traktuje bezpieczeństwo w sposób kompleksowy, uwzględniający znaczenie i wpływ różnych czynników politycznych, militarnych, ekonomicznych, społecznych, środowiskowych, energetycznych i innych.

Międzynarodowe bezpieczeństwo – w tym kontekście również bezpieczeństwo Polski – posiada u progu trzeciego tysiąclecia niesłabnące znaczenie. I chociaż mówi się o zniknięciu groźby wybuchu w Europie poważnego konfliktu militarnego, zagrażającego bezpośrednio naszemu bezpieczeństwu[49], to jednak duża w dalszym ciągu

---

[49] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* – przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 22 lipca 2003 r.

ilość oraz zróżnicowane podłoże innych zagrożeń stanowi istotną przesłankę by bezpieczeństwo Polski było traktowane jako istotny element funkcjonowania państwa.

Zdaniem T. Kęsonia i M. Kulisza,[50] Polska w kształtowaniu swojej polityki bezpieczeństwa państwa musi uwzględniać potencjalne zagrożenia trzema rodzajami konfliktów zbrojnych tzn.:

- lokalnym, ograniczonym konfliktem zbrojnym głównie na tle sprzeczności narodowościowych. Konflikt taki byłby próbą militarnego rozstrzygnięcia sporów metodą faktów dokonanych, głównie przez wykonanie wydzielonymi siłami błyskawicznej, ograniczonej, co do przestrzeni akcji zbrojnej. Konflikt taki może mieć na celu aneksję części naszego terytorium,
- Polska, jako członek Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego, może być uczestnikiem konfliktu jako siła wymuszająca – działaniami zbrojnymi – przywrócenie pokoju i likwidująca konflikty zbrojne poza swoimi granicami, nie tylko w trakcie operacji pokojowych. Skutkiem tego, nasz kraj może stać się obiektem działań terrorystycznych,
- konfliktem zbrojnym na dużą skalę (wojnę) w obronie istnienia Polski.

Konflikt taki charakteryzowałby się dużą intensywnością działań, angażowałby cały naród i jego potencjał ekonomiczny, społeczny i militarny, toczyłby się na całym terytorium kraju.

Podobną wizję prezentuje F. Gołembski[51], który uważa, że *„prawdopodobieństwo wejścia Polski w dwustronny konflikt zbrojny wydaje się bardzo mało prawdopodobne"*. Analiza stosunków Polski z sąsiadami nie wskazuje na możliwość pojawienia się tego typu sytuacji, w której mogłoby dojść do tak dalece zaawansowanych napięć i sprzeczności interesów, które prowadziłyby do konfliktu zbrojnego. Jedynym zagrożeniem pozostaje niestabilność polityczna, gospodarcza i społeczna państw Europy Wschodniej, ale nawet i w tym przypadku brak jest racjonalnych podstaw, aby przypuszczać, by mogło dojść do otwartego konfliktu między Polską a Białorusią, Ukrainą czy Rosją.

---

[50] T. Kęsoń, M. Kulisz, *Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wojsko i Wychowanie", 2000, Nr 2, s. 47 - 48.

[51] F. Gołembski, *Rozwój sytuacji międzynarodowej i ewolucja zagrożeń bezpieczeństwa Polski w horyzoncie lat 2005 i 2020*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2000, s. 11 - 12.

O wiele bardziej realna – zdaniem Gołembskiego – jest możliwość zaangażowania Polski w konflikt regionalny. Możliwość uwikłania Polski w tego rodzaju konflikt zbrojny wynika z uczestnictwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, które zobowiązuje do solidarnej akcji w przypadku zaistnienia sytuacji konfliktowej oraz bezpośredniego sąsiedztwa z Europą Wschodnią – jednym z niestabilnych regionów. Pozaeuropejskie konflikty zbrojne (najbardziej prawdopodobny może być w tym przypadku region bliskowschodni) nie stanowią tak znacznego zagrożenia dla Polski jak konflikty na obszarze europejskim[52].

Zdolność do prognozowania konfliktu globalnego w nadchodzących dwu dekadach jest szczególnie ograniczona. Specyfika możliwości zaistnienia konfliktu globalnego polega raczej na jego nieprzewidywalności. W przypadku Polski brak jest jakichkolwiek realnych możliwości prognozowania udziału w tego rodzaju konflikcie. Fakt członkostwa w NATO automatycznie określa pozycję, jaką Rzeczypospolita Polska musiałaby zająć w przypadku zaistnienia tego typu konfliktu. Udział Polski w konflikcie globalnym byłby proporcjonalny do jej możliwości militarnych, gospodarczych i społecznych[53].

Przedstawione powyżej stanowiska wskazują, że pomimo pozytywnych kierunków rozwoju sytuacji międzynarodowej nie możemy wykluczyć wystąpienia pośrednich lub bezpośrednich form zagrożeń naszego bezpieczeństwa, wynikających nie tylko z istniejących źródeł potencjalnych zagrożeń wybuchu konfliktów zbrojnych na terenie naszego kraju i oddziaływań skutków takowych mogących wystąpić w otoczeniu Polski lub konfliktów o znaczeniu globalnym pojawiających się nawet w dużym oddaleniu od granic naszego kraju.

W rezultacie zmian dokonanych w Europie Środkowej i Wschodniej oraz na Bałkanach z dużą siłą ujawnił się nacjonalizm prowadzący do napięć i konfliktów wewnętrznych oraz międzynarodowych. W warunkach demokratyzacji systemów politycznych byłych państw socjalistycznych, nieuniknione stało się wzniesienie się fali nacjonalizmu na Bałkanach, w Europie Środkowej i Wschodniej, na Kaukazie i Azji Środkowej. Stanowi on kontynuację procesu narodowowyzwoleńczego, ale doprowadził do pogłębiania się niebezpiecznej destabilizacji politycznej państw wielonarodowych i destabilizacji sceny międzynarodowej. Stwierdzić także należy, że nacjonalizm

---

[52] Tamże, s. 12 - 13.
[53] Tamże, s. 14.

ma także swoje miejsce w państwach Europy Zachodniej np. w Hiszpanii – separatyzm baskijski, Irlandii Północnej, Cyprze, Francji. Nacjonalizm w tych państwach nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, gdyż jest kontrolowany przez państwo i nie ma dużego wpływu na środowisko międzynarodowe, dlatego też rozwój agresywnych form nacjonalizmu we wschodniej części Europy postrzegany jest jako zjawisko stanowiące najważniejsze zagrożenie dla stabilności i bezpieczeństwa międzynarodowego w epoce postzimnowojennej[54].

Zarówno dla bezpieczeństwa międzynarodowego jak i pojedynczych państw, zasadnicze znaczenie ma to czy mniejszości narodowe żyją w grupach terytorialnie skoncentrowanych na terytorium innego państwa, czy też są mniejszościami rozproszonymi na terytorium jednego państwa czy regionu. Separatyzm mniejszości narodowych wspierany przez zagranicznego protektora (tzw. państwo macierzyste) może doprowadzić do autonomii lub secesji rejonów zamieszkanych przez mniejszości, a w skrajnym wypadku do rozbicia państw wielonarodowych. Najpoważniejsze potencjalne źródła napięć i niestabilności w Europie stanowią żyjące poza granicami własnego państwa mniejszości albańskie, rosyjskie i węgierskie. Aspiracje mniejszości narodowych do uzyskania gwarancji poszanowania ich tożsamości przez rządy krajów, w których zamieszkują, często prowadzą do secesji i przyłączenia się do kraju „macierzystego". W ten sposób problem mniejszości narodowych łączy się z zagadnieniem rewizji granic, które jest czynnikiem destabilizujacym środowisko międzynarodowe. Taka sytuacja najczęściej prowadzi do konfliktów na tle etnicznym, a to sprawia, że zagadnienie mniejszości narodowych jest rozpatrywane w kontekście problematyki bezpieczeństwa państw sąsiednich lub w najbliższym regionie[55].

Swoista „gęstość" występowania mniejszości narodowych w Europie Wschodniej powoduje przenoszenie się nacjonalistycznych nastrojów i dążeń z jednego kraju do drugiego. Jest to tym bardziej prawdopodobne, gdy na przeszkodzie nie stoją instytucje demokratyczne, które w regionach najbardziej zagrożonych – w chwili obecnej – są na etapie tworzenia lub w ogóle nie występują. Opóźnienie krajów Europy Wschodniej i Azji Środkowej w procesie budowania demokratycznego systemu politycznego i społeczeństwa

---

[54] R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Wyd. Scholar, Warszawa 2000, s. 35 - 36.
[55] Tamże, s. 38.

obywatelskiego sprzyja uwypukleniu się destrukcyjnej siły nacjonalizmu o podłożu etnicznym. Dlatego też pojawiły się zdecydowane poglądy opowiadające się za działaniami zmierzającymi do łączenia dążeń nacjonalistycznych poszczególnych narodowości[56].

Charakterystycznym zjawiskiem ostatnich kilkudziesięciu lat jest pojawienie się grup terrorystycznych działających z inspiracji, za przyzwoleniem lub przy poparciu państw. Można postawić tezę, że niektóre rządy traktują terroryzm jako jeden z instrumentów polityki wewnętrznej lub międzynarodowej[57]. Działania przeciwko państwu prowadzone w formie, sterowanej z zewnątrz, zorganizowanej kampanii aktów terrorystycznych, uderzają w podwaliny ustrojowe rozwiniętych krajów demokratycznych, a środki odwetowe możliwe do użycia przez zaatakowanych są bardzo ograniczone. Większość ruchów terrorystycznych nie jest bowiem formalnie powiązana z żadnym państwem. W znacznym stopniu utrudnia to krajom rozwiniętym wykorzystanie jakościowej i ilościowej przewagi wojskowej w zwalczaniu zagrożenia. Stwierdzić należy, że bezpośredni sprawcy aktów terrorystycznych są niewrażliwi na konwencjonalne, a nawet nuklearne odstraszanie, które było filarem porządku międzynarodowego w okresie zimnej wojny. Stan taki wytwarza zupełnie nową jakość w stosunkach międzynarodowych oraz generuje szereg problemów wewnętrznych dla państw mogących stać się obiektem oddziaływania terrorystów.

Rozpatrując oddziaływanie terroryzmu międzynarodowego w Polsce, generalnie należy stwierdzić, że okoliczności sprzyjające aktywności członków tych organizacji istnieją.

Spowodowane jest to między innymi: otwarciem granic i stale zwiększającą się liczbą cudzoziemców przebywających czasowo w Polsce, małą skutecznością organów administracyjnych powołanych do kontroli pobytu cudzoziemców.

Określone wyzwanie w zakresie terroryzmu rodzi również fakt przystąpienia Polski do europejskich struktur bezpieczeństwa. Ścisła współpraca z państwami Unii Europejskiej, członkostwo od 1999 r. w Pakcie Północnoatlantyckim, współpraca z wieloma międzynarodowymi organizacjami politycznymi, gospodarczymi czy społecz-

---

[56] *Nowe państwo na Bałkanach,* „Rzeczpospolita" z 15 marca 2002 r.
[57] K. Kubiak, *Państwo pod presją. Groźba terroryzmu we współczesnym świecie,* Raport Wojsko Technika Obronność, 2000, Nr 2, s. 4.

nymi oraz zbliżający się termin przyjęcia Polski do Unii Europejskiej powodują wzrost zainteresowania Polską ze strony międzynarodowego terroryzmu.

Przewidywane kategorie ewentualnych zagrożeń terrorystycznych w Polsce to[58]:

1) ze strony ruchów nacjonalistyczno-religijnych, które mnożą się obecnie w Europie i na świecie, zwłaszcza w krajach byłego bloku komunistycznego, opierających się na fanatyzmie, szowinizmie i sfrustrowaniu młodego pokolenia z uwagi na możliwość ich przenikania do Polski, szczególnie gdyby ich interesy ucierpiały w wyniku np. interwencji wojsk NATO. Dotyczy to także delegacji, koordynatorów z NATO oraz potencjalnych agend NATO w Polsce,
2) w ramach zagrożeń ogólnoświatowych, ze strony takich ugrupowań jak:
   - islamskie ugrupowania terrorystyczne (organizacje bojowe): Al-Kaida, Hezbollah, Hamas, Dżihad, Gamat al-Islamija, Bractwo Muzułmańskie, Islamski Front Wyzwolenia, Szare Wilki,
   - skrajne ugrupowania kurdyjskie – wywodzące się z populacji Kurdów tureckich działających pod hasłami marksistowsko-leninowskimi.

W przypadku sił zbrojnych aktywne działania terrorystyczne, mogą być związane zarówno z sytuacją zewnętrzną, jak i wewnętrzną Polski i mogą przybierać w przyszłości następujące formy[59]:

- zabójstwa polityczne godzące w osoby z elit administracji państwowej i gospodarczej,
- zamachy bombowe na instytucje lub osoby celem zastraszenia lub jako forma zemsty za działania wymierzone w organizacje terrorystyczne,
- zamachy na żołnierzy i obiekty wojskowe celem wywołania niechęci do działań podejmowanych przez Siły Zbrojne RP w ramach NATO.

Poza zagrożeniami terrorystycznymi o charakterze nacjonalistyczno-religijnym oraz zagrożeń ogólnoświatowych, bardzo istotnym zagrożeniem w chwili obecnej jest terroryzm kryminalny, wynikający z działań podyktowanych chęcią zysku połą-

---

[58] Praca zbiorowa pod redakcją naukową płk. dr. hab. J. Pawłowskiego pt. „*Terroryzm we współczesnym świecie*", Biblioteczka „Wojska i Wychowania", Warszawa 2001, s. 75.
[59] Tamże, s. 75.

czoną z brakiem respektowania praw obowiązujących w społeczeństwie i państwie, bądź też zamachów na dobra jednostki.

Jeśli chodzi o Polskę, to zjawisko terroryzmu kryminalnego dało szybko znać o sobie już w pierwszym okresie transformacji ustrojowej. Obecnie, polski terroryzm kryminalny charakteryzuje się dużą dynamiką wzrostu i mimo urzędowego optymizmu osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne przybiera na sile. Nieudolność i niewydolność organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości powoduje, że w poczuciu bezkarności mniej lub bardziej zorganizowane grupy przestępcze rozszerzają arsenał stosowanych środków i strefy wpływów. Nie jest to już w chwili obecnej klasyczny pojedynek policja kontra gangsterzy, skalę bezradności i brak skuteczności państwa zaczynają wyznaczać niewinne i przypadkowe ofiary.

Polska z pogarszającym się stanem bezpieczeństwa wewnętrznego, m.in. na skutek aktów terroru kryminalnego, pojawiającymi się przejawami radykalnych działań politycznych, które są w stanie sparaliżować istotne dziedziny życia publicznego, staje wraz ze swym młodym systemem demokratycznym wobec szczególnej próby. Dający się odczuć stan niskiego poczucia bezpieczeństwa wewnętrznego łączy się bowiem z przyzwoleniem na zaostrzenie norm prawnych i tęsknotę do rządów „silnej ręki”[60].

Najbliższe militarne otoczenie Polski stanowią państwa o bardzo zróżnicowanym rozwoju społeczno-ekonomicznym i odmiennej orientacji politycznej. W tej grupie obok światowego supermocarstwa – Rosji – oraz największej potęgi gospodarczej Europy – Niemiec – znajdują się małe państwa: Litwa i Słowacja. Kraje otaczające Polskę, z militarnego punktu widzenia, cechuje wielka różnorodność pod względem ilościowym (powierzchnia, ludność, produkt krajowy brutto, liczebność sił zbrojnych, ich wyposażenie itp.) oraz jakościowym (ustrój społeczno-polityczny, doktryna militarna, przynależność do sojuszu obronnego, deklarowana wola współpracy politycznej i gospodarczej z sąsiadami). W tym środowisku Polska, jako państwo należące do Sojuszu Północnoatlantyckiego, znajduje się w gronie sojuszników – Republika Federalna Niemiec, Republika Czeska – oraz graniczy z Litwą i Słowacją – państwami aspirującymi do

---

[60] W. Fehler, *Terroryzm – ważne wyzwanie dla bezpieczeństwa narodowego,* „Wojsko i Wychowanie”, 1999, Nr 10, s. 90 - 91.

NATO. Dyplomatyczną neutralność zachowuje Ukraina, choć formalnie z Rosją i Białorusią należy do Wspólnoty Niepodległych Państw.

Pewnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Polski – w chwili obecnej – jest znaczna ilość broni jądrowej zgromadzonej na terytorium Rosji oraz fakt skoncentrowania na obszarze Obwodu Kaliningradzkiego znacznej ilości wojsk. Rosja coraz bliżej współpracuje nie tylko ze Stanami Zjednoczonymi, ale także z pozostałymi państwami członkowskimi NATO. Są to symptomy świadczące o rozwoju pozytywnych stosunków w regionie środkowoeuropejskim i – moim zdaniem – w niedalekiej przyszłości doprowadzą do znacznej redukcji potencjału militarnego Rosji, a tym samym nastąpi wyeliminowanie środkowoeuropejskiego regionu nadmiernej jego koncentracji – postrzeganego dotychczas jako źródło zagrożeń naszego bezpieczeństwa.

Wśród wielu zagrożeń dla międzynarodowej stabilności, jakie identyfikowane są na początku XXI wieku, jest proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia. Zjawisko to, nieobce przecież problemom bezpieczeństwa światowego od prawie półwiecza, na skutek wielu wzmacniających się wzajemnie czynników zniknęło ze światowej agendy podobnie jak szereg fenomenów z okresu zimnej wojny.

Świat zna śmiercionośną broń zaliczaną do arsenału ABC (atomowa, biologiczna, chemiczna) od ponad 80 lat. Już doświadczenia I wojny światowej uświadomiły, że stosowanie jakiejkolwiek broni masowego rażenia niesie tragiczne skutki. W trakcie pozycyjnej wojny po obu walczących stronach ginęło tysiące ludzi bezbronnych wobec bojowych gazów. Według danych Organizacji Narodów Zjednoczonych siedem państw ma w swoich arsenałach broń jądrową. Są to: USA, Rosja, Chiny, Wielka Brytania, Francja, Indie, Pakistan. Znawcy problemu do tej listy z pełnym przekonaniem dopisują jeszcze Izrael, zgłaszają także podejrzenia wobec 2 – 3 kolejnych państw. Wydaje się jednak, że ten typ broni pozostaje pod względną kontrolą, choć Stany Zjednoczone kilka lat temu wykonały prewencyjne ataki na Libię, a Izrael na Pakistan uważając, że powstająca tam broń może być użyta przeciwko demokracji.

Malejące prawdopodobieństwo użycia broni ABC jest rekompensowane wzrostem zagrożeń wynikających z rozwoju cywilizacyjnego, terroryzmu nacjonalistycz-

nego i religijnego oraz niekontrolowanego rozprzestrzeniania materiałów i technologii wojennych[61].

Posiadanie broni chemicznej zadeklarowały trzy państwa (USA, Rosja i Indie), ale zdaniem specjalistów w tej dziedzinie kolejnych 14 państw jest podejrzanych o jej posiadanie. Nie ma natomiast danych odnośnie broni biologicznej. Amerykańscy i japońscy specjaliści w tej dziedzinie oceniają, że co najmniej kilka krajów dysponuje technologiami umożliwiającymi jej wyprodukowanie, jak również wielkie organizacje terrorystyczne na Bliskim Wschodzie.

U progu XXI wieku cień atomowego grzyba i toksycznej chmury jest wciąż obecny. Powszechne potępienie broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia, a także wysiłki zmierzające do ograniczenia jej arsenałów okazały się nieskuteczne. Dla wielu polityków i wojskowych, którzy z wiarą i zaufaniem budowali podstawy wzajemnego zaufania i ograniczenia zbrojeń, ostatnie odgłosy próbnych wybuchów jądrowych z Indii i Pakistanu stały się wymownym sygnałem. Najwyraźniej parytet strachu jest najskuteczniejszym czynnikiem zachowania kruchego pokoju we współczesnym, skonfliktowanym świecie i uniknięcia wojny w szerszym niż lokalny wymiarze.

Broń ABC – stanowiąc potencjalne zagrożenie – jest równocześnie czynnikiem odstraszania. To swoista polisa ubezpieczeniowa dla tych, którzy nią dysponują, ale też argument szantażu politycznego i niewątpliwie narzędzie uprawiania polityki w skali globalnej. Dzieje się tak dlatego, że w przeszłości wielokrotnie łamano międzynarodowe umowy, a konsekwencje użycia broni ABC były naprawdę tragiczne. Niestety, rzetelna ocena obecnej sytuacji nie napawa zbytnim optymizmem.

Ocieplenie w stosunkach międzynarodowych i depolaryzacja globalnego układu sił znacząco zmieniły skalę i charakter zagrożenia użyciem broni masowego rażenia. Traktaty o ograniczeniu zbrojeń i redukcji strategicznych arsenałów jądrowych podwyższyły próg bezpieczeństwa, ale konwencje o zakazie badań, produkcji, gromadzenia zapasów i użycia broni bakteriologicznej oraz chemicznej zapoczątkowały proces eliminowania biologicznych i chemicznych środków prowadzenia wojen[62].

---

[61] W. Karcz, *Broń ABC – dylematy i wyzwania,* „Armia", 1998, Nr 2, s. 17.
[62] Tamże, s. 17.

Jednak dobre samopoczucie organizacji międzynarodowych, polityków i ekologów psuje nieprzejednana postawa niektórych państw oraz wciąż niedoskonały system weryfikacji przyjętych zobowiązań. Wśród państw niechętnych zaprzestaniu zbrojeń niekonwencjonalnych są zarówno te, których celem jest zaspokojenie mocarstwowych aspiracji, jak i te, które w posiadaniu broni ABC upatrują gwarancji własnego bezpieczeństwa lub złotego środka do osiągnięcia choćby ograniczonych celów politycznych.

Powszechnie znana jest dzisiaj skala potencjału jądrowego. Czy tego chcemy czy nie, pozostanie on jeszcze przez dziesięciolecia zasadniczym czynnikiem odstraszania i stabilizacji sytuacji globalnej. Trudno jest jednak stwierdzić, czy w sytuacjach ekstremalnych parytet strachu nie zostanie przełamany.

O wiele trudniejsza jest sytuacja z bronią biologiczną. Objęta Konwencją z dnia 10.04.1974 r. o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów oraz ich zniszczeniu, nadal pozostaje przedmiotem pożądania wielu państw, a także ugrupowań ekstremistycznych. Brak właściwych mechanizmów weryfikacyjnych w zakresie przestrzegania konwencji, dostępność technik i technologii do otrzymywania mniej lub bardziej wyrafinowanych zarazków, w tym także toksyn, oraz niski koszt wytwarzania, stawiają ją w szeregu bardzo atrakcyjnych narzędzi walki w otwartej i skrytej wojnie[63]. Laboratoria niektórych państw prowadzą badania zmierzające do otrzymania środków działających selektywnie, np. na określone gatunki zwierząt, roślin itp.

Odrębnym problemem staje się natomiast broń chemiczna, a szerzej bojowe środki chemiczne, których tysiące ton zgromadzono na wszystkich kontynentach. Ocenia się, że proces niszczenia zadeklarowanych ilości z dotychczasowych arsenałów potrwa kilkanaście lat, ale ograniczone możliwości techniczne i finansowe nie pozwalają podzielić optymizmu w kwestii uwolnienia świata od tego niezwykle groźnego rodzaju broni masowego rażenia[64]. Istotne zagrożenie wnoszą również toksyczne środki przemysłowe. Ich ogromne ilości są przechowywane i wykorzystywane w procesie produkcji pokojowej, przewożone środkami transportu przez zaludnione i ważne ze względów operacyjnych rejony. Celowe lub przypadkowe niszczenie obiektów

---

[63] Tamże, s. 18.
[64] Tamże, s. 18.

z tymi środkami może powodować konsekwencje porównywalne ze skutkami użycia broni chemicznej.

Wchodząc do Sojuszu Północnoatlantyckiego, Polska stała się beneficjentem sojuszniczych gwarancji wspólnego przeciwstawiania się zagrożeniom, w zamian za deklarację określonych zobowiązań, min. wszelkie konsekwencje wynikające z zagrożeń skierowanych przeciwko Sojuszowi. Sojusznicza zasada solidarności dotyczy więc nie tylko „profitów" ale i „kosztów".

Zagrożenia dla Polski wynikają nie tylko z przynależności do Sojuszu, lecz także z politycznego i militarnego zaangażowania Polski w operacjach pokojowych, akcjach antyterrorystycznych i innych misjach międzynarodowych. Jednoznacznie negatywne stanowisko Polski wobec wszelkich ekstremizmów wskazuje, że zagrożenie staje się coraz bardziej realne.

W sferze niemilitarnej, problemem o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa jest bezpieczeństwo ekonomiczne[65]. Sytuacja ekonomiczna, w jakiej obecnie znajduje się nasze państwo, jest bez wątpienia trudna. Zapoczątkowane w 1989 roku przemiany nie przebiegają w sposób, jaki by można określić za zadawalający. Reformy gospodarcze spowodowały spadek poziomu życia społeczeństwa, co oczywiście spotyka się z przejawami niezadowolenia okazywanymi w różnych formach. Z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, do zjawisk negatywnych w odczuciu społeczeństwa należy przede wszystkim zaliczyć:

- systematyczny spadek lub mało znaczący wzrost produkcji, powodujący spadek lub niewielki wzrost dochodu narodowego,
- rosnące bezrobocie *(18 % w styczniu 2002 r.)*[66] i brak jasno określonego przez kolejne rządy programu jego likwidacji lub ograniczenia jego wzrostu,
- szerzące się afery i nadużycia gospodarcze oraz niemoc państwa w ich ograniczeniu i likwidacji,
- przestępczość zorganizowana, przenikająca do legalnych struktur politycznych i gospodarczych państwa.

---

[65] W. Łepkowski, *Kilka uwag o bezpieczeństwie państwa,* „Wojsko i Wychowanie", 1992, Nr 11, s. 75.
[66] Gazeta Wyborcza – Gospodarka z 22 lutego 2002 r.

Niezależnie od oceny wyżej wymienionych zjawisk, pogłębiający się kryzys ekonomiczny może doprowadzić do niekontrolowanych wybuchów niezadowolenia społecznego, w tym do masowych strajków, demonstracji ulicznych, akcji okupacyjnych itp. Przy niewłaściwym zorganizowaniu sił porządkowych może to doprowadzić do nieobliczalnych następstw, w oczywisty sposób naruszających bezpieczeństwo państwa. Istotne jest również to, że taki rozwój sytuacji w znacznym stopniu może podważyć naszą wiarygodność i to nie tylko w stosunkach gospodarczych z partnerami zagranicznymi, co nie pozostanie bez wpływu na nasze bezpieczeństwo.

Znaczenie ekonomicznego wymiaru bezpieczeństwa przejawia się tym, że ekonomika przenika treść, struktury, oddziałuje na uwarunkowania oraz potrzeby i interesy bezpieczeństwa każdego podmiotu. Ma także ogromny wpływ na jego praktyczną realizację jako środek lub narzędzie politycznego działania. Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego implikuje współzależność i wzajemne przenikanie dwóch sfer działalności państwa: politycznej, ukierunkowanej głównie na zapewnienie bezpieczeństwa, i ekonomicznej, której celem jest zwiększenie dobrobytu materialnego państwa i zamieszkujących go obywateli oraz zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania gospodarki narodowej[67].

W odniesieniu do ludzi, zagrożenie o charakterze ekonomicznym oznacza obniżenie dotychczasowego poziomu życia, a nawet zagrożenie dla fizycznej egzystencji (głód, niedożywienie). Dla podmiotów gospodarczych, takich jak przedsiębiorstwa i banki, zagrożeniem są straty (ujemny wynik finansowy), które utrzymując się dłużej mogą prowadzić do upadłości ze wszystkimi konsekwencjami ekonomicznymi i społecznymi.

Odmienny charakter mają zagrożenia dla takiego podmiotu jak gospodarka narodowa, charakteryzująca się strukturą organizacyjną i własnościową, systemem walutowym, polityką makroekonomiczną ze wszystkimi właściwymi jej celami, środkami i metodami realizacji. Bezpieczeństwo gospodarki narodowej będzie zagrożone wtedy, gdy nie będzie ona w stanie samodzielnie się rozwijać, tzn. generować zysków i oszczędności z przeznaczeniem na inwestycje, lub gdy zagrożenia zewnętrzne doprowadzą do zakłóceń w jej funkcjo-

---

[67] D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Wyd. Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 77.

nowaniu, co narazi na szwank ekonomiczny status obywateli i przedsiębiorstw, oraz – co najistotniejsze – zagrozi fizycznemu przetrwaniu państwa jako jednostki geopolitycznej[68].

Dla gospodarek narodowych pozostających we współzależnych związkach z gospodarką światową bardzo ważnym wyzwaniem dla ich bezpieczeństwa jest ograniczenie i przeciwdziałanie zewnętrznym wpływom, które zagrażają lub ograniczają w danym okresie jakość i poziom życia obywateli danego państwa lub w sposób znaczący ograniczają możliwości podejmowania decyzji ekonomicznych przez rządy i przedsiębiorstwa krajowe. W tych jakościowo nowych zagrożeniach – nieprzewidywalnych i zawierających w sobie wiele elementów spekulacji – przejawia się istota ekonomicznego wymiaru bezpieczeństwa narodowego, co czyni wszelkie decyzje i działania organów państwa bardzo ryzykownymi.

Główne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, wynikające z rozwoju i funkcjonowania gospodarki światowej są następujące[69]:

- niestabilność i nagłe zmiany kursów walutowych na międzynarodowym rynku walutowym jako rezultat nadmiernej spekulacji. Ocenia się, że dzienne obroty na tym rynku wynoszą 1,2 biliona dolarów i nie mają żadnego związku z realną sferą gospodarki światowej,
- nierównowaga bilansów płatniczych państw i międzynarodowej równowagi płatniczej. Zagrożeniem z tego tytułu są wahania kursów walutowych, ograniczenia wymiany handlowej i narastanie zadłużenia międzynarodowego,
- protekcjonizm i merkantylizm w polityce ekonomicznej innych państw. Stwarza on większe zagrożenia, jeśli jest motywowany przesłankami politycznymi, co w skrajnej wersji przybiera postać wojny ekonomicznej,
- brak i niedoskonałość mechanizmów regulujących w gospodarce światowej sprawiających, że jest ona wyjątkowo niestabilnym elementem środowiska międzynarodowego dla gospodarki każdego państwa, ze względu na słabą instytucjonalizację i nawet pomimo działalności takich organizacji, jak: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy i Światowa Organizacja Handlu,

---

[68] Szerzej por. S. Michałowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne w stosunkach Wschód - Zachód*, Wyd. PISM, Warszawa 1990.

[69] D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Wyd. Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 87.

– afery gospodarcze, tzw. zawyżanie wyników finansowych firm, które doprowadza do załamań pakietów akcji na rynkach finansowych.

Jedną ze składowych bezpieczeństwa ekonomicznego państwa jest bezpieczeństwo energetyczne. Energetyka stała się podstawową gałęzią gospodarki każdego kraju, działem, który pełni funkcję stymulatora oraz w głównej mierze decyduje o rozwoju każdego państwa, a funkcjonowanie gospodarki kraju jest niemożliwe bez prawidłowo funkcjonującego sektora paliw i energii. Energia stała się artykułem pierwszej potrzeby i powszechnego użytku, decyduje o poziomie cywilizacyjnym życia obywateli i o efektywności oraz konkurencyjności całej gospodarki.

Bezpieczeństwo energetyczne – rozumiane jako ciągłość i niezawodność dostaw energii – jest nie tylko podstawowym elementem stabilności gospodarczej, ale także ma istotny wpływ na zachowanie niezależności wobec innych krajów[70]. Z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego szczególne znaczenie ma deficyt surowców energetycznych. Problematyka naturalnych surowców energetycznych należy do głównych i najczęściej pojawiających się tematów energetycznych w ostatnim czasie. Związane to jest z olbrzymim znaczeniem tych surowców w gospodarce światowej - jako najważniejszego artykułu handlu światowego.

Polska należy do państw zasobnych w surowce naturalne, z wyjątkiem rud żelaza, ropy naftowej, a także gazu ziemnego[71]. Obok pełnego pokrycia potrzeb w paliwa stałe (węgiel kamienny, węgiel brunatny), kraj nasz jest prawie całkowicie uzależniony od importu ropy naftowej *(98,51 % zapotrzebowania krajowego)* oraz znacznie od gazu ziemnego *(72,77 % zapotrzebowania krajowego)*. Import ropy naftowej w znacznym procencie pochodzi z Rosji, pozostała ilość wwożona jest przez Morze Bałtyckie z rejonów Morza Północnego i Zatoki Perskiej. Ze względu na znikome wydobycie ropy naftowej w naszym kraju, ugruntowała się węglową strukturę bilansu energetycznego. Obecnie z uwagi na niekorzystne oddziaływanie tego rodzaju paliwa na środowisko naturalne, obserwuje się odchodzenie od wykorzystywania paliw stałych na korzyść ropy naftowej i gazu ziemnego. Import tych surowców w roku 2000 wynosił odpowiednio:

---

[70] R. Kłodziński, *Problemy bezpieczeństwa energetycznego. Ropa naftowa,* Zeszyt Naukowy AON, 1999, Nr 3, s. 44.
[71] Dane statystyczne o surowcach energetycznych wg „*Rocznika statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej*", GUS Warszawa, listopad 2001 r.

ropy naftowej – 18.002 tys. ton, gazu ziemnego – 7.676 hm^3. Zmniejszenie się importu paliw płynnych (benzyna silnikowa i olej napędowy) z 8.502 tys. ton w 1999 r. do 7.210 tys. ton w 2000 r. spowodowane zostało wejściem na nasz krajowy rynek zagranicznych koncernów paliwowych, które prowadzą obrót produktami ropopochodnymi własnej produkcji. Obecnie w Polsce podstawowa część zużywanych produktów naftowych jest pokrywana przez produkcję własnego przemysłu rafineryjnego *(89,2 % z produkcji krajowej i 10,8 % z importu)*, co jest zbliżone do produkcji paliw płynnych w krajach rozwiniętych gospodarczo.

Obecna sytuacja w sektorze energetycznym, brak spójności w działaniu oraz silna konkurencja wewnętrzna przy coraz prężniej rozwijającej się konkurencji zagranicznej, stwarzają wiele zagrożeń dla właściwego funkcjonowania sektora energetycznego i zaspokojenia potrzeb energetycznych Polski. Zapewnienie stałych dostaw paliw tylko z jednego źródła stanowi wyzwanie, które przy niewielkich zakłóceniach w stosunkach międzynarodowych może stać się zagrożeniem tego bezpieczeństwa. W roku 2002 planuje się zakup 6,3 mld. m^3 gazu z Rosji, 0,47 mld. m^3 z Niemiec, 0,5 mld. m^3 z Norwegii[72].

Prawie w pełni jesteśmy uzależnieni od importu rud żelaza oraz komponentów niezbędnych do produkcji wysokojakościowej stali i stopów. Jednocześnie Polska jest trzecim w Europie (po Niemczech i Belgii) producentem miedzi, a w wystarczającej ilości posiada również zasoby rudy cynku i ołowiu, ponadto eksportujemy znaczne ilości siarki, natomiast importuje sól potasową. Są to surowce niezbędne w przemyśle chemicznym, w tym do produkcji wyrobów specjalnych o znaczeniu militarnym. Wiele surowców niezbędnych dla gospodarki, w tym dla przemysłu zbrojeniowego, importujemy z różnych krajów świata.

W dziewięciu przypadkach głównym dostawcą są państwa Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), a w sześciu Niemcy. W związku z tym, w przypadku (w razie) zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub konfliktu regionalnego w przemyśle i całej gospodarce narodowej mogą wystąpić poważne komplikacje.

---

[72] Wywiad Jacka Piechoty - Ministra Gospodarki, *Gazeta Wyborcza* z 21 lutego 2002 r.

Analizując problemy zaopatrzenia kraju w energię, z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego Polski – na tle Europy i świata – stwierdzić należy, że uzależnione ono jest w znacznym stopniu od uwarunkowań zewnętrznych[73].

Niepokojące dla bezpieczeństwa Polski jest również to, że z jednej strony obserwujemy dążenie wielu państw do jednoczenia Europy, ale z drugiej strony w byłych państwach postsocjalistycznych występują tendencje do podziału, często wbrew interesom dzielących się państw. Jak na razie dotyczyło to państw byłego Związku Radzieckiego, Jugosławii i Czechosłowacji.

Przykład Jugosławii wskazuje, jak ostre formy może przybrać konflikt powstały przy podziale. Powstanie nowych państw może też być powodem wystąpienia różnego rodzaju roszczeń, wynikających z faktu, że nowo powstałe państwo nie będzie respektowało umów granicznych podpisanych przez federację czy związek, do którego do niedawna należało. Może więc dojść do rewizji granic, zaś precedens w tej sprawie będzie miał daleko idące konsekwencje, jako że w Europie jest wiele potencjalnych źródeł konfliktów na tle granicznym.

Podobny niepokój, choć z innych powodów budzą nielegalne migracje. Skala tego zjawiska, które w różnych formach (podania o azyl, nielegalna praca w tym przede wszystkim prostytucja, nielegalny pobyt, uchodźcy wojenni, ekonomiczni, polityczni) w samej Europie przekroczyła już 10 milionów osób, czyni zeń istotne zagrożenie stabilności kontynentu.

W wyniku konfliktów zdesperowani ludzie szukają nowego miejsca zamieszkania i pracy. Spory polityczne często przeradzają się w powstawanie dyktatur, zorganizowane prześladowania polityczne, a w skrajnych przypadkach w konflikty militarne, które jeszcze bardziej sprzyjają procesowi migracji ludności. Migracje stanowią szczególne zagrożenie dla państwa w przypadku wystąpienia konfliktu w kraju ościennym. Realnym przykładem takiego zagrożenia był rozpad struktur państwa albańskiego w 1998 r., kiedy to rząd Włoch w celu opanowania nielegalnego napływu uchodźców albańskich, zmuszony został do wprowadzenia na terenach przygranicznych stanu wyjątkowego[74].

---

[73] R. Kłodziński, *Problemy bezpieczeństwa energetycznego. Ropa naftowa*, „Zeszyt Naukowy AON", 1999, Nr 3, s. 4.
[74] M. Kuczyński, *Krwawiąca Europa. Konflikty zbrojne i punkty zapalne w latach 1999 - 2000*, Warszawa 2001, s. 54 - 56.

Ocena sytuacji na granicy państwowej wskazuje, że należy liczyć się z następującymi zagrożeniami:[75]

- nielegalną migracją,
- wzrostem przemytu narkotyków i środków psychotropowych,
- utrzymywaniem się tendencji wzrostowej przerzutu kradzionych samochodów z Europy Zachodniej do Polski i dalej do państw byłego Związku Radzieckiego,
- utrzymywaniem się wysokiego poziomu przerzutu papierosów i alkoholu,
- powstawaniem nowych grup przestępczych,
- wzrostem udziału mieszkańców strefy nadgranicznej w przestępstwach granicznych,
- wzrostem nielegalnych przekroczeń granicy przez młodocianych.

Z uwagi na poziom zamożności, potencjał produkcyjny oraz możliwości komunikacyjne, zjawisko migracji dotyka szczególnie duże aglomeracje[76]. Polska w chwili obecnej jest zarówno krajem tranzytowym jak i docelowym dla uchodźców z różnych państw, a zjawisko migracji dotknie przede wszystkim Warszawę, gminy podwarszawskie oraz najważniejsze miasta Mazowsza.

Istotnego znaczenia dla bezpieczeństwa państwa nabrało zagadnienie bezpieczeństwa ekologicznego. Poczucie zagrożenia wynikające z degradacji środowiska, zarówno w wąskim sensie tj. zagrożenia zdrowia i życia, jak i w szerszym znaczeniu rozumianym jako zagrożenie stabilności rozwoju ekonomicznego, socjalnego i kulturowego społeczeństwa, zaczęło narastać w szczególności po drugiej wojnie światowej wraz z uświadomieniem sobie potencjalnych zagrożeń wynikających z osiągniętych przez człowieka możliwości oddziaływania na środowisko i korzystania z jego zasobów jak i pojawieniem się konkretnych zjawisk i zdarzeń powodujących bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia ludzi na szeroką skalę.

Wobec różnorodnych interakcji środowiskowych, ekologiczne problemy lokalne mogą przybierać charakter globalny. Do najpoważniejszych zagrożeń globalnych należy zaliczyć takie zjawiska jak: efekt cieplarniany i możliwe zmiany klimatyczne, niszczenie stratosferycznej warstwy ozonu, zmniejszenie się powierzchni lasów i rozszerzenie się obsza-

---

[75] Dane uzyskane w wyniku konsultacji w KG SG.

[76] A. Jagnieża, *Migracje ludności jako niemilitarne źródło zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, „Wiedza Obronna", 2001, Nr 3, s. 26 - 33.

rów pustynnych, zmniejszenie się liczby gatunków roślin i zwierząt, skażenie wody, ziemi i powietrza, wzrost ilości niebezpiecznych odpadów przemysłowych i transgraniczne ich przemieszczanie się.

Problem bezpieczeństwa ekologicznego stał się przedmiotem zainteresowania organów rządowych wielu państw, a także organizacji międzynarodowych.

„Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej" do *„poważnych zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa"* zalicza *„klęski żywiołowe, a także katastrofy wywołane działalnością człowieka"*, dlatego też, *„system obronności państwa powinien uwzględniać zagrożenia tego typu"*.

Dokonujące się ciągle przeobrażenia systemu gospodarczego oraz obniżenie aktywności produkcyjnej w znacznej części zakładów przemysłowych spowodowało spadek niemal wszystkich zanieczyszczeń o 15–25 %.

Polska należy do największych w Europie emitentów zanieczyszczeń atmosfery[77]. Największe ilości i najbardziej toksyczne zanieczyszczenia powstają przy wytwarzaniu i dystrybucji energii elektrycznej, pary wodnej i gorącej wody, przy produkcji metali i chemikaliów. Z tych źródeł pochodzi 60 – 70 % emisji globalnej w kraju. Szczególnie groźne są zanieczyszczenia gazowe, których stopień redukcji w urządzeniach ochronnych jest bardzo niski (39,7 % w 1999 r.), gdyż około 86 % zakładów uciążliwych dla czystości powietrza nie posiada urządzeń i instalacji oczyszczających gazy[78].

Zanieczyszczenie powietrza na obszarze Polski jest przyczyną strat materialnych i zdrowotnych. Szacuje się, że straty wymierne finansowo sięgają kilku procent dochodu krajowego i wynikają z przyspieszonego niszczenia maszyn, mechanizmów, konstrukcji i budowli w wyniku korozji, doprowadzając w konsekwencji do katastrof technicznych.

Istotnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekologicznego państwa jest czystość wód zarówno podziemnych jak i powierzchniowych, dla których najważniejsze zagrożenie stanowią zanieczyszczenia obszarowo związane z działalnością rolniczą. Ponadto zagrożenia stwarzają ogniska punktowe lub liniowe takie jak stacje, rurociągi i zbiorniki paliw płyn-

---

[77] Dane o emisji zanieczyszczeń atmosfery na podstawie *„Małego rocznika statystycznego Polski 2000 r."*, Wyd. GUS, Warszawa, Czerwiec 2000.

[78] *Mały rocznik statystyczny Polski 2000 r.*, Wyd. GUS, Warszawa, Czerwiec 2000 r.

nych i innych substancji, zanieczyszczone wody powierzchniowe, jak również składowiska odpadów komunalnych i przemysłowych.

Stan czystości wód podziemnych nie jest tak dobrze rozpoznany jak dla wód powierzchniowych. Ocenia się, że zanieczyszczenie tych wód objęło już 25 % zasobów dyspozycyjnych, zwłaszcza na obszarach aglomeracji śląskiej, warszawskiej, gdańskiej i łódzkiej.

Nie mniejszym problemem bezpieczeństwa „ekologicznego" Polski – stanowiącym potencjalne źródło zagrożenia ludzkiego zdrowia i środowiska – są odpady komunalne i przemysłowe. Wielki wzrost ilości opakowań pokonsumpcyjnych, wzrost użycia tworzyw sztucznych, zwiększona podaż produktów odpadotwórczych musi prowadzić do wzrostu ilości odpadów mimo ogólnej tendencji spadku spożycia. Potwierdza to wzrost powierzchni zajętej pod wysypiska, jak również katastrofalny stan zaśmiecenia lasów, poboczy dróg, brzegów rzek.

Położenie geograficzne Polski powoduje, że jest ona krajem tranzytowym dla zanieczyszczenia wód i powietrza. Zanieczyszczenia wody z państw ościennych dopływają na nasz teren Nysą Łużycka, Odrą i Bugiem, zaś Polska jest źródłem zanieczyszczeń Morza Bałtyckiego za pośrednictwem Wisły i Odry, rzek Pomorza oraz rzek wpływających do Zalewu Wiślanego. Północno-zachodnie, zachodnie i południowo-zachodnie wiatry powodują, że zanieczyszczenia gazowe i pyłowe atmosfery z terytorium Niemiec, Czech i Słowacji, a także z bardziej odległych krajów docierają do Polski, a z naszego terytorium za naszą wschodnią granicę, nad Morze Bałtyckie i do krajów skandynawskich.

Do istotnych zagrożeń zewnętrznych należy zagrożenie skażeniem promieniotwórczym wywołane awarią elektrowni jądrowych, uzbrojenia jądrowego oraz składowaniem odpadów promieniotwórczych lub będące rezultatem konfliktów zbrojnych z użyciem broni jądrowej. Strach atomowy ma nadal „wielkie oczy". Widmo wojennej tragedii Hiroszimy i Nagasaki oraz katastrofa elektrowni atomowej w Czarnobylu, skłaniają społeczeństwa do traktowania tych kwestii z najwyższą wagą, jako mogące zagrozić życiu i zdrowiu narodu. Obawy wywołane możliwością skażenia promieniotwórczego „odrodziły się" po tragicznych wydarzeniach z 11 września 2001 r., kiedy to zaczęto zastanawiać się, w jakim stopniu elektrownie jądrowe i inne miejsca, w których wykorzystuje się energię jądrową są narażone na ataki terrorystyczne. Po-

mimo wprowadzonych „zabezpieczeń" cywilnych i o charakterze wojskowym mających powstrzymać zdeterminowanych terrorystów, wyobrażenie efektów celowego ataku na obiekty wykorzystujące reaktory jądrowe ciągle przeraża społeczeństwa.

W Polsce nie ma elektrowni jądrowych, a istniejący jedynie badawczy reaktor jądrowy „Maria" o niedużej mocy zlokalizowany w Świerku koło Otwocka, nie stanowi zagrożenia promieniotwórczego skażenia[79], które mogłoby wystąpić tylko w sytuacji zrzucenia na pracujący reaktor – bomby, rakiety (np. w wyniku wrogiego aktu czy ataku terrorystycznego), albo upadku przelatującego samolotu.

Istotne zagrożenie dla Polski stanowią natomiast elektrownie jądrowe pracujące w krajach sąsiednich. Wokół naszych granic w pasie o szerokości 650 km pracuje 49 reaktorów. Najbliższe z nich – oceniane powszechnie jako niebezpieczne – to elektrownie jądrowe: Ignalino (Litwa), Równe i Chmielnicki (Ukraina), Bohunice, Buhovany (Czechy), Krumel, Barsebech (Niemcy). W pobliżu polskiej granicy (125 km) zbudowana została elektrownia jądrowa w Muchovcach na Słowacji, wyposażona w rosyjskie reaktory i systemy bezpieczeństwa[80]. Swoistego niebezpieczeństwa skażeniem promieniotwórczym obszaru Polski można oczekiwać w związku z transportem paliwa jądrowego do elektrowni jądrowej w Temelinie.

Położona na południu Czech elektrownia (60 km od granicy z Austrią i 70 km od granicy z Niemcami), zbudowana wg radzieckich projektów z systemami bezpieczeństwa zmodernizowanymi przez firmy amerykańskie i niemieckie, borykała się z problemami natury technicznej. Seria usterek stwierdzonych w czasie uruchamiania m.in. nieszczelność zaworów, wyciek oleju i pary radioaktywnej, były powodem wielu napięć w stosunkach państwowych pomiędzy Czechami i Austrią.

W poprzednich latach dostawy paliwa jądrowego do tej elektrowni odbywały się drogą lotniczą i transportem kolejowym przez terytorium Niemiec i Austrii. Jednak blokady przejścia granicznego Wulowitz – Dolni Droniszte przez austriackich przeciwników, doprowadziły w konsekwencji, że transport paliwa atomowego odbywa się koleją ze Szczecina do Temelina. Przez najbliższe 2 – 3 lata transporty takie, którym towarzyszą specjalne procedury bezpieczeństwa mają przemierzać terytorium Polski. Pomimo zapewnień Pol-

---

[79] Z.C. Michalski, *W kuźni polskiej atomistyki*, „Przegląd Obrony Cywilnej", 1999, Nr 9, s. 16 - 19.
[80] K. Forowicz, *Koniec Czarnobyla*, „Rzeczypospolita" z 30 marca 2000 r.

skiej Agencji Atomistyki, że paliwo w tej postaci nie stanowi zagrożenia nawet w przypadku awarii kolejowej, musimy problem transportu paliwa jądrowego do elektrowni w Temelinie traktować jako potencjalne źródło zagrożenia dla życia i zdrowia społeczeństwa.

Od czasu powstania na świecie organizacji państwa, toczy się bezustanna walka o zdobywanie cudzych tajemnic. Dla potrzeb rządzenia państwem, zapewnienia mu bezpieczeństwa zewnętrznego i prowadzenia wojen, niezbędne było posiadanie szerokiej wiedzy o aktualnych zamiarach wrogów, ich możliwościach militarnych, uzbrojeniu, zapasach logistycznych, nastrojach społecznych, tajemnicach politycznych, rodowych itp. Późniejszy rozwój ekonomiczny państw spowodował, że w kręgach władzy i menedżerów dużego biznesu, wzmagało się gwałtownie zapotrzebowanie na wszelkie, najczęściej niejawne, informacje o gospodarce innych krajów. Teraz dociekliwe zainteresowania państw, zwłaszcza konkurencyjnych, budzą wiadomości o cudzych sekretach w dziedzinie rozwoju przemysłowego, współpracy gospodarczej, rozmiarach i rodzajach międzynarodowej wymiany handlowej, zawieraniu ważniejszych kontraktów, nowościach technologicznych, wynalazkach, uzyskiwanych efektach postępu naukowo-technicznego, zasobach surowcowych, zadłużeniach, a nawet o większych operacjach bankowych[81].

U schyłku XX wieku świat wkroczył w erę społeczeństwa informacyjnego, określanego też mianem „społeczeństwa globalnej informacji". Życie i działanie we współczesnym świecie wymaga korzystania z wielu różnorodnych zasobów informacyjnych oraz systemów zdolnych do efektywnego ich pozyskiwania, przesyłania, przetwarzania, przechowywania i rozpowszechniania. Zasoby informacyjne poza zasobami o charakterze demograficznym, surowcowym, energetycznym, osiągnięciach nauki, kultury i sztuki stanowią najistotniejszy czynnik potencjału cywilizacyjnego każdego społeczeństwa[82].

Poza szansami rozwojowymi niosą one także zagrożenia i wyzwania. Dzisiaj, takie informacje, a jeszcze lepiej oryginalne dokumenty, zdobywają nie tylko państwowe służby dyplomatyczne i specjalne, ale również specjalistyczne wywiadownie dużych korporacji przemysłowych i gospodarczych[83]. Jednocześnie dla przeciwdziałania takim kradzie-

---

[81] Z. C. Michalski, *Ochrona tajemnic NATO w Polsce*, „Wiedza Obronna", 2001, Nr 4, s. 66.
[82] P. Sienkiewicz, *Społeczeństwo informacyjne a bezpieczeństwo narodowe*, „Wojsko i Wychowanie", 2000, Nr 5, s. 58.
[83] Z. C. Michalski, *Ochrona tajemnic NATO w Polsce*,„Wiedza obronna", 2001, Nr 4, s. 66.

żom własnego dorobku technicznego, czy wiadomości obronnych, władze państwowe i zarządy korporacji tworzą i doskonalą skomplikowane systemy i służby ochronne. Mają one zapewnić bezpieczeństwo wszystkim bez wyjątku sferom funkcjonowania nowoczesnego państwa, szczególnie cennym lub niejawnym wiadomościom i dokumentom o charakterze obronnym, gospodarczym, politycznym, wynalazkom i tajemnicom handlowym.

Mimo nieustającego postępu w dziedzinie urządzeń do technicznego przechowywania informacji, a zarazem ich nielegalnego przechwytywania, nic nie straciły na aktualności metody fizycznego zdobywania cudzych tajemnic. Czyni się to nadal przy pomocy szpiegostwa wojskowego, dyplomatycznego, przemysłowego i innego rodzaju działań. Szczególną rolę w tym procederze odgrywają służby specjalne, należące do organów państwowych lub wielkich korporacji gospodarczych. Ich łupem stają się informacje i dokumentacja o najnowszych wynikach postępu technicznego, wynikach prac naukowo-badawczych, zamiarach i dokonanych transakcjach handlowych lub finansowych, dużych operacjach bankowych, zasobach surowcowych i rezerwach strategicznych, planach operacyjnych i mobilizacyjnych sił zbrojnych, potencjale militarnym przeciwników, a nawet sojuszników[84].

Trwające w Polsce przemiany systemowe wprowadziły wiele zmian w funkcjonowaniu państwa. Udział Polski w programie „Partnerstwo dla Pokoju", a także zapoczątkowane 16 września 1997 r. rozmowy akcesyjne naszych przedstawicieli z Sojuszem Północnoatlantyckim w jednym z punktów odnosiły się do problemów bezpieczeństwa informacji. Ich zasadniczym celem miało być dostosowanie polskiego prawa o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej do standardów natowskich[85].

Ustawa o ochronie informacji niejawnych – przyjęta przez Parlament Rzeczypospolitej Polskiej 22 stycznia 1999 roku – daje prawne podstawy do zabezpieczenia ważnych dla interesu państwa informacji[86]. Jednak jak wskazuje praktyka, niestabilna scena polityczna oraz walka o władzę w naszym państwie mają istotny wpływ na tworzony ciągle system bezpieczeństwa informacji. Przekazywanie informacji niejawnych do publikacji lub udostępnianie ich osobom nie posiadającym stosownego upoważnie-

---

[84] Tamże, s. 70.
[85] A. Żebrowski, *Bezpieczeństwo informacji,* „Wojsko i Wychowanie", 2001, Nr 6, s. 87.
[86] *Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 11, poz. 95).*

nia, nie sprzyjają formułowaniu racjonalnych unormowań prawnych oraz tworzeniu stabilnych struktur organizacyjnych w skali państwa.

Scharakteryzowane podstawowe zagrożenia bezpieczeństwa Polski stanowią jedną z najważniejszych, a być może najistotniejszą przesłankę uwzględnianą przy tworzeniu polityki bezpieczeństwa, doktryny i strategii obronności Polski.

Biorąc pod uwagę niesłychanie dynamiczny rozwój współczesnego świata należy sobie zdawać sprawę, że katalog wyzwań i zagrożeń przed jakimi stoi i stanie Rzeczpospolita Polska oraz inne państwa naszego regionu w najbliższych latach znacznie się poszerzy. Dlatego też, nieustanne ich śledzenie, badanie oraz wyciąganie wniosków, staje się niezbędnym algorytmem postępowania w celu zapobieżenia negatywnym zjawiskom w całej sferze obronności i bezpieczeństwa narodowego[87].

2.3. System obronności państwa jako element jego bezpieczeństwa

Przemiany w otoczeniu międzynarodowym oraz zmiany ustrojowe w Polsce całkowicie zmieniły porządek w kraju, w tym i zagadnienia związane z jej bezpieczeństwem. Wynika to z faktu, że system obronności państwa jest zbiorem wzajemnie powiązanych elementów – ludzi, organizacji, urządzeń – działających na rzecz zachowania obronności[88].

System obronności powinien zapewnić suwerenność i nienaruszalność terytorialną kraju, stwarzać warunki dla rozwoju społeczno-gospodarczego, zwiększać wiarygodność gospodarczą Polski oraz zainteresowanie naszym krajem na arenie międzynarodowej. Sprzężony z sojuszniczym systemem bezpieczeństwa, powinien umożliwiać sprawne współdziałanie z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego, a także udział w operacjach sojuszniczych poza terytorium kraju. Zarazem powinien być zdolny do samodzielnego rozwiązywania kryzysów i konfliktów, a w konsekwencji do kształtowania korzystnych warunków realizacji interesów narodowych Polski.

W warunkach zagrożenia konfliktem zbrojnym – system obronności państwa powinien zapewnić przeprowadzenie mobilizacji, a w razie bezpośredniej agresji – podjęcie działań obronnych.

---

[87] Z. Sabak, *Zagrożenia bezpieczeństwa RP*, AON, Warszawa 1999, s. 87.
[88] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002.

Równocześnie tworzy się warunki polityczne uruchamiające skuteczne wykonanie gwarancji bezpieczeństwa, przewidzianych w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. W razie zagrożenia bezpieczeństwa, integralności terytorialnej, czy też suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej lub państw sojuszniczych, Polska odpierać będzie agresję w ramach wspólnej obrony sojuszniczej[89].

W aspekcie wewnętrznym zadaniem systemu obronności jest zapewnienie bezpieczeństwa każdego mieszkańca oraz warunków realizacji nadrzędnych celów społecznych.

Bezpieczeństwo musi więc być i jest rozpatrywane w ścisłym związku z rozwojem społeczno-gospodarczym, ukierunkowanym na wzrost materialnego dobrobytu obywateli Polski i stanowi fundament dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

Polska umacnia i usprawnia swój system obronności poprzez długofalowe i bieżące[90] planowanie obronne, bieżące utrzymywanie potencjału obronnego oraz szkolenie obronne zapewniające uzyskanie wysokiej sprawności systemu.

Ponadto bardzo istotną rolą państwa jest zapewnienie odpowiednich nakładów budżetowych na utrzymanie systemu obronności, w tym sił zbrojnych, na poziomie gwarantującym jego niezbędną gotowość i zdolność bojową oraz możliwość sukcesywnego doskonalenia[91].

Planowanie obronne ma na celu ustalenie sposobów realizacji zadań obronnych zgodnie z ustaleniami zawartymi w strategii bezpieczeństwa i obronności oraz obowiązującymi zasadami i procedurami prawnymi[92].

W strategicznym planowaniu obronnym w skali państwa uczestniczą wszystkie organy władzy i administracji państwowej, a jego koordynatorem z ramienia Rady Ministrów jest minister obrony narodowej. Planowanie użycia sił zbrojnych przewidywanych do wydzielenia do struktur NATO odbywa się w ramach wspólnego planowania operacyjnego Sojuszu, a procedury planowania ich rozwoju i utrzymania są zgodne z procedurami planowania sił NATO.

---

[89] Zgodnie z postanowieniami art. 5 *„Traktatu Waszyngtońskiego" z* 4 kwietnia 1949 r.

[90] S. Koziej, *Strategiczne założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej po wstąpieniu do NATO*, „Myśl Wojskowa", 1999, Nr 3, s. 17 - 18.

[91] S. Koziej, *Nowa strategia i problemy przyszłego modelu sił zbrojnych*, „Myśl Wojskowa", 2000, Nr 5, s. 40.

[92] S. Koziej, *Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 41.

Utrzymywanie potencjału obronnego państwa to bieżąca realizacja planów i programów obronnych, obejmujących utrzymywanie zapasów strategicznych i potencjału mobilizacyjnego w gospodarce narodowej, utrzymywanie i rozbudowę infrastruktury obronnej[93].

Szkolenie obronne ma na celu zapewnienie sprawności operacyjnej zarówno całego systemu obronności, jak i jego elementów i ogniw (w tym sił zbrojnych), przygotowanie ludności do działania w sytuacjach nadzwyczajnych, a także sprawdzenie (kontrolę) realizacji zadań obronnych, w tym zwłaszcza utrzymywania gotowości obronnej oraz weryfikację koncepcji i rozwiązań organizacyjno-technicznych w sferze obronności. Służą temu przeprowadzane cyklicznie na wszystkich szczeblach struktury państwowej, ogólnoobronne i specjalistyczne, w tym militarne, gry i ćwiczenia strategiczne, operacyjne i taktyczne dotyczące działania w warunkach kryzysowych i wojennych oraz udział w analogicznych przedsięwzięciach międzynarodowych, w tym sojuszniczych[94].

Ustalenia strategii bezpieczeństwa zewnętrznego i obronności są precyzowane w strategiach niższego szczebla (resortowych), w tym w strategii militarnej, a wynikające z nich zadania ujmowane są w koncepcjach i planach operacyjnych reagowania kryzysowego i obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz programach utrzymywania i doskonalenia systemu obronności państwa (Załącznik 2).

W czasie pokoju zadania strategiczne systemu obronności powinny być realizowane w ramach strategii prewencyjnej. System ten jest przygotowywany i utrzymywany w ciągłej gotowości do rozwinięcia – w zależności od potrzeb – częściowego lub pełnego – oraz skutecznego działania w razie kryzysu lub wojny. Bazuje on na całym potencjale narodowym i jest sprzężony z sojuszniczym systemem bezpieczeństwa NATO, zwłaszcza w wymiarze militarnym (Załącznik 3).

Hipotetyczna wizja zagrożenia militarnego każdego państwa upoważnia do sformułowania wstępnej tezy, iż nadrzędnym celem organów państwa jest ochrona suwerenności oraz niepodległości narodu, jego prawa do integralności terytorialnej i nienaruszalności jego granic. Narodowy charakter polityki umożliwiającej zachowanie tożsamości i niezależności państwa wymaga spójnego, doskonale zorganizowanego systemu obronności państwa.

---

[93] Tamże, s. 41.
[94] Tamże, s. 42.

Obecne uwarunkowania polityczne, zmiany sytuacji polityczno-militarnej w Europie i na świecie sprawiają, że Polska musi traktować ten problem z pełną powagą.

W celu realizacji strategicznych zadań prewencyjno-strategicznych, kryzysowych i obronnych, Rzeczypospolita Polska utrzymuje system obronności RP, który powinien być systematycznie modernizowany. Jest on utrzymywany i przygotowany w gotowości do rozwinięcia i sprawnego działania w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym szczególnie w stanie zewnętrznego kryzysu polityczno-militarnego lub wojny[95]. Nasza obronność poza zobowiązaniami sojuszniczymi, opiera się na własnych możliwościach i siłach. W związku z tym charakter systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej jest powszechny.

Zadania obronne powinny być konsekwentnie realizowane przez poszczególne organy rządowe i samorządowe, organizacje społeczne i podmioty gospodarcze już w okresie pokoju. Konieczność zachowania powszechnego charakteru systemu obronności państwa, wynika z obecnej i prognozowanej sytuacji w najbliższym otoczeniu Polski oraz konieczności utrzymywania sił zbrojnych na poziomie zapewniającym w szczególności przygotowanie wojsk do szybkiego mobilizacyjnego oraz operacyjnego rozwinięcia w razie agresji.

Z prognozowanych zagrożeń bezpieczeństwa Polski, nawet po zmianie dyslokacji jednostek wojskowych w latach dziewięćdziesiątych wynika, że potencjał obronny powinien wyrażać się nie w liczebności stanu osobowego i wyposażenia bojowego oraz technicznego armii (po zachowaniu jednak niezbędnego minimum), lecz w jakości jego elementów – przede wszystkim kadr dowódczo-sztabowych i systemu dowodzenia, w tym obiegu informacji oraz kierowania obronnością państwa.

Kierowanie obronnością jest nieodłączną (integralną) częścią systemu kierowania państwem. Podsystem kierowania obronnością tworzą wszystkie organy kierowania odpowiedzialne za realizację zadań obronnych powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych wraz z ich aparatem wykonaw-

---

[95] *„Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej"* przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.

czym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz konieczną infrastrukturą (w tym infrastrukturą na potrzeby kierowania w stanach nadzwyczajnych)[96].

Parlament w procesie legislacyjnym uchwala m. in. regulacje ustawowe w dziedzinie obronności narodowej, corocznie w ustawie budżetowej określa wysokość środków finansowych na bezpieczeństwo i obronność państwa (w dziale 98 – Obrona Narodowa) i kontroluje ich realizację. Podstawowe znaczenie dla przygotowań obronnych kraju mają procedury i procesy legislacyjne definiujące koncepcje i właściwości organów władzy wykonawczej w sferze praw dotyczących obronności w czasie pokoju, kryzysu, zagrożenia i wojny, a także planowania obronnego, rezerw strategicznych itp.

Wiodącą rolę i funkcję w tym procesie spełnia Sejmowa Komisja Obrony Narodowej, która jest głównym organem Sejmu, który w sposób ciągły pełni funkcję kontrolną w zakresie wdrażania w życie oraz wykonywania ustaw i uchwał Sejmu w sferze obronności państwa. Jest także organem powołanym do rozpatrywania i przygotowywania spraw będących przedmiotem prac Sejmu RP, a także opiniowania problemów przekazanych pod jej obrady przez Sejm RP, Marszałka Sejmu RP lub Prezydium Sejmu RP[97].

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów – jako organy sprawujące władzę wykonawczą – są naczelnymi organami kierowania obronnością Rzeczypospolitej Polskiej (Załącznik 4). Realizację decyzji naczelnych organów kierowania obronnością zapewniają organa kierowania na każdym szczeblu struktury państwowej – centralnym (resortowym) i lokalnym (wojewódzkim, samorządowym), w tym organa dowodzenia sił zbrojnych – stosownie do swych kompetencji, stawiając zadania podległym jednostkom organizacyjnym lub zlecając – stosownie do odpowiednich procedur prawnych – zadania obronne innym jednostkom organizacyjnym państwa.

Wśród kompetencji zwierzchnika Sił Zbrojnych RP[98] jest mianowanie na czas wojny, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz jego odwołanie w tym samym trybie. Nadto *art. 136 Konstytucji RP* stanowi, że w razie bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację

---

[96] *„Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej".*
[97] W. Kwiatkowski, *Sejmowa Komisja Obrony Narodowej w podsystemie kierowania obronnością państwa*, „Wojsko i Wychowanie", 2000, Nr 1, s. 35.
[98] *Zgodnie z art. 134 Konstytucji RP – Prezydent RP jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP.*

i użycie Sił Zbrojnych do obrony państwa. Prezydent posiada również prawo stanowienia o stanie wojny w zastępstwie Sejmu RP, jeśli ten nie może się zebrać na posiedzenie i podjąć stosownej uchwały.

Grupa kompetencji w zakresie bezpieczeństwa państwa jest rezerwowana dla Prezydenta RP na okoliczność szczególnych zagrożeń dla państwa. W tym zakresie Konstytucja RP również rozgranicza uprawnienia Prezydenta i Rady Ministrów. Zgodnie z postanowieniami *art. 146, ust. 4, pkt 7 i 8 Konstytucji RP*, bezpieczeństwo państwa jest domeną Rady Ministrów, natomiast uprawnienia Prezydenta RP w tej dziedzinie są konstytucyjnie określone co do ich zakresu i okoliczności wykonywania. Generalnie wiążą się one z problematyką stanów nadzwyczajnych w państwie: stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Organem doradczym Prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego – *(art. 135 Konstytucji RP)*. Konstytucyjnie określony zakres uprawnień Prezydenta RP w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa jest rozwijany i konkretyzowany w drodze ustawodawstwa.

Głównym organem wykonawczym w dziedzinie działalności państwa, w tym zadań w zakresie bezpieczeństwa, jest Rada Ministrów, która prowadząc politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia jej bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności.

Minister Spraw Zagranicznych kieruje wykonywaniem zadań obronnych przez resort spraw zagranicznych, w tym w szczególności przez struktury dyplomacji oraz uczestniczy bezpośrednio w przygotowywaniu i koordynowaniu realizacji decyzji państwowych, spełniając zwłaszcza wiodącą rolę w zakresie strategii prewencyjnej i antykryzysowej[99].

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 założenia obronne państwa i projekty stosownych decyzji państwowych w dziedzinie obronności, a także koordynuje i sprawuje – z ramienia Rady Ministrów – ogólny nad-

---

[99] S. Koziej, *Strategiczne założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej po wstąpieniu do NATO*, „Myśl Wojskowa", 1999, Nr 3, s. 15.

zór nad ich realizacją przez pozostałe ogniwa struktury państwowej. Wykonuje swoje zadania przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej[100].

Zasadniczym organem planowania strategicznego Sił Zbrojnych RP jest Sztab Generalny WP. Dowództwa rodzajów sił zbrojnych dowodzą w pełni wszystkimi podległymi jednostkami organizacyjnymi, ponosząc odpowiedzialność za całokształt pokojowej działalności podległych bezpośrednio jednostek organizacyjnych oraz za przygotowanie ich do działań w czasie kryzysu (zagrożenia bezpieczeństwa) i wojny. Współpracują z dowództwami sojuszniczymi, w których podporządkowanie wydzielają swoje jednostki, a po ich wydzieleniu kierują procesem ich wszechstronnego zabezpieczenia.

Na potrzeby naczelnych organów kierowania obronnością rozwija się Krajowe Centrum Kierowania Reagowaniem Kryzysowym. Centrum to jest przygotowywane wcześniej i utrzymywane w ciągłej sprawności technicznej i operacyjnej. W ramach rozwijania go na czas kryzysu jego pokojową obsadę etatową uzupełnia się grupami operacyjnymi z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Obrony Narodowej, Kancelarii Premiera oraz – w zależności od potrzeb – przedstawicielami innych resortów i instytucji państwowych. Centrum gromadzi niezbędne zasoby informacji oraz zapewnia infrastrukturę organizacyno-techniczną, dla głównego decydenta – niezbędną do prowadzenia analiz i ocen, przygotowywania projektów decyzji, przekazywania zadań wynikających z tych decyzji do ogniw wykonawczych systemu obronności oraz koordynowania i nadzorowania ich realizacji, jak również do utrzymywania współdziałania z odpowiednimi strukturami reagowania kryzysowego Sojuszu lub innych współdziałających państw i organizacji międzynarodowych[101].

Podsystem militarny stanowią Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, które są podstawowym, wyspecjalizowanym elementem systemu obronności państwa. Służą ochronie niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej i niepodzielności jej terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności granic. Wykonują zadania przewidziane dla nich w strategii bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej

---

[100] Zgodnie z postanowieniami *ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56 z późn. zm.)* oraz *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 94, poz. 426 z późn. zm.)*.

[101] S. Koziej, *Strategiczne założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej po wstąpieniu do NATO*, „Myśl Wojskowa", 1999, Nr 3, s. 16.

oraz skonkretyzowane w strategii militarnej i planach operacyjnych reagowania kryzysowego i obrony państwa, jak i zadań w ramach obrony sojuszniczej NATO[102].

W skład Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wchodzą Wojska Lądowe, Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej oraz Marynarka Wojenna.

W Wojskach Lądowych funkcjonują: dwa Korpusy Zmechanizowane, dwa okręgi wojskowe – Pomorski Okręg Wojskowy i Śląski Okręg Wojskowy oraz jednostki organizacyjne bezpośrednio podporządkowane dowódcy Wojsk Lądowych.

Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej zorganizowane są w: dwa korpusy obrony powietrznej i jednostki organizacyjne bezpośrednio podporządkowane dowódcy Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej.

Marynarka Wojenna zorganizowana jest w: flotylle, Brygadę Lotnictwa Marynarki Wojennej, jednostki dowodzenia i zabezpieczenia, jednostki szkolnictwa wojskowego oraz jednostki organizacyjne bezpośrednio podporządkowane dowódcy Marynarki Wojennej.

Ponadto wśród jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej należy wymienić: jednostki podległe dowódcy Garnizonu Warszawa, jednostki organizacyjne Żandarmerii Wojskowej, jednostki Wojskowych Służb Informacyjnych i pozostałe jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane.

Wśród Sił Zbrojnych RP wyróżnić można wojska operacyjne i wojska wsparcia ogólnego. Wojska operacyjne – o wysokim stopniu gotowości do działania – zdolne są do szybkiego reagowania na każdy rodzaj zagrożenia, zwłaszcza do natychmiastowego odparcia agresji na terytorium Polski, oraz wojska o zróżnicowanym stopniu gotowości (także gotowości mobilizacyjnej), przeznaczone do wspierania i kontynuowania już prowadzonych operacji po pewnym okresie przygotowań, w tym do mobilizacyjnego rozwijania sił w razie wojny na dużą skalę, w tym do działania w wielonarodowych strukturach Sojuszu Północnoatlantyckiego – także poza granicami kraju.

Wojska wsparcia ogólnego są przeznaczone do wspierania i zapewnienia swobody działania wojsk operacyjnych oraz wykonywania lokalnych zadań obronnych we

---

[102] S. Koziej, *Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 35.

współdziałaniu z pozamilitarnymi ogniwami struktury państwowej, co osiąga się w wyniku dostosowania ich składu i struktury oraz lokalnych potrzeb i warunków.

Rzeczypospolita Polska utrzymuje mieszany system służby wojskowej: około 50 % stanu osobowego sił zbrojnych stanowią żołnierze zawodowi, w tym będący w służbie kontraktowej. W czasie pokoju siły zbrojne utrzymują potencjał mobilizacyjny umożliwiający ich rozwinięcie w razie potrzeb do poziomu niezbędnego do obrony państwa.

Członkostwo w Sojuszu wzmacnia, ale nie zastępuje zdolności i możliwości obronnych państwa w realizacji podstawowego zadania jakim jest bezpieczeństwo obywateli oraz niepodległość i nienaruszalność terytorialna.

Głównym wykonawcą tego zadania są siły zbrojne, funkcjonujące zarówno w narodowym jak i sojuszniczym systemie obronnym. Muszą one pozostać w gotowości do:

- działań prewencyjno-stabilizacyjnych w czasie pokoju,
- reagowania kryzysowego (także w ramach misji międzynarodowych),
- działań wojennych.

W razie agresji na państwo sojusznicze Siły Zbrojne RP winny zachować gotowość do skierowania w rejon konfliktu oraz przekazania w podporządkowanie Sojuszu sił i środków zadeklarowanych przez Polskę dla ochrony zagrożonego państwa, zapewniając im ciągłość wsparcia logistycznego.

Mając na względzie realizację przez Siły Zbrojne RP zadań w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, Siły Zbrojne RP podzielono[103] m.in. wg:

1) kryterium dostępności do użycia na:
   - siły zdolne do przerzutu *(Deployable Forces – DF)*,
   - siły na miejscu *(In-Place Forces –IPF)*,
2) kategorii przeznaczenia:
   - siły pod dowództwem NATO *(NATO Command Forces)*,
   - siły wydzielone do NATO *(NATO Assigned Forces)*,
   - siły zarezerwowane do NATO *(NATO Earmarked Forces)*,
   - inne siły dla NATO *(Other Forces for NATO)*.

---

[103] Zgodnie z dyrektywą szefa Sztabu Generalnego WP o gotowości bojowej i mobilizacyjnej SZ RP – *Sygn. Szt. Gen. 13/2/2003.*

Państwo zapewnia środki finansowe na utrzymanie sił zbrojnych na poziomie gwarantującym utrzymanie gotowości i zdolności bojowej oraz sukcesywne doskonalenie jakościowe w celu stworzenia warunków do jak najszybszego osiągnięcia interoperacyjności wojsk operacyjnych ze strukturami NATO oraz stopniowego dostosowywania ich do organizacyjno-technicznych standardów Sojuszu. Z tego względu w programach rozwojowych wielką wagę przywiązuje się do modernizacji technicznej i szkolenia zapewniającego osiąganie wymaganych normatywów sprawnościowych, a także poprawy warunków życia i służby żołnierzy. Skład i struktura wojsk operacyjnych są dostosowane przede wszystkim do wspólnego działania w wielonarodowych formacjach NATO.

W tym celu priorytetowo traktuje się przystosowanie do sojuszniczych systemów dowodzenia, rozpoznania i łączności oraz – na poziomie operacyjnym – przygotowanie i wydzielenie kadr do pracy w wielonarodowych sojuszniczych dowództwach i sztabach operacyjno-strategicznych i operacyjnych, a na poziomie taktycznym – posiadanie związków taktycznych i oddziałów porównywalnych pod względem potencjału i sprawności bojowej do odpowiednich formacji innych państw NATO, zwłaszcza naszych najbliższych partnerów strategicznych.

Podsystem pozamilitarny przeznaczony jest do tworzenia niezbędnych warunków do przygotowania i działania sił zbrojnych oraz funkcjonowania pozostałych struktur państwa, a także zapewnienia materialnych i duchowych podstaw przetrwania narodu w czasie zagrożenia i wojny.

Zadania obronne pozamilitarnego układu wynikają z powinności konstytucyjnych, ustaw określających powinności obronne oraz aktów wykonawczych do tych ustaw. Realizowane są przez wszystkie ogniwa układu, w części przez ogniwa centralne, w części przez ogniwa terenowe.

Układ pozamilitarny systemu obronności państwa obejmuje[104]: ogniwa ochronne, ogniwa gospodarcze i ogniwa informacyjne.

---

[104] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej.*

Ogniwa ochronne mają na celu zapewnienie warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochronę ludności i majątku narodowego przed skutkami zbrojnych i niezbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych. Główną rolę w tym zakresie spełniają siły i środki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, formacje obrony cywilnej, jednostki organizacyjne resortów: sprawiedliwości, ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa, zdrowia i opieki społecznej, Państwowa Agencja Atomistyki.

Gospodarcze ogniwa obronne mają na celu zapewnienie materialnych warunków funkcjonowania systemu obronności oraz przetrwania ludności w nadzwyczajnych warunkach kryzysu i wojny. Główną rolę w tym względzie spełniają resorty: finansów, gospodarki, skarbu państwa, infrastruktury, rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz niepaństwowe podmioty gospodarcze, na które nałożone są lub którym zlecone są zadania obronne.

Informacyjne ogniwa obronne realizują zadania mające na celu ochronę i propagowanie polskich interesów na arenie międzynarodowej, informacyjne osłabienie przeciwnika oraz umacnianie woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości własnego społeczeństwa w warunkach wojennych poprzez informacyjne zabezpieczenie funkcjonowania całego systemu obronności oraz informacyjne oddziaływanie zarówno na przeciwnika jak i na własne społeczeństwo.

2.4. Współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) oraz wsparcie ze strony państwa-gospodarza (HNS) w zakresie bezpieczeństwa państwa

Od 12 marca 1999 r. Polska należy do Sojuszu Północnoatlantyckiego, co wiąże się z obowiązkiem osiągania przez Siły Zbrojne RP poszczególnych poziomów standaryzacji, nazywanych ogólnie interoperacyjnością. Wśród przyjętych przez Polskę celów zbliżających nas do tych standardów jest współpraca cywilno-wojskowa (*CIMIC – Civil-Military Cooperation*) oraz realizacja zadań wsparcia przez państwo-gospodarza (*HNS – Host Nation Support*).

Współpraca cywilno-wojskowa jest jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się w ostatnim okresie dziedzin działalności NATO i ma wpływ zarówno na struktury, jak i procedury Sojuszu. W warunkach Polski do współpracy cywilno-wojskowej dochodziło podczas ćwiczeń wojskowych, w codziennym życiu jednostek wojskowych, czy w czasie zwalczania klęsk żywiołowych – wtedy jednak podmiotem były głównie siły zbrojne.

Na CIMIC składają się wszelkie relacje między władzami wojskowymi NATO i władzami narodowymi w zakresie cywilnym i wojskowym, w czasie pokoju, kryzysu i wojny, a ponadto stosunki między wojskami sojuszniczymi a rządami państw i ludnością na obszarach, na których działają wojska sojusznicze. Należy podkreślić, że także podmiotem tej współpracy jest nie tylko władza cywilna, lecz cała ludność cywilna oraz stowarzyszenia, organizacje pozarządowe i międzynarodowe.

Doktryna NATO w zakresie współpracy cywilno-wojskowej zakłada, że operacje Sojuszu wymagają, aby podczas planowania i prowadzenia działań wojskowych w większym niż dotychczas stopniu uwzględniać czynniki społeczne, polityczne, kulturalne, ekonomiczne, środowiskowe i humanitarne – poprzez odpowiednie rozwiązania systemowe[105]. Wobec powyższego przyjmuje się, że CIMIC to zasoby i przedsięwzięcia wspierające relacje (związki) między dowódcami NATO, a władzami narodowymi (cywilnymi i wojskowymi) i środowiskiem cywilnym na obszarze, gdzie są użyte lub planuje się użyć siły zbrojne Sojuszu (rys. 5).

Jednym z podstawowych elementów systemu działania CIMIC są relacje i więzi społeczne. To one, bowiem w dużym stopniu decydują o jakości działań, współdziałania, oddziaływań i współoddziaływań podejmowanych w ramach CIMIC (Załącznik 5). Zanim relacje będą wspierane jako element systemu działania CIMIC (rys. 5), w pierwszej kolejności powinny być one rozpoznawane i nawiązywane, a następnie utrzymywane (podtrzymywane) i rozwijane – są to, więc cztery etapy rozwoju CIMIC postrzeganego jako proces, a nie jako akt czy też suma aktów.

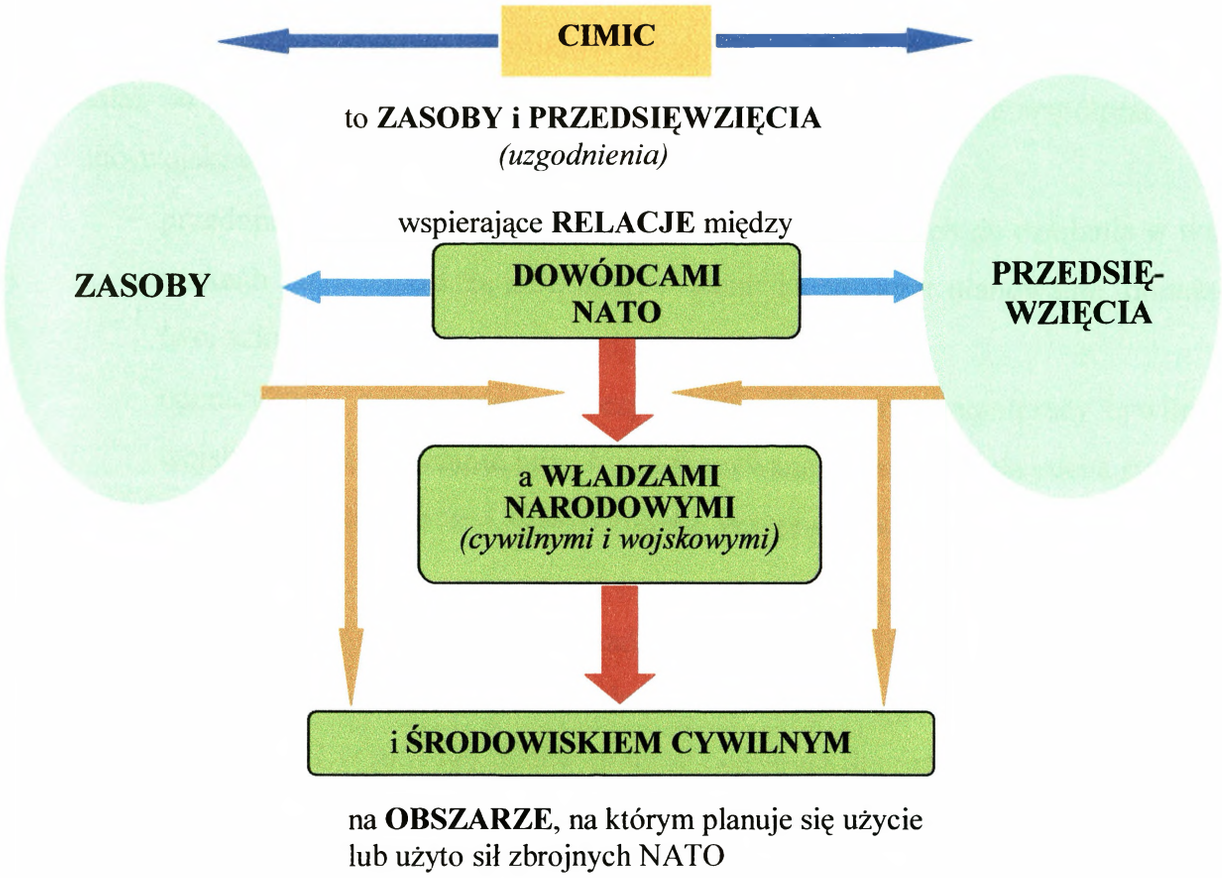
W działaniach bojowych (antykryzysowych) współpraca cywilno-wojskowa jest podporządkowana realizacji określonej misji. Właściwe relacje między siłami zbrojnymi a środowiskiem cywilnym powinny sprzyjać misji sił zbrojnych, a jednocześnie uniemożliwiać osiąganie jakichkolwiek korzyści przeciwnikowi. Warto podkreślić, że w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych i niesienia pomocy humanitarnej współpraca cywilno-wojskowa staje się centralną częścią misji sił zbrojnych[106]. CIMIC jest

---

[105] Na podstawie: *Doktryny Operacji Wielonarodowych Połączonych Sił Sojuszu – AJP-1(A)* oraz *Doktryny i procedur w zakresie realizacji współpracy cywilno-wojskowej – AJP-09.*

[106] M. Cieślarczyk, *Współpraca cywilno-wojskowa jako zjawisko psychospołeczne i organizacyjne oraz „mechanizm" w ręku dowódcy,* „Myśl Wojskowa", 2002, Nr 3, s. 21.

traktowany jako swoisty interfejs (łącznik) między wielonarodowymi połączonymi siłami sojuszniczymi a władzami cywilnymi i środowiskiem cywilnym (rys. 5).



Rys. 5. CIMIC jako system działania
Źródło: M. Cieślarczyk, „Myśl Wojskowa", 2002, Nr 3, s. 21.

W doktrynie NATO wymienia się dwa podstawowe cele CIMIC:

- cel długofalowy – stworzenie i utrzymanie warunków pomocnych w osiąganiu trwałych rozwiązań w sytuacjach kryzysowych, w zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów,
- cel krótkofalowy – ustanowienie i utrzymanie szerokiej współpracy środowisk społecznych, organizacji i instytucji w rejonie odpowiedzialności dowódcy, aby stworzyć takie warunki cywilno-wojskowe, które przyniosą największe korzyści moralne, materialne, taktyczne i operacyjne, w tym także pozbawienie potencjalnego przeciwnika efektywnego działania.

CIMIC tworzy więc płaszczyznę porozumienia i współdziałania dowódców z ludnością i władzami lokalnymi na poziomie operacyjnym i taktycznym, zarówno w działaniach wynikających z artykułu V Traktatu, jak i w innych operacjach podejmowanych w sytuacjach kryzysowych. Rola CIMIC uwidacznia się szczególnie w zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów lokalnych. CIMIC obejmuje szeroki zakres działań od podtrzymywania życia do przywracania rządów. Funkcje współpracy cywilno-wojskowej mogą być podzielone na trzy etapy (fazy)[107]:

- przedoperacyjny – obejmuje przygotowanie sił militarnych do działania w warunkach jakie napotkają na obszarze operacji i zawiera: planowanie, doradztwo, szkolenie,
- operacyjny – gwarantujący zabezpieczenie efektywnej współpracy cywilno-wojskowej. W tym etapie musi być dokonywana płynna i ciągła ocena sytuacji cywilnej, wskazane jest nawiązywanie wstępnych kontaktów i kontynuacja współpracy,
- przejściowy – na tym etapie zasadniczym zadaniem CIMIC jest zapewnienie bezkonfliktowego przekazania zakresu odpowiedzialności na władze cywilne. Rola CIMIC w głównej mierze polegać będzie na tłumieniu (ograniczaniu) innej działalności z jednoczesnym minimalizowaniem zakłóceń życia cywilnego.

Współpraca cywilno-wojskowa występuje w sposób zmienny w zależności od narastania konfliktu lub sytuacji kryzysowej. Cechy własne CIMIC ulegają zmianom jakościowym w wyniku właściwego i proporcjonalnego dostosowania ilości zaangażowanych jej elementów. Dostosowanie to trwa w czasie i zmienia się w zależności od stanu bezpieczeństwa i sytuacji. Zmiany jakościowe współpracy cywilno-wojskowej zachodzące w czasie są procesem, w rezultacie którego, pojawiają się efekty umożliwiające osiągnięcie zakładanego efektu końcowego, to jest pożądanego stanu bezpieczeństwa.

Z punktu widzenia charakteru współpracy cywilno-wojskowej polskie zadania w ramach Sojuszu można najogólniej podzielić na trzy grupy:

- zadania wykonywane poza obszarem NATO,
- zadania wykonywane na terytorium innego państwa członkowskiego NATO,

---

[107] Tamże, s. 22.

– zadania wykonywane na terytorium Polski.

Zadania realizowane przez Siły Zbrojne RP poza obszarem NATO mogą mieć charakter ćwiczeń w ramach programu „Partnerstwo dla Pokoju", operacji utrzymywania lub wymuszania pokoju jako zadania kryzysowe. Jednostki resortu obrony narodowej, uczestniczące w wykonywaniu takich zadań, będą współdziałać, co najmniej z czterema rodzajami struktur cywilnych[108]:

– oficjalnymi organami i instytucjami państwowymi kraju, w którym prowadzone są działania,
– prywatnymi organizacjami i obywatelami tego kraju,
– misjami i przedstawicielstwami organizacji międzynarodowych (ONZ, OBWE, UE),
– misjami i przedstawicielstwami organizacji pozarządowych, wykonującymi zadania w tym samym rejonie.

Współdziałanie z tymi podmiotami obejmuje różnorodne przedsięwzięcia m. in. administracyjne, społeczne, polityczne, operacyjne itp.

Członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim wymaga jakościowo nowego spojrzenia na problemy współpracy cywilno-wojskowej, a przede wszystkim na jej zakres, związany z potrzebą zabezpieczenia ewentualnego funkcjonowania wojsk sojuszniczych na terytorium Polski. Jak w każdym sojuszu wymagana będzie również pełna kompatybilność funkcjonowania systemu zabezpieczenia wojsk NATO na terytorium Polski, z NATO-wskimi procedurami obowiązującymi w tym obszarze.

Wykonywanie zadania na terytorium państwa członkowskiego NATO może odbywać się zarówno w okresie pokoju (wspólne ćwiczenia), jak i kryzysu (prewencyjne rozwinięcie sił w wypadku bezpośredniego zagrożenia na danym kierunku) oraz w czasie wojny (operacje bojowe w ramach obrony sojuszniczej w razie agresji).

Partnerem jednostek polskich w takich sytuacjach będą różne ogniwa cywilne (pozamilitarne) państwa, na którego terytorium są prowadzone działania, a współpraca może obejmować przede wszystkim zadania w zakresie zabezpieczenia (wsparcia) wojsk sojuszniczych przez gospodarza – kraj przyjmujący wojska na swoim terytorium – *(Host*

---

[108] S. Koziej, *Współpraca cywilno-wojskowa. Aspekty sojusznicze i narodowe*, „Myśl Wojskowa", 1999, Nr 6, s. 22.

Nation Support – HNS)[109] (Załącznik 6*)*. W odróżnieniu od działań poza terytorium NATO te zadania mogą być zawczasu przewidywane i ujmowane w stosownych planach, a ich wyróżniającą cechą będzie wykonywanie w tzw. „przyjaznym" środowisku (otoczeniu).

O ile we współpracy cywilno-wojskowej w wypadku zadań sojuszniczych, wykonywanych w ramach obrony kolektywnej poza terytorium naszego kraju, ze strony polskiej uczestniczą prawie wyłącznie siły zbrojne, o tyle w razie działań (operacji) wojskowych na terytorium Polski współpracę prowadzić będą zarówno Siły Zbrojne RP, jak i ogniwa pozamilitarne, w tym organy władzy i administracji państwowej.

Podczas działań na terytorium Polski – obszarem współpracy cywilno-wojskowej, który można nazwać międzynarodowym, będzie współdziałanie naszych struktur cywilnych z wojskami sojuszniczymi w ramach HNS. Obejmować ono będzie bardzo zróżnicowany zakres zadań pozamilitarnego zabezpieczenia (wsparcia) przemieszczania, pobytu i działań wojsk sojuszniczych na naszym terytorium, zarówno w czasie pokoju (ćwiczenia), jak i kryzysu (prewencyjne rozwinięcie zgrupowań wojsk NATO) oraz w okresie wojny (prowadzenie operacji bojowych). Są to zadania wykonywane przez struktury cywilne państwa-gospodarza *(Host Nation Support – HNS)* na rzecz wojsk sojuszniczych[110] (Załącznik 6) i stanowią uzupełnienie na miejscu potencjału i możliwości przybywających na jego terytorium sił Sojuszu.

Podstawę takiej pomocy stanowią zobowiązania wynikające z członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim albo bilateralnych lub wielostronnych umów zawartych między stosownymi władzami państwa-gospodarza, państwa-wysyłającego i (lub) NATO.

Celem HNS jest zapewnienie dowódcy NATO oraz państwom-wysyłającym swe siły zaopatrzenia w formie materiałowej, instalacji i urządzeń oraz usług włącznie z zapewnieniem bezpieczeństwa rejonu i wsparcia administracyjnego. HNS ułatwia wprowadzenie sił w obszar operacji przez zapewnienie im właściwego przyjęcia, przebywania oraz wsparcia do dalszych działań.

---

[109] Szerzej por. H. Szafran, *Wsparcie pobytu i działań wojsk sojuszniczych na terytorium Polski (Host Nation Support),* AON, Warszawa 2000.

[110] S. Koziej, *Współpraca cywilno-wojskowa. Aspekty sojusznicze i narodowe*, „Myśl Wojskowa", 1999, Nr 6, s. 24.

Naczelną zasadą planowania dostarczania sił wzmocnienia Sojuszu pozostaje jak największe zapewnienie maksymalnej zdolności bojowej. Strategia ta może być wykonalna jedynie w sytuacji, w której państwo-gospodarz – przyjmujące siły wzmocnienia – zapewni właściwe ich wsparcie zgodnie z opracowanym planem. Proces jego opracowania (Załącznik 7) stanowi jeden z zasadniczych czynników decydujących o skuteczności przedsięwzięć realizowanych na potrzeby sojuszniczych wojsk. Niezwykle istotną rolę w tym procesie odgrywają dowództwa strategiczne NATO, które współpracują z państwami wysyłającymi i państwem-gospodarzem.

W celu zapewnienia właściwego procesu planowania HNS, a następnie praktycznej realizacji wsparcia niezbędne jest:

- koordynowanie planowania HNS z planowaniem operacyjnym oraz pełna integracja z procesem planowania logistycznego,
- szczegółowe określenie aspektów prawnych oraz zasad finansowania HNS,
- zaangażowanie wszystkich zainteresowanych szczebli dowodzenia oraz właściwych przedstawicieli narodowych,
- określenie punktów kontaktowych dowódcy NATO, państw wysyłających i państwa-gospodarza.

Wykorzystanie wzmocnienia oferowanego przez Sojusz w ramach zbiorowej obrony w wypadku kryzysu, wymaga przede wszystkim operacyjnego i technicznego przygotowania terytorium oraz infrastruktury wojskowej i cywilnej państwa - gospodarza. Istotne jest także tworzenie warunków do skutecznej kooperacji w układzie cywilno-wojskowym z partnerami spośród podmiotów gospodarczych i administracji publicznej.

Przedstawione powyżej zagadnienia współpracy cywilno-wojskowej wskazują, że stosunki cywilno-wojskowe stanowią bardzo delikatną, ale i bardzo konkretną materię. Współpraca cywilno-wojskowa dotyczy wielu obszarów przenikających się wzajemnie, wobec czego właściwości podmiotów cywilnych i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej, powinny być określone konkretnie.

2.5. WNIOSKI

Przeprowadzone badania dotyczące uwarunkowań wpływających na bezpieczeństwo Polski pozwalają sformułować następujące wnioski:

1. Geostrategiczne położenie Polski jest atutem w sytuacji stabilności i pokojowej współpracy międzynarodowej. Staje się natomiast zdecydowanie niekorzystne w sytuacji napięcia i konfrontacji. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż Polska jest krajem otwartym, o łatwych do penetrowania granicach, zwłaszcza w układzie wschód-zachód. Tranzytowy i pomostowy charakter polskiego terytorium czynią go nieobojętnym strategicznie w czasach wojny i pokoju.
2. Brak bezpośrednich zagrożeń militarnych bezpieczeństwa Polski dzisiaj nie oznacza także, iż nie występują aktualne i potencjalne zagrożenia i wyzwania bezpieczeństwa w szerszym, tzn. we współczesnym rozumieniu tego pojęcia. Z perspektywy Polski, do tej kategorii zjawisk możemy zaliczyć:
   - nieprzezwyciężony kompleks mocarstwowy Rosji, wyrażający się m. in. w dążeniu do traktowania Europy Środkowej jako strefy swoich interesów bezpieczeństwa,
   - destabilizację polityczną na obszarze postradzieckim, generującą zjawiska w rodzaju międzynarodowej przestępczości czy przemytu broni, w tym materiałów i elementów do produkcji broni nuklearnej,
   - ostrożną, niezdecydowaną, astrategiczną postawę państw zachodnich w sprawie otwarcia swych instytucji bezpieczeństwa i integracyjnych na Europę Środkową,
   - ewentualną destabilizację w którymś z krajów regionu oraz konflikt między nimi, co oprócz perspektywy konieczności zaangażowania się Polski w taką sytuację, oznaczałoby wzrost nieufności państw zachodnich wobec całego regionu Europy Środkowej.
3. Wejście Polski w euroatlantyckie struktury bezpieczeństwa likwiduje polityczno-militarne osamotnienie Polski z lat 90-tych i włącza nas do najstabilniejszego na świecie systemu zbiorowego bezpieczeństwa.
4. Wraz z członkostwem w NATO, Polska przyjęła na siebie nowe obowiązki, choćby związane z rozszerzeniem współpracy ze wschodnimi sąsiadami.

5. Głęboka analiza zagrożeń bezpieczeństwa narodowego w warunkach członkostwa Polski w strukturach NATO pozwala na przyjęcie wniosku o rozszerzeniu się pola bezpieczeństwa Polski.
6. Analiza potencjalnych zagrożeń i obszarów ryzyka prowadzi do wniosku, że w NATO najmniej bezpieczne będą państwa graniczne, położone w jego części południowo-wschodniej i wschodniej.
7. Doświadczenia ostatnich lat w Polsce i w Europie wskazują, że należy liczyć się, że znacznym wzrostem zagrożeń środowiska naturalnego. Oznacza to zwiększenie zadań związanych z ratownictwem i likwidacją skutków klęsk żywiołowych i katastrof.
8. Zagrożenie stabilności wewnętrznej Polski nie może być lekceważone, szczególnie gdy źródłem wewnętrznego niepokoju są potrzeby egzystencjonalne społeczeństwa. W takich okolicznościach zniecierpliwione, wyczerpane i „uprzedmiotowione" społeczeństwo może zmusić władzę do rozpaczliwych irracjonalnych reakcji, co może skończyć się zagrożeniem stabilności wewnętrznej Polski.
9. Współpraca cywilno-wojskowa, przynajmniej z dwóch powodów, okazuje się niezwykle istotna dla prowadzenia operacji antykryzysowych. Bez zapewnienia bezpiecznych warunków działania – co gwarantują siły zbrojne – wprowadzenie w życie cywilnych aspektów funkcjonowania może okazać się trudne, a nawet niemożliwe do wykonania. Umiejętności, wiedza i środki wojskowe mogą odegrać ważną rolę we wspomaganiu organizacji cywilnych w implementacji porozumień wynikających z rozwiązania istniejących sytuacji kryzysowych.
10. Współpraca cywilno-wojskowa jest warunkiem i pomostem wzajemnego zaufania oraz służy zapewnieniu terminowego i efektywnego wsparcia sektora cywilnego dla operacji militarnych i wojska dla służb cywilnych w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej o charakterze niemilitarnym. Nieprzewidywalny charakter sytuacji kryzysowych wymusza często mobilizację zespolonych wysiłków obu sektorów, militarnego i cywilnego. Takie działania powinny być właściwie przygotowane, co można zapewnić poprzez udział specjalistów cywilnych w planowaniu operacji antykryzysowych prowadzonych przez siły militarne oraz specjalistów wojskowych w planowaniu cywilnym. Wobec powyższego gotowość cywilna i militarna powinny być nierozerwalne oraz uzupełniać się wzajemnie w ramach prowadzonych operacji antykryzysowych.

11. Usytuowanie resortu obrony narodowej w krajowym systemie działań antykryzysowych jest koniecznością, gdyż taka jest potrzeba oraz wymagania stawiane przez współpracę cywilno-wojskową (CIMIC), której zasady określają sposób współpracy w sytuacjach kryzysowych.
12. Niezależnie od tego, jaki będzie rozwój sytuacji na świecie, sprawy współpracy cywilno-wojskowej należy rozwijać na szczeblu narodowym, z uwzględnieniem tendencji i standardów światowych. Układ narodowy, zbudowany na normach porozumienia, regułach i zasadach potwierdzonych prawem, zapewnia stabilne stosunki cywilno-wojskowe. Sytuacja taka, akceptująca podział odpowiedzialności łączy stronę cywilną i wojskową we wspólnych działaniach w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa.
13. Dotychczasowa rola państw będzie zachowana, jednak globalne procesy (głównie ekonomiczne) będą wymuszać międzynarodową współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa. Zagrożenia bezpieczeństwa będą powstawać poza strefą czysto wojskową.
14. Właściwa ocena zagrożenia i wprowadzenie adekwatnego systemu zapobiegania i reagowania, poprzez rozwijanie wszechstronnej i praktycznej współpracy ze wszystkimi państwami i organizacjami zainteresowanymi umacnianiem bezpieczeństwa i stabilności na kontynencie, to rola i zadanie wszystkich organów państwa.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski i budowania własnego skutecznego systemu obronności, istotna jest wiarygodna analiza rozwoju stosunków międzynarodowych w naszym otoczeniu oraz regionalne jej prognozowanie. Przedmiotem analizy powinny być:

- rozwój międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa zbiorowego,
- potencjał sąsiadów,
- rozwój sytuacji w państwach naszego otoczenia,
- współczesne konflikty zbrojne, a w szczególności przyczyny ich powstawania i sposoby ich rozwiązywania.

Należy mieć także na uwadze, że stosunki wewnętrzne i międzynarodowe są procesami dynamicznymi i pewne źródła sprzeczności będą znikać, a w ich miejsce pojawią się nowe.

15. Bezpieczeństwo narodowe może być zapewnione tylko pod warunkiem istnienia i funkcjonowania spójnego systemu obronności państwa, zapewniającego sprawne kierowanie obroną państwa i reagowaniem na zaistniałe sytuacje kryzysowe. System ten powinien obejmować:
    - wszystkie poziomy zarządzania w państwie (związane z poziomami władzy administracyjnej oraz sektorami publicznym i prywatnym),
    - wszystkie etapy zarządzania w sytuacjach kryzysowych,
    - wszystkie kategorie przewidywanych zagrożeń.
16. Wszystko wskazuje na to, że w resorcie obrony narodowej powinien być zorganizowany nowoczesny system kierowania reagowaniem kryzysowym, będący w stałej gotowości do uruchomienia i sprawnego funkcjonowania.

ROZDZIAŁ 3. CZYNNIKI DETERMINUJĄCE KIEROWANIE REAGOWANIEM KRYZYSOWYM. ZARZĄDZANIE W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH W NATO

3.1. Istota reagowania kryzysowego

Zasadniczą przyczyną podjęcia działań zaradczych w obliczu zagrożenia bytu państwa są występujące różnej natury zjawiska, które wywołują obawę o bezpieczne jego funkcjonowanie. Przywykliśmy do tego, że bezpieczeństwo narodowe jest utożsamiane z suwerennością, niezależnością i integralnością terytorialną państwa, a więc z wartościami wynikającymi z charakteru i stanu stosunków międzynarodowych, których państwo jest uczestnikiem. Wydarzenia ostatnich lat pokazują jednak, że zmienia się oblicze zagrożeń dezorganizujących funkcjonowanie państwa, wiele z nich niekoniecznie wynika z faktu istnienia stosunków międzynarodowych, ale może być efektem niekorzystnej sytuacji wewnętrznej państwa.

W *„Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej"* za główne zagrożenie dla stabilności międzynarodowej, w tym także dla bezpieczeństwa Polski, ujęto zagrożenia kryzysowe, których źródłem i przyczyną mogą być m. in. sprzeczności w formacji społeczno-politycznej, załamanie się powiązań pomiędzy techniką, ludźmi lub organizacjami. Sytuacja kryzysowa ma szerszy kontekst, jest zwykle elementem reakcji łańcuchowej wywołanej innymi sytuacjami, niekoniecznie kryzysowymi, następuje na skutek niedostrzeżenia w odpowiednim czasie symptomów zmian nadchodzących w sposób nieuchronny[111]. Ponadto kryzysy niemal nigdy nie zachodzą w izolacji, raczej powodują współbieżne bądź sekwencyjne załamanie struktur organizacji, systemów finansowych, informatycznych i osobowych, nie są niczym innym jak koncentracją niekorzystnych zdarzeń w czasie oraz przebiegają w warunkach stresu, deficytu czasu, informacji oraz wielu innych ograniczeń.

Kryzysy są zdarzeniami, które nie respektują istniejących granic geograficznych, politycznych ani związków pomiędzy poszczególnymi osobami.

---

[111] K. Kozłowska, *Etymologia, pojęcia i typologia kryzysów*, „Myśl Wojskowa", 2001, Nr 2, s. 43.

Wyżej wymienione czynniki destrukcyjne zmuszają organizację (państwo) do podjęcia natychmiastowych i wielopłaszczyznowych działań antykryzysowych, których celem powinno być opanowanie zaistniałego kryzysu (bez względu na poziom jego intensywności) lub ograniczenie jego następstw, pod warunkiem osiągnięcia przez organizację antykryzysową wysokiej sprawności działania, wynikającej m. in. z profesjonalnego przygotowania i wyposażenia służb ratowniczych.

Istotne znaczenie dla organizowania działań antykryzysowych ma sposób postrzegania zjawiska kryzysu. Sytuacja kryzysowa jest postrzegana jako proces[112], który ma swoje źródło i przyczyny, wobec czego może ona być: prognozowana, rozpoznawana, identyfikowana, analizowana i oceniana. Uzyskane oceny i prognozy powinny być podstawą do podjęcia właściwej strategii wyjścia z zaistniałej sytuacji – będącej praktyczną realizacją działań antykryzysowych.

Rozważając dowolną sytuacje kryzysową (rzeczywistą lub potencjalną) – pod kątem osiągnięcia zamierzonego celu działań antykryzysowych – istotną kwestią jest odpowiedź na pytanie:

W jaki logiczny i uporządkowany sposób należałoby zmierzyć się z problemem ?

W ocenie wielu specjalistów nie ma uniwersalnego planu działania antykryzysowego dla każdej organizacji i możliwych sytuacji kryzysowych, których charakter, nasilenie, miejsce i przyczyna występowania są tak różnorodne, że niemożliwe jest, aby jeden plan (scenariusz) był skuteczny dla wielu przypadków. Bez względu na typ występującego problemu, skuteczne zarządzanie sytuacją kryzysową polega na właściwym kierowaniu organizacją (strukturą antykryzysową) przez pięć wyodrębnionych faz (rys. 6) charakterystycznych dla wszystkich tego typu sytuacji, a mianowicie[113]:

- wykrywanie sygnałów – obejmuje właściwą interpretację pierwszych sygnałów, które pojawiając się przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej wskazują na możliwość jej wystąpienia,
- przygotowanie i działania prewencyjne – polegają na realizacji wszelkich możliwych przedsięwzięć zarówno w celu zażegnania kryzysu, jak i przygotowania się

---

[112] Tamże, s. 45.

[113] I. I. Mitroff, Ch. M. Pearson, *Zarządzanie sytuacją kryzysową czyli jak ochronić firmę przed najgorszym*, Business Press, Warszawa 1998, s. 28.

na jego wystąpienie. Gotowość i podejmowanie działań zaradczych przez strukturę antykryzysową powinno obejmować stałą i wnikliwą analizę dokonanych działań operacyjnych w celu uchwycenia usterek (niedociągnięć) i wprowadzenia ich korekty, póki można je jeszcze naprawić,

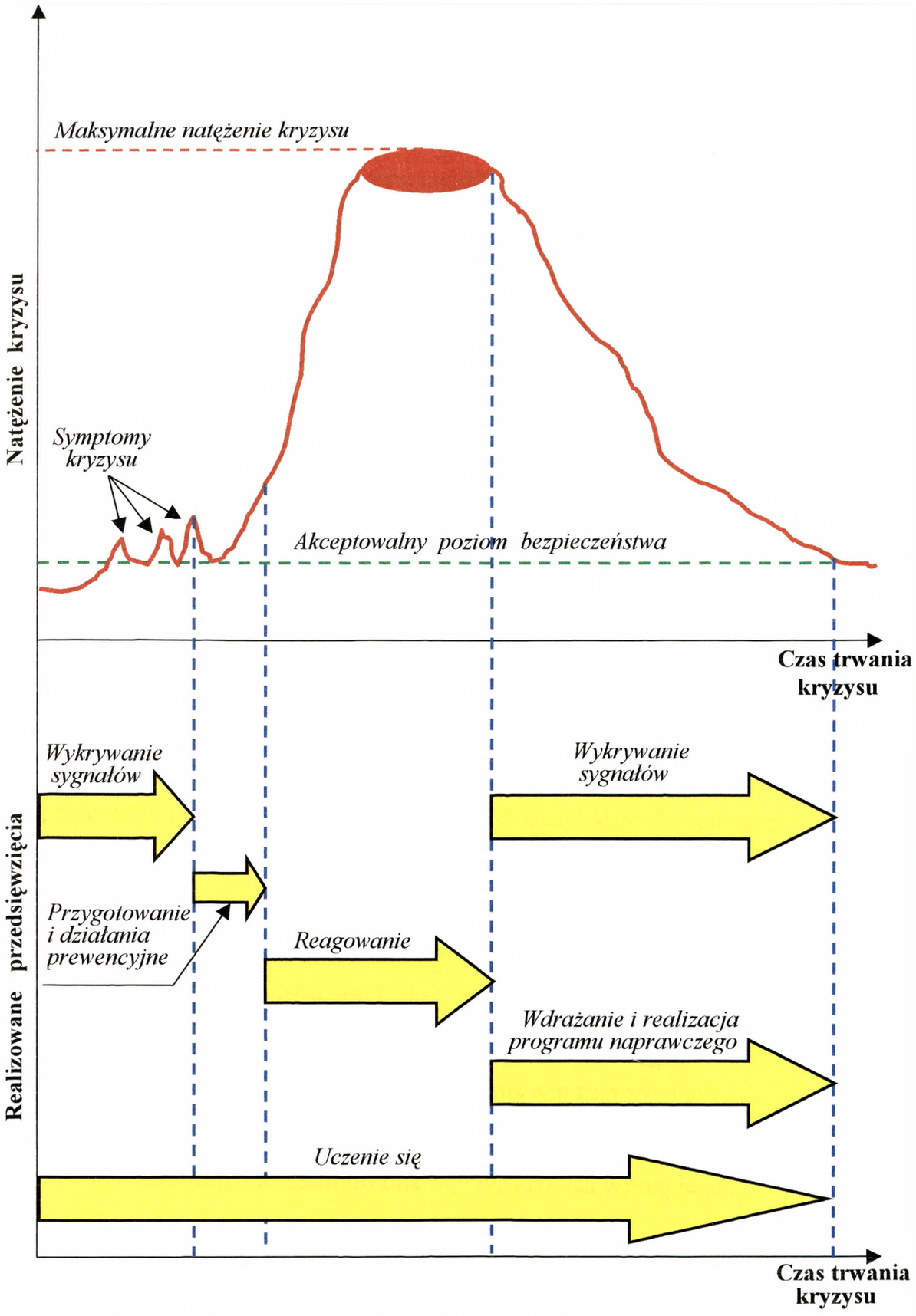
- powstrzymanie skutków kryzysu – polega na zabezpieczeniu tych części (elementów) struktury państwa czy środowiska, które nie zostały dotknięte kryzysem. Istota tego działania tkwi we właściwym rozmieszczeniu sił i środków w miejscach, gdzie są one niezbędne,
- wdrażanie i realizacja programu naprawczego – celem tego działania jest podjęcie działań umożliwiających jak najszybsze funkcjonowanie organizacji w warunkach przedkryzysowych,
- uczenie się – polega na analizie wniosków, które organizacja wyciągnęła z własnych działań i doświadczeń innych. Analiza przeszłości nie powinna być prowadzona pod kątem szukania winnych, ale poprawy organizacji przyszłych działań antykryzysowych poprzez wyciągnięcie wniosków z minionej sytuacji i przebiegu działań antykryzysowych.

Sposób reagowania na zaistniałą sytuację zależy od rodzaju i stopnia zaawansowania istniejącego (lub prognozowanego) kryzysu, sprawności systemu kierowania, możliwości osobowych, organizacyjnych i technicznych organizacji antykryzysowej.

Wystąpienie kryzysu aktywizuje część potencjału systemu przeznaczonego do jego opanowania. Maleje on w miarę narastania sytuacji kryzysowej, przy czym rośnie stopień wymagań dotyczących opanowania kryzysu. W procesie kierowania działaniami antykryzysowymi można wyróżnić okres łatwego opanowania kryzysu oraz moment od którego kryzys przybiera oblicze katastrofy. Problem polega na takim użyciu potencjału systemu, przegrupowaniu sił i środków czy zmianie strategii działania, aby do katastrofy nie dopuścić[114].

---

[114] P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, Bellona, Warszawa 1994, s. 170.



Rys. 6. Etapy działalności organizacji antykryzysowej
Źródło: opracowanie własne.

Kierowanie organizacją w takich sytuacjach wymaga szczególnych procedur m. in. w zakresie podejmowania decyzji, przekazywania poleceń koordynujących przebieg akcji wydawanych przez kompetentnego i odpowiedzialnego przywódcę oraz powinno zapewniać szybki obieg informacji. Dzięki właściwej organizacji powinniśmy zyskać to, co najcenniejsze – czas niezbędny na całkowite uruchomienie skutecznych działań antykryzysowych. Ocenia się, że racjonalne wykorzystanie posiadanego potencjału antykryzysowego pozwala na obniżenie kosztów działań antykryzysowych nawet o 30 – 40 %[115].

Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że podjęcie działań antykryzysowych, powinno być poprzedzone analizą najważniejszych elementów istniejącej sytuacji kryzysowej, mianowicie:

- na czym polega sytuacja kryzysowa, jaka jest skala zdarzenia ?
- kiedy kryzys się rozpoczął ?
- dlaczego do niego doszło – jakie przyczyny złożyły się na powstanie sytuacji kryzysowej, jakie „objawy" poprzedzające kryzys zostały zaobserwowane ?
- kogo kryzys dotyka ?

Wyniki analizy wyżej przedstawionych aspektów sytuacji kryzysowej powinny być danymi początkowymi do oceny sytuacji, oraz do wypracowania skutecznych działań antykryzysowych.

Przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym o charakterze niemilitarnym, będzie skupione głównie na minimalizowaniu oraz sprawnym usuwaniu skutków wynikających z charakteru kryzysu i w konsekwencji szybkie przywrócenie podstawowych funkcji organizacji dotkniętej kryzysem, a w szczególności zapewnienie minimalnego poziomu funkcjonowania gospodarki i władz administracyjnych państwa poprzez:

- analizę zagrożeń związanych z rozwojem cywilizacyjnym lub działaniem natury oraz koordynację procesu zapobiegania tym zagrożeniom,
- koordynację i wypracowywanie procedur działań w odniesieniu do monitorowania zagrożeń oraz alarmowania w przypadku ich wystąpienia,
- koordynację antykryzysowych działań ratowniczych,

---

[115] J. Gołębiewski, *Dlaczego zarządzanie kryzysowe?*, „Przegląd Obrony Cywilnej", 2002, Nr 4, s. 17.

– przekazywanie decyzji w zakresie zarządzania kryzysowego i monitoring ich wykonania.

Innych działań należy oczekiwać w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych o charakterze militarnym, w efekcie których mogą wystąpić pośrednie lub bezpośrednie formy zagrożenia naszego bezpieczeństwa. Przewidywane w *„Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej"* zagrożenia, stanowią podstawę do opracowania katalogu zagrożeń bezpieczeństwa Polski, natomiast siły i środki systemu obronności państwa, powinny stanowić podstawę opracowania zbioru działań na wypadek wystąpienia kryzysowego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. W takich sytuacjach należy oczekiwać działań prewencyjnych dyplomacji i sił militarnych, zmierzających do zapobieżenia sytuacji kryzysowej zagrażającej bezpieczeństwu państwa.

Przeprowadzone badania wskazują, że osiągnięcie celu stawianego przed reagowaniem na sytuacje kryzysowe, polega na właściwej ocenie zagrożenia i wprowadzeniu systemu zapobiegawczego, adekwatnego do zagrożenia, który ma niedopuścić na przejście masy krytycznej kryzysu do fazy katastrofy (dramatu).

Sytuacje kryzysowe często powstają w sposób gwałtowny i stają się zbyt złożone, by działania antykryzysowe były prowadzone w sposób doraźnie zorganizowany, dlatego też, kluczowym elementem działalności antykryzysowej powinno być opracowanie planów reagowania kryzysowego, na wszystkich poziomach organizacji państwa, wskazujących: kto, co i kiedy będzie robił, za pomocą jakich narzędzi i na jakiej podstawie prawnej – przed, w czasie i natychmiast po zdarzeniu kryzysowym.

3.2. Wymagania w zakresie sprawnego działania w sytuacjach kryzysowych

Organizację tworzą ludzie o określonych systemach wartości, wchodzący w skład zorganizowanych struktur i działający w określonym obszarze. Ideą przewodnią funkcjonowania każdej organizacji jest osiągnięcie zamierzonego celu, wynikającego z charakteru organizacji lub narzuconego z zewnątrz, jako zadanie do wykonania, albo sformułowany przez sam zespół lub jego część, np. przez jedną tylko osobę należącą do organizacji. Organizacja realizując swoje zadania musi być poddawana ciągłej ocenie, nie tylko pod względem wypracowanego zysku, ale przede wszystkim w celu poszukiwania nowych sposobów usprawnienia jej działalności i tworzenia skuteczniejszych narzędzi w realizacji

zadań dla których została powołana. Powszechną aprobatę (pozytywną ocenę) uzyskują organizacje, których działania przynoszą korzyści, tzn. osiągają zamierzone cele.

Zgodnie z wyżej przedstawioną ideą, formułowanie oceny działania organizacji w głównej mierze powinno opierać się na osiągnięciu zamierzonego celu, czyli decydującą rolę powinien odgrywać walor praktyczny. Stosując powyższe (uproszczone) kryterium – osiągnięcie zamierzonego celu – bardzo łatwo uzyskać uproszczoną ocenę działania organizacji.

W przypadku dokonywania oceny *ex post* (po zakończeniu działania) ocena sprawności działania organizacji nie nastręcza większego kłopotu. Jeżeli osiągnęliśmy zamierzony cel – znaczy to, że organizacja działała skutecznie, a tym samym sprawnie.

Innego kryterium należy oczekiwać w przypadku oceny *ex ante* (przed działaniem), gdy działanie organizacji możemy oceniać jedynie pod względem metodologicznym.

Teoria organizacji i zarządzania przyjmuje prakseologiczny punkt widzenia celowego działania ludzkiego, co oznacza, że jako kryteria ocen funkcjonowania całości organizacyjnych działań stosuje się prakseologiczne walory sprawnego działania tzn.[116]:

- skuteczność polegająca na zbliżeniu się w działaniu do osiągnięcia zamierzonego celu,
- ekonomiczność wyznaczana jako stosunek użytecznego wyniku do kosztów działania, tzn. działanie jest sprawne jeżeli wynik działania przewyższa nakłady (koszty),
- korzystność definiowana jako różnica między wynikiem użytecznym, a kosztami działania.

Cel działania organizacji jest związany bezpośrednio ze sposobem jego zorganizowania tzw. zasadą skuteczności. Powiązanie to polega przede wszystkim na tym, że ocena sposobu zorganizowania działania (z punktu widzenia sprawności) uzależniona zostaje od dążenia do celu i od jego realizowania.

W ocenie T. Kotarbińskiego[117] – *„skutecznym nazwiemy takie działanie, które prowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu”*, odnosząc się także do działań pośrednich, stwierdza on, że *„skuteczne to także działania przygotowujące dalszy ciąg dzia-*

---

[116] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1973, s. 110.
[117] Tamże, s. 113.

łania dla osiągnięcia danego celu, umożliwiając lub ułatwiając sobie dążenie do tego celu w przyszłości".

Nie jest to sprzeczne z ideą reagowania na sytuacje kryzysowego, będącego celowym działaniem, w którym generalny cel jest określony i na drodze do osiągnięcia którego można liczyć się z realizacją celów pośrednich – etapowych, zbliżających organizację do celu końcowego. Taki podział powinien usprawnić działanie oraz sprawić, że procesy funkcjonowania całości organizacyjnej mogą być identyfikowane w założonych wcześniej przedziałach czasu. Dzięki temu osoba kierująca organizacją ma możliwość kontrolowania działań podległej organizacji i wcześniejszego eliminowania problemów pojawiających się na etapie realizacji przedsięwzięć zmierzających do osiągnięcia zamierzonego celu.

W świetle powyższej analizy, możemy stwierdzić, że podstawowego znaczenia dla sprawności działania nabiera cel wokół którego koncentrują się działania organizacji, który ponadto powinien być zrozumiały wszystkim członkom organizacji, a szczególnie osobom tworzącym działanie. Stopień szczegółowości sformułowania celu wywiera istotny wpływ na sposób zorganizowania działania niezbędnego do jego osiągnięcia. Jeśli cel działania organizacji jest sformułowany zbyt ogólnie, że jest mało zrozumiały, nie może powstać sprawna organizacja działania skierowanego na jego osiągnięcie, ponadto nie może powstać sprawny mechanizm integracyjny, niezbędny dla istnienia całości organizacyjnej działania. Mechanizm taki może powstać i sprawnie funkcjonować wówczas, gdy cel działania – niekoniecznie zrozumiały dla wszystkich działających – jest dostatecznie zrozumiały dla osoby organizującej działanie i kierującej nim. Dokładne określenie celu działania jest podstawą racjonalności działań oraz sprawności systemu kierowania działaniami antykryzysowymi. Cel działań antykryzysowych nie może przekraczać możliwości organizacji antykryzysowej, a wydzielone do działań siły i środki powinny być adekwatne do osiągnięcia zamierzonego celu.

Podobnie jak zrozumiałość celu dla działających, przedstawia się problem jego realności (dostępności). Realność celu w sensie jego dostępności dla działających musi być wystarczająca na to, by działanie skierowane na jego osiągnięcie mogło być w ogóle utworzone. Im cel działania organizacji jest bardziej realny, czyli formalnie i rzeczywiście

dostępny do zrealizowania, tym szybciej można zorganizować to działanie, kierując je na realizację postawionego celu.

Większe uszczegółowienie i konkretyzacja, większa jasność i zrozumiałość oraz większa realność celu ułatwiają zbliżenie się do jego osiągnięcia, a więc zwiększają skuteczność działania organizacji.

Analiza kryterium skuteczności działania, pozwala na przyjęcie stwierdzenia, że działanie może być uznane za sprawne, jeśli choć w minimalnym stopniu będzie skuteczne.

Ekonomiczność działania zwana także gospodarnością w działaniu lub zasadą racjonalnego gospodarowania jest drugim prakseologicznym kryterium oceny sprawnego działania. Stosując kryterium ekonomiczności należy mieć na względzie działania organizacji jako świadomy proces stosowania nakładów po to, aby uzyskać określone efekty. W organizacji każdego działania zostają zaangażowane określone zasoby w postaci sił i środków wydzielonych przez organizację, które dążą do określonego celu działania. W trakcie działań organizacji następuje więc zużywanie zastosowanych zasobów, ale w zamian za pojawiają się efekty.

W ocenie wielu osób zajmujących się prakseologiczną zasadą ekonomiczności zasada ta[118]:

1) wyraża stosunek uzyskanych efektów do poniesionych nakładów i wobec tego, zastosowanie tej zasady polega na porównaniu poniesionych nakładów i uzyskanych efektów,
2) pozwala na wyrażenie – w dwóch równorzędnych wersjach:
   - zasady wydajności, jako uzyskiwanie większych efektów przy stałych nakładach na drodze wzrostu wydajności,
   - zasady oszczędności, zgodnie z którą działanie jest tym ekonomiczniejsze, im mniejszych wymaga nakładów dla uzyskania określonych efektów.

Skuteczność i ekonomiczność są głównymi walorami sprawnego działania w prakseologicznym rozumieniu tego pojęcia, ale obok nich wymienia się jeszcze korzystność działania.

---

[118] J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, PWE Wyd. II, Warszawa 1970, s. 334.

Przy stosowaniu kryterium korzystności, uwzględnia się wszystkie elementy działania organizacji, zarówno składające się na nakłady jak i na efekty działania, a więc tym samym jednocześnie brane są pod uwagę wszystkie zamierzone i niezamierzone skutki działania. Korzystność jako kryterium oceny działania jest rezultatem zbilansowania „wartości dodatnich" (wszelkich efektów uzyskanych w działaniu – zamierzonych i niezamierzonych) i „wartości ujemnych" (poniesionych w działaniu nakładów – niezamierzonych i ocenianych negatywnie).

Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że zasady ekonomiczności i korzystności działania, jako prakseologiczne kryteria sprawności działania, mogą mieć praktyczne zastosowanie tylko w działaniach, których nakłady i efekty dają się za pomocą obiektywnych skal ocen wymierzyć i porównać. Wobec powyższego zasady te powinny być stosowane głównie do oceny organizacji nastawionych głównie na rachunek ekonomiczny. Przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym, których celem jest zwalczanie lub ograniczenie występującego kryzysu, nie powinno być realizowane w warunkach ograniczeń finansowych lub materiałowych. Analiza generalnych kryteriów sprawnego działania oraz charakteru działań organizacji antykryzysowej pozwala stwierdzić, że zasada ekonomiczności i korzystności – z logicznego punktu widzenia – nie mogą być stosowane w ocenie sprawności działań w sytuacjach kryzysowych.

Oprócz postaci sprawnego działania, których określenie służy głównie ocenie zrealizowanego działania, istotnego znaczenia nabierają dyrektywy sprawnego działania[119]. Stanowią one niejako normatywną część prakseologii i powinny być uwzględniane przy realizacji wszelkiego rodzaju działań.

Dyrektywami sprawnego działania *(tzw. antynomii sprawnego działania)* są:

1) specjalizacja – uniwersalizacja: w pewnych przypadkach specjalizacja zawodowa ułatwia działanie w czasie i przestrzeni, w innych zaś – usprawnia kumulowanie działania w czasie (tzw. zagęszczanie w czasie) na zmniejszonej przestrzeni i rozszerzonej specjalizacji. Nadmierna specjalizacja może powodować uczucie monotonii obniżające sprawność działania. Ponadto, wiąże się z brakiem uniwersalnej

---

[119] W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997, s. 23.

wiedzy i może okazać się również niebezpieczna, staje się bowiem niejednokrotnie formą wszechstronnego dyletantyzmu;

2) aktywizacja – ograniczenie działania. Aktywizacja działania, rozumiana jest jako najbardziej czynne zachowanie się, z wykorzystaniem całej swojej energii (zachowanie energetyczne), wykazywanie się inicjatywą. Ograniczenie działania daje w pewnych sytuacjach lepszy efekt prakseologiczny. Może występować w różnych formach, mianowicie jako:
   - potencjalizacja – zastąpienie samego działania ujawnieniem możliwości działania (pokazanie swoich możliwości, potencjału),
   - machinalizacja – zastępowanie działań świadomych wszędzie tam, gdzie jest to możliwe działaniami zrutynizowanymi, a więc niejako machinalnymi,
   - instytucjonalizacja – wykorzystywanie do działania urządzeń i maszyn (a więc technicznych środków działania), w efekcie czego uzyskuje się zmniejszenie wysiłku fizycznego i wzrost wydajności,
   - inwigilacja czysta – forma minimalizacji interwencji – zostawienie sprawy własnemu biegowi i przyjęcie pozycji obserwatora. Zakłada wkroczenie z działaniem w sytuacji awaryjnej, wymagającej interwencji;
3) oczekiwanie właściwej chwili, czyli kunktacja – antycypacja:
   - kunktacja – zwlekanie z załatwieniem czegoś, przeciąganie działania w czasie oczekując na właściwą chwilę do działania,
   - antycypacja – uprzedzanie okoliczności, które mogłyby spowodować zmniejszenie sprawności w przyszłości;
4) utrzymanie określonego poziomu zasobów – pełne wykorzystanie zasobów.

   Posiadanie rezerwy może mieć decydujący wpływ na sprawność działania. Pełne wykorzystanie zasobów, a więc i rezerw, może niejednokrotnie zapewnić przyspieszoną skuteczność i ekonomiczność działań. Z obu wytycznych wynika dyrektywa „złotego środka" – utrzymania miary w wykorzystaniu rezerw;
5) koncentracja sił – zabezpieczenie wszystkich kierunków działania. Pierwsza wytyczna zakłada oddziaływanie na jedną lub małą liczbę elementów, wybieranie pola działania i skoncentrowanie na nim całej uwagi i zasobów, natomiast „działanie szerokim frontem" oznacza nierezygnowanie z różnych kierunków działania.

W każdym przypadku stosowania antynomii sprawnego działania, należy ocenić, która wytyczna dominuje i ustalić konkretny sposób działania, leżący między dwoma skrajnościami – kierownik organizacji musi znaleźć „złoty środek".

Na sprawność działania każdej organizacji istotny wpływ ma jej struktura organizacyjna, rozumiana jako zorganizowana grupa ludzi pracujących nad osiągnięciem założonego celu. Mając na względzie sprawność działania organizacji Henri Fayol w 1919 r. wprowadził następujące zasady[120]:

- jedność podporządkowania – każda osoba jest podporządkowana jednemu i tylko jednemu kierownikowi (przełożonemu),
- hierarchia władzy – każda osoba winna wiedzieć, komu jest podporządkowana, a kierownik winien mieć prawo wydawać polecenia i spodziewać się ich realizacji,
- podział pracy – funkcje winny być podzielone na rodzaje specjalizacji,
- podporządkowanie interesów indywidualnych interesowi zbiorowemu,
- centralizacja władzy – władza winna być dokładnie określona, a centralizacja i decentralizacja władzy winna być zbilansowana,
- wyraźne określenie kanałów komunikowania się,
- porządek – siły i środki organizacji winne być rozmieszczone i utrzymywane we właściwych miejscach,
- sprawiedliwość – dobre i uczciwe stosunki między kierownikami i podwładnymi,
- duch jedności – tworzenie poczucia dumy i lojalności wśród personelu organizacji.

Przenosząc powyższe zasady na grunt konkretnej struktury organizacyjnej, wskazać należy kilka rodzajów struktur spełniających zasady Fayola. Wśród nich jest liniowa struktura organizacyjna (typowy przykład – wojsko), która posiada wyraźnie zdefiniowaną oraz łatwą do zrozumienia linię odpowiedzialności i władzy, a także przewiduje dla każdej osoby tylko jednego bezpośredniego przełożonego. Niemniej jednak struktura ta obarczona jest wadami, wpływającymi w istotny sposób na jej sprawność tzn.:

- jest mało elastyczna,
- wymaga obecności specjalistów i ekspertów (doradców),
- zawiera wydłużone linie komunikacji,

---

[120] W. G. Nickels, *Zrozumieć biznes*, Bellona, Warszawa 1995, s. 363.

– niezdolna jest do podejmowania skomplikowanych decyzji.

Wymienione wady liniowej struktury organizacyjnej ujemnie wpływają na sprawność kierowania organizacją, nie pozwalają na szybkie przekazywanie decyzji do realizacji, a tym samym reakcja na zmianę sytuacji jest opóźniona.

Wymienionych wad pozbawiona jest struktura liniowo-sztabowa, spełniająca także zasady określone przez H. Fayola. Struktura ta obok „personelu liniowego", realizującego zadania bezpośrednio związane z zasadniczym celem organizacji, posiada strukturę sztabową – wspierającą „personel liniowy". „Personel sztabowy", dysponujący większą wiedzą w obszarze działania organizacji niż „personel liniowy", pełni zwykle rolę doradczą, bez prawa bezpośredniej ingerencji w działania „struktury liniowej". „Struktura sztabowa" świadczy pomoc ekspercką i porady na rzecz różnych kierowników, w tym również „liniowych", przekazując im rady planistyczne w postaci badań, analiz i opracowań wariantowych. Ponadto sztab może być pomocny we wdrażaniu zasad postępowania organizacji, w sprawach kontroli realizacji zadań, prawnych i finansowych, a szczególną rolę powinien odgrywać w przetwarzaniu informacji (danych).

Jednym ze znaczących czynników sukcesu każdej organizacji jest jej formalizacja. Tworzenie struktury organizacyjnej powinno opierać się na obowiązujących przepisach organizacyjnych, ujętych w pisemne dokumenty. Tak rozumiana formalizacja organizacji (określająca reguły jej funkcjonowania), powinna określać m. in. obszar działania organizacji, zakres zadań poszczególnych osób, zasady kierowania i podległości oraz obieg informacji wewnątrz organizacji. Poza określeniem reguł funkcjonowania organizacji, dokumenty te powinny być przekształcone w reguły postępowania dla wszystkich członków organizacji i skierowane na osiąganie zamierzonego celu działania, miały swoją strukturę rzeczową, czasową i przestrzenną odpowiadającą temu celowi.

3.3. Czynniki wpływające na system kierowania reagowaniem kryzysowym

Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że struktura organizacji musi odpowiadać m. in. jej strategii, otoczeniu i celom dla których została powołana. Czynniki te jednak zmieniają się w czasie, i w konsekwencji, struktura odpowiednia dla organizacji w jednym okresie jej działania może okazać się nieodpowiednia przy realizacji innych zadań. Dlatego też, kierownicy organizacji powinni ją okresowo zmieniać i dostosowywać do zmiany sytuacji w granicach dopuszczalnych obowiązującymi przepisami.

Istota działania organizacji polega także na takim doborze jej części składowych i takim ich połączeniu, aby każdy z tych elementów – w określony sobie sposób – przyczynił się do osiągnięcia zamierzonego celu. W działaniach organizacji niezbędne jest złączenie działań pojedynczych ludzi, jak i ludzi z właściwymi środkami technicznymi w jedną zorganizowaną całość, a następnie rozdzielenie wszystkich tych połączeń w czasie i w przestrzeni. Działanie takie ma na celu uzyskanie tzw. efektu synergetycznego, polegającego na tym, że współdziałające elementy dają wypadkowy wynik, pod jakimś względem większy niż prosta suma skutków wywołanych przez każdy z tych elementów osobno[121]. Wymienione wyżej działania, moim zdaniem najważniejsze dla realizacji celów organizacji, stanowią bardzo istotny element w systemie kierowania organizacją.

Istotne znaczenie w organizacji działań antykryzysowych powinny odgrywać informacje, oceniane jako jeden z głównych czynników potencjału antykryzysowego. Żadna sytuacja kryzysowa – w momencie jej powstania – nie „ujawnia" wszystkich informacji niezbędnych do jej gruntownej i całościowej analizy.

W obliczu kryzysu stanowią one (informacje) podstawę do podejmowania decyzji o sposobie organizacji działań antykryzysowych.

Posiadanie określonego zasobu informacji, zarówno o zagrożeniach jak i możliwościach oraz sposobach ich zwalczania, jest podstawowym warunkiem uniknięcia lub minimalizacji ewentualnych strat i szkód wyrządzonych przez czynnik destrukcyjny. Sprawnie funkcjonujący system informacyjny, obejmujący wszystkie ogniwa organizacji, jest podstawą do sprawnego kierowania organizacją antykryzysową. Organizując system informacyjny organizacji antykryzysowej powinniśmy określić[122]:

- rodzaje informacji (w sensie jej treści), które powinny być przekazywane wewnątrz organizacji i służyć porozumiewaniu się uczestniczącym w niej ludziom,
- nadawców, którzy powinni określane rodzaje informacji przygotowywać i wysyłać,
- odbiorców, którzy powinni określone rodzaje informacji otrzymywać i wykorzystywać,

---

[121] P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, Bellona, Warszawa 1994, Wyd. I, s. 131.
[122] Wynik przeprowadzonych konsultacji w Generalnym Zarządzie Dowodzenia i Łączności-P6.

- rodzaje kanałów, którymi określone informacje powinny przepływać, a zwłaszcza czas i długość dróg przepływu informacji oraz rodzaje technicznych środków ich przekazywania.

Dążenie do opanowania sytuacji kryzysowej, poza bezwzględnym wykonaniem postawionych zadań przez siły organizacji, wymaga silnej woli, stanowczości, wyobraźni i umiejętności prognozowania rozwoju sytuacji, a jednocześnie niezbędnej elastyczności w reagowaniu na zmieniającą się sytuację.

Przeprowadzone badania czynników wpływających na sprawność działania organizacji antykryzysowej oraz na system kierowania tą organizacją uprawniają do stwierdzenia, że efektywne przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym powinno obejmować zdolność do:

1) natychmiastowej koordynacji wykorzystania i kontrolowania wszystkich zasobów i jednostek wyznaczonych do uczestnictwa w zwalczaniu kryzysu;
2) szybkiego wdrożenia i kontrolowania realizacji planu antykryzysowego dla każdego konkretnego przypadku;
3) rozmieszczenia niezbędnych sił i środków w konkretnych lokalizacjach w miejscu wystąpienia kryzysu;
4) precyzyjnej analizy raportów sytuacyjnych otrzymywanych od podmiotów zaangażowanych w zwalczanie kryzysu w terenie;
5) ciągłego oceniania i szacowania efektywności wykorzystania rozlokowanych sił i środków na miejscu kryzysu;
6) utrzymanie ciągłej dwukierunkowej komunikacji z właściwymi instytucjami obejmującej:
   - raporty o aktualnej sytuacji w miejscu wystąpienia kryzysu,
   - wnioski o ewentualne wsparcie (w tym również kierowane do wyższych organów) lub inne działania organizacji,
   - dane (potrzeby) niezbędne do komunikatów kierowanych do ludności w rejonie kryzysu za pośrednictwem kryzysowej sieci informacyjnej;
7) przygotowania raportów pokryzysowych, łącznie z klasyfikacją typu zaistniałego zdarzenia (kryzysu), klasyfikowaniem zasobów, głównymi wnioskami z działań antykryzysowych i doświadczeniami;

8) okresowych badań gotowości organizacji do działań antykryzysowych, a w tym:
   - czasu reakcji wszystkich podmiotów organizacji zaangażowanych w działania antykryzysowe,
   - dostępności i efektywności wszystkich kanałów łączności kryzysowej,
   - adekwatności środków do realizacji celów planu antykryzysowego.

3.4. Prawno-organizacyjne aspekty funkcjonowania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 października 1997 r. wprowadziła nowe zasady ustrojowe, zgodnie z którymi Siły Zbrojne RP są zobowiązane chronić niepodległość państwa, niepodzielność jego terytorium, nienaruszalność granic oraz zapewnić bezpieczeństwo. W artykule 26, ustawa zasadnicza ustala zespół zasad ustanawiających status Sił Zbrojnych RP, zakres ich działalności i sposób funkcjonowania w państwie.

Siły Zbrojne RP od innych organów państwa odróżnia nie tylko charakter zadań, ale również związane z tymi zadaniami specyficzne upoważnienie do stosowania w niezbędnym zakresie militarnych sił i środków oraz drastycznych w swojej istocie form i metod walki zbrojnej, zdolnych do przeciwdziałania agresji zewnętrznej i obrony państwa. Takiego rodzaju potencjału ludzkiego, wyposażenia i przygotowania logistycznego nie mają inne organy państwa, również te, które są przeznaczone do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

Dlatego też, wydaje się sprawą oczywistą, że potencjał Sił Zbrojnych RP – służąc zasadniczo celom obrony przed zagrożeniami zewnętrznymi – wyjątkowo może być użyty przeciwko zagrożeniom konstytucyjnego ustroju państwa w celu ochrony bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego oraz w celu zapobieżenia skutkom klęsk żywiołowych[123].

Aby Siły Zbrojne RP mogły realizować powyższe (ujęte ogólnie) zadania, niezbędne są odpowiednie podstawy prawne określające ich zakres działania w sytuacjach związanych z zagrożeniami kryzysowymi, bowiem odpowiednie normy prawne są gwarantem przestrzegania praworządności w zapobieganiu i przeciwdziałaniu tym zagrożeniom i ich skutkom.

---

[123]Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558).

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi podstawę dla wypracowania zasad działania i uprawnień organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa. Przeciwdziałanie zagrożeniom (bez względu na ich charakter) oraz realizacja zadań obronnych są głównymi przesłankami stworzenia systemu obronności państwa, którego niezbędnym elementem jest podsystem kierowania obronnością. Podsystem ten tworzą organa kierowania, odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie regulacjach kompetencyjnych, wraz ze swoim aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą. Kierowanie tą działalnością powinno zmierzać do skoordynowania będących w dyspozycji organu kierującego, zasobów ludzkich, materiałowych, finansowych i informacyjnych i powinno zmierzać do osiągnięcia wspólnego celu, jakim jest bezpieczeństwo państwa.

Elementami systemu kierowania obronnością (Załącznik 4) naszego państwa są[124]:

- naczelne organy władzy i administracji państwowej – Sejm RP, Senat RP, Prezydent RP, Rada Ministrów (premier i ministrowie), komisje i komitety posiadające status naczelnych organów administracji państwowej,
- centralne organy administracji państwowej – centralne i generalne dyrekcje i zarządy w resortach,
- terenowe organy administracji rządowej – wojewodowie,
- samorząd terytorialny,
- podsystem dowodzenia siłami zbrojnymi – Sztab Generalny WP, dowództwa: rodzajów Sił Zbrojnych RP, okręgów wojskowych, związków operacyjnych i taktycznych oraz oddziałów, terenowe organy administracji wojskowej.

Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej – jako władza ustawodawcza – nie są bezpośrednio zaangażowane w kierowanie reagowaniem kryzysowym. Sprawują one kontrolę nad działalnością Rady Ministrów *(art. 95 Konstytucji RP)*. W sytuacji, gdy wykreowane przez te organy prawo okaże się niedoskonałe lub nie będzie uwzględniało zaistniałej sytuacji kryzysowej, organy te na bieżąco mogą kształtować prawo na podstawie własnej inicjatywy lub uprawnionych organów.

---

[124] Żebrowski, *Siły Zbrojne RP w sytuacjach kryzysowych*, „Wojsko i Wychowanie", 2000, Nr 5, s. 127.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – jako zwierzchnik Sił Zbrojnych RP – sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej w czasie pokoju *(art. 134 Konstytucji RP)*. Nie posiada jednak w bezpośrednim podporządkowaniu sił i środków do realizacji swoich kompetencji w zakresie obronności, dlatego też jego uprawnienia (w tym obszarze) mają charakter formalno-administracyjny, a nie wykonawczy. Jest gwarantem władzy państwowej, stojącym na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności jego terytorium oraz może podejmować decyzje o wprowadzeniu stanu wojennego[125] i stanu wyjątkowego[126]. Decyzja o ich wprowadzeniu wymaga jednak inicjatywy Rady Ministrów. Tak przyjęte rozwiązanie spowodowane jest tym, że postanowienia Prezydenta RP będą realizowane przez organy podległe Radzie Ministrów, i w konsekwencji pozbawienie Prezydenta RP bezpośredniego kierowania w sytuacjach kryzysowych.

Rada Ministrów – naczelny organ władzy wykonawczej – zgodnie z art. 146 Konstytucji RP, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, porządek publiczny, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności i w ramach tego przygotowuje administrację rządową i gospodarkę narodową do działania w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Konstytucja RP *(art. 149 ust. 1)* przewiduje, że określonymi działami administracji rządowej kierują ministrowie, których zakres działania określany jest ustawą[127]. Ogólna zasada, która określa obowiązki ministrów, stanowi, że kierują oni, nadzorują i kontrolują działalność podporządkowanych im urzędów, organów i jednostek. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej *(art. 3 ust. 1)* stanowi, że Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością resortu obrony narodowej osobiście oraz przy pomocy szefa Sztabu Generalnego WP, sekretarza stanu i podsekretarzy stanu, natomiast swoje zadania wykonuje przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej w skład którego wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego *(art. 1 ust. 2)*. W sprawach związanych ze strukturą, organizacją i działalnością Sił Zbrojnych RP, Minister podejmuje decyzje po zasięgnięciu opinii lub na wniosek szefa SG WP. Ten znaczący wpływ szefa Sztabu Generalne-

---

[125] *Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej* Polskiej (Dz. U. Nr 156, poz. 1301).
[126] *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* (Dz. U. Nr 113, poz. 985).
[127] *Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56).

go WP na decyzje Ministra związany jest z tym, że szef Sztabu Generalnego WP dowodzi – w imieniu Ministra Obrony Narodowej – Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju *(art. 6 ust. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej)*.

Wojewodowie, będący terenowymi organami administracji rządowej w województwie, są obowiązani do organizowania i nadzorowania wykonywania zadań w zakresie obronności państwa przez osoby kierujące komórkami organizacyjnymi, urzędami wojewódzkimi i przedsiębiorstwami państwowymi, dla których są organem założycielskim. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej[128] nakłada na wojewodów obowiązki związane z realizacją zadań wchodzących w zakres przygotowań obronnych przez podległe im urzędy wojewódzkie oraz podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne, dotyczące m.in. zabezpieczenia systemu kierowania jednostkami organizacyjnymi resortu obrony narodowej.

Starostowie (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast) – obowiązani są do ścisłej realizacji zadań dla umacniania i rozwoju obronności. Wykonują zadania w ramach powszechnego obowiązku obrony w powierzonym zakresie.

Reagowanie na sytuacje kryzysowe w Polsce regulują akty prawne normujące zakres zadań określonych organów państwa w ramach zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Aktem prawnym o zasadniczym znaczeniu określającym właściwości organów państwowych w zakresie obronności państwa jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, określająca m. in. kompetencje naczelnych organów władzy i administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – *(art. 117)* – przewiduje również użycie Sił Zbrojnych RP w międzynarodowych operacjach reagowania kryzysowego poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawę prawną w tym przypadku stanowi ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa. W myśl art. 2 w/w ustawy, jednostki Sił Zbrojnych RP mogą być użyte m. in. w celu udziału w misjach pokojowych, akcjach zapobiegania aktom terroryzmu lub ich skutkom. O użyciu tych jednostek postanawia Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów – w zależności od celu udziału.

---

[128] *Ustawa z dnia 29 października 2003 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 10, poz. 2036)

W postanowieniu Prezydenta RP – publikowanym w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski" – powinien być określony m. in. system kierowania i dowodzenia jednostkami wojskowymi oraz organ organizacji międzynarodowej, któremu jednostka została podporządkowana na czas operacji, a także organy administracji rządowej odpowiedzialne za współpracę z kierowniczymi organami właściwej organizacji międzynarodowej w zakresie kierowania działalnością i zaopatrywania jednostek wojskowych wykonujących zadania poza granicami państwa. *„Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej"*, w pkt. 43, określa, że jednostkami wydzielonymi do międzynarodowych zgrupowań, wykonującymi zadania w ramach reagowania kryzysowego:

- dowodzą operacyjnie dowódcy tych zgrupowań,
- kierowanie Siłami Zbrojnymi w czasie kryzysu odbywa się według zasad kierowania pokojowego.

Przyjęcie tego dokumentu przez Radę Ministrów – władzę wykonawczą i jednocześnie organ sprawujący ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju[129] – powoduje, że pomimo wprowadzenia stanu zagrożenia kryzysowego, kierowanie reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej będzie realizowane zgodnie z obowiązującymi aktami prawnymi regulującymi kierowanie tym resortem w czasie pokoju.

Określając prawno-organizacyjne aspekty kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej nie sposób nie wspomnieć o aktach prawnych wewnątrzresortowych wydawanych przez Ministra Obrony Narodowej. Minister Obrony Narodowej na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (§ 2 pkt. 14)*, ma możliwość wydawania decyzji i innych dokumentów (zarządzeń, wytycznych) w sprawach wynikających z jego zakresu działania – w tym odnoszących się do organizacji systemu kierowania reagowaniem kryzysowym.

Pewne trudności w organizacji działań antykryzysowych w resorcie obrony narodowej wywiera brak strategii reagowania kryzysowego, dokumentu określającego teorię i praktykę działań w sytuacji wystąpienia kryzysu, ukierunkowanych na przeciwdziałania powstałym sytuacjom i osłonę przed ich skutkami. Strategia antykryzysowa powinna

---

[129] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* – art. 146, ust. 4, pkt 11.

uwzględniać specyfikę narodowych warunków realizacji działań antykryzysowych i powinna być skorelowana ze strategią antykryzysową NATO. Dlatego też, powinna mieć wymiar międzynarodowy.

W ramach strategii antykryzysowej Polska powinna być gotowa do uczestnictwa w realizacji następujących działań:

- lokalizowanie pojawiającego się kryzysu i stymulowanie jego jak najszybszego rozwiązania,
- wsparcie militarne i pozamilitarne wysiłków stron konfliktu na rzecz jego rozwiązania i utrzymania pokoju,
- bezpośrednie zaprowadzanie pokoju,
- osłona przed skutkami kryzysu (regionalnego i ponadregionalnego),
- przeciwdziałanie transnarodowym paramilitarnym i pozamilitarnym zagrożeniom kryzysowym.

Nie bez znaczenia dla organizacji działań antykryzysowych w zakresie zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych lub ich usuwania powinno mieć *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęsk żywiołowych lub ich usuwaniu (Dz. U. Nr 41, poz.347)*, stanowiące wykonanie delegacji ustawowej określonej w art. 18 ust. 3 *ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558)*, które powinno określać m.in. sposób koordynowania i dowodzenia oddziałami SZ RP, biorącymi udział w tych działaniach.

Zgodnie z § 6 przedmiotowego rozporządzenia *„dowodzenie oddziałami SZ RP odbywa się na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i wg procedur obowiązujących w SZ RP"*. Rozwiązanie takie jest zbyt ogólne i nie ujmuje specyfiki sytuacji, co w pewnych okolicznościach może znacznie opóźnić działania pododdziałów Sił Zbrojnych RP.

Przeprowadzone badanie powszechnie obowiązujących i resortowych aktów prawnych wskazują, że istniejący stan prawny nie jest wystarczający do zapewnienia sprawnego funkcjonowania resortu w warunkach zagrożeń kryzysowych, jak i nie dają pełnej możliwości zorganizowania sprawnie funkcjonującego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej.

3.5. System kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej

Stosownie do upoważnienia zawartego w § 2 pkt 14 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej*, Minister Obrony Narodowej – w drodze decyzji – określił strukturę systemu kierowania reagowaniem kryzysowym Ministerstwa oraz zadania osób zajmujących kierownicze stanowiska Ministerstwa, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych RP, szefa Wojskowych Służb Informacyjnych, komendanta głównego Żandarmerii Wojskowej, dowódcy Garnizonu Warszawa, dyrektorów (szefów) komórek organizacyjnych Ministerstwa w tym obszarze.

System kierowania reagowaniem kryzysowym resortu obrony narodowej (rys. 7) stanowi integralną część Narodowego Systemu Pogotowia Obronnego i Systemu Pogotowia NATO.

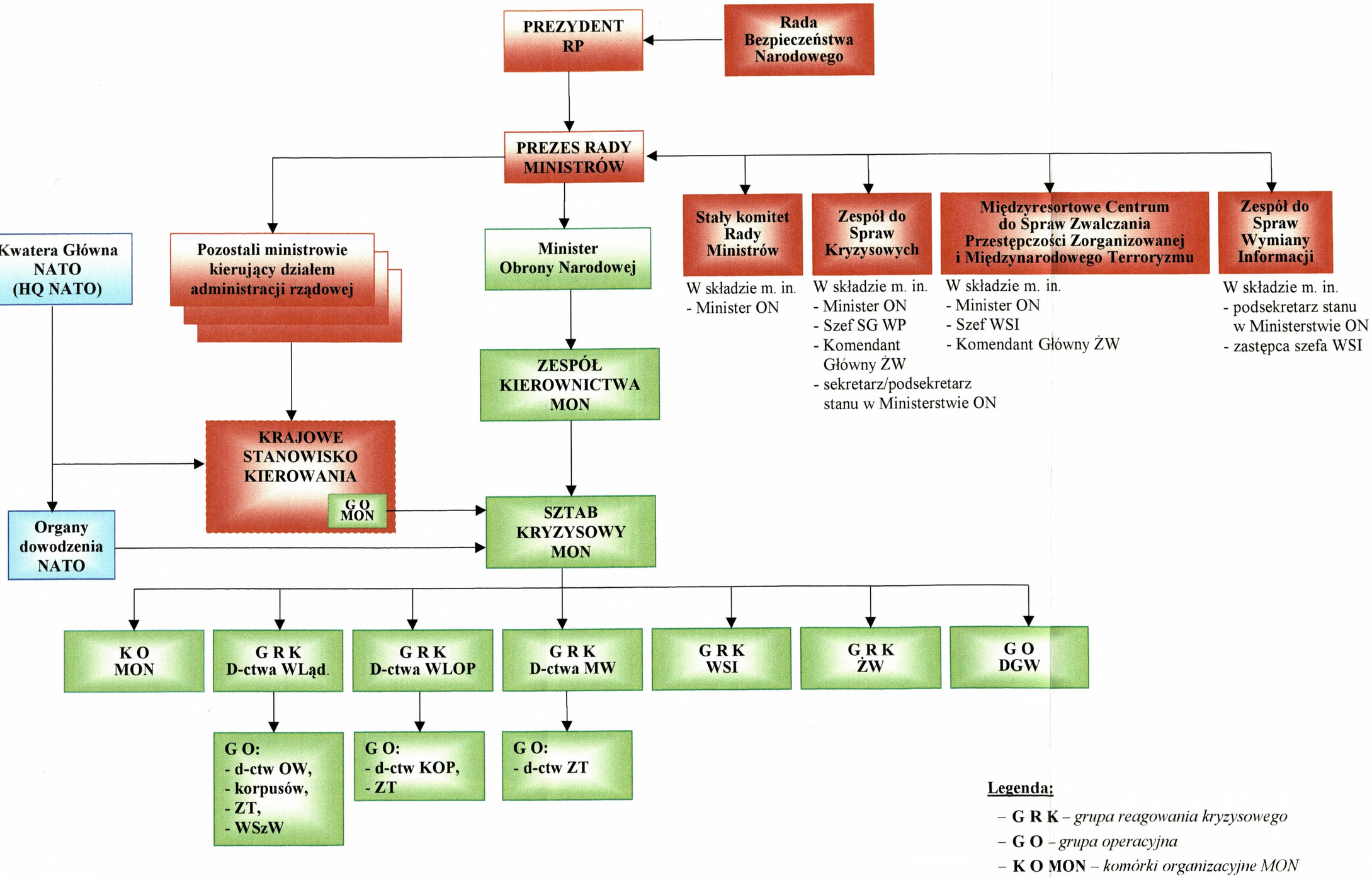
W jego skład wchodzą:

- Sztab Kryzysowy MON,
- grupy reagowania kryzysowego rodzajów Sił Zbrojnych RP,
- grupa reagowania kryzysowego Wojskowych Służb Informacyjnych,
- grupa reagowania kryzysowego Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej,
- grupy operacyjne: dowództw okręgów wojskowych, Dowództwa Garnizonu Warszawa, korpusów, dowództw związków taktycznych oraz wojewódzkich sztabów wojskowych.

Rozwiązywaniem sytuacji kryzysowych przy współudziale Zespołu Kierownictwa MON kieruje Minister Obrony Narodowej. W sytuacji narastania kryzysu – w celu wsparcia procesu decyzyjnego Ministra – uruchamia się Sztab Kryzysowy MON, za którego przygotowanie, rozwinięcie i działanie odpowiada szef Sztabu Generalnego WP.

Do zadań Sztabu Kryzysowego MON należy m. in.:

- monitorowanie i ocena zagrożeń, a także informowanie Ministra Obrony Narodowej o występujących zagrożeniach, a także przygotowywanie i przedstawianie propozycji rozwiązań w zaistniałej sytuacji kryzysowej,
- utrzymywanie współpracy z krajowymi i międzynarodowymi organami (instytucjami) zaangażowanymi w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych,



Rys. 7. Usytuowanie elementów reagowania kryzysowego resortu obrony narodowej w strukturze narodowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym
Źródło: opracowanie własne.

– przygotowywanie sprawozdań z działalności Sztabu i materiałów informacyjnych na potrzeby Kierownictwa resortu oraz dla środków masowego przekazu.

Podstawę rozwijania Sztabu Kryzysowego MON stanowi decyzja Ministra Obrony Narodowej.

Dla zapewnienia realizacji zadań w ramach reagowania kryzysowego oraz określenia stopnia rozwinięcia elementów Sztabu Kryzysowego MON wprowadzono – stosownie do istniejącego stopnia natężenia sytuacji kryzysowej – odpowiednie stany gotowości kryzysowej.

Szczególną rolę w resortowym Systemie Kierowania Reagowaniem Kryzysowym odgrywa Dyżurna Służba Operacyjna Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej[130]. Jest ona nadrzędnym ogniwem w zakresie alarmowania w odniesieniu do wszystkich służb operacyjnych i dyżurnych w resorcie obrony narodowej i spełnia m. in. następujące role w zakresie reagowania kryzysowego:

– jest organem zapewniającym bieżące funkcjonowanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym MON. W sytuacji wystąpienia kryzysu (w czasie pokoju i w fazie przedkryzysowej) pełni funkcję organu inicjującego rozwinięcie Sztabu Kryzysowego MON,
– jest ośrodkiem monitoringu i oceny możliwości użycia wybranych jednostek w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych, monitorowania ich stanu gotowości oraz niezbędnych przedsięwzięć wynikających z NATO-wskiego systemu pogotowia.

Zasadniczym celem pracy Sztabu jest rozwiązywanie problemów związanych z zaistniałą sytuacją kryzysową, przekazywanych przez Ministra Obrony Narodowej w formie zadań (poleceń, wytycznych). Szef Sztabu Kryzysowego MON dokonuje analizy zadania (problemu) i precyzuje zadania szczegółowe dla poszczególnych komórek wewnętrznych Sztabu, które opracowują harmonogramy pracy określające rodzaj zadania, niezbędne czynności do wykonania, terminy oraz wykonawców (współwykonawców), a także inne dane niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu.

W Sztabie Kryzysowym MON wykorzystywane są plany reagowania kryzysowego, opracowane dla poszczególnych rodzajów zagrożeń. Propozycja rozwiązania sytuacji kryzy-

---

[130] J. Ficerman, J. Węcławek, *Dyżurna służby operacyjne w systemie reagowania kryzysowego Sił Zbrojnych RP*, „Przegląd Wojsk Lądowych", 2003, Nr 5, s. 67 - 71.

sowej oraz projekty odpowiednich dokumentów decyzyjnych w tej sprawie szef Sztabu Kryzysowego MON przedstawia Ministrowi Obrony Narodowej do akceptacji. Zgodnie z rozstrzygnięciami przyjętymi przez Ministra, personel Sztabu Kryzysowego MON opracowuje i rozsyła odpowiednie dokumenty rozkazodawcze oraz nadzoruje i koordynuje realizację działań przez komórki organizacyjne Ministerstwa i dowództwa rodzajów Sił Zbrojnych RP. Niezależnie od dokumentów rozkazodawczych, w Sztabie Kryzysowym MON opracowywane są meldunki sytuacyjne, które przesyłane są do Krajowego Centrum Reagowania Kryzysowego, Ministra Obrony Narodowej oraz szefa Sztabu Generalnego WP.

Problematyka reagowania kryzysowego w resorcie obrony narodowej została odzwierciedlone w dokumentach organizacyjnych, określających właściwości komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej i dowództw rodzajów Sił Zbrojnych RP.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej[131], komórką organizacyjną właściwą w zakresie kierowania problematyką reagowania kryzysowego w resorcie jest Generalny Zarząd Operacyjny–P3. Komórka ta jest właściwa w zakresie:

- planowania rozwinięcia, użycia i zabezpieczenia Sił Zbrojnych RP w czasie kryzysu, jak również współpracy z dowództwami i agendami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w zakresie m. in. użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych,
- utrzymywania zdolności Sztabu Kryzysowego MON do rozwinięcia i wsparcia procesu decyzyjnego kierownictwa resortu w zakresie wypracowywania decyzji o użyciu sił i środków Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych,
- opracowywania zasad i procedur funkcjonowania elementów Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym w resorcie.

Wśród pozostałych komórek organizacyjnych Ministerstwa, realizujących zadania w zakresie reagowania kryzysowego należy wskazać:

- Departament Polityki Obronnej, który we współdziałaniu z pozamilitarnymi ogniwami obronnymi planuje, przygotowuje oraz prowadzi ćwiczenia i tre-

---

[131] *„Regulamin organizacyjny Ministerstwa Obrony Narodowej"* stanowi załącznik do *zarządzenia Nr 5/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON Nr 3, poz. 20)*,

ningi dla najwyższych organów władzy i administracji publicznej w zakresie reagowania kryzysowego, jak również koordynuje ich udział w sojuszniczych i międzynarodowych ćwiczeniach w tym zakresie,

- Generalny Zarząd Rozpoznania Wojskowego–P2, odpowiedzialny m. in. za identyfikowanie i monitorowanie zjawisk mogących stanowić źródło zagrożeń militarnych,
- Generalny Zarząd Logistyki–P4, odpowiedzialny za wypracowanie koncepcji wsparcia logistycznego oraz zasad kierowania i dowodzenia wsparciem logistycznym Sił Zbrojnych RP w czasie kryzysu, jak również koncepcji kierowania i kontroli ruchu wojsk, a także uruchamianie Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk w czasie kryzysu,
- Generalny Zarząd Planowania Strategicznego–P5, realizujący zadania w zakresie gromadzenia informacji oraz prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz kształtowania warunków bezpieczeństwa państwa, dotyczących problematyki militarnej,
- Generalny Zarząd Dowodzenia i Łączności–P6, realizujący zadania w zakresie organizacji systemu łączności i informatyki,
- Generalny Zarząd Wsparcia–P7, odpowiedzialny m. in. za wypracowywanie zasad użycia wojsk obrony terytorialnej, inżynieryjnych i chemicznych jak również uczestniczący w wypracowywaniu koncepcji i zasad użycia sił ratowniczych wydzielanych ze składu tych wojsk,
- Zarząd Wojskowej Służby Zdrowia, odpowiedzialny m. in. za opracowywanie norm i zasad zabezpieczenia medycznego Sił Zbrojnych RP oraz polskich kontyngentów (jednostek) wojskowych, realizujących zadania poza granicami państwa, a także przedstawianie propozycji organizacji systemu medycznego zabezpieczenia oraz zasad kierowania i dowodzenia systemem medycznego zabezpieczenia Sił Zbrojnych RP w czasie kryzysu.

Przeprowadzone badania dokumentów organizacyjno-kompetencyjnych, określających funkcjonowanie Ministerstwa, pozwalają stwierdzić, że zadania komórek or-

ganizacyjnych Ministerstwa w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe są określone w znacznej mierze właściwie[132].

Wątpliwości budzi natomiast brak stale funkcjonującej komórki organizacyjnej Ministerstwa właściwej w zakresie dokonywania szeroko rozumianej analizy bezpieczeństwa Polski, obejmującej m. in. gromadzenie niezbędnych informacji w zakresie rozwoju sytuacji międzynarodowej, dokonywanie ich analiz, oceniania i prognozowania rozwoju sytuacji międzynarodowej w aspekcie zewnętrznego bezpieczeństwa Polski, w tym odnoszącego się do konfliktów i sytuacji kryzysowych w rejonach międzynarodowych operacji pokojowych z udziałem Sił Zbrojnych RP, a także formułowanie wniosków w tym zakresie.

Z uwagi na to, że system kierowania reagowaniem kryzysowym powinien zapewniać płynne przejście do wojennego systemu dowodzenia (WSyD), w opracowaniu zasad funkcjonowania elementów systemu kierowania reagowaniem kryzysowym powinien uczestniczyć Generalny Zarząd Łączności i Informatyki–P6.

3.6. Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych w NATO

Zmiana sytuacji międzynarodowej w latach 80-tych oraz zmiany charakteru zagrożeń występujących na świecie, doprowadziły w konsekwencji do zmiany sposobu widzenia problematyki bezpieczeństwa, także przez Sojusz Północnoatlantycki. Zgodnie z filozofią NATO oraz koncepcją strategiczną przyjętą na posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie w dniach 23 i 24 kwietnia 1999 r., bezpieczeństwo obejmuje nie tylko komponenty militarne i nie tylko przygotowania obronne do wojny. W dokumencie tym zaprezentowano nowe (szersze) podejście do sprawy bezpieczeństwa w XXI wieku zwracając szczególną uwagę m. in. na czynniki polityczne, ekonomiczne, społeczne, ochrony środowiska. Scharakteryzowano również zagrożenia oraz zadania dla sił zbrojnych, wskazując na potrzebę przygotowań do działań odmiennych od klasycznej wojny – m. in. do działań w obliczu występowania kryzysu.

W nomenklaturze NATO pod pojęciem kryzysu[133] rozumie się *„sytuację krajową lub międzynarodową, w której istnieje zagrożenie dla istotnych priorytetów, interesów lub celów zaangażowanych stron”,* ale także *„zestaw gwałtownych i nieuniknio-*

---

[132] Rozwinięcie zadań komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej, określonych w regulaminie organizacyjnym MON, ujmują szczegółowe zakresy działania odpowiednich komórek organizacyjnych Ministerstwa.
[133] J. Gołębiewski, *Dlaczego zarządzanie kryzysowe ?*, „Przegląd Obrony Cywilnej”, 2002, Nr 4, s. 16.

nych zdarzeń, które powodują wzrastający wpływ sił destabilizujących w ogólnym systemie na poziomie powyżej normy akceptowanej (standardowej), z narastającym prawdopodobieństwem wystąpienia przemocy".

Odnosi się to zarówno do napięć międzynarodowych czy etnicznych jak i powodzi, suszy, trzęsienia ziemi i każdego zdarzenia powodowanego siłami natury lub działalnością człowieka, które wystąpi nagle ze znaczną siłą, zagraża życiu, zdrowiu, mieniu lub środowisku i wymaga uruchomienia specjalnych sił i procedur.

Według NATO, kryzys, żeby został za takowy uznany, musi wyczerpywać kilka charakterystycznych parametrów typowych dla tej sytuacji, mianowicie[134]:

- musi stwarzać realne lub wiarygodne zagrożenie,
- musi być w odpowiedniej skali i wymagać podejmowania szybkich decyzji,
- występuje nagle (zaskoczenie) i w zasadzie jest nieprzewidywalny,
- występuje presja i deficyt czasu,
- niepewny rozwój sytuacji, brak pewności w zakresie sposobów i metod reagowania,
- musi wystąpić eskalacja zdarzeń.

Rozwiązywanie sytuacji kryzysowych wg zasad przyjętych w NATO opiera się na trzech wspierających się wzajemnie elementach, mianowicie[135]:

- dialogu,
- współpracy z innymi krajami,
- utrzymaniu przez Sojusz potencjału kolektywnej obrony.

Wszystkie te elementy mają zapewnić, realizację podstawowego celu strategii reagowania kryzysowego, jakim jest szybkie i definitywne rozwiązywanie pojawiających się konfliktów, wygaszanie kryzysów i niedopuszczenie do przerodzenia się ich w bezpośrednie zagrożenie wojenne.

W nomenklaturze Sojuszu Północnoatlantyckiego zarządzanie kryzysowe[136] *(Crisis Management)* oznacza *„skoordynowane działanie w celu rozładowania trudnej*

---

[134] Tamże, s. 16.
[135] Wg *„NATO – Vademecum"*, Bellona, Warszawa 1999, s. 150.
[136] J. Gołębiewski, *Dlaczego zarządzanie kryzysowe ?*, „Przegląd Obrony Cywilnej", 2002, Nr 4, s. 17.

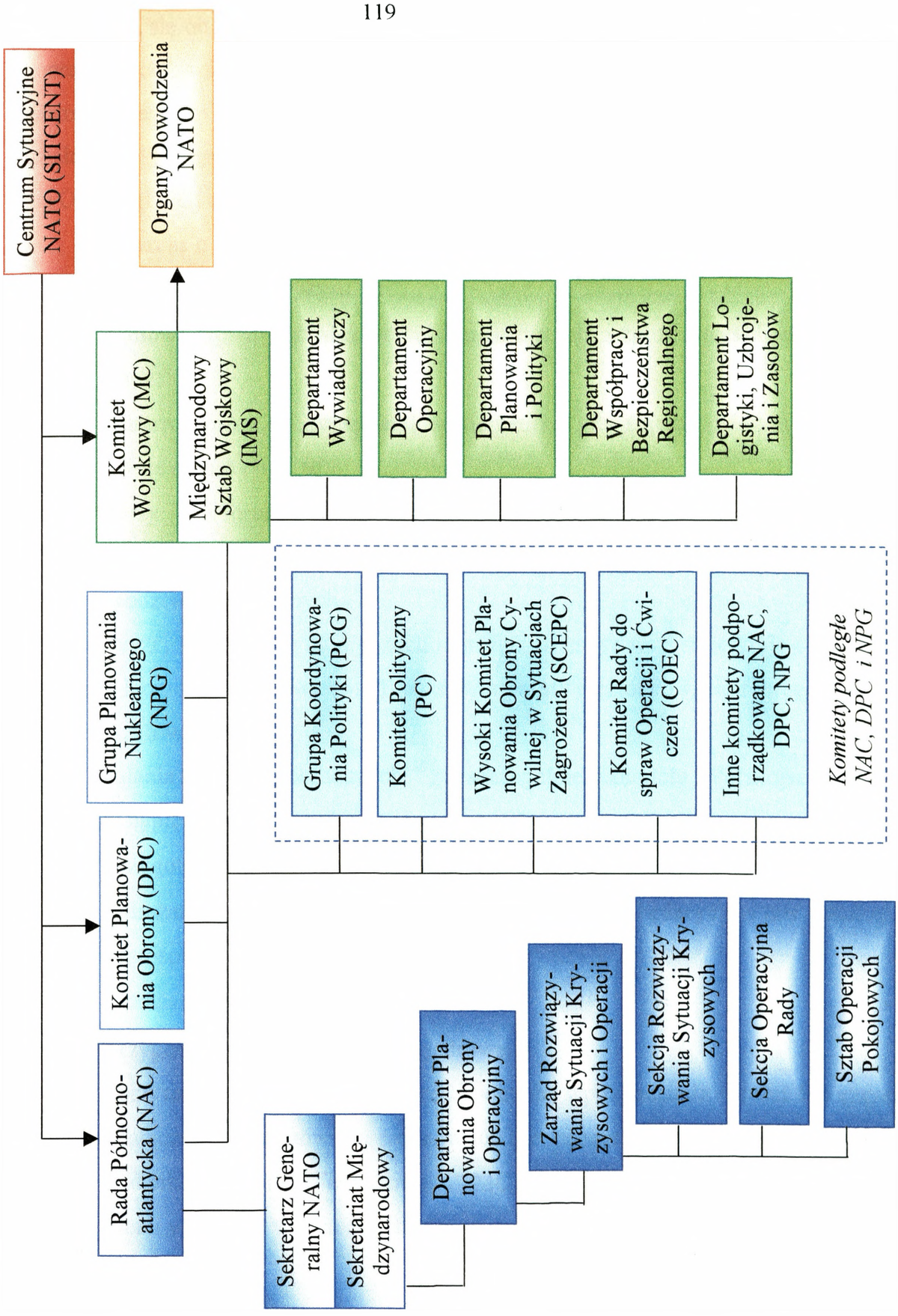
sytuacji, zapobieżenia jej eskalacji oraz przejęcia kontroli nad rozwojem sytuacji i sterowanie ją zgodnie z przyjętą koncepcją" i jest traktowane jako zadanie polityczne.

Kluczową rolę w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych odgrywają konsultacje pomiędzy państwami członkowskimi NATO i nabierają one szczególnego znaczenia w czasie napięć i kryzysów. Kolektywny charakter podejmowania decyzji opiera się na zasadzie konsensusu (jednomyślności), wypracowanego przez wszystkich członków Sojuszu, reprezentowanych przez ambasadorów posiadających pełnomocnictwo do prezentowania stanowiska rządu reprezentowanego państwa (Załącznik 8). Mechanizm ten wpływa niekorzystnie na czas wypracowania decyzji oraz wymaga odpowiednich procedur konsultacji polityczno-wojskowych. W takich sytuacjach szybkie podejmowanie decyzji – opartych na zasadzie konsensusu w odniesieniu do środków politycznych, wojskowych i obrony cywilnej – uzależnione jest od natychmiastowych i ciągłych konsultacji pomiędzy rządami państw członkowskich Sojuszu.

Główne organy NATO powołane do prowadzenia intensywnych konsultacji w obliczu kryzysu[137] (rys. 8), to Rada Północnoatlantycka *(North Atlantic Council – NAC)* i Komitet Planowania Obrony *(Defence Planning Committee – DPC)*, wspierane przez Grupę Koordynowania Polityki *(Policy Co-ordination Group – PCG)*, Komitet Wojskowy *(Military Committee – MC)* Wysoki Komi tet Planowania Obrony Cywilnej w Sytuacji Zagrożenia *(Senior Civil Emergency Planning Committee – SCEPC)*, Komitet Polityczny *(Political Committee – PC)* oraz Komitet Rady ds. Operacji i Ćwiczeń *(Council Operations and Exercise Committee – COEC)*, a także inne komórki w zależności od charakteru występującej sytuacji kryzysowej. Prace Rady Północnoatlantyckiej oraz podległych jej komitetów wspiera także Sekretariat Międzynarodowy, funkcjonujący jako doradczy sztab polityczny i operacyjny, pracujący stale nad różnymi zagadnieniami istotnymi dla Sojuszu oraz państw partnerskich, w tym problemami zagrożeń kryzysowych.

---

[137] „*NATO – Vademecum*", Bellona, Warszawa 1999, s. 150.



Rys. 8. Ogniwa systemu kierowania w sytuacjach kryzysowych w NATO
Źródło: opracowanie własne.

Składa się on m. in. z Gabinetu Sekretarza Generalnego oraz pięciu departamentów „operacyjnych", wśród których jest Departament Planowania Obrony i Operacyjny, który siłami podległego Zarządu Rozwiązywania Sytuacji Kryzysowych i Operacji, wspiera działania Sekretarza Generalnego, Rady Północnoatlantyckiej (NAC) i Komitetu Planowania Obrony (DPC) w kwestii rozwiązywania sytuacji kryzysowych przez NATO.

W oparciu o przyjęte zasady Rada Północnoatlantycka (NAC) pełni trzy szczególne funkcje w okresie kryzysu[138]:

- stanowi główny ośrodek przepływu informacji rozpoznawczych oraz innych danych,
- stanowi forum do konsultacji w momencie, gdy sojusznicy chcą wymienić swoje opinie i poglądy,
- służy jako forum uzgadniania poglądów dotyczących wspólnych decyzji odnośnie planowanych przedsięwzięć oraz dyrektyw do ich realizacji dla dowództw strategicznych.

W wyżej wymienionych organach reprezentowane są wszystkie kraje członkowskie oraz Komitet Wojskowy (MC), w którym państwa członkowskie reprezentowane są przez szefów sztabów.

Działania organów doradczych[139], a szczególnie Komitetu Wojskowego (MC) w okresie napięcia i kryzysu obejmuje:

- przygotowanie do użycia sił zbrojnych,
- wdrażanie środków systemu bezpieczeństwa NATO będących w tzw. katalogu zastosowań wojskowych,
- wdrażanie planów,
- przygotowanie do użycia broni jądrowej.

W toku narastania kryzysu występuje potrzeba wprowadzenia całości lub części planów (Załącznik 8), jak również środków lub komponentów, które pochodzą z wielu źródeł. Zadaniem Komitetu Wojskowego (MC) na tym etapie konieczna jest ocena tych potrzeb i wymagań w celu określenia:

---

[138] Tamże, s. 35.
[139] Tamże, s. 234.

- czy są one właściwe z wojskowego punktu widzenia ?
- czy i jakie będą konsekwencje ich wdrożenia ?
- czy określone są alternatywne rozwiązania i czy uzyskały one akceptację wszystkich szefów obrony przed przedstawieniem do zatwierdzenia w Radzie Północnoatlantyckiej ?

W okresie napięcia i kryzysu dodatkowym obowiązkiem Komitetu Wojskowego (MC) jest:

- wypracowanie strategicznych dyrektyw *(Wytyczne Rady Północnoatlantyckiej)* dla Wyższego Dowództwa NATO *(Major NATO Command – MNC)*,
- udzielanie porad Radzie Północnoatlantyckiej w zakresie wykorzystania środków militarnych.

Do realizacji zadań w zakresie reagowania kryzysowego, z wykorzystaniem komponentu militarnego, szczególną rolę odgrywa Międzynarodowy Sztab Wojskowy (IMS)[140] który, w poszczególnych stopniach zarządzania jest wspierany przez podległe komórki, których obsada personalna opiera się na strukturach okresu pokojowego[141] m. in. przez:

- komórkę rozpoznawcza – wydzielaną z Departamentu Wywiadu, realizującą zadania z zakresu oceny sytuacji na podstawie otrzymywanych informacji wywiadowczych,
- komórkę briefingowo-wojskową – wydzielaną z Departamentu Operacyjnego, realizującą zadania w zakresie oceny położenia wojsk i opracowania planów operacji NATO,
- grupę ds. opracowywania wojskowej oceny położenia wojsk, która bazując na danych wywiadowczych oraz położeniu sił NATO, przygotowuje codziennie informacje o położeniu stron,
- grupę ds. analiz strategicznych – wydzielaną z Departamentu Planów i Polityki,

---

[140] Tamże, s. 239.
[141] E. Jendraszczak, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych w NATO*, „Myśl Wojskowa", 1998, Nr 3, s. 136 - 137.

- grupę ostrzegawczo-prewencyjną (z Sekretariatu IMS) – jako wojskowy komponent grupy polityki koordynacyjnej koncentruje się na monitorowaniu położenia i potrzebach zastosowania środków zapobiegawczych będących w dyspozycji Kwatery Głównej NATO,
- grupę koordynacyjno-wykonawczą – odpowiedzialną za przygotowanie programów i tematyki wszelkich spotkań Komitetu Wojskowego (MC),
- komórki: logistyczne, systemu łączności i informacji oraz publicznej informacji, tworzone w Centrum Sytuacyjnym (SITCENT).

Ponadto Międzynarodowy Sztab Wojskowy (IMS) kieruje swoich przedstawicieli w celu wsparcia innych komitetów pracujących na rzecz Rady Północnoatlantyckiej (NAC) podczas kryzysu. Obowiązkiem ww. przedstawicieli Międzynarodowego Sztabu Wojskowego (IMS) jest dostarczanie szczegółowych danych o sytuacji wojskowej na obszarze objętym kryzysem, a także udzielanie informacji niezbędnych do wypracowania decyzji przez Komitet Wojskowy (MC).

Sposoby postępowania w sytuacjach kryzysowych, procedury i uzgodnienia (Załącznik 8), a także przygotowanie i prowadzenie ćwiczeń doskonalących postępowanie w sytuacjach kryzysowych, koordynuje Komitet Rady do Spraw Operacji i Ćwiczeń *(Council Operations and Exercise Committee – COEC)*, który uzgadnia także z państwami partnerskimi działania podejmowane w ramach rozwiązywania sytuacji kryzysowych[142].

Wytyczne kierowniczych czynników politycznych, dotyczące działań antykryzysowych, są przekładane na bardziej szczegółowe dyrektywy strategiczno-operacyjne przez Komitet Wojskowy (MC), a następnie przekazywane do dowództwa strategicznego odpowiedzialnego za przeprowadzenie operacji antykryzysowej.

Wszystkie siły NATO rozmieszczone w rejonie objętym kryzysem muszą opierać się na tzw. twardych zasadach stosowania siły, dostosowanych do ich zadań. Określają one jakiego typu działania mogą być przez dowódców NATO zastosowane podczas wykonywania konkretnych zadań, które są opracowywane dla każdego rodzaju sił zbrojnych.

---

[142] *„NATO – Vademecum"*, Bellona, Warszawa 1999, s. 150.

Przedstawione procedury pracy organów NATO, zajmujących się zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych, zostały stworzone początkowo na potrzeby przeciwdziałania kryzysom zagrażającym bezpieczeństwu NATO, a więc takich, które mogłyby przekształcić się w zbrojną napaść na terytorium państwa członkowskiego Sojuszu – tzw. kryzysom artykułu 5 – w nawiązaniu do treści zawartej w artykule 5 Traktatu Północnoatlantyckiego.

3.7. Organizacja reagowania kryzysowego we Francji i w Kanadzie

Organizacja zarządzania w sytuacjach kryzysowych w państwach zachodniego systemu demokratycznego przedstawia się różnorodnie. Systemy zarządzania w sytuacjach kryzysowych pomimo uwzględnienia w nich elementów o narodowym charakterze wykazują wiele wspólnych cech m. in.:

- stosowania podobnej interpretacji problemu organizacji zarządzania w sytuacjach kryzysowych, wynikającej z powiązań sojuszniczych,
- wyróżnienia dwóch rodzajów sytuacji kryzysowych: kryzysy o charakterze niemilitarnym i militarnym,
- szczegółowe określenie kompetencji decydentów na poszczególnych szczeblach zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Pomimo wspólnych elementów w narodowych systemach nie możemy stwierdzić ich pełnej kompatybilności. Powodem takiego stanu rzeczy są przede wszystkim: narodowe – specyficzne dla każdego kraju – systemy prawne, położenie geograficzne państwa, tradycje narodowe. Specjaliści w dziedzinie zarządzania w sytuacjach kryzysowych za najbardziej sprawne, przejrzyste i precyzyjne uznają rozwiązania stosowane w Kanadzie, Wielkiej Brytanii i Francji[143].

Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych we Francji[144] opiera się na scentralizowanym systemie decyzyjnym, zapewniającym wysoką szybkości działania. Francja od wielu lat posiada odpowiednio przygotowane siły i środki zdolne do wykrywania, przewidywania, kierowania oraz w każdych okolicznościach reagowania – szybko i precyzyjnie – na zaistniałe sytuacje kryzysowe.

---

[143] W. Kitler, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie. Studium*, Wyd. AON, Warszawa 2000, s. 56.
[144] Opracowano na podstawie „*Compedium. National crisis management. Structures and procedures*".

W celu przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, we Francji stosowana jest zasada jednoczesnego i skoordynowanego użycie środków o charakterze:

- niemilitarnym – działania dyplomatyczne, finansowe, pomoc humanitarna – realizowane przez państwowe i pozarządowe organizacje,
- militarnym (ewentualnie) – wymuszających pokój, odstraszających (utrzymujących pokój).

W przypadku pojawienia się symptomów sytuacji kryzysowej zagrażającej interesom Francji, szczególnie:

- w rejonach, gdzie przebywają obywatele Francji,
- w strefach, gdzie Francja ma swoje interesy ekonomiczne,
- tam, gdzie działania dyplomatyczne podtrzymują procesy pokojowe i przemiany w kierunku państwa prawa,
- tam, gdzie występują wielkie katastrofy: wojenne, wypadki, klęski, epidemie,

są one natychmiast analizowane przez ekspertów: Prezydenta Francji, Premiera Francji, w Ministerstwie Obrony, w innych zaangażowanych ministerstwach oraz w Sztabie Armii, a także w Dyrekcji Rozpoznania Wojskowego – według swoich właściwości.

Szef Sztabu Sił Zbrojnych Francji, konstytucyjnie będący jednocześnie:

- doradcą militarnym rządu (z tego tytułu uczestniczy w państwowych instytucjach decyzyjnych),
- osobą odpowiedzialną za kierowanie operacjami militarnymi,

dokonuje oceny sytuacji militarnej, która jest punktem wyjścia do głębszej orientacji i przedstawienia propozycji działania, którą wypracowuje zastępca szefa Sztabu Sił Zbrojnych Francji ds. Operacyjnych we współdziałaniu z Ogólnowojskowym Centrum Operacyjnym, Sztabem Ogólnowojskowym ds. Planowania Operacyjnego oraz w razie potrzeby z Dyrekcją Rozpoznania Wojskowego. W czasie posiedzeń międzyresortowej grupy kryzysowej, gdzie reprezentowani są wszyscy (główni) przedstawiciele rządu Francji, przedstawiana jest globalna ocena sytuacji oraz propozycja działania. Propozycja ta jest analizowana w czasie posiedzenia międzyresortowego komitetu kryzysowego, któremu przewodniczy szef Sztabu Sił Zbrojnych Francji i w razie potrzeby podlega modyfikacji.

Do grupy kryzysowej kierowane są również decyzje, podejmowane przez Premiera oraz propozycje rządu, które są przygotowywane oraz przedstawiane do wglądu Prezy-

dentowi Republiki, który w czasie posiedzenia komitetu kryzysowego, może podjąć decyzję o użyciu sił zbrojnych do przeciwdziałania zaistniałej sytuacji kryzysowej.

Francja – stosownie do przyjętych zasad funkcjonowania narodowej demokracji – większą wagę przywiązuje do działań antykryzysowych o charakterze mediacyjnym (politycznych) nad działaniami militarnymi. Niemniej jednak użycie sił zbrojnych może nastąpić, gdy członkowie komitetu antykryzysowego wyrażą pozytywną opinię o ich użyciu tzn. są one niezbędne do rozwiązania istniejącej sytuacji. Decyzja o zaangażowaniu sił zbrojnych jest przekazywana przez szefa Sztabu Sił Zbrojnych Francji do Centrum Operacji Ogólnowojskowych, które opracowuje przebieg operacji i rozwinięcia sił, zgodnie z decyzją szefa Sztabu. Centrum Operacji Ogólnowojskowych przejmuje kierowanie operacją antykryzysową po przeprowadzeniu oceny sytuacji. Przedstawiony proces decyzji przeciwdziałania kryzysowego jest realizowany również podczas udziału Francji w międzynarodowych operacjach antykryzysowych.

Praktyczna realizacja podjętych decyzji (w przypadku akceptacji użycia sił zbrojnych) to zadanie szeroko rozumianego aparatu militarnego, w tym systemu dowodzenia siłami zbrojnymi. Dowodzenie operacyjne na szczeblu strategicznym wszystkimi francuskimi formacjami militarnymi zaangażowanymi w operacji antykryzysowej realizuje szef Sztabu Sił Zbrojnych Francji, przy pomocy Centrum Operacji Ogólnowojskowych, funkcjonującym w Paryżu od 1 września 1995 r., które w okresie:

- poprzedzającym kryzys – zbiera informacje z rejonów, gdzie Francja posiada swoje interesy, analizuje je pod kątem wykrycia symptomów świadczących o możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej,
- pomiędzy kolejnymi kryzysami – prowadzi niezbędne analizy sytuacji i prace planistyczne,
- występowania kryzysu – jest odpowiedzialne za dokładną ocenę sytuacji w rejonie wystąpienia kryzysu, kierowanie operacjami militarnymi oraz w sytuacjach ekstremalnych (niezbędnej konieczności) koordynuje zabezpieczenie logistyczne i transportowe operacji.

Realizując swoje zadania Centrum jest wspierane przez:

- Dyrekcję Rozpoznania Wojskowego, odpowiedzialną za zbieranie informacji,
- Sztab Ogólnowojskowy ds. Planowania Operacyjnego.

W celu przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym poza terytorium Francji wykorzystywane są:

- siły zbrojne bazujące w rejonie wystąpienia sytuacji kryzysowej (jako element zasadniczy), które mogą być uzupełniane jednostkami z terytorium Francji. W niektórych wypadkach siły zbrojne są już rozmieszczone w departamentach lub terytoriach zamorskich Francji, jak również w niektórych państwach afrykańskich, aprobujących obecność militarną Francji na swoim terytorium. Jednostki te, dysponując określonym zasobem logistycznym i taborem transportowym, zaaklimatyzowane i wytrenowane w warunkach lokalnych, mogą być użyte w bardzo krótkim czasie do operacji antykryzysowej. Ich szybkie działanie powinno pozwolić na stłumienie kryzysu w zarodku, zanim sytuacja wymknie się on spod kontroli,
- wydzielone jednostki sił zbrojnych Francji pozostające w gotowości do użycia w akcjach antykryzysowych: kompanie, grupy powietrzno-morskie (desant morski), siły rozmieszczone na lotniskowcach.

System reagowania kryzysowego Francji – funkcjonujący od 1993 r. – zdaniem Francuzów jest dobrze ukształtowany i sprawnie funkcjonujący. Jest on dobrze umocowany w prawie francuskim i powiązany z możliwościami Sił Zbrojnych Francji, pozwala na skuteczne i szybkie przeciwstawianie się kryzysom zagrażającym interesom Francji jak i społeczności międzynarodowej.

Kanada[145] – jest państwem federalnym, składającym się z 10 prowincji i dwóch terytoriów, na szczeblu lokalnym funkcjonuje około 5000 samorządów.

Władze Kanady poszukiwały najlepszych rozwiązań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa. Powołana w 1948 r. – w strukturze Ministerstwa Obrony Narodowej – obrona cywilna, na przestrzeni minionych lat podlegała zmianom organizacyjnym, by w 1986 r. przyjąć nazwę Gotowość Kryzysowa Kanady – jako komórka organizacyjna Ministerstwa Obrony Narodowej.

Komórka ta dysponując Centrum Koordynacji Działań Kryzysowych zbiera meldunki i sprawozdania od personelu zarządzania kryzysowego prowincji i regionalnych dyrektorów EPC, które wykorzystywane są do opracowania cyklicznych raportów

---

[145] Opracowano na podstawie: materiałów z Konferencji Polsko-Kanadyjskiej „*Administracja wobec sytuacji kryzysowych*" oraz artykułu J. Gołębiewskiego, *Gotowość kryzysowa Kanady*, „Myśl Wojskowa", 2002, Nr 4.

przesyłanych ministrowi odpowiedzialnemu za gotowość kryzysową, Urzędowi Tajnej Rady i kluczowym urzędom federalnym w sprawie stanu gotowości kryzysowej. Gotowość Kryzysowa Kanady (EPC) zapewnia personel zespołom kryzysowym, gdy reagowanie odbywa się z rozszerzonym udziałem rządu, a także zapewnia wsparcie personalne ministrowi odpowiedzialnemu za gotowość kryzysową w zakresie jego udziału w pracach tych zespołów oraz w razie konieczności rozwija zespoły koordynujące i Rządowe Centrum Koordynacji Działań Kryzysowych.

Każda sytuacja kryzysowa niesie jednak pewien margines niepewności i rząd monitoruje sytuację, aby w stosownej chwili wkroczyć do akcji – daje to możliwość utrzymania kontroli nad rozwojem sytuacji i skuteczności reagowania. W razie konieczności wyznaczenia ministerstwa i ministra wiodącego (w zależności od charakteru sytuacji kryzysowej), Rządowe Centrum udostępnia swoje wyposażenie temu ministerstwu i ministrowi oraz organizuje jego funkcjonowanie. Rządowe Centrum może spełniać także rolę pomocniczą lub wspierającą inne centrum realizujące zadania szczególne (np. podczas wojny), gdy konieczne jest koordynowanie działań z centrum działań ministerstwa wiodącego (obrony narodowej) z wykorzystaniem własnych specjalistycznych środków.

Głównymi elementami Rządowego Centrum Koordynacji Działań Kryzysowych są:

- Centrum Operacyjne – dyżurując przez całą dobę zapewnia ciągłość obserwacji wydarzeń posiadających znamiona sytuacji kryzysowej będącej w kompetencjach rządu federalnego,
- Centrum Koordynacji Kryzysowej – utrzymywane w stałej gotowości do wykorzystania przez dowolne ministerstwo federalne,
- Centrum Łączności – zabezpiecza pewną i bezpieczną łączność z dowolnymi instytucjami rządowymi i prowincjami,
- Centrum Informacji – zbiera, gromadzi, weryfikuje, analizuje i prezentuje oficjalne dane o stratach i ofiarach z rejonów klęsk i katastrof.

W 1988 r. parlament Kanady przyjmuje dwie ważne ustawy: o zagrożeniach i o gotowości kryzysowej, w których określono pojęcia „zagrożenia" i „kryzysu", a ponadto zdefiniowano i sklasyfikowano na szczeblu federalnym około 60 rodzajów zagrożeń w 10 kategoriach. Są wśród nich takie, które można przewidzieć i przezwyciężyć

z wykorzystaniem normalnych procedur, ale są i takie, które wymagają nadzwyczajnych upoważnień. Najogólniej zagrożenia zostały podzielone na:

- zagrożenia prowincjonalne – występujące w granicach administracyjnych prowincji. Odpowiedzialność za sprostanie im ponosi prowincja lub władza lokalna. Prowincja może wystąpić o pomoc, jeżeli okoliczności uzasadniają konieczność wzmocnienia zdolności reagowania,
- zagrożenia federalne – skutki ich wystąpienia wykraczają poza granice administracyjne prowincji, występują na kanadyjskich wodach terytorialnych lub odnoszą się do terytorium podległego wyłącznie jurysdykcji federalnej oraz majątku, interesów i zasobów naturalnych będących w kompetencji federalnych władz statutowych. Obejmują także zagrożenia występujące na terytorium więcej niż jednej prowincji,
- zagrożenia narodowe – wymagają wprowadzenia stanu zagrożenia (nadzwyczajnego) i obejmują: zagrożenia dla pomyślności społeczeństwa (katastrofy naturalne i przemysłowe), zagrożenia dla porządku publicznego (terroryzm, zamieszki, itp.), zagrożenia międzynarodowe, zagrożenia wojenne (wojnę). Występowanie ich jest bardzo dotkliwe i przewyższa możliwości skutecznego reagowania władz prowincji, a nawet rządu federalnego, funkcjonujących w ramach normalnych procedur. Wymuszają one zazwyczaj podejmowanie skoordynowanych działań wszystkich szczebli sektora publicznego i prywatnego.

Kanadyjczycy mają bardzo pragmatyczne podejście do zagrożeń. Elastyczność a nie przymus – to czynniki decydujące o kierunku koncepcji i organizacji reagowania w konkretnych warunkach. W tym zakresie obowiązują następujące zasady:

- wszystkie zagrożenia są na równi traktowane,
- decentralizacja funkcji planistycznych – każdy minister i szef agencji federalnej obowiązany jest do określenia zagrożeń będących w obszarze jego działalności lub odpowiedzialności resortowej i sporządzenia resortowego planu reagowania oraz jego weryfikacji,
- koordynacja międzyministerialna na etapie planowania i realizacji – wyodrębniono 22 funkcje kryzysowe, za które odpowiada konkretny minister lub szef agencji federalnej. Minister, który w obowiązkach ma spełnianie odpowiedniej

funkcji kryzysowej, występuje w roli ministra wiodącego, a pozostali wspierają jego działania. Wyklucza się w ten sposób nakładanie kompetencji i racjonalizuje wykorzystanie zasobów,

- szerokie konsultacje federalno-prowincjonalne – realizowana w celu integracji wysiłków, przejrzystości ról i zamiarów, eliminowania błędów, kumulowania wysiłków, racjonalnego wykorzystania potencjalnych zdolności kryzysowych, uzyskania jednoznacznej polityki informacyjnej i przygotowania odpowiednich ekspertów.

Kluczową sprawą koordynacji działań kryzysowych na szczeblu federalnym jest ustawowe wskazanie Ministerstwa Obrony Narodowej, jako ministerstwa wiodącego w zakresie gotowości kryzysowej. Minister wiodący odpowiada za realizację polityki kryzysowej w podległej mu funkcji i jest głównym rzecznikiem rządu w tym zakresie. W fazie reagowania odpowiada przed parlamentem za realizację działań i jest upoważniony do prowadzenia konsultacji z władzami prowincji w imieniu gubernatora. W sytuacjach szczególnych (względy merytoryczne, geograficzne, predyspozycje osobowe) premier może wyznaczyć innego ministra niż wiodącego ministerstwa.

Wiodąca rola ministerstwa polega na:

- precyzyjnym sformułowaniu zadań oraz wydaniu prawa resortowego będącego w kompetencjach tego ministra,
- wdrożeniu decyzji rządowych w zakresie nadzorowanej funkcji na etapie planowania,
- realizowaniu decyzji rządowych w fazie reagowania we współpracy z innymi ministrami,
- określaniu ogólnych potrzeb w celu zapewnienia skuteczności reagowania podczas zagrożeń, których nie można przewidzieć.

W następnej kolejności każdemu ministerstwu przyporządkowuje się konkretną funkcję w rozwiązywaniu spraw kryzysowych.

Minister obrony narodowej jest koordynatorem tych działań, a ponadto spełnia wiodącą rolę organizując spotkania i konsultacje we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. Na szczeblu prowincji rolę koordynatora sprawuje specjalistyczna agencja

kryzysowa, natomiast na szczeblu municypalnym zadanie to może być powierzone policji, straży pożarnej czy straży granicznej.

W celu zapewnienia odpowiedniej sprawności działań przewiduje się trzy formy ich koordynowania w fazie reagowania:

- działania rutynowe – realizowane na poziomie prowincji jak i ministerstw federalnych, w granicach określonych prawem w przypadku zagrożeń na poziomie ryzyka standardowego i mają zapewnić zachowanie kontroli nad rozwojem wydarzeń. Główną rolę spełnia agencja Gotowość Kryzysowa Kanady,
- działania koordynowane przez ministra wiodącego – są uruchamiane w przypadku wystąpienia zagrożeń o dużej skali uciążliwości i konieczności użycia znacznych sił oraz wsparcia federalnego. Pracą całego zespołu kryzysowego kieruje wiodący minister z wykorzystaniem głównie własnego urzędu, natomiast agencja Gotowość Kryzysowa Kanady zapewnia pomoc organizacyjną stosownie do zapotrzebowania złożonego przez wiodącego ministra,
- z rozszerzonym zaangażowaniem rządu – uruchamiane w wypadku zagrożeń o bardzo dużej skali, wymagających natychmiastowej reakcji gabinetu lub premiera – niektóre kompetencje kryzysowe przejmuje Biuro Tajnej Rady.

Gdy siły cywilne nie mogą sprostać zadaniu ich działania mogą być wzmacniane przez siły zbrojne, których udział wynika z różnych aktów prawnych, ale podstawowym jest ustawa o obronie narodowej. Siły zbrojne działają na rzecz organizacji cywilnych wyłącznie pod komendą wojskową (właściwego dowódcy obszaru lądowego), który wykonuje zadania w imieniu szefa Sztabu Obrony w ścisłej koordynacji z organizacjami cywilnymi.

Kanadyjskie siły zbrojne mogą być wezwane do udzielenia pomocy organizacjom cywilnym w następujących wypadkach:

- na prośbę prowincji – w przypadku wystąpienia lub możliwości wystąpienia zamieszek lub niepokojów, szef Sztabu Obrony jest zobowiązany wydzielić i skierować odpowiednie siły w celu zapanowania nad sytuacją. Kanadyjskie prawo określa odpłatność za wykorzystanie wojska w tych sytuacjach,
- na mocy rozporządzenia Tajnej Rady – w celu udzielenia pomocy służbom penitencjarnym. Zakres zadań określa Tajna Rada na wniosek prokuratora generalnego

lub pełnomocnika rządu do spraw resocjalizacji. Udział wojska jest obligatoryjny, a stopień zaangażowania określa szef Sztabu Obrony,

- na prośbę o pomoc od innych ministrów – na podstawie wniosku kierowanego do ministra obrony narodowej, którego odpowiedź jest fakultatywna i uzależniona jest od akceptacji zadań przewidzianych do realizacji przez siły zbrojne.

Wszelkie działania ministerstwa wiodącego muszą być zgodne z Federalną Polityką Kryzysową i sprowadzają się do dwóch etapów: planowania i realizacji. Etap planowania obejmuje: zapobieganie i przygotowanie, a na etapie realizacji możemy wyróżnić: reagowanie i odbudowę.

Kanada ma opracowane zasady finansowania gotowości kryzysowej. Funkcja kryzysowa Nr 5 pod nazwą *„finansowanie przygotowań i działań kryzysowych"* jest szczegółowo rozpracowana tak, że wszyscy zainteresowani znają zakres odpowiedzialności i kompetencji. Ponadto opracowano zasady gospodarki posiadanymi środkami, które są przemieszczane wraz ze zmianą priorytetów.

Bardzo ważną sprawą jest społeczny odbiór działań antykryzysowych. W tym celu wyznacza się jednego rzecznika prasowego na cały czas sytuacji kryzysowej czy zagrożenia, który uczestniczy w procesach podejmowania decyzji oraz jest jedynym źródłem informacji dla mediów.

3.8. Wnioski

Przeprowadzone badania w ramach przewodu doktorskiego, dotyczące funkcjonowania istniejącego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej, dowiodły iż wykazuje on istotne słabości wpływające na jego sprawność. Fakt ten, a także rosnące wymagania operacyjne, wskazują na potrzebę podjęcia niezwłocznych działań usprawniających. Ich podstawą powinny być następujące wnioski:

1. W dotychczasowych rozwiązaniach brakuje:
   - jednoznacznej, prawnej interpretacji zagrożeń (militarnych i niemilitarnych, a w szczególności sytuacji kryzysowych),
   - strategii działań antykryzysowych oraz jasnych procedur postępowania w sytuacjach kryzysowych, określonych w odpowiednich przepisach prawnych,

- wyraźnie określonych i przygotowanych (pod względem merytorycznym i technicznym) resortowych podmiotów (instytucji), które w ramach działań antykryzysowych powinny odgrywać kluczową (przewodnią) rolę sztabową,
- bieżącej oceny sytuacji międzynarodowej oraz oceny jej wpływu na bezpieczeństwo Polski i rozwój sytuacji międzynarodowej,
- komórki zajmującej się bieżącą wymianą informacji z podmiotami krajowymi i sojusznikami,
- uregulowań prawnych w zakresie organizacji współdziałania elementów podsystemu militarnego i pozamilitarnego w czasie prowadzenia operacji antykryzysowej,
- komórek ds. CIMIC lub stanowisk ds. współpracy cywilno-wojskowej w dowództwach ZT oraz WSzW (WKU),
- sprzężenia resortowego systemu rozpoznania z systemem reagowania kryzysowego.

2. Sytuacja kryzysowa jest procesem, który ma swoje źródło i przyczynę wobec czego możliwe jest jego prognozowanie, rozpoznawanie, identyfikowanie, analizowanie i ocenianie, w celu podjęcia właściwych (skutecznych) działań antykryzysowych.
3. Podstawowego znaczenia dla sprawności działania organizacji (systemu) antykryzysowej nabiera cel, wokół którego koncentrują się działania antykryzysowe. Realność osiągnięcia celu powinna być wystarczająca na tyle, by działania skierowane na jego osiągnięcie mogły być uruchomione.
4. W organizacji działań antykryzysowych naczelną sprawą jest wywieranie wpływu, motywowanie, by osiągnąć cel działania. Drugą ważną funkcją przywództwa jest zapewnienie właściwego klimatu organizacyjnego i podjęcie działań, które umożliwią zaspokojenie licznych potrzeb personelu, głównie tych, które mają wpływ na osiągnięcie celu przez organizację antykryzysową.
5. Rozwiązywanie sytuacji kryzysowych – wg strategii przyjętej przez NATO – opiera się na działaniach prewencyjno-rozjemczych (wykluczających użycie czynnika militarnego), które mają na celu szybkie i definitywne rozwiązanie rodzącego się konfliktu, wygaszenie zaistniałych kryzysów i niedopuszczenie do przerodzenia się ich w bezpośrednie zagrożenie wojenne.

6. Wszystko wskazuje na to, że organizatorem resortowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym powinien być szef Sztabu Generalnego WP.
7. Dotychczasowy system kierowania oparty na instytucji Sztabu Kryzysowego MON, Grupach Reagowania Kryzysowego (RSZ, WSI, ŻW, DGW) i Grupach Operacyjnych (OW, K, ZT, WSzW) wykazuje szereg niedociągnięć (rys. 7). Istnieje potrzeba powołania bardziej sprawnych struktur organizacyjnych (dowództw) i zasad ich funkcjonowania, zapewniających zarówno sprawne ich uruchamianie (uaktywnianie), jak i niezawodne działanie (kierowanie).
8. Działania antykryzysowe w resorcie obrony narodowej powinny być realizowane w trzech etapach obejmujących:
   - planowanie wykorzystania sił i środków resortu do działań antykryzysowych,
   - szkolenie jednostek organizacyjnych przewidzianych do realizacji zadań antykryzysowych,
   - prowadzenie działań antykryzysowych.
9. Podstawą uruchomienia działań antykryzysowych w resorcie – poza regulacjami prawnymi – powinny być niezbędne informacje podlegające weryfikacji przez elementy systemu rozpoznawczego resortu.

Możliwości i sposoby rozwiązywania wymienionych problemów przedstawione zostały w kolejnych rozdziałach niniejszej rozprawy doktorskiej. Przy ich formułowaniu uwzględniono zarówno potrzeby, jak i obowiązujące standardy racjonalności działania – osiągnięto w ten sposób wysoki stopień realności proponowanych rozwiązań.

ROZDZIAŁ 4. PROPOZYCJA ORGANIZACJI I ZASAD FUNKCJONOWANIA SYSTEMU KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM W RESORCIE OBRONY NARODOWEJ

4.1. Przewidywane wykorzystanie sił i środków resortu obrony narodowej w działaniach antykryzysowych

Działania władz państwowych w obliczu kryzysu skupiają się w głównej mierze na jak najszybszym jego opanowaniu lub ograniczeniu jego skutków i przywrócenie stanu poprzedzającego jego wystąpienie. Doświadczenia z minionych sytuacji kryzysowych wskazują, że likwidowanie ich skutków angażowało znaczne siły oraz pochłonęło liczące się środki (nie tylko finansowe), dlatego też najbardziej racjonalnym działaniem państwa wydają się być działania profilaktyczne – zapobiegające niekontrolowanemu rozwojowi sytuacji kryzysowej. W przypadku nieskutecznych działań profilaktycznych, główny wysiłek państwa powinien być skupiony na działaniach antykryzysowych oraz likwidacji skutków jego wystąpienia.

System obronności państwa, będący gwarantem bezpieczeństwa państwa i ochrony ludności, działa w Polsce w rozproszeniu, co jest szczególnie zauważalne w sytuacjach kryzysowych, w likwidacji których istnieje potrzeba połączenia działań różnych podmiotów w jeden układ i pod jednym kierownictwem[146]. Rozwiązania prawno-organizacyjne przyjęte w Polsce w zakresie likwidacji zagrożeń kryzysowych o charakterze niemilitarnym[147], główną rolę powierzają organom sektora cywilnego, natomiast siłom resortu obrony narodowej, przypisują rolę pomocniczą – drugoplanową. Nieprzewidywalny charakter sytuacji kryzysowych, wyrażający się w możliwości ich wystąpienia w dowolnym miejscu i czasie, zmusza organy państwowe do użycia w działaniach antykryzysowych wszystkich dostępnych sił, w tym również podległych Ministrowi Obrony Narodowej.

Z uwagi na trudny do przewidzenia rozwój sytuacji kryzysowej wydaje się, że niezwykle istotne w działaniach antykryzysowych mogą okazać się zawczasu opracowane wielowariantowe plany działania organizacji, które powinny przyczynić się do sprawne-

---

[146] W. Kitler, *Aspekty wojskowego wsparcia władz cywilnych w ochronie ludności*, Zeszyt Naukowy AON, 1998, Nr 2, s. 92.

[147] Zgodnie z: *ustawą z dnia 29 października 2003 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 10, poz. 2036), *ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. Nr 62, poz. 558) oraz *ustawą z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 113, poz. 985)*.

go przeprowadzenia operacji antykryzysowej. Wszechstronny plan działań antykryzysowych, uwzględniający wszelkie aspekty operacji, musi być na tyle elastyczny, aby łatwo można go było przystosować do zmieniających się okoliczności, nieprzewidzianych w opracowanych wariantach.

We współdziałaniu z organem kierującym działaniami antykryzysowymi w sposób efektywny i ekonomiczny powinno odbyć się planowanie użycia niezbędnych sił i środków resortu obrony narodowej, aczkolwiek dopuścić należy także doraźną pomoc jednostek resortu – nie ujętą w opracowanych planach.

W ramach reagowania na zagrożenia kryzysowe przewiduje się, że siły i środki resortu obrony narodowej będą realizowały następujące zasadnicze zadania:

- prowadzenie rozpoznania i ciągłe monitorowanie sytuacji na terenie kraju,
- przeciwdziałanie aktom terroru, a w tym: ochrona obiektów i osób, neutralizacja niebezpiecznych środków, akcje przeszukiwania terenu oraz realizacja zadań kontroli przestrzeni powietrznej w ramach misji „AIR POLICING";
- prowadzenie działań przeciw zorganizowanej przestępczości obejmujących m. in.: przeciwdziałanie penetracji ochranianych obiektów resortu, zapobieganie zaborowi broni, środków bojowych i materiałów wybuchowych, prowadzenie akcji przeszukiwania terenu oraz akcji blokująco-izolujących,
- zapobieganie i likwidacja skutków klęsk żywiołowych będących rezultatem: pożarów przestrzennych, powodzi i zatorów lodowych, tąpnięć i osunięć ziemi oraz huraganów i anomalii pogodowych (obfitych opadów atmosferycznych),
- likwidację skutków katastrof i awarii technicznych: przemysłowych (obiektów i instalacji), drogowych, kolejowych, lotniczych i morskich,
- wsparcie lub udział w akcjach humanitarnych,
- udział w akcjach Systemu Poszukiwania i Ratownictwa SAR i ASAR,
- sprawowanie nadzoru nad stanem sanitarnohigienicznym i bezpieczeństwem epidemiologicznym w resorcie oraz w działaniach przeciwepidemicznych.

Plan użycia sił i środków resortu obrony narodowej w działaniach antykryzysowych powinien być podstawowym dokumentem wykonawczym i stanowić podstawę do opracowania dokumentów decyzyjnych i rozkazodawczych, a ponadto pozwalać na efektywne przygotowanie wydzielonych sił i środków do działań antykryzysowych

w ramach krajowego lub sojuszniczego systemu reagowania kryzysowego. Powinien on podlegać cyklicznym przeglądom (uaktualnianiu) – w mojej ocenie nie rzadziej jak raz w roku lub częściej jeśli wymagać będą tego okoliczności. Natomiast w przypadku zmian organizacyjnych w resorcie, skutkujących zmianami w stanach osobowych sił lub ilości sprzętu, aktualizacji przedmiotowego planu dokonywać w trybie decyzji (rozkazów) wprowadzających zmiany organizacyjne.

W celu właściwej koordynacji działań sił i środków wyznaczonych w działaniach antykryzysowych oraz prawidłowego przebiegu akcji wsparcia innych podmiotów w działaniach antykryzysowych powinny być sporządzane plany na poszczególnych szczeblach struktury organizacyjnej resortu:

- na szczeblu Ministerstwa Obrony Narodowej – „Plan użycia sił i środków resortu obrony narodowej w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych",
- na szczeblu dowództw rodzajów Sił Zbrojnych RP – „Plan użycia oddziałów i pododdziałów (poszczególnego rodzaju Sił Zbrojnych RP) w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych",
- na szczeblu dowództw okręgów wojskowych (korpusów/flotylli) – „Plan użycia oddziałów i pododdziałów (okręgu wojskowego, korpusu, flotylli) w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych",
- na szczeblu dowództw związku taktycznego i jednostek wojskowych – „Plan użycia oddziałów/pododdziałów ZT/jednostki w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych",
- wojewódzkich sztabów wojskowych – wyciągi z planów okręgów wojskowych (korpusów/flotylli).

Właściwe planowanie wykorzystania antykryzysowego potencjału resortu obrony narodowej powinno znacznie przyczynić się do osiągnięcia celów strategicznych reagowania kryzysowego, wyrażających się m.in. w:

- przygotowaniu i utrzymaniu wydzielonych sił i środków resortu obrony narodowej do działania w sytuacjach kryzysowych,
- wspieraniu działań sił i środków innych podmiotów,
- zapewnieniu osłony jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej przed skutkami zagrożeń wynikających z sytuacji kryzysowych.

Planowanie wykorzystania jednostek organizacyjnych resortu w działaniach antykryzysowych powinno uwzględniać strategiczne aspekty decydujące o powodzeniu działań antykryzysowych obejmujące m.in.:

- wyprzedzające rozpoznanie symptomów zagrożeń, właściwą ich ocenę, terminowe podjęcie decyzji o sposobach przeciwdziałania zagrożeniom,
- ciągłość funkcjonowania Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON oraz możliwość wydzielenia zawczasu przygotowanych sił do reagowania na różne sytuacje kryzysowe,
- sprawne dowodzenie i kierowanie siłami wydzielonymi do reagowania na zagrożenia.

Planując wykorzystanie sił i środków resortu obrony narodowej w działaniach skierowanych na niemilitarne zagrożenia kryzysowe, należy uwzględnić obiektywne ograniczenia ich wykorzystania. Spowodowane są one głównie:

- koniecznością przemieszczenia jednostek organizacyjnych resortu, rozlokowanych w różnych garnizonach na terenie kraju, do rejonów gdzie występuje sytuacja kryzysowa,
- posiadanie specjalistycznego sprzętu,
- ograniczeniami czasowymi związanymi z nieprzewidywalnością zaistnienia sytuacji kryzysowych.

Ponadto założyć należy że:

- do udziału w likwidacji skutków zdarzeń kryzysowych w pierwszej kolejności wydzielane są siły określone w planach (szczegółowych) udziału sił resortu, w sile adekwatnej do skali prognozowanego zagrożenia,
- przewiduje się możliwość wykorzystania innych sił i środków resortu, niż ujęte w przedmiotowym planie, w zależności od skali sytuacji kryzysowej lub w przypadku przedłużania się kryzysu,
- nie wyklucza się możliwości udziału w likwidacji skutków sytuacji kryzysowej na terytorium Polski wydzielonych sił i środków będących w dyspozycji NATO lub innych organizacji międzynarodowych, a także państw sąsiednich,
- siły i środki resortu przygotowuje się do współpracy z siłami ratowniczymi innych podmiotów, podczas wykonywania wspólnych zadań.

W celu przygotowania jednostek organizacyjnych resortu do realizacji zadań wynikających z „Planu użycia ...” niezbędnym jest:

- posiadanie sprawnego systemu rozpoznania i ciągłe monitorowanie sytuacji w ramach działalności bieżącej oraz skupienie wysiłku na rozpoznaniu symptomów powstania zagrożenia,
- posiadanie sprawnego systemu ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach,
- posiadanie sprawnego systemu reagowania kryzysowego na zaistniałe zagrożenia,
- utrzymywanie w stałej gotowości do użycia sił realizujących zadania w ramach reagowania na pozamilitarne zagrożenia w każdym obszarze kraju,
- ścisła współpraca resortowych elementów Systemu Reagowania Kryzysowego z odpowiednimi elementami innych podmiotów układu pozamilitarnego.

Sprawne funkcjonowanie organizacji antykryzysowej uwarunkowane jest realizacją procesu logistycznego przez system logistyczny zorganizowany w odpowiednich strukturach i posiadający określony potencjał. Efektywne wsparcie logistyczne sił zbrojnych ma fundamentalne znaczenie dla pomyślności wszelkich operacji prowadzonych przez te siły. Dlatego proces planowania wsparcia logistycznego musi stanowić integralną część procesu planowania operacyjnego. Planowanie wsparcia logistycznego wojsk w zakresie planowania operacyjno-logistycznego, materiałowego, technicznego, medycznego oraz infrastruktury logistycznej, będzie realizowane w niezbędnym zakresie przez logistyczne organa kierowania i dowodzenia szczebla centralnego, operacyjnego i taktycznego oraz podległe im mobilne i stacjonarne jednostki i urządzenia logistyczne – wspomagane uzgodnionym w razie potrzeby – potencjałem produkcyjno-usługowym i dostępnymi zasobami gospodarki narodowej.

Do wsparcia logistycznego sił wydzielonych do reagowania kryzysowego wykorzystuje się i selektywnie obciąża zadaniami operacyjno-logistycznymi, pododdziały (jednostki) logistyczne czasu „P”. W miarę narastania zagrożenia, a także konieczności zwiększenia możliwości wykonawczych logistyki, rozwija się niezbędny potencjał logistyki czasu „W”. W realizacji wsparcia logistycznego wojsk użytych w ramach reagowania kryzysowego uwzględnia się obowiązujący stan prawny Polski, a także dokumenty normatywno-prawne obowiązujące w resorcie obrony narodowej.

W zależności od występujących zagrożeń, pewne procesy logistyczne mogą decydować o skuteczności działań antykryzysowych, inne są wręcz niezbędne, a inne mają charakter czysto wspomagający. Planując wsparcie logistyczne jednostek organizacyjnych resortu uczestniczących w działaniach antykryzysowych niezbędne mogą okazać się doświadczenia z minionych operacji.

Planując materiałowe zabezpieczenie jednostek uczestniczących w działaniach antykryzysowych należy dążyć aby:

- żywienie żołnierzy biorących udział w działaniach antykryzysowych zorganizowane było zgodnie z obowiązującymi przepisami i w oparciu o stacjonarną bazę wojskową (stołówki, kasyna) lub cywilną (np. restauracje, stołówki szkolne itp.). W sytuacji braku możliwości wykorzystania bazy stacjonarnej, przygotowanie posiłków organizować w systemie polowym,
- zaopatrywanie wojsk w produkty żywnościowe realizować ze źródeł miejscowych, wskazanych przez terenową administrację cywilną. Ww. źródła powinny być wykorzystywane do zaopatrywania wojsk po uprzednim sprawdzeniu i dopuszczeniu ich – przez wojskowe ośrodki medycyny prewencyjnej – do świadczenia usług,
- zaopatrywanie w materiały pędne i smary (mps), realizować w oparciu o sprzęt oddziałów i pododdziałów wydzielonych do udziału w akcjach antykryzysowych, uwzględniając możliwości wykorzystania infrastruktury i zasobów w rejonach działania,
- rozliczanie zużytych mps prowadzić zgodnie z obowiązującymi przepisami służby mps,
- zakwaterowanie żołnierzy kierowanych do udziału w działaniach antykryzysowych organizować w miarę możliwości w obiektach stałych, wydzielonych czasowo przez władze administracji terenowej, na której terenie akcje takie są prowadzone.

Pomieszczenia przeznaczone do zakwaterowania powinny zapewniać:

- zakwaterowanie całych grup żołnierzy w niezagrożonych, sprawnych technicznie obiektach (ogrzewanych w czasie zimy), umożliwiających funkcjonowanie służb zabezpieczających mienie i sprzęt wojskowy (np. szkoły, internaty, budynki urzędów publicznych itp.),

- korzystanie z urządzeń sanitarno-higienicznych,
- korzystanie z energii elektrycznej dostarczanej przez zakład energetyczny lub z agregatu,
- korzystanie z wody pochodzącej ze sprawdzonych źródeł,
- za porządek wewnętrzny, dyscyplinę i zapewnienie żołnierzom odpowiednich warunków bytowych w przydzielonych kwaterach odpowiada dowódca tej jednostki, z której składu wydzielono żołnierzy do udziału w działaniach antykryzysowych,
- żołnierzy uczestniczących w działaniach antykryzysowych wyposażać zgodnie z zestawami należności przedmiotów zaopatrzenia mundurowego w czasie pokoju,
- uzbrojenie i sprzęt wojskowy (UiSW), środki bojowe i środki materiałowe przeznaczone do użycia w operacjach antykryzysowych przechowywać w odpowiednich magazynach stałych lub polowych, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W przypadku występowania zagrożeń sanitarno-epidemiologicznych i innych zagrażających zdrowiu i życiu żołnierzy oraz z braku możliwości zakwaterowania organizować obozowiska polowe.

Planując techniczne zabezpieczenie działań antykryzysowych należy dążyć aby do działań w operacjach antykryzysowych:

- wyznaczać odpowiednio dobrany i przeszkolony personel techniczny,
- kierować uzbrojenie i sprzęt wojskowy (UiSW) sprawny technicznie,
- wydzielać i utrzymywać doraźne zapasy technicznych środków materiałowych do wytypowanego UiSW,
- obsługi techniczne oraz remonty uzbrojenia i sprzętu technicznego organizować w oparciu o najbliższe lub wyznaczone jednostki wojskowe (na zasadach obowiązujących w SZ RP) oraz w jednostkach gospodarki narodowej wyznaczonych przez właściwe organy administracji terenowej i państwowej (na zasadach określonych przez te organy),
- w uzasadnionych i niezbędnych wypadkach dopuszcza się użycie UiSW stanowiącego „Zapas Wojenny".

Wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia w działaniach antykryzysowych czynników zagrażających zdrowiu (a nawet i życiu) zmusza organ planujący użycie sił

i środków resortu do określenia sposobu zabezpieczenia medycznego, jednostek biorących udział w takich działaniach. Proponuje się aby:

- opiekę medyczną sprawowała etatowa służba zdrowia jednostek wojskowych, których żołnierze są zaangażowani w działaniach antykryzysowych,
- pomocy w nagłych wypadkach udzielały jednostki krajowego systemu medyczno-ratunkowego (pogotowie ratunkowe),
- chorych i poszkodowanych żołnierzy wymagających hospitalizacji kierować do najbliższych szpitali,
- do zabezpieczenia udziału w akcjach antykryzysowych wykorzystywać sprzęt specjalistyczny oraz leki i materiały medyczne użytku bieżącego.

Udział jednostek organizacyjnych resortu w operacjach antykryzysowych, szczególnie przy znacznym zaangażowaniu ich potencjału, wymaga zapewnienia odpowiednich warunków do przegrupowania tzn. możliwości ruchu i transportu sił i środków resortu obrony narodowej, a także realizacji innych funkcji zabezpieczających. Kierowanie ruchem wojsk, infrastruktura transportowa oraz resortowe i cywilne zasoby środków transportowych powinny zapewnić sprawne przemieszczanie się sił i środków pod warunkiem spełnienia poniższych ustaleń:

- przemieszczanie jednostek do rejonów wykonania zadań powinno być realizowane etatowymi środkami transportu, a w przypadku potrzeby przewozu ciężkiego sprzętu na duże odległości – transportem kolejowym,
- uruchamianie przewozów (przejazdów) jednostek do rejonów wykonania zadań powinno odbywać się z zastosowaniem skróconych i uproszczonych procedur administracyjno-transportowych,
- w rejonach zagrożeń (akcji) kierowanie ruchem po drogach publicznych – stosownie do potrzeb – prowadzić wspólnymi siłami Policji, Żandarmerii Wojskowej oraz pododdziałów regulacji ruchu,
- kierowanie ruchem przemieszczających się jednostek do rejonu wykonywania zadań realizować etatowymi pododdziałami ochrony i regulacji ruchu.

Zmienność sytuacji kryzysowych powoduje, że koordynacja i współdziałanie w zakresie logistycznym uzależniona jest od konkretnej sytuacji kryzysowej, zaangażowanych sił i środków, w tym logistycznych (wojskowych i cywilnych) oraz obszaru (rejonu) działa-

nia. Bez względu na przebieg sytuacji kryzysowej planuje się, że wsparciem logistycznym sił wydzielonych do udziału w akcjach antykryzysowych kieruje szef Generalnego Zarządu Logistyki–P4 poprzez Zespół ds. Logistyki Sztabu Kryzysowego MON, który monitoruje i ocenia sytuację kryzysową w zakresie logistycznym oraz koordynuje realizację przedsięwzięć (zadań) logistycznych związanych ze wsparciem sił wydzielonych do udziału w działaniach antykryzysowych. Zasadnicze problemy logistyczne wynikające z sytuacji kryzysowej (wykraczające poza możliwości Zespołu), analizowane i rozwiązywane są również przez komórki wewnętrzne Generalnego Zarządu Logistyki–P4, a następnie w formie zarządzeń kierowane poprzez Sztab Kryzysowy MON do właściwych struktur systemu logistycznego realizujących określone ustalenia.

Kierowanie siłami wydzielonymi do operacji antykryzysowych realizowane jest zgodnie z procedurami pokojowymi. Wymogi sprawnego kierowania reagowaniem kryzysowym nakazują stopniowe uruchamianie elementów Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym, poczynając od dyżurów kierowniczej kadry resortu obrony narodowej i aktywację Zespołu Operacyjnego Sztabu Kryzysowego MON poprzez uruchomienie elementów antykryzysowych w dowództwach RSZ, WSI, KG ŻW oraz wyznaczonych jednostkach organizacyjnych resortu do osiągnięcia pełnej sprawności.

W planie dowodzenie i koordynacji działań umieszcza się dane umożliwiające przekazywanie informacji do właściwych jednostek organizacyjnych resortu, przewidzianych do użycia w działaniach antykryzysowych, wykorzystując dostępne techniczne środki łączności, będące w dyspozycji organu kierującego.

Planując system łączności jednostek uczestniczących w działaniach antykryzysowych należy uwzględnić ogólne zasady jej organizacji, mianowicie:

- w działaniach kryzysowych na szczeblu strategicznym nakłada się obowiązek utrzymywania łączności z elementami kierowania reagowaniem kryzysowym na szczeblu operacyjnym,
- dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych RP, szef Wojskowych Służb Informacyjnych oraz komendant główny Żandarmerii Wojskowej organizują wewnętrzne systemy łączności z podległymi jednostkami,
- dowódcy bezpośrednio nadrzędni są odpowiedzialni za ustanowienie i utrzymanie łączności z dowództwem jednostek bezpośrednio podległych,

- obowiązuje zasada, że jednostka wspierająca organizuje łączność do jednostki wspieranej,
- łączność dowodzenia w jednostce (zgrupowaniu) organizuje się zgodnie z opracowanym planem łączności, uwzględniającym wykorzystanie środków organicznych i przydzielonych,
- łączność współdziałania organizuje się po przybyciu do rejonu akcji z chwilą otrzymania zadań,
- zamówienia na łącza (trakty) – niezbędne do organizacji systemu łączności w rejonie akcji – składa się do organizatora wojskowego systemu łączności.

Zakres, lokalizacja, tryb i sposób przygotowania oraz wykorzystania resortowych systemów łączności oraz operatorów publicznych na potrzeby obronności państwa, w tym w sytuacjach kryzysowych, powinien być określony w planach działania operatorów w sytuacjach szczególnych zagrożeń, zgodnie z *art. 64 ust.1 ustawy „Prawo telekomunikacyjne"*[148] oraz uzgadnianych, w trybie określonym odrębnymi przepisami, z organizatorem wojskowego systemu telekomunikacyjnego.

Zadania stojące przed resortem obrony narodowej– w zakresie działań antykryzysowych – wynikają także z zobowiązań sojuszniczych obejmujących, zadeklarowane w dokumentach, wzajemne świadczenia realizacji przedsięwzięć reagowania kryzysowego w ramach operacji połączonych. Z uwagi na to, że państwa uczestniczą w antykryzysowych operacjach wielonarodowych na zasadzie dobrowolności[149], zasadniczą rolę podczas przygotowania operacji odgrywają konsultacje, które pozwalają na podejmowanie właściwych decyzji w warunkach ograniczeń czasowych. Koordynatorem konsultacji jest Rada Północnoatlantycka i Komitet Planowania Obrony. Podejmowanie decyzji i proces planowania, obejmuje wybór trybu działania spośród zbioru dostępnych możliwości. Planowanie sojusznicze jest procesem wytyczania celów NATO i określania sposobów ich najlepszej realizacji (Załącznik 8). Przyczynia się ono do utrzymania sprawności zarządzania i dowodzenia operacją poprzez dostarczanie wskazówek do tych działań, oraz wymaga pełnego

---

[148] *Ustawa z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 73, poz. 852).*

[149] Konsensus tworzony jest na podstawie przygotowanych przez kilka państw (2 – 3 kraje) propozycji decyzji i sposobu rozwiązania konfliktu) i przyciągania (przekonywania) do tego rozwiązania pozostałych państw.

uwzględnienia czynników społecznych, politycznych, kulturowych, ekonomicznych, środowiskowych i humanitarnych, przy ścisłej współpracy władz i organizacji cywilnych.

Działania połączone sił zbrojnych Sojuszu w ramach reagowania kryzysowego, prowadzone są na poziomie strategicznym, operacyjnym i taktycznym.

W ramach tych działań:

- na poziomie strategicznym – rozpoczyna się proces planowania obronnego, w ramach którego rozważa się i analizuje wytyczne polityczne Sojuszu i przekształca je na realne działania polityczno-wojskowe. Opracowuje się wojskowe warianty działania, a w tym identyfikuje się: cel strategiczny, cel końcowy antykryzysowej operacji połączonej, polityczne, prawne i finansowe uwarunkowania wydzielenia i użycia sił, potrzeby sił łącznie z odwodem strategicznym dowództwa strategicznego, określa się ryzyko przeprowadzenia operacji,
- na poziomie operacyjnym – planuje się rozmieszczenie wielonarodowych połączonych sił zadaniowych w rejonie operacji, zgodnie ze strategią całej kampanii oraz założeniami osiągnięcia celu strategicznego.

Na poziomie taktycznym rozmieszcza się siły przeznaczone do wykonania zadań – prowadzenia militarnych działań antykryzysowych lub działań pozamilitarnych – oraz uszczegóławia się plan operacji, który decyduje o:

- osiągnięciu celu strategicznego (łącznie z aspektami politycznymi),
- sprawnym prowadzeniu działań w celu osiągnięcia efektów operacji,
- rozmieszczeniu sił i środków dla podległych dowódców, tak by wypełnić swoje zadanie operacyjne,
- potrzebach logistycznych i priorytetach zabezpieczenia sił połączonych (w konsultacji z państwami uczestniczącymi w operacji – kampanii).

Na poziomie tym uzyskuje się cel końcowy operacji antykryzysowej, która może stanowić część kampanii.

Udział jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej w antykryzysowych operacjach wielonarodowych zależny jest od polskich interesów i celów polityki zagranicznej. Działania w tych operacjach, mających na celu kształtowanie bezpiecznego otoczenia Polski poprzez rozwijanie współpracy wojskowej z innymi państwami,

w tym zwłaszcza w ramach wspólnej, europejskiej polityki obronności i bezpieczeństwa będą obejmowały m.in.:

- reagowanie na konflikty o niskiej intensywności w pobliżu i w oddaleniu od naszych granic,
- udział w akcjach instytucji i organizacji międzynarodowych w likwidacji skutków kryzysów pozamilitarnych,
- wymuszanie na stronach zwaśnionych zaprzestania działań zbrojnych, niedopuszczanie do przekształcenia się kryzysu w konflikt zbrojny poprzez nakłanianie ich do rokowań pokojowych,
- uczestnictwo w operacjach wspierania pokoju i działaniach prewencyjno-stabilizujących poza obszarem odpowiedzialności sojuszniczej.

Kierując Siły Zbrojne do działań w antykryzysowych operacjach połączonych, obowiązkiem Polski jest zapewnienie unifikacji sprzętu i uzbrojenia pozostającego na wyposażeniu SZ RP pod kątem jego użycia w operacji połączonej oraz standaryzacji środków i systemów dowodzenia, a także zapewnienie:

- używania wspólnej terminologii i jednolitego języka roboczego,
- profesjonalnego szkolenia i przygotowania kontyngentów narodowych wydzielanych z SZ RP, zgodnie z wytycznymi i procedurami NATO oraz zgodnie z potrzebami antykryzysowej operacji połączonej,
- interoperacyjności środków walki wydzielonych kontyngentów SZ RP z siłami innych państw NATO,
- integracji Polskich Kontyngentów Wojskowych z pozostałymi sojuszniczymi siłami połączonymi.

Uczestniczącym w nich siłom stawia się dodatkowe wymagania, w tym zwiększonej elastyczności, konieczności dostosowania struktur do nietypowych zadań, mobilności, kompatybilności systemu łączności, doskonalszej ochrony wojsk. Planowanie narodowe uwzględnia procedury planowania sojuszniczego i odgrywa szczególną rolę w procesie dowodzenia i kierowania narodowym elementem w operacji antykryzysowej.

Zgodnie z przyjętymi w NATO zasadami, zabezpieczenie logistyczne jednostek resortu obrony narodowej, wykonujących zadania – w sojuszniczych operacjach antykryzysowych – poza obszarem Polski, leży w odpowiedzialności narodowej. W celu

zapewnienia sprawnego zabezpieczenia tych jednostek, powinny być przygotowane i utrzymywane w odpowiednim stopniu gotowości do użycia jednostki wojskowe, przeznaczone do zapewnienia ciągłości zabezpieczenia logistycznego wysłanych wojsk oraz logistyczny personel łącznikowy. W składzie ww. jednostek powinny znajdować się siły i środki do organizacji i wysłania tzw. Narodowych Elementów Wsparcia *(National Support Element – NSE)* oraz specjaliści przygotowani do zawierania umów i kontraktów dotyczących zabezpieczenia wysłanych wojsk (włącznie z wykorzystywaniem świadczeń zapewnianych przez inne państwa Sojuszu w ramach HNS). W przypadku planowania działań w układzie wielonarodowym – system logistyczny pod względem potencjału i możliwości realizacji zadań jest dostosowywany do warunków określonych przez wyznaczonego dowódcę sił wielonarodowych.

W działaniach antykryzysowych przeprowadzanych na terenie Polski, zakłada się możliwość użycia specjalistycznych, militarnych sił i środków z innych państw w ramach wzajemnej pomocy udzielanej przez te państwa podczas katastrof i klęsk żywiołowych. W przypadku realizacji antykryzysowej operacji połączonej na obszarze Polski, dodatkowym zadaniem narodowym będą przedsięwzięcia wynikające z obowiązków państwa-gospodarza (HNS) oraz współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC), zgodnie z procedurami NATO.

Działania w ramach HNS, poprzez zapewnienie zasadniczego przyjęcia sił Sojuszu, mają ułatwić wprowadzenie wojsk do rejonu działań oraz organizowanie zabezpieczenia dalszego przegrupowania wojsk w rejonie operacji i będą obejmowały:

- dokonywanie niezbędnych uzgodnień i koordynacji w zakresie przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej,
- kierowanie i koordynowanie przemieszczaniem sił Sojuszu na terytorium Polski,
- kierowanie wykorzystaniem narodowych (cywilnych i wojskowych) zasobów transportowych, wspierających przegrupowanie Sił Zbrojnych RP i Sojuszu,
- dokonywanie – w zakresie dotyczącym terytorium Polski – analiz swych możliwości planistycznych oraz stanu prawnego pod kątem usprawnienia wykorzystania narodowych zasobów logistycznych podczas wielonarodowej operacji połączonej, w odniesieniu do transportu, infrastruktury i innych zasobów, związanych z zabezpieczaniem przemieszczenia wojsk,

– ocenianie i informowanie cywilno-wojskowych władz transportowych NATO o położeniu w obrębie teatru i stanie narodowych zasobów logistycznych i infrastruktury, wydzielonych do wspierania połączonych operacji Sojuszu.

Przeprowadzone badania pozwalają przyjąć tezę, że istota planowania działań w operacjach antykryzysowej tkwi w tym, że redukuje ono w znacznym stopniu niepewność, której źródłem (w przypadku sytuacji kryzysowych) jest przede wszystkim nieprzewidywalna zmienność sytuacji. Niezmiernie istotnym walorem planowania jest jego skuteczność, ujmowana nie z perspektywy szans realizacji zamierzonego celu (likwidacja sytuacji kryzysowej, ograniczenie jej skutków), lecz przede wszystkim ze względu na sprawną organizację działań antykryzysowych. Plany wykorzystania sił i środków resortu obrony narodowej w działaniach antykryzysowych, jako element strategii antykryzysowej, są warunkiem niezbędnym, ale nie koniecznym – są wyrazem zewnętrznym strategii działań antykryzysowych nastawionym na rozwiązanie niekorzystnej sytuacji.

4.2. Wykorzystanie sił i środków resortu obrony narodowej do opanowywania sytuacji kryzysowych

W obecnej sytuacji geopolitycznej i geostrategicznej, bezpieczeństwo Polski winno być rozpatrywane w sposób kompleksowy, w powiązaniu z bezpieczeństwem całego kontynentu europejskiego. Siły Zbrojne RP realizując konstytucyjnie określoną funkcję zewnętrzną i wewnętrzną, służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic, a także mogą uczestniczyć w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego i przeciwdziałaniu zagrożeniom konstytucyjnego ustroju państwa.

Stosownie do strategicznych celów Polski w dziedzinie bezpieczeństwa oraz charakteru wyzwań i zagrożeń[150] *„Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej”* określa trzy rodzaje działań strategicznych systemu obronności państwa, w tym także Sił Zbrojnych RP, mianowicie:

– działania prewencyjno-stabilizacyjne – realizowane w czasie pokoju, obejmujące bieżące zapobieganie wystąpieniu zewnętrznych zagrożeń polityczno-

---

[150] *Ich charakter przedstawiłem w rozdziale 2.*

militarnych (kryzysowych i wojennych), poprzez neutralizowanie ich potencjalnych źródeł oraz stabilizowanie i umacnianie bezpiecznego środowiska międzynarodowego otoczenia,

- reagowanie kryzysowe – realizowane w przypadku wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa Polski lub bezpieczeństwa sojuszników oraz zagrożeń dla szerszego bezpieczeństwa międzynarodowego. Obejmuje ono zarówno działania, jak i udział w wysiłkach międzynarodowych, podejmowanych w celu opanowania kryzysów oraz zapewnienia osłony przed ich skutkami,
- działania wojenne – prowadzone w razie agresji na Polskę lub jej sojuszników. Obejmują wykorzystanie całego lub części potencjału Państwa do odparcia agresji poprzez przygotowanie i przeprowadzenie kampanii i operacji wojennych.

Przeprowadzone badania potwierdziły, że w obecnej dobie najmniej prawdopodobna jest wojna powszechna, istnieje większe prawdopodobieństwo wybuchu wojny – konfliktu lokalnego oraz najbardziej prawdopodobne jest wystąpienie sytuacji kryzysowej obejmującej (tab. 1):

- kryzys społeczno-polityczny w Polsce,
- terroryzm skierowany przeciwko Polsce,
- destabilizacja (kryzys) w pobliżu granic Polski.

Stanowi kryzysu przypisuje się strategię reagowania kryzysowego, zwaną też strategią kryzysową, której istotą jest szybkie i całkowite rozwiązywanie (opanowywanie) pojawiających się kryzysów i konfliktów, niedopuszczanie do ich eskalacji, do przerodzenia się w konflikty wojenne[151]. Przeprowadzone badania wskazują na to, że zaangażowanie się Sojuszu Północnoatlantyckiego w rozwiązywanie kryzysów polityczno-militarnych będzie wzrastać, kraj nasz w razie kryzysu może w wymiarze wojskowym liczyć na[152]:

- wzmożoną aktywność rozpoznania,
- wzmocnienie osłony granicy, głównie przestrzeni powietrznej,

---

[151] *Istotę reagowania kryzysowego przedstawiłem w rozdziale 3.*

[152] B. Balcerowicz, *Strategiczne koncepcje systemu obrony*, „Myśl Wojskowa", 2000, Nr 4, s. 31.

- wzmocnienie wojskowe jednostkami sojuszniczymi – stworzenie wymaganej przewagi w siłach i środkach,
- ewentualne przygotowanie i przeprowadzenie operacji wsparcia (lub wymuszania) pokoju.

Tabela 1

Przewidywane kryzysowe zagrożenia bezpieczeństwa Polski

Rodzaj sytuacji kryzysowej	Możliwe główne zadania operacyjne Sił Zbrojnych RP
Kryzys społeczno-polityczny w Polsce	– selektywne, alarmowe rozwijanie i realizacja zadań wsparcia działań porządkowych i ratowniczych, ochrony i obrony granic oraz ważnych obiektów (z zachowaniem zdolności i gotowości do działań obronnych), – zwalczanie dywersji i zbrojnych zgrupowań naruszających granicę państwa, – utrzymanie gotowości do sojuszniczych działań obronnych.
Terroryzm skierowany przeciwko Polsce	– selektywne, alarmowe rozwinięcie wydzielonych sił, – przygotowanie i prowadzenie połączonej, cywilno-wojskowej operacji antyterrorystycznej zgrupowaniem sił zadaniowych ewentualnie z udziałem sił i środków sojuszniczych, – ochrona obiektów, rejonów – wzmocnienie sił porządkowych lub samodzielnie, – działania przeciwdywersyjne, – udział w osłonie i obronie granic, – zachowanie zdolności i gotowości do działań obronnych na wypadek eskalacji konfliktu, integracji z zewnątrz.
Destabilizacja sytuacji w pobliżu granic Polski	– selektywne, skryte lub jawne rozwinięcie wydzielonych zgrupowań, – osłona strategiczna państwa – wzmocnienie osłony granicy oraz wzmocnienie sił ochrony obiektów, rejonów, – udział (organizacja) w operacji osłonowo-ochronnej ze wsparciem sojuszniczym, – zwalczanie dywersji, nieformalnych grup zbrojnych, – udział w sojuszniczej operacji wymuszania pokoju – interwencji zbrojnej, – udział wydzielonych zgrupowań w operacjach innych niż wojna.

Źródło: C. Rutkowski, Strategiczne koncepcje przeciwdziałania zagrożeniom – zadania Sił Zbrojnych, „Myśl Wojskowa", 2000, Nr 4, s. 53 - 55.

Nasze zobowiązania w wymiarze minimalnym będą się sprowadzały do spełnienia wymogów stawianych przed państwem – gospodarzem, zaangażowanie natomiast będzie musiało być z natury rzeczy większe niż innych członków Sojuszu.

Polska, współpracując na arenie międzynarodowej, powinna dążyć do zagwarantowania własnego bezpieczeństwa zgodnie z wymaganiami partnerów, jednak bez szkody dla innych państw (niepołączonych sojuszem). Takie ujęcie problemu bezpieczeństwa jest zgodne z filozofią NATO oraz koncepcją strategiczną przyjętą w dniach 23 i 24 kwietnia 1999 r. na posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie. W dokumencie tym zaprezentowano szersze podejście do spraw bezpieczeństwa oraz scharakteryzowano zadania dla sił zbrojnych w działaniach odmiennych od klasycznej wojny, które określono mianem operacji militarnych innych niż wojna – *(Military Operations Other Than War – MOOTW).*

Działania w ramach takich operacji obejmują[153]:

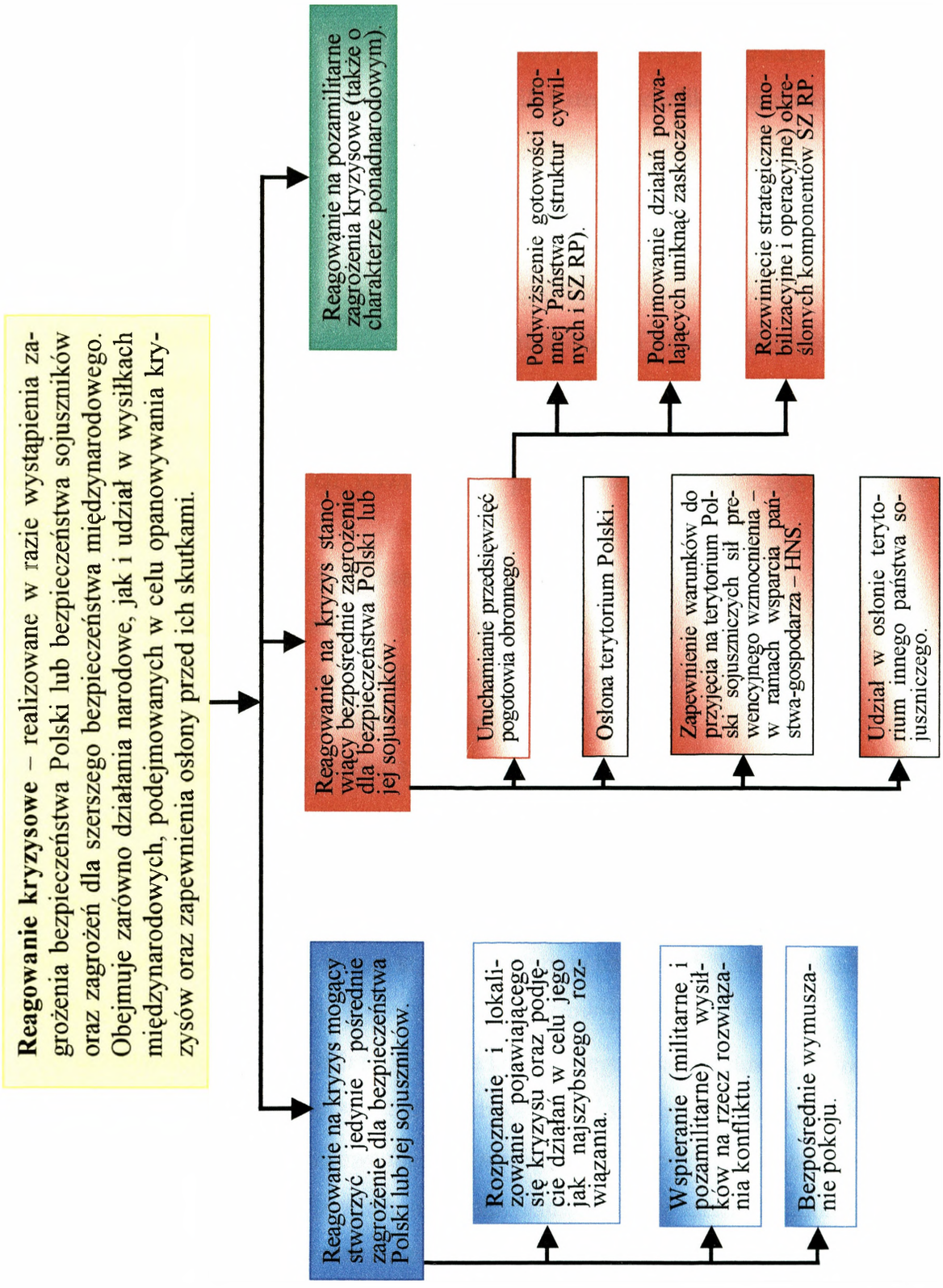
- zapobieganie konfliktom,
- kontrolę zbrojeń i zapobieganie ich rozprzestrzenianiu,
- operacje wspierania pokoju,
- budowanie pokoju,
- operacje niesienia pomocy humanitarnej,
- operacje ewakuacyjne (o charakterze niebojowym).

Charakter tych działań jasno wskazuje, że ich celem jest rozwiązywanie sporów i konfliktów zagrażających międzynarodowemu bezpieczeństwu oraz mają one swoje odzwierciedlenie w *„Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej"* w postaci działań antykryzysowych (rys. 9).

Prowadzenie operacji antykryzysowej bynajmniej nie jest mierzone zwycięstwami militarnymi, istotniejsze znaczenie dla rozwiązania kryzysu miewają działania pozamilitarne, a ściślej optymalnie skoordynowane wywieranie presji militarnej i wysiłków pozamilitarnych. Minimalna reakcja wojskowa w operacji antykryzysowej, na ogół powinna być aktywna, lecz nie agresywna.

---

[153] M. Drost, *Operacje militarne inne niż wojna w doktrynie NATO i USA*, „Zeszyt Naukowy AON", 2000, Nr 2, s. 10.



Rys. 9. Działania systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej w ramach reagowania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne.

W ramach tych działań Polska powinna realizować następujące zadania strategiczne:

- lokalizować pojawiające się kryzysy i stymulować jak najszybsze ich rozwiązanie,
- wspierać militarne i pozamilitarne wysiłki stron konfliktu na rzecz jego rozwiązania i utrzymania pokoju,
- uczestniczyć bezpośrednio w zaprowadzaniu pokoju,
- realizować zadania związane ze strategiczną osłoną przed skutkami kryzysów na dużą skalę (regionalnych lub ponadregionalnych),
- przeciwdziałać transnarodowym paramilitarnym i pozamilitarnym zagrożeniom kryzysowym.

W odpowiedzi na przedstawione zagrożenia i wyzwania, Siły Zbrojne RP w ramach działań antykryzysowych, powinny być przygotowane do wykonywania następujących misji:

- obrona i zapewnienie bezpieczeństwa w czasie pokoju,
- realizacji zadań w ramach tzw. dialogu obronnego i współpracy w celu kształtowania bezpiecznego otoczenia w sąsiedztwie Polski,
- wsparcia porządku międzynarodowego,
- obrony w ramach konfliktów lokalnych (regionalnych),
- obrony przed atakiem terrorystycznym na państwa członkowskie NATO.

W *„Wytycznych Rady Ministrów do planowania i programowania obronnego na lata 2003 – 2008”*, Siły Zbrojne RP zostały zobowiązane do utrzymania potencjału umożliwiającego udział w operacjach reagowania kryzysowego poza terytorium Polski prowadzonych przez NATO, UE, a także w ramach operacji antykryzysowych ONZ, w tym:

- uczestnictwo w operacjach reagowania kryzysowego, siłami lądowych zgrupowań zadaniowych wraz z odpowiednimi komponentami sił powietrznych i morskich,
- udział w operacjach reagowania kryzysowego prowadzonych jednocześnie siłami grupy zadaniowej, z odpowiednimi komponentami sił powietrznych i morskich.

Mając na uwadze powyższe misje Sił Zbrojnych RP, istnieje teoretyczna możliwość określenia sił niezbędnych do ich wykonania – czyli przyporządkowanie po-

szczególnym misjom i zadaniom określonej liczby jednostek kalkulacyjnych, tzw. modułów bojowych uznanych za niezbędne do ich realizacji[154].

W charakterze „modułów kalkulacyjnych" wybrano pododdziały, wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych RP, których skalkulowaną liczbę (potrzeby), skonfrontowano z realiami i możliwościami Polski, uwzględniając jednocześnie warianty struktury organizacyjnej oraz niezbędne siły do zabezpieczenia i wsparcia działań poszczególnych modułów (tab. 2).

Wojska Lądowe będące trzonem Sił Zbrojnych RP, przeznaczone są do odparcia lądowo-powietrznych uderzeń agresora aktywnymi działaniami obronnymi. Ich skład bojowy, organizacja oraz poziom wyszkolenia powinny zapewnić zdolność do działania w dowolnym rejonie kraju. Narodowa doktryna bezpieczeństwa (obronna) przewiduje także uczestnictwo w realizacji zadań wynikających z międzynarodowych zobowiązań Polski, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa, pełnieniem misji pokojowych i humanitarnych, a także udział w akcjach związanych z likwidacją skutków sytuacji kryzysowych (klęsk żywiołowych, katastrof technicznych, działań antyterrorystycznych, itp.).

W tej sytuacji pododdziały i oddziały Wojsk Lądowych uczestnicząc w sojuszniczych operacjach kryzysowych poza terytorium Polski mogą uczestniczyć głównie w:

- działaniach rozdzielających zwaśnione strony,
- monitorowaniu przestrzegania porozumienia o zaprzestaniu działań bojowych,
- rozminowaniu lub nadzorowaniu rozminowania terenów po obu stronach konfliktu,
- zabezpieczeniu powrotu uchodźców i osób wypędzonych,
- działaniach ochronnych (konwojowanie) i dystrybucji pomocy humanitarnej,
- odbudowie zniszczonej infrastruktury,
- zabezpieczeniu procesów elekcyjnych.

---

[154] D. Walczak, D. Wartalski, *Batalion jako podstawowy moduł bojowy,* „Przegląd Wojsk Lądowych", 2000, Nr 8, s. 39 - 41.

Tabela 2

Szacunkowe zestawienie elementów Sił Zbrojnych RP (w postaci modułów kalkulacyjnych) możliwych do użycia w ramach misji antykryzysowych

Wyszczególnienie	Wojska Lądowe	Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej	Marynarka Wojenna	Razem SZ RP
Pododdziały wojsk zmechanizowanych i OT	95	2	3	100
Pododdziały wojsk inżynieryjnych	41	0	1	42
Pododdziały wojsk rakietowych i artylerii	63	24	1	88
Pododdziały wojsk obrony przeciwchemicznej	9	0	1	10
Eskadra lotnictwa taktycznego i śmigłowców	3	10	0	13
Grupy okrętów	0	0	12	12
Śmigłowce oraz samoloty transportowe i specjalne	3	110	38	151
Okręty i inne jednostki pływające	0	0	65	65

Źródło: opracowanie własne.

W operacjach antykryzysowych ze składu Wojsk Lądowych szczególnie użyteczne są:

- wojska inżynieryjne,
- wojska obrony przeciwchemicznej,
- wojska obrony terytorialnej,
- wojska łączności.

Wojska inżynieryjne, poza wielopłaszczyznowym wsparciem wojsk lądowych we wszystkich rodzajach działań bojowych, realizują zadania w ramach tzw. funkcji humanitarnej obejmującej m. in. przeciwdziałanie i likwidację skutków klęsk żywiołowych i ekologicznych, udział w misjach pokojowych w ramach Sił Pokojowych ONZ. Ze względu na swoje specyficzne wyposażenie techniczne są szczególnie przydatne w działania antykryzysowych. Udział tych wojsk w oczyszczaniu terenu z niewybuchów i materiałów niebezpiecznych, udział w akcjach przeciwpowodziowych i przeciwlodowych, a także usuwanie skutków powodzi, katastrof technicznych lub

będących wynikiem zjawisk meteorologicznych, jednoznacznie świadczy o ich istotnym znaczeniu w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczeństwa.

Pomimo zakończenia operacji powojennego rozminowania kraju[155], wojska inżynieryjne nie zaprzestały oczyszczania kraju z niewybuchów, pochodzących niemalże ze wszystkich armii świata. Zadania w tym zakresie na terenie kraju wykonują żołnierze 37 minerskich patroli oczyszczania terenu. Zasięg działania jednego patrolu wynosi średnio 80 – 120 km i z uwagi na przeprowadzaną restrukturyzację ma tendencję wzrostową. Przeciętny patrol realizuje rocznie około 200 – 250 zgłoszeń. Charakter, specyfika oraz wyposażenie wojsk inżynieryjnych powodują że, są one angażowane także w akcjach przeciwpowodziowych i przeciwlodowych oraz stanowią wiodącą siłę w tej dziedzinie.

Główny wysiłek tych wojsk może być skupiony na:

- ochronie mostów i innych budowli hydrotechnicznych poprzez kruszenie lodu, rozbijanie zatorów lodowych itp.,
- budowaniu, umacnianiu i odtwarzaniu wałów przeciwpowodziowych,
- usuwaniu wszelkich przeszkód piętrzących wodę,
- doraźnym naprawianiu dróg i mostów,
- ewakuacji ludności i jej mienia z obszarów zatopionych i zagrożonych powodzią,
- dostarczaniu wody pitnej, lekarstw i żywności na tereny zalane,
- przewożeniu – z rejonów objętych powodzią – ludności do zakładów pracy i dzieci do szkół,
- dostarczaniu energii elektrycznej z agregatów prądotwórczych.

Realność katastrofy chemicznej dotyczy praktycznie terenu całej Polski. Wynika to z rozmieszczenia zakładów chemicznych produkujących techniczne środki przemysłowe oraz tras przejazdów autocystern i pociągów transportujących je. Spośród wszystkich związków chemicznych produkowanych i wykorzystywanych w przemyśle 170 z nich Komisja Gospodarcza ONZ zaliczyła do tzw. toksycznych środków przemysłowych (TŚP). Z tej liczby około 30 to substancje szczególnie niebezpieczne (głównie gazy). Na terenie Polski w strefie bezpośredniego zagrożenia katastrofą che-

---

[155] Według „*Przeglądu Wojsk Lądowych*", 1999, Nr 4 – akcja ta zakończyła się 15 listopada 1956 r.

miczną mieszka 3,5 – 4 mln. ludzi[156]. Rozwój zakładów wykorzystujących związki chemiczne w procesach technologicznych, budowa elektrowni jądrowych w otoczeniu Polski jak również możliwość awarii w tych zakładach (elektrowniach) spowodowanych awarią techniczną lub celowym działaniem terrorystycznym, powodują konieczność ochrony ludności przed skutkami tych zagrożeń.

Zadanie w tym zakresie generalnie realizowane są przez oddziały Państwowej Straży Pożarnej w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego przy udziale jednostek zakładowych straży pożarnej zakładów chemicznych, niemniej jednak znaczącą rolę w tym zakresie – z uwagi na posiadane siły i środki – mogą odegrać wojska obrony przeciwchemicznej. Wojska te są rodzajem wojsk specjalnych, przeznaczonym do realizacji wielopłaszczyznowej obrony przed skutkami działania radioaktywnych lub toksycznych środków przemysłowych, a także niezwykle pomocne w likwidacji następstw klęsk żywiołowych, katastrof komunikacyjnych czy awarii w zakładach wykorzystujących związki chemiczne w procesach technologicznych.

Ważnym zadaniem w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa jest monitoring skażeń, ponieważ w zmieniających się warunkach pogodowych, niestabilności kierunków rozprzestrzeniania się skażeń, może to mieć wpływ na sposób likwidacji ich skutków. Powstały w 1965 r. jednolity system wykrywania skażeń na potrzeby obronne, od 1993 r. funkcjonuje w ramach państwowego monitoringu środowiska. W ramach tego systemu, nieprzerwanie przez 24 godziny, funkcjonują wojskowe stacje wykrywania skażeń. Ich rozmieszczenie wzdłuż granic Polski gwarantuje właściwą analizę stężenia skażeń w powietrzu oraz uruchomienie systemu powiadamiania o zagrożeniach.

Głównym zadaniem systemu jest ochrona ludzi przed skutkami skażeń powstałych w wypadku użycia broni masowego rażenia, jak również katastrof, awarii i innych nadzwyczajnych kataklizmów. Oddziały i pododdziały wojsk obrony przeciwchemicznej powinny stanowić niezbędne uzupełnienie sił i środków uczestniczących w likwidacji skutków sytuacji kryzysowej powstałej „z udziałem środków chemicznych" w kraju jak i w ramach działań sojuszniczych (poza granicami Polski). Wojska obrony przeciwchemicznej szczególnie przydatne mogą być na etapie:

---

[156] B. Rogucki, E. Kocur, J. Karpiński, *Katastrofa chemiczna*, „Przegląd Obrony Cywilnej", 2002, Nr 12, s. 21.

- wykrywania promieniotwórczego skażenia atmosfery,
- prognozowania sytuacji skażeń,
- rozpoznawania skażeń powstałych po uwolnieniu toksycznych środków przemysłowych (TŚP),
- likwidacji skutków awarii w zakładach (obiektach) z TŚP.

Integralną częścią Wojsk Lądowych są siły obrony terytorialnej (OT). Poza stwarzaniem warunków do efektywnego zabezpieczenia, wspierania i uzupełnienia działań bojowych wojsk operacyjnych oraz obrona przydzielonych rejonów i obiektów, jednostki OT są przygotowane do realizacji zadań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. W *„Koncepcji rozwoju OT"*[157] udział Wojsk Obrony Terytorialnej w ramach wsparcia dla władz cywilnych określa się jako „funkcję ratunkowo-ochronną i humanitarną".

Funkcje te mają polegać głównie na:

- przygotowaniu do działań ratowniczo-ochronnych i humanitarnych na rzecz miejscowej społeczności i środowiska oraz udział w likwidacji skutków klęsk żywiołowych (w czasie pokoju),
- przeciwdziałaniu niemilitarnym zagrożeniom kryzysowym (w czasie kryzysu),
- udziale w działaniach ratowniczych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych (w czasie wojny).

Opracowane w Zarządzie Obrony Terytorialnej SG WP *„Zasady użycia bojowego i ratowniczo-ochronnego wojsk Obrony Terytorialnej"*, podkreślają *„potrzebę posiadania w strukturach Sił Zbrojnych lokalnych formacji, możliwych do użycia w każdej sytuacji kryzysowej o charakterze militarnym i niemilitarnym"*. Uzasadnione jest to m. in. *„terytorialnym charakterem tych wojsk i wynikającą z tego możliwością szybkiego ich rozwinięcia oraz przystąpienia do działań na zagrożonych obszarach"*.

W sytuacjach kryzysowych działania wojsk OT skupione mogą być głównie na[158]:

- udziale w prowadzonych przez specjalistyczne siły cywilne akcjach ratunkowych na rzecz ludności cywilnej (w rejonach masowych porażeń, rozległych klęsk żywiołowych, awarii urządzeń z TŚP itp.),

---

[157] *„Koncepcja rozwoju Obrony Terytorialnej"* zatwierdzona przez Ministra Obrony Narodowej 11 stycznia 1999 r.
[158] R. Jakubczak, J. Marczak, *„Obrona Terytorialna Polski na progu XXI wieku"*, Bellona, Warszawa 1998, s. 69 - 71.

- postulowaniu rozwiązań w zakresie ewakuacji ludności, uczestniczeniu w utrzymaniu porządku w czasie ewakuacji oraz udzielaniu pomocy medycznej,
- udzielaniu pomocy organom resortu spraw wewnętrznych w realizacji zadań z zakresu ochrony państwa, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Istotną rolę w ramach działań antykryzysowych mają do spełnienia Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej (WLiOP). Stanowią one istotny czynnik odstraszania militarnego, powinny zapewnić wczesne wykrycie, rozpoznanie i śledzenie wszelkich statków powietrznych zagrażających bezpieczeństwu Państwa, jak również pozwalają na wywieranie nacisku polityczno-militarnego w wypadku zagrożenia jego bezpieczeństwa. Rosnąca efektywność jednostek lotniczych WLiOP, ich zdolność do szybkiej reakcji na duże odległości oraz szybkie przejście z jednego rodzaju działań do innego spowodowały, że stopniowo rozszerzył się zakres ich użycia między innymi o wykorzystanie ich w prowadzeniu operacji antykryzysowych (tab. 3).

Tabela 3

Zadania jednostek lotniczych WLiOP w operacji antykryzysowej

Rodzaj działań w ramach operacji antykryzysowej poszczególnych rodzajów lotnictwa		
Bojowe	Transportowe i specjalne	Wspierające działania powietrzne i lądowe
– przebazowanie prewencyjne w rejon sytuacji kryzysowej, – loty demonstracyjne, – demonstracja siły w celu wsparcia działań negocjacyjnych, – osłona z powietrza sił lądowych i morskich biorących udział w operacji, – kontrola stref zakazu lotów, – egzekwowanie wprowadzenia ograniczeń i zakazów.	–transport VIP, –transport wojsk, –transport sprzętu wojskowego, uzbrojenia i amunicji, –lotnicze zabezpieczenie logistyczne, transport zaopatrzenia, –medyczna ewakuacja powietrzna, transport chorych, –przerzut sił bojowych i zaopatrzenia bojowego, – przerzut grup specjalnych i odzyskiwanie zakładników, – transport żywności i sprzętu w ramach pomocy humanitarnej.	– rozpoznanie powietrzne, – nadzorowanie, – obserwacja, – monitorowanie, – patrolowanie, – walka radioelektroniczna, – wykrywanie i naprowadzanie, – dowodzenie, – wskazywanie celów, – poszukiwanie, – ratownictwo lotnicze, – odzyskiwanie załóg lotniczych z terenu konfliktu, – ratowanie zagrożonych sił z terenu objętego sytuacją kryzysową, – tankowanie w powietrzu.

Źródło: J. Karpowicz, Militarny aspekt wsparcia operacji pokojowych, „Myśl Wojskowa", 2000, Nr 3.

Udział jednostek lotniczych w sojuszniczych operacjach kryzysowych jest uzależniony od zrealizowania podstawowych zagadnień integracyjnych, do których należy przede wszystkim osiągnięcie zdolności do wspólnego działania (spełnienie wymagań kompatybilności i interoperacyjności).

Marynarka Wojenna RP będąca samodzielnym rodzajem sił zbrojnych, przeznaczona jest głównie do operowania na akwenach zainteresowania Polski. Głównym jej przeznaczeniem jest obrona morskiej granicy Polski, ochrona żeglugi i interesów gospodarczych w polskich obszarach morskich oraz obrona wybrzeża. Marynarka Wojenna RP egzekwuje przestrzeganie polskiej jurysdykcji na wodach wewnętrznych, terytorialnych i w strefie ekonomicznej.

Sytuację geopolityczną w rejonie Morza Bałtyckiego charakteryzuje przede wszystkim trwający w niektórych krajach tego akwenu okres transformacji oraz fakt, że całość tego stosunkowo niewielkiego akwenu została podzielona między państwa nadbrzeżne[159].

Niektóre państwa definiują swoje strategiczne interesy, formułują założenia polityki bezpieczeństwa z uwzględnieniem akwenu Morza Bałtyckiego. Procesowi temu towarzyszą kwestie sporne, związane głównie z rozgraniczeniem wyłącznych stref ekonomicznych i rybołówstwa. Członkostwo Polski w NATO oznacza „zakotwiczenie" naszego kraju w wielonarodowym sojuszu morskim, oraz możliwość użycia Marynarki Wojennej RP na poziomie taktyczno-operacyjnym w działaniach samodzielnych, a także jej udział we wspólnych operacjach w ramach rozwiązywania sytuacji kryzysowych.

O rosnącej roli i znaczeniu Marynarki Wojennej RP w rozwiązywaniu współczesnych konfliktów i sytuacji kryzysowych świadczą doświadczenia z Zatoki Perskiej i z byłej Jugosławii. Pokazują one skuteczność tego typu działań oraz wskazują rolę, jaką siły morskie mogą odgrywać w budowaniu korzystnych relacji między stronami konfliktu i zachęcać do wspólnego rozwiązywania problemów. Wielkość sił potrzebnych do opanowania kryzysu może być różna, odpowiadająca konkretnym warunkom i formom wzajemnego oddziaływania pomiędzy stronami kryzysu. Proponuje się tworzenie spe-

---

[159] *Wg tego podziału poszczególnym państwom przypadło: Polsce – 32,8 tys. km², Rosja – 33,8 tys. km², Litwa - 8,9 tys. km², Łotwa – 25 tys. km², Estonia – 37,3 tys. km², Dania – 24 tys. km², Niemcy – 14 tys. km², Szwecja – 165 tys. km², Finlandia – 82 tys. km².*

cjalnych morskich grup (zespołów) bojowych, może to być również morska wersja sił szybkiego reagowania w skali lokalnej, regionalnej lub globalnej[160].

Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że operacje morskie związane z kryzysami są autoryzowane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ i prowadzone pod jednolitym dowództwem jednego z państw członkowskich lub sojuszu wojskowego czy też organizacji regionalnej. Prognozując użycie sił morskich w zakresie reagowania kryzysowego na początku XXI wieku, należałoby przyjąć, że Marynarka Wojenna RP będzie działać jako komponent NATO (UZE, OBWE) w ramach misji pokojowych, humanitarnych, a także w operacjach reagowania na sytuacje kryzysowe poza Morzem Bałtyckim, wykonując głównie zadania przedstawione w tabeli 4.

Odnosząc działalność Marynarki Wojennej RP do zadań operacyjnych w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa Polski, przyjąć należy że ten rodzaj sił zbrojnych powinien m. in.:

- zapewnić wczesne wykrycie symptomów zagrożenia bezpieczeństwa Polski od strony morza,
- wspierać działania Morskiego Oddziału Straży Granicznej w ochronie morskiej granicy państwowej i polskiej strefy ekonomicznej,
- uczestniczyć w ratowaniu życia w polskiej strefie ratownictwa SAR *(Search and Rescue)* oraz ratowanie załóg samolotów we współdziałaniu z WLiOP,
- wspierać działania Urzędu Morskiego w ramach kontrolowania postanowień *„Międzynarodowej konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego"* – w ramach lotów inspekcyjno-patrolowych.

---

[160] A. Makowski, *Siły morskie współczesnego państwa*, Impuls Plus Consulting, Gdynia 2000, s. 185.

Tabela 4

Zadania Marynarki Wojennej RP w operacjach antykryzysowych

Rodzaj operacji kryzysowej	Zadania sił morskich
Zapobieganie konfliktom	– odbywanie wizyt w portach w celu demonstrowania obecności bandery, – odbywanie ćwiczeń morskich w celu demonstrowania obecności siły, – patrolowanie w pobliżu rejonu zagrożonego wybuchem kryzysu.
Tworzenie pokoju	– prewencyjne rozwinięcie sił w pobliżu rejonu objętego kryzysem, – prowadzenie rozpoznania, – ochrona transportu materiałów rozszczepialnych oraz produktów ropopochodnych, – ochrona obiektów przemysłu wydobywczego i rybołówstwa w wyłącznej strefie ekonomicznej oraz w granicach szelfu kontynentalnego, – prowadzenie działań przeciwminowych.
Utrzymanie pokoju	– prowadzenie rozpoznania, – prowadzenie działań blokadowych, – zapewnienie wsparcia logistycznego dla lądowego komponentu operacji antykryzysowej, – ustanowienie morskich stref rozgraniczenia i przerwania ognia, – obserwacja i monitorowanie realizacji porozumienia o przerwaniu ognia, – ochrona konwojów na obszarze objętym sytuacją kryzysową, – prowadzenie działań przeciwminowych.
Wymuszanie pokoju	– prowadzenie rozpoznania, – prowadzenie działań blokadowych, – zatrzymywanie, inspekcjonowanie, przejmowanie lub zawracanie jednostek podejrzanych o naruszenie zasad obowiązujących w rejonie kryzysu, – wymuszanie przestrzegania zakazu o kontrabandzie broni, – ustanowienie stref rozdzielenia skonfliktowanych stron, – wymuszanie rozbrojenia oraz nakładanie aresztu na uzbrojenie, – prowadzenie działań antyterrorystycznych, – monitorowanie zakazu handlu narkotykami i środkami psychotropowymi, – tłumienie piractwa, – prowadzenie działań przeciwminowych.

Tabela 4 – c.d.

Rodzaj operacji kryzysowej	Zadania sił morskich
Pomoc humanitarna	– zapewnienie środków transportu, – zajęcie i utrzymanie portów, – dostarczanie pomocy humanitarnej, – zapewnienie wsparcia medycznego, – zapewnienie środków dowodzenia, kierowania i łączności, – przeprowadzanie ewakuacji ludności cywilnej oraz uchodźców, – kontrola ruchu uchodźców, – prowadzenie ewakuacji bez zgody stron konfliktu, – ochrona morskich linii komunikacyjnych oraz enklaw ludności cywilnej.
Budowanie pokoju	– zwalczanie wszelkich form zorganizowanej przestępczości na morzu, – ochrona środowiska morskiego, – ochrona morskich linii komunikacyjnych, – nadzorowanie repatriacji uchodźców, – monitorowanie rozbrojenia, – tworzenie środków budowy zaufania, – prowadzenie działań przeciwminowych, – asystowanie w odbudowie instalacji wydobywczych w granicach szelfu kontynentalnego oraz wyłącznej strefie ekonomicznej.

Źródło: A. Makowski, *Siły morskie współczesnego państwa*, Impuls Plus Consulting, Gdynia 2000.

Żandarmeria Wojskowa, stanowi wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbę wchodzącą w skład Sił Zbrojnych RP. Z uwagi na specyfikę prowadzonej działalności[161] Żandarmeria Wojskowa – samodzielnie lub we współpracy z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policją, Strażą Graniczną, Biurem Ochrony Rządu, Służbą Ochrony Kolei, organami celnymi i kontroli skarbowej – może realizować także zadania w ramach działań antykryzysowych związanych m. in. z:

– zapewnieniem porządku w miejscach publicznych oraz życia i zdrowia ludzi a także mienia wojskowego przed zamachami,
– zabezpieczaniem mienia publicznego przed aktami wandalizmu i kradzieży,

[161] Zakres działania, organizację Żandarmerii Wojskowej oraz uprawnienia i obowiązki żołnierzy Żandarmerii Wojskowej określa *ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. Nr 123, poz. 1353 z późn. zm.).*

- przeciwdziałaniem rozwojowi klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidowanie ich skutków oraz czynne uczestniczenie w akcjach poszukiwawczych, ratowniczych i humanitarnych.

Zadania te Żandarmeria Wojskowa realizuje m. in. poprzez:

- kontrolowanie,
- interweniowanie,
- wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych,
- wykonywanie kontroli ruchu drogowego oraz kierowanie tym ruchem,
- pilotowanie kolumn pojazdów,
- konwojowanie osób, dokumentów i mienia,
- współuczestniczenie w zaprowadzaniu porządku podczas trwania imprez masowych,
- wykonywanie czynności ochronnych w stosunku do uprawnionych osób.

Jednostki wojskowej służby zdrowia – ze względu na swoją specyfikę i możliwości wynikające ze specjalizacji szczególnie w zakresie medycyny katastrof oraz prowadzenia działalności obejmującej swym zasięgiem większe grupy osobowe (skład osobowy jednostek wojskowych) mogą być szczególnie przydatne przy:

- udzielaniu pomocy medycznej w rejonie wystąpienia sytuacji kryzysowej,
- prowadzeniu punktów higieniczno-sanitarnych i szpitali polowych (mobilnych),
- zapewnieniu bezpieczeństwa epidemiologicznego,
- realizacji zadań w zakresie osłony sanitarnej i weterynaryjnej,
- wzmocnieniu i udzielaniu pomocy dla cywilnego personelu medycznego,
- transportowaniu poszkodowanych.

Nowe zagrożenia oraz zadania Sił Zbrojnych RP, a także obowiązujące uregulowania prawne upoważniają do przedstawienia następujących wniosków w zakresie wykorzystania pododdziałów Sił Zbrojnych RP w działaniach antykryzysowych:

- planując użycie Sił Zbrojnych RP w ramach działań antykryzysowych uwzględniać strategiczne cele państwa w odniesieniu do regionu prowadzenia akcji,

- pełny udział Sił Zbrojnych RP w sojuszniczych operacjach antykryzysowych możliwy będzie po spełnieniu pełnych wymagań kompatybilności i interoperacyjności z siłami Sojuszniczymi,
- rola Sił Zbrojnych RP w eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych ma charakter zasadniczy wynikający z faktu, że są one wyspecjalizowanym organem Państwa przeznaczonym do ochrony i obrony jego interesów. Udział Sił Zbrojnych RP w niektórych działaniach antykryzysowych (o charakterze niemilitarnym) ma charakter pomocniczy, powinien być czymś wyjątkowym, wymuszonym sytuacją – uzupełniać działalność odpowiednich ogniw.

4.3. Proponowana organizacja kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej

Przeprowadzone badania, a także konsultacje w zainteresowanych komórkach i jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej, w tym w Akademii Obrony Narodowej potwierdzają słuszność powierzenia ogólnego kierownictwa w dziedzinie bezpieczeństwa Polski Prezydentowi RP, natomiast Radzie Ministrów realizację przedsięwzięć zapewniających to bezpieczeństwo. Bowiem zdecydowana większość sytuacji – bezpośrednio zagrażających bezpieczeństwu państwa – ma charakter kryzysu polityczno-militarnego, wobec czego jedynie najwyższe władze państwowe mogą podejmować decyzje o „uruchomieniu" działań antykryzysowych. Wykorzystując podległe sobie organy wykonawcze mogą ocenić rzeczywisty stan bezpieczeństwa państwa i zarządzać stosowne działania.

W każdym przypadku tylko i wyłącznie najwyższe władze państwowe mogą określać:

- co jest zagrożeniem, do rozwinięcia którego nie można dopuścić,
- co jest zagrożeniem, któremu trzeba przeciwdziałać,
- co jest zagrożeniem, które może rozwinąć się w zagrożenie wojenne, które trzeba niezwłocznie zlikwidować.

W działaniach tych kierownictwo resortu obrony narodowej spełniać będzie rolę instytucji wiodącej – jako wykonawca woli władz państwowych w zakresie użycia Sił Zbrojnych RP i określonych sił podsystemu pozamilitarnego.

Organem wykonawczym Rady Ministrów w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym powinien być Minister Obrony Narodowej – jako naczelny organ administracji państwowej w dziedzinie obronności. Odpowiada on za koordynowanie przygotowania projektów decyzji rządu oraz ich realizację. System kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie powinien zapewnić realizację decyzji organów kierowania państwem w okolicznościach występowania sytuacji kryzysowej, zagrażającej interesom państwa lub społeczności międzynarodowej oraz płynne przejście od kierowania pokojowego przez poszczególne fazy kierowania kryzysowego, aż do kierowania bezpośrednią obroną Państwa, w celu zminimalizowania jej skutków, a w szczególności zapobieżenia przerodzeniu się jej w bezpośrednie zagrożenie wojenne dla Polski lub jej sojuszników.

System ten jednocześnie powinien zapewnić Ministrowi:

- sprawne i niezawodne kierowanie składem osobowym (organami) resortu zaangażowanymi w operacji antykryzysowej,
- racjonalne zarządzanie zasobami materiałowymi i technicznymi resortu,
- sprawne kierowanie działaniami sił i środków resortu wydzielonymi do operacji antykryzysowej,
- efektywne sterowanie procesami informacyjnymi.

Przewidywane kryzysowe zagrożenia bezpieczeństwa państwa są głównym wyznacznikiem organizacji działań antykryzysowych. Rodzaje zjawisk kryzysowych stanowić będą o roli poszczególnych organów oraz podległych im sił i środków w procesie rozwiązywania kryzysu. Zagrożenia okresu kryzysu są zagrożeniami o zasięgu makrospołecznym i nie wymagają zaangażowania do przeciwdziałania im wszystkich elementów systemu obronności państwa, ani też zmiany generalnego sposobu jego funkcjonowania. Przeciwdziałanie powstałym zagrożeniom będzie polegało głównie na użyciu wydzielonych z potencjału obronnego państwa, niezbędnych i przygotowanych wcześniej sił – odpowiednich do charakteru zagrożenia, przyjętych celów i koncepcji prowadzenia operacji antykryzysowej.

Reagowanie na kryzys spowodowany niebezpiecznym rozwojem sytuacji w otoczeniu Polski, może odbywać się zarówno w stanie pokojowym, jak i w razie groźby przekształcenia się tego kryzysu w bezpośrednią agresję na terytorium Polski. Istniejący stan

prawny powoduje, że warunki zewnętrzne kryzysu polityczno-militarnego nie będą wpływać na stan systemu kierowania reagowaniem kryzysowym państwa i w związku z tym nie przewiduję potrzeby wprowadzania szczególnych zasad działania władzy ustawodawczej i wykonawczej – będzie ona typowa dla warunków pokojowych. Tok życia państwa pozostanie generalnie nie zmieniony, w pewnej tylko części przystosowany do specyfiki sytuacji i ograniczeń spowodowanych kryzysowymi warunkami funkcjonowania państwa. W kierowaniu reagowaniem kryzysowym uczestniczą – zależnie od potrzeb – wszystkie organa władzy i administracji publicznej, a zwłaszcza administracja rządowa.

W przypadku wystąpienia kryzysu polityczno-militarnego bezpośrednio zagrażającego bezpieczeństwu Polski, organy władzy wykonawczej będą potrzebować pewnego szczególnego trybu pracy dla zapewnienia sprawnego kierowania reagowaniem kryzysowym, zwłaszcza w bardziej napiętych fazach kryzysu. Decyzję o uruchomieniu działań przeciw sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu Polski, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, podejmuje Prezydent RP, który kieruje działaniami antykryzysowymi za pośrednictwem Prezesa rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej. Organem doradczym Prezydenta RP jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego w składzie: Marszałek Sejmu RP, Marszałek Senatu RP, Prezes Rady Ministrów, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów, Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego jako sekretarz Rady.

Zadaniem Rady jest m. in. rozpatrywanie generalnych założeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, rozpatrywanie problematyki bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz określanie zagrożeń bezpieczeństwa państwa i środków przeciwdziałania tym zagrożeniom. Ponadto Rada rozważa i analizuje możliwe sposoby reakcji państwa na przewidywany przebieg niekorzystnej sytuacji, określa czy wystarczające będą działania dyplomatyczne czy istnieje potrzeba uruchomienia działań polityczno-wojskowych.

Rada identyfikuje i określa: cel strategiczny i końcowy operacji, prawne i ekonomiczne uwarunkowania operacji oraz szacuje ryzyko przeprowadzenia operacji antykryzysowej.

Z uwagi na nieprzewidywalny charakter sytuacji kryzysowej, należy liczyć się z koniecznością użycia w działaniach antykryzysowych elementów pozamilitarnego

podsystemu obronności państwa. W celu właściwego wykorzystania komponentów systemu obronności państwa oraz zapewnienia wysokiej sprawności działań antykryzysowych, niezbędnym jest zorganizowanie i koordynowanie działań antykryzysowych przez wszystkie elementy systemu obronności państwa, które – w imieniu Prezesa RM – realizuje Minister Obrony Narodowej.

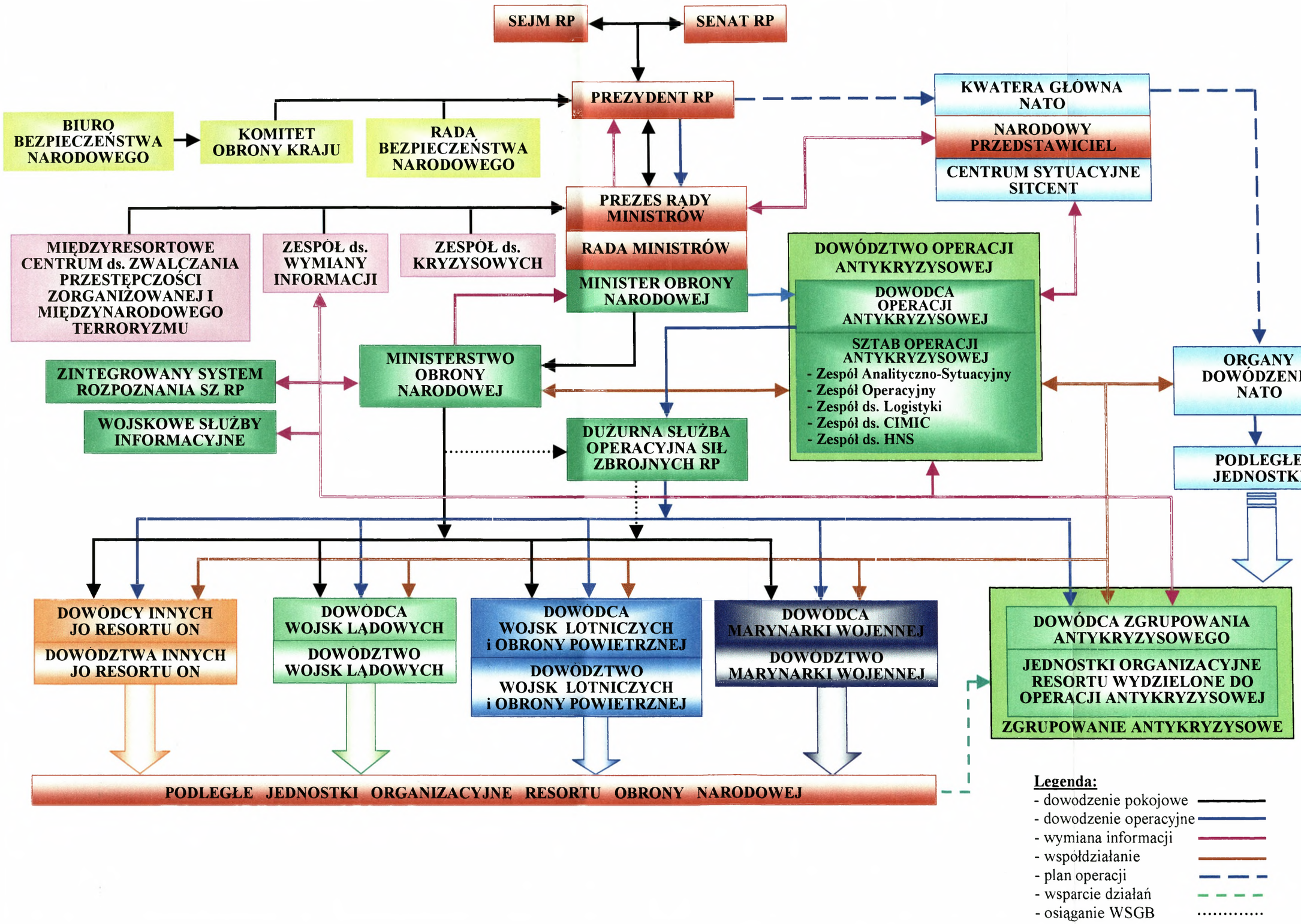
Problematykę kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej należy rozpatrywać w trzech sytuacjach:

- działań prowadzonych na obszarze RP,
- działań prowadzonych poza obszarem kraju z udziałem wydzielonych sił i środków z RP,
- klęsk żywiołowych lub zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Do potrzeb i specyfiki każdej z ww. sytuacji musi być dostosowany system kierowania, a także angażowane siły i środki. Problematyka ta została przedstawiona w dalszej części niniejszego rozdziału oraz na rysunkach 10, 12 i 13.

Ministra Obrony Narodowej we wszystkich działaniach wspierają osoby zajmujące kierownicze stanowiska Ministerstwa, opracowując stosowne projekty decyzji, opinie i plany. Minister w ramach pełnionej funkcji koordynatora wydaje decyzje dla poszczególnych elementów biorących udział w operacji antykryzysowej, w tym dla Sił Zbrojnych RP.

Proponuje się, aby zasadniczym organem Ministra Obrony Narodowej w tym zakresie było Dowództwo Operacji Antykryzysowej (rys. 10), a w nim Sztab Operacji Antykryzysowej oraz podległe mu Zgrupowanie Antykryzysowe (dowódca i jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej). Decyzje Ministra przekazywane są do tego Dowództwa, w którym istniejąca sytuacja jest wszechstronnie analizowana pod kątem osiągnięcia celu strategicznego przyjętego przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego. Dowództwo opracuje warianty działań antykryzysowych z równoczesnym określeniem sił i środków niezbędnych do ich przeprowadzenia, a także ustali rozmieszczenie sił w rejonie operacji oraz potrzeby i priorytety w zakresie zabezpieczenia logistycznego operacji. Warianty antykryzysowych działań systemu obronności państwa przedstawiane będą Ministrowi Obrony Narodowej do decyzji i po jej podjęciu będą wprowadzane w życie.



Rys. 10. Propozycja kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej w ramach antykryzysowej operacji na terytorium Polski
Źródło: opracowanie własne.

W Dowództwie Operacji Antykryzysowej opracowywane będą projekty ustalonych dokumentów rozkazodawczych niezbędnych do przeprowadzenia operacji. Potrzeby w zakresie sił i środków przekazywane będą niezwłocznie do dowództw rodzajów Sił Zbrojnych RP oraz innych jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej, a także do elementów podsystemu pozamilitarnego. W przypadku, gdy możliwości systemu obronności Polski okażą się niewystarczające, Minister Obrony Narodowej za pośrednictwem Prezesa Rady Ministrów będzie wnioskował do Prezydenta RP o wystąpienie do Sekretarza Generalnego NATO o wsparcie działań antykryzysowych przez państwa sojusznicze.

Zadaniem Dowództwa Operacji Antykryzysowej powinno być:

- organizacyjne, materiałowe i kadrowe przygotowanie Dowództwa do rozwinięcia i efektywnego funkcjonowania,
- dobór, przygotowanie oraz systematyczne szkolenie i zgrywanie obsady etatowej poszczególnych komórek wewnętrznych Dowództwa,
- opracowanie wzorów dokumentów rozkazodawczych oraz procedur informacyjnych i decyzyjnych,
- ciągłe monitorowanie sytuacji kryzysowej i bieżące jej analizowanie oraz informowanie o niej Ministra, a także opracowywanie wariantów działań i przedstawianie ich do akceptacji,
- zapewnienie realizacji zadań przez Ministra Obrony Narodowej w związku z powierzeniem mu funkcji koordynatora działań antykryzysowych,
- koordynowanie działań sił i środków biorących udział w operacji antykryzysowej,
- przekazywanie zadań i nadzorowanie ich realizacji,
- utrzymywanie współdziałania i współpracy z zainteresowanymi instytucjami systemu obronności państwa i SZ RP,
- przygotowanie i dystrybucja dokumentów wykonawczych (zarządzeń, rozkazów, decyzji, wytycznych, itp.),
- utrzymywanie gotowości elementów resortowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym do rozwinięcia w wojenne stanowiska kierowania,
- przeprowadzanie kontroli realizacji postawionych zadań,

- zbieranie doświadczeń i rozpowszechnianie ich wśród instytucji kierowania resortu obrony narodowej,
- opracowywanie propozycji do programów szkolenia kierowniczej kadry systemu obronności państwa.

Biorąc pod uwagę rolę Dowództwa Operacji Antykryzysowej w systemie obronności państwa, proponuje się aby w jego Sztabie występowały następujące główne komórki wewnętrzne:

- Zespół Analityczno-Sytuacyjny (ZAS),
- Zespół Operacyjny (ZO),
- Zespół ds. Logistyki (ZL),
- Zespół ds. CIMIC (ZCIMIC),
- Zespół ds. HNS (ZHNS) – powoływany w przypadku udziału sił z innych państw.

Zespół Analityczno-Sytuacyjny (ZAS) powinien być komórką odpowiedzialną za zbieranie i analizowanie informacji o zagrożeniach, rozwoju sytuacji kryzysowej oraz warunkach geograficznych i hydrometeorologicznych w rejonie operacji antykryzysowej. Do zadań Zespołu w szczególności powinno należeć:

- analizowanie, ocena, prognozowanie i monitorowanie rozwoju sytuacji kryzysowej oraz przedstawianie stosownych wniosków,
- wymiana informacji w zakresie istniejącej sytuacji kryzysowej z Kwaterą Główna NATO (SITCENT) oraz z podległymi strukturami, a także innymi organizacjami międzynarodowymi (komórkami) właściwymi w zakresie działań antykryzysowych,
- opracowywanie meldunków sytuacyjnych,
- prowadzenie map informacyjno-sytuacyjnej,
- opracowywanie materiałów informacyjnych dla potrzeb kontaktów z mediami,
- współudział w przygotowywaniu materiałów dotyczących propozycji organizacji działań.

Zespół Operacyjny (ZO) powinien realizować zadania w zakresie praktycznej realizacji procesu decyzyjnego dowódcy operacji antykryzysowej obejmującego m.in. planowanie

i koordynowanie działań sił i środków zaangażowanych w rozwiązywanie sytuacji kryzysowej. Komórka ta powinna w szczególności realizować następujące zadania:

- zbieranie i aktualizowanie danych o stopniu gotowości sił i środków przewidywanych do użycia w przygotowywanych operacjach (działaniach),
- gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o istniejącej sytuacji kryzysowej do zainteresowanych organów kierowania,
- uaktualnianie lub opracowywanie propozycji użycia dyspozycyjnych sił i środków, stosownie do potrzeb wynikających w rozwoju sytuacji kryzysowej,
- przygotowywanie projektów dokumentów decyzyjnych oraz wykonawczych,
- przekazywanie zadań, nadzorowanie ich realizacji oraz koordynację działania sił i środków wydzielonych do rozwiązania powstałej sytuacji kryzysowej,
- zbieranie, opracowywanie i rozpowszechnianie doświadczeń dotyczących prowadzonych operacji antykryzysowych.

Zespół ds. Logistyki (ZL) powinien być przeznaczony do wsparcia procesu decyzyjnego w zakresie dotyczącym wykorzystania systemu logistycznego Sił Zbrojnych RP. Istota zabezpieczenia logistycznego tych działań wyraża się w racjonalnym wykorzystaniu i utrzymaniu w gotowości do użycia odpowiednio urzutowanego i rozmieszczonego w rejonie operacji antykryzysowej podporządkowanego na czas operacji potencjału logistycznego (materiałowego, technicznego i medycznego). Istnieje zatem potrzeba odpowiedniego zorganizowania logistycznej struktury wykonawczej oraz usytuowanie jej w określonym rejonie, stosownie do ugrupowania i rozmieszczenia sił zgrupowania antykryzysowego.

Do zadań Zespołu w szczególności powinno należeć:

- przygotowywanie projektów dokumentów decyzyjnych oraz wykonawczych w zakresie zabezpieczenia logistycznego działań antykryzysowych,
- śledzenie, analizowanie i ocenianie sytuacji logistycznej sił i środków planowanych (użytych) do rozwiązywania powstałej sytuacji,
- precyzowanie zadań logistycznych i przekazywanie ich właściwym organom kierowania i dowodzenia logistyką,

- współdziałanie z komórkami organizacyjnymi właściwymi w zakresie planowania wsparcia logistycznego sił i środków przewidywanych (użytych) do rozwiązania sytuacji kryzysowej,
- przygotowywanie danych do meldunków i sprawozdań oraz przekazywanie ich do zainteresowanych organów,
- monitorowanie operacyjnych i logistycznych aspektów istniejącej sytuacji oraz bieżące prowadzenie map sytuacyjnych.

Przeprowadzone badania wskazały, że niezwykle ważną rolę w zakresie wsparcia działań dowódcy operacji antykryzysowej, w dziedzinie kontaktów ze społeczeństwem oraz władzą polityczno-administracyjną na terenie Polski (w rejonie operacji), będzie odgrywał Zespół ds. CIMIC (ZCIMIC), którego zasadniczym zadaniem będzie praktyczne zabezpieczenie tej współpracy. W czasie operacji komórka ta powinna dokonywać ciągłej oceny sytuacji w środowisku cywilnym oraz jej wpływ na prowadzenie wspomnianej operacji.

Komórka ta powinna także realizować zadania w zakresie monitorowanie realizacji zadań powierzonych pozamilitarnym uczestnikom operacji oraz wymiany informacji pomiędzy zainteresowanymi organizacjami.

W przypadku realizacji operacji antykryzysowej na terytorium Polski z udziałem wydzielonych sił i środków innych państw, dodatkowym zadaniem będą przedsięwzięcia wynikające z obowiązków państwa-gospodarza (HNS) – zgodnie z procedurami NATO. Międzynarodowy (sojuszniczy) charakter operacji antykryzysowej, wymaga odpowiedniego przygotowania elementów zabezpieczenia logistycznego sił biorących udział w tej operacji, obejmującego m.in. zabezpieczenie pobytu oraz przemieszczania się wojsk Sojuszu na terytorium Polski.

Zadaniem Zespołu ds. HNS (ZHNS) jest zapewnienie dowódcy prowadzącemu operację z udziałem wydzielonych komponentów z państw sojuszniczych NATO, wsparcia w formie sprzętu, materiałów, obiektów i usług, jak również wsparcie administracyjne zgodnie z porozumieniami między państwami NATO (wysyłającymi) a rządem Polski. Działania te wymagają zaangażowania wielu elementów struktury administracji państwowej, dlatego też Minister Obrony Narodowej – za pośrednic-

twem Prezesa Rady Ministrów – formułuje zadania pozamilitarnym elementom systemu obronności państwa.

Wszelkie działania wynikające z obowiązków państwa-gospodarza powinny być planowane w okresie „pokojowym" (przedkryzysowym) przez komórkę ds. HNS, natomiast w czasie działań antykryzysowych komórka ta:

- przekazuje i koordynuje realizację bieżących lub nowych potrzeb, zgłoszonych przez dowódcę operacji lub państwa wysyłające w stosunku do Polski,
- ustala priorytety w zakresie realizacji zadań wynikających z zakresu HNS,
- analizuje i koordynuje proces wprowadzania zmian w uzgodnieniach pomiędzy Polską i państwami wysyłającymi,
- wdraża i monitoruje realizację uzgodnień w ramach HNS w zakresie operacji antykryzysowej,
- koordynuje współdziałanie z władzami lokalnymi – na terenie objętym operacją antykryzysową,
- wskazuje potrzebę dokonania dodatkowych uzgodnień oraz powiadamia właściwe władze państwa o takiej potrzebie lub zaistniałych trudnościach,
- realizuje płatności za świadczone usługi.

Dowódca operacji antykryzysowej powinien przekazywać zadania do wykonania dowódcy zgrupowania antykryzysowego, który uruchomi proces planowania (Załącznik 9) działań obejmujący:

- analizę zadania i ocenę położenia,
- podjęcie decyzji i ustalenie zadań dla podległych jednostek (systemów),
- opracowanie dokumentów operacyjnych,
- przekazanie zadań,
- organizację współdziałania,
- wszechstronne zabezpieczenie działań,
- kierowanie działaniami,
- kontrolę realizacji decyzji dowódcy zgrupowania.

Ocena położenia powinna obejmować:

- oszacowanie potencjału niezbędnego do wykonania postawionego zadania,

- określenie i ocenę czynników wpływających na wykonanie zadania,
- analizę i porównanie możliwych sposobów przeprowadzenia działań antykryzysowych.

Ważnym ogniwem w procesie planowania operacji antykryzysowej jest rozkazodawstwo, stanowiące podstawową formę przekazywania decyzji podwładnym. Sztab zgrupowania antykryzysowego opracowuje rozkazy operacyjne zawierające takie szczegóły, które będą niezbędne dla dowódców podległych jednostek w celu wydania ich własnych rozkazów i zapewnienia właściwej koordynacji działań. W sztabie zgrupowania powinny być opracowane następujące dokumenty rozkazodawcze:

- rozkaz operacyjny,
- zarządzenia przygotowawcze,
- zarządzenie operacyjne,
- rozkaz administracyjny,
- rozkaz logistyczny.

Dowódca zgrupowania antykryzysowego, które ma osiągnąć cel końcowy operacji, w celu oceny realizacji postawionych zadań przez poszczególne komponenty zgrupowania, powinien prowadzić odpowiednie kontrole. Działania te powinny sprowadzać się do porównania sposobu wykonawstwa z treścią postawionych zadań lub przewidywanych efektów działania. Poza tym kontrole mają na celu wskazanie działań, które wymagają korekty lub wykonawców wymagających udzielenia im pomocy.

Przeciwdziałanie i rozwiązywanie sytuacji kryzysowych jest jednym z głównych zadań Sojuszu Północnoatlantyckiego. Operacje tego typu obejmują różnorodne działania polityczne, cywilne i militarne, prowadzone zgodnie z obowiązującym prawem międzynarodowym w celu zapobiegania wszelkiego typu konfliktom i ich przezwyciężanie. Istotne znaczenie w strategii antykryzysowej Sojuszu odgrywa ład międzynarodowy i stan bezpieczeństwa w regionie euroatlantyckim. Wielonarodowe działania antykryzysowe – jako operacja połączona – wyrażają międzynarodową solidarność i wspólne wartości wszystkich jej uczestników oraz przebiegają – w zakresie dowodzenia – zgodnie z zasadami państwa wiodącego – tworzącego „szkielet organizacji antykryzysowej".

W tym wielonarodowym związku „państwo szkieletowe" określa ogólne ramy i spełnia decydującą rolę – integratora wielonarodowej struktury. W takiej strukturze funkcjonuje wielonarodowy sztab, w którym podział stanowisk odpowiada udziałowi poszczególnych państw w antykryzysowej operacji połączonej.

Do prowadzenia operacji antykryzysowych przygotowane są organy dowodzenia NATO,[162] z których wydzielone są stałe zalążki przyszłych dowództw Wielonarodowych Sił Zadaniowych *(Combined Joint Task Force – CJTF).* Do tych dowództw (w rejonie działań) dołączone będą siły dowództw komponentów niezbędnych do prowadzenia operacji (lądowego, powietrznego, morskiego) oraz państw członkowskich Sojuszu i państw partnerskich – uczestniczących w operacji antykryzysowej.

Dowodzenie w antykryzysowej operacji połączonej jest sprzężone z systemem dowodzenia sojuszniczego na każdym poziomie (rys. 11). Dowódca operacji antykryzysowej zapewnia jej ciągłość poprzez utrzymywanie stanu pogotowia i gotowości sił oraz planowanie operacyjne i prowadzenie operacji antykryzysowej.

Nieco inna jest istota kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej w przypadku operacji antykryzysowej poza terytorium Polski. Potencjał militarny i gospodarczy Polski oraz zobowiązania wynikające z członkostwa w NATO, powodują, że Siły Zbrojne RP w tego rodzaju operacjach nie będą odgrywały wiodącej roli.

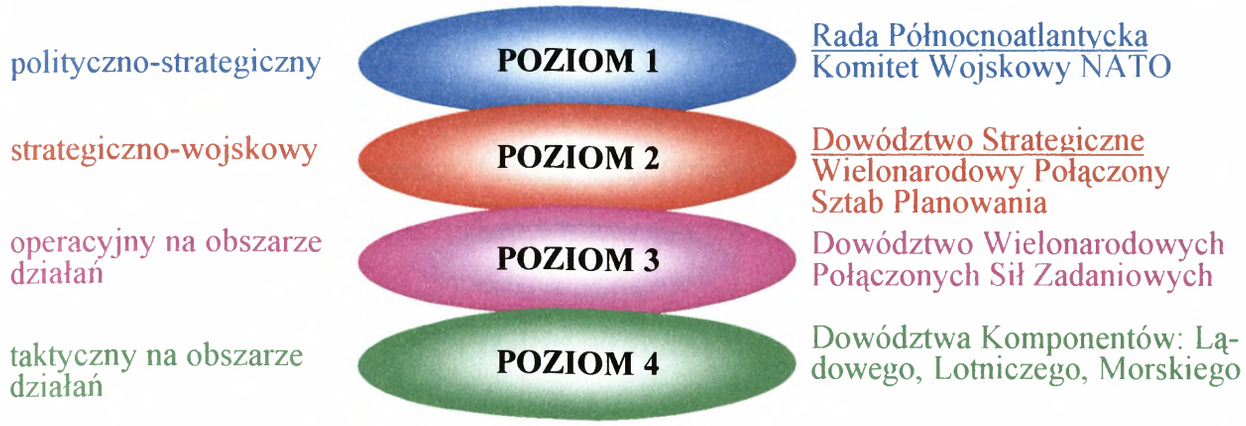
Wkład Sił Zbrojnych RP do antykryzysowego potencjału Sojuszu i jego zdolności operacyjnej będzie proporcjonalny do możliwości Polski. Wydzielenie części Sił Zbrojnych RP i podporządkowanie ich strukturom Wielonarodowych Połączonych Sił Zadaniowych (CJTF), nie oznacza zupełnej rezygnacji z narodowej odpowiedzialności za funkcjonowanie kontyngentu w operacji antykryzysowej.

W tej sytuacji dowodzenie pozostaje nadal domeną dowódcy narodowego, a w narodowym obszarze decyzyjnym pozostają następujące obszary:

- ochrona i bezpieczeństwo wojsk wydzielonych do operacji antykryzysowej,
- pozyskiwanie informacji (wywiad) i rozpoznanie,
- narodowe wsparcie dowodzenia,

---

[162] Wg MC-324/1 The NATO Military Command Structure (Wojskowa Struktura Dowodzenia NATO).



Rys. 11. Synchronizacja poziomów dowodzenia w antykryzysowych połączonych operacjach Sojuszu
Źródło: opracowanie własne.

- wsparcie działań (logistyka),
- współpraca z organizacjami (instytucjami) wojskowymi i cywilnymi,
- informowanie opinii publicznej i współpraca z mediami.

Przewiduję, że element antykryzysowy resortu obrony narodowej – jako Polski Kontyngent Wojskowy – może być wydzielony z jednego lub kilku rodzajów Sił Zbrojnych RP, którymi dowodzić będzie dowódca Polskiego Kontyngentu Wojskowego (PKW) – dowódca narodowy. Zadaniem jego będzie reprezentowanie Polski w połączonej operacji antykryzysowej, utrzymywanie roboczych kontaktów i przekazywanie informacji do kraju, a także utrzymywanie ścisłej współpracy z kontyngentami innych państw – uczestnikami operacji.

Działania PKW w międzynarodowej koalicji (niekoniecznie sojuszniczej) i odpowiedzialność Polski za jego działania powodują, że niezbędnym jest koordynowanie działań organów państwowych wspierających działania narodowego komponentu antykryzysowego. Rolę koordynatora działań na szczeblu państwa pełni Minister Obrony Narodowej, którego kolegialnym organem doradczym są osoby zajmujące kierownicze stanowiska Ministerstwa. Osoby te, wykorzystując przyporządkowane im komórki organizacyjne Ministerstwa przygotowują: analizy, programy, itp. materiały analityczne, niezbędne w procesie decyzyjnym Ministra.

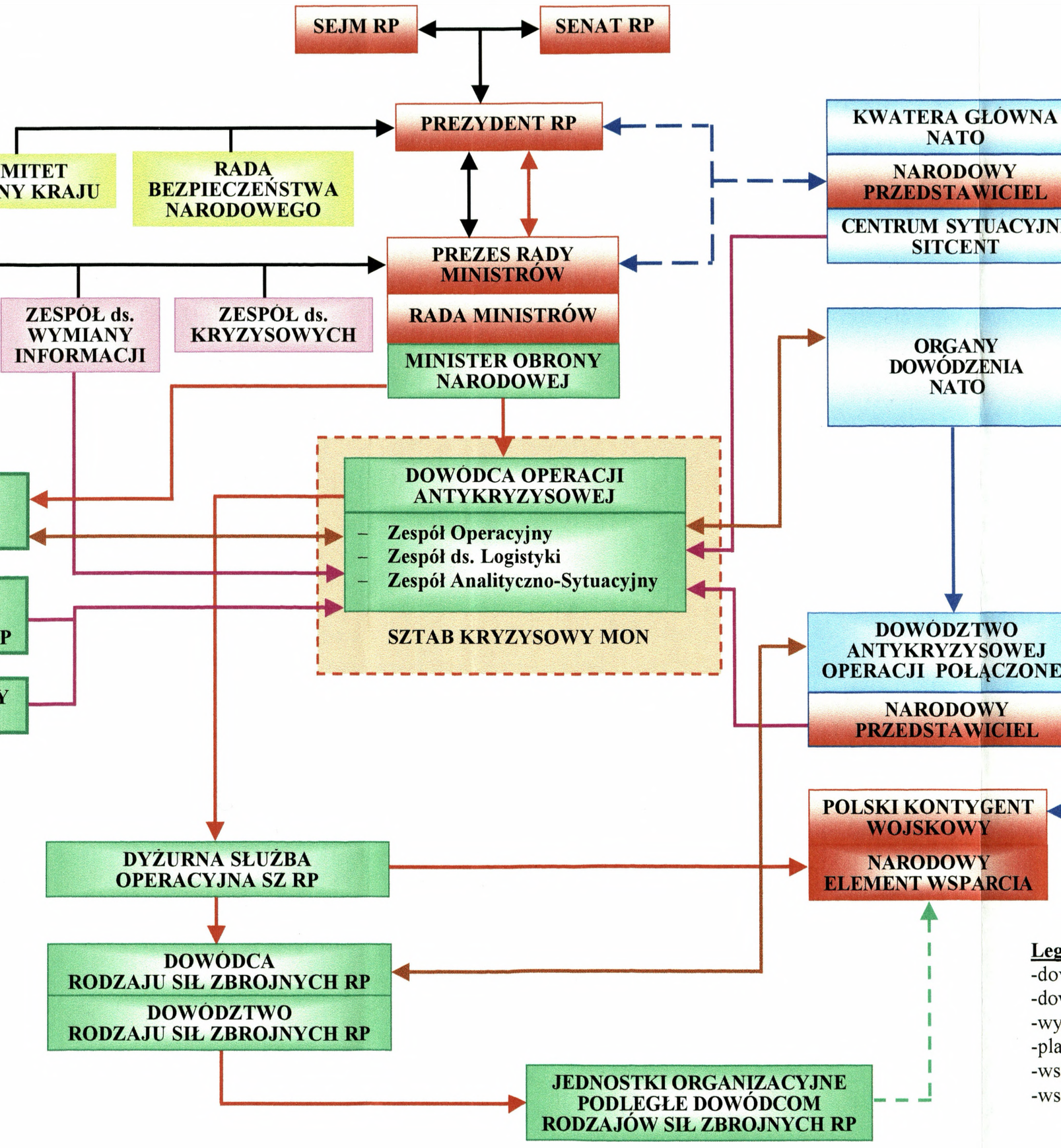
Przeprowadzone badania i konsultacje wskazały na potrzebę powołania w takim przypadku Sztabu Kryzysowego MON. Będzie on nadzorował realizację zadań przez Polski Kontyngent Wojskowy (we współpracy z dowództwem strategicznym) oraz dowództwa rodzajów Sił Zbrojnych RP (we współpracy z dowódcą sił połączonych komponentu lądowego, powietrznego i morskiego). Działalnością PKW – w narodowym obszarze decyzyjnym – kierował będzie Minister Obrony Narodowej za pośrednictwem szefa Sztabu Kryzysowego (rys. 12).

Sztab Kryzysowy MON realizował będzie zadania w zakresie wsparcia procesu decyzyjnego Ministra poprzez analizę i ocenę istniejącej sytuacji kryzysowej oraz przygotowywał będzie propozycje (warianty) działania resortu w ramach wsparcia operacji antykryzysowej.

Obsadę Sztabu Kryzysowego MON stanowić będą żołnierze zawodowi komórek organizacyjnych Ministerstwa, zorganizowani w zespoły robocze, pełniący dyżury w systemie zmianowym. Skład osobowy tych zespołów uzależniony będzie od charakteru sytuacji kryzysowej. Kierowanie Sztabem Kryzysowym MON powierzono szefowi Sztabu Generalnego WP.

Do zadań Sztabu w szczególności powinno należeć:

- dokonywanie oceny sytuacji kryzysowej i prognozowanie jej dalszego rozwoju,
- wypracowywanie propozycji (wariantów) działań jednostek organizacyjnych resortu wspierających działania PKW, mających na celu rozwiązanie istniejącej sytuacji oraz przedstawianie ich Ministrowi do decyzji,
- przygotowywanie – stosownie do charakteru sytuacji kryzysowej – dokumentów decyzyjnych uruchamiających działania jednostek organizacyjnych resortu zgodnie z wybranym wariantem działania,
- koordynowanie działań jednostek wykonujących działania pomocnicze w ramach wsparcia działań PKW,
- utrzymywanie współpracy z krajowymi i zagranicznymi podmiotami, w celu stworzenia optymalnych warunków działania PKW.



n kryzysowym w resorcie obrony narodowej w ramach antykryzysowej operacji połączonej NATO poza terytorium Pols

Sztab Kryzysowy Ministerstwa Obrony Narodowej powinny tworzyć:

- Szef Sztabu Kryzysowego MON (SSK MON),
- Zespół Analityczno-Sytuacyjny (ZAS),
- Zespół Operacyjny (ZO),
- Zespół ds. Logistyki (ZL).

Szef Sztabu Kryzysowego MON (SSK MON) kieruje jego pracą oraz zgodnie z decyzjami Ministra Obrony Narodowej kieruje działalnością PKW i jednostek organizacyjnych resortu wspierających jego działania.

Zespół Analityczno-Sytuacyjny (ZAS) to komórka odpowiedzialna za zbieranie, analizowanie oraz bieżące monitorowanie rozwoju sytuacji kryzysowej w rejonie działania PKW. Zespół ten współuczestniczy także w procesie wymiany informacji z elementami informacyjnymi innych organizacji uczestniczących w operacji antykryzysowej, zarówno krajowymi jak i zagranicznymi. Opracowywane przez Zespół komunikaty sytuacyjne są wykorzystywane przez Zespół Operacyjny (ZO) do opracowania wariantów działania resortowych sił antykryzysowych.

Zespół Operacyjny (ZO) – przeznaczony jest do oceny sytuacji w rejonie kryzysowym oraz opracowywania propozycji działań wspierających PKW i niezbędnej dokumentacji operacyjnej. Zespół ten – realizując zadania w zakresie CIMIC – współdziała także z pozamilitarnymi elementami uczestniczącymi w operacji antykryzysowej.

Zespół ds. Logistyki (ZL) przeznaczony jest do wsparcia procesu decyzyjnego Ministra w zakresie wykorzystania systemu logistycznego Sił Zbrojnych RP w celu zabezpieczenia działalności PKW. Zgodnie z obowiązującymi zasadami, zabezpieczenie logistyczne wojsk własnych wykonujących zadania pod wspólnym dowództwem NATO, pozostaje w kompetencjach narodowych i jest realizowane przez narodowy element wsparcia – będący wydzieloną jednostką logistyczną, której zadaniem jest zabezpieczenie działań PKW. Dlatego też element ten, nie wchodzi w strukturę dowodzenia operacją antykryzysową – dowodzenie tym elementem pozostaje w gestii dowódcy PKW.

Główny wymóg stawiany w ramach zabezpieczenia antykryzysowej operacji połączonej to utrzymanie określonych zapasów środków materiałowych i ich płynne odtwarzanie w rejonie operacji. Działalnością w tym zakresie – zgodnie z decyzjami Ministra – kie-

ruje szef Sztabu Kryzysowego MON za pośrednictwem dowódców rodzajów Sił Zbrojnych RP, określając jednocześnie niezbędne potrzeby PKW w środki materiałowe i usługi.

Kierowanie działaniami resortu obrony narodowej – w aspekcie narodowym – w ramach połączonej operacji antykryzysowej realizowane jest w oparciu o istniejący resortowy system łączności, z uwzględnieniem relacji łączności zapewniających wymianę informacji z odpowiednim dowództwem operacyjnym, Kwaterą Główną NATO, dowództwem komponentów na szczeblu taktycznym i dowództwem operacji, jak również z krajowymi elementami właściwymi pod względem bezpieczeństwa państwa. Powiadamianie o działaniach antykryzysowych w ramach resortu realizowane jest za pośrednictwem służb operacyjnych i służb dyżurnych w relacji – od jednostki nadrzędnej (Sztab Kryzysowy MON) do jednostki podległej, która ma uczestniczyć w działaniach antykryzysowych (operacyjnych lub wspierających).

Nieco inna musi być organizacja systemu kierowania reagowaniem na zagrożenia wewnętrznymi sytuacjami niemilitarnymi, wśród których szczególną wagę odgrywają klęski żywiołowe oraz zagrożenia ustroju konstytucyjnego, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Z uwagi na to, że sytuacje te nie stwarzają bezpośredniego zagrożenia utraty niepodległości i suwerenności państwa, wiodącą rolę – jako koordynator działań antykryzysowych w Polsce – będzie odgrywał Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, chociaż nie wyklucza się pierwszoplanowej roli innych resortów (rys. 13).

Organem pomocniczym właściwego ministra powinien być Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej, którego obsadę etatową stanowią w znacznej mierze przedstawiciele resortu kierowanego przez ministra kierującego działaniami antykryzysowymi. Niemniej jednak w ramach Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej w składzie międzyresortowej grypy polityki bezpieczeństwa i planowania cywilnego – na wniosek Ministra Obrony Narodowej – oraz w ramach grupy bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego – na wniosek szefa WSI – powinni brać udział przedstawiciele resortu obrony narodowej.

Działania szczebla (organu) centralnego polegają głównie na zapewnieniu doradztwa, pomocy technicznej i koordynacji działań, a przede wszystkim na tworzeniu koncepcji i programów zapewniających sprawność kierowania, a tym samym podnoszących skuteczność działań antykryzysowych. Szczebel centralny będzie także orga-

nizował i udzielał pomocy szczeblowi lokalnemu, wtedy gdy sytuacja kryzysowa przerasta jego możliwości. Zasoby będące w dyspozycji centralnego organu będą wspomagały działania szczebla lokalnego, gdy jego potencjał antykryzysowy będzie niewystarczający do prowadzenia skutecznych działań antykryzysowych.

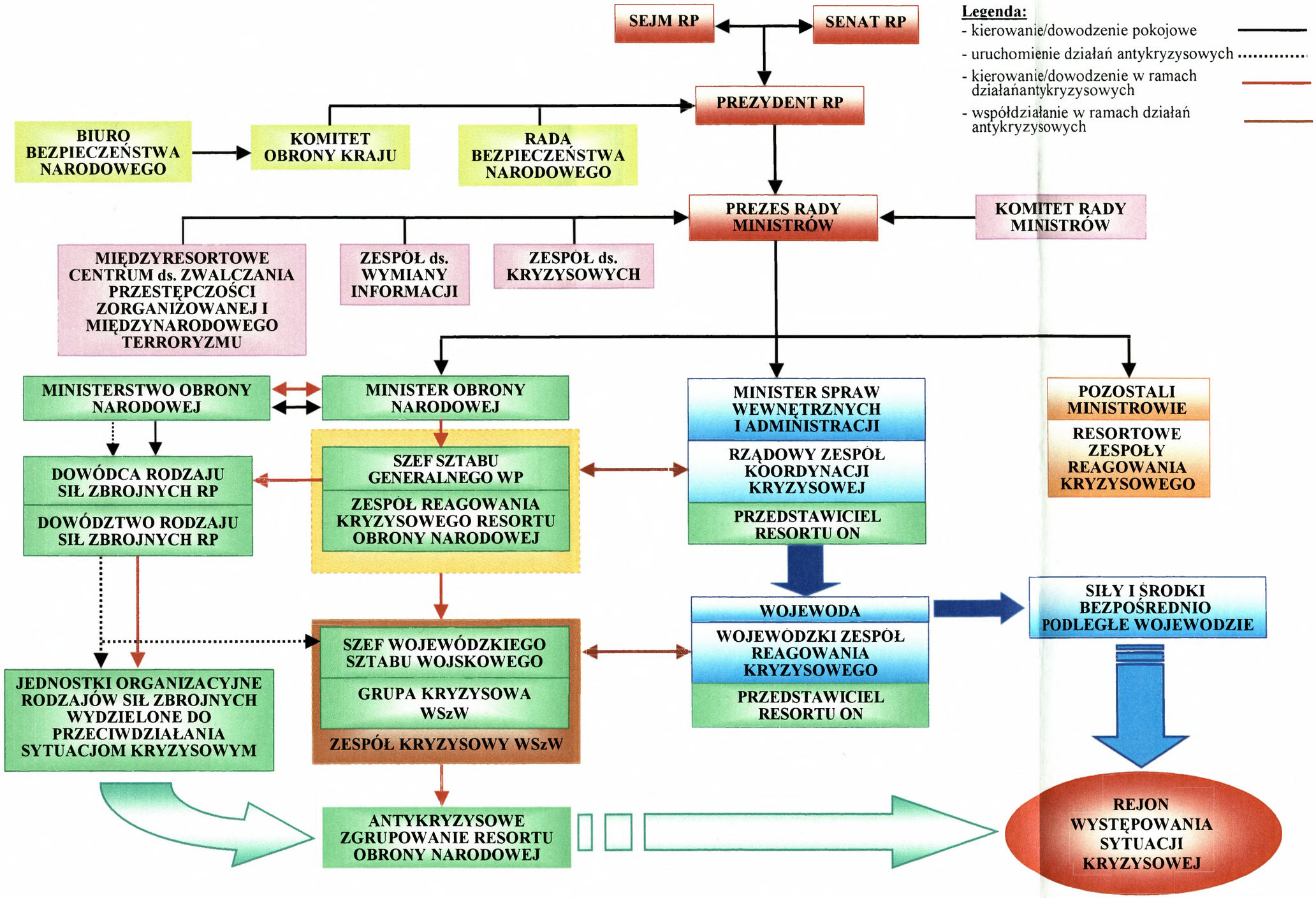
Nieco inną rolę przypisuje się lokalnym organom kierowania reagowaniem kryzysowym. To na poziomie lokalnym „obsługuje się" większość sytuacji noszących znamiona kryzysu, na tym poziomie realizuje się też większość zadań służących zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli. W przypadku wystąpienia (ogłoszenia) stanu klęski żywiołowej na obszarze jednego województwa, działaniami kieruje wojewoda przy pomocy wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego, gdzie – w składzie grypy bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego – przewiduje się udział organów administracji niezespolonej w województwie. Oznacza to możliwość pracy w ramach ww. elementu przedstawiciela WSzW[163]. Propozycję systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej na wypadek klęski żywiołowej oraz zagrożenia ustroju konstytucyjnego, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego przedstawia rysunek 13.

Kluczowym elementem przygotowań organizacji antykryzysowej jest opracowywanie planów reagowania kryzysowego, które jasno opisują kto, co i kiedy będzie robił, za pomocą jakich sił i środków w czasie sytuacji kryzysowej. Opracowanie planu reagowania kryzysowego powinno być poprzedzone analizą potencjalnych zagrożeń oraz możliwościami potencjału antykryzysowego będącego w dyspozycji organizatora działań. W przypadku planowania działań antykryzysowych skierowanych przeciw zagrożeniom niemilitarnym, szczególną rolę odgrywają organy podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Istotne znaczenie dla organizacji działań na szczeblu państwa mają działania podejmowane na szczeblu lokalnym. To od władzy lokalnej oczekuje się, że wykorzysta posiadane siły i środki, nada kierunek działaniom podporządkowanych podmiotów oraz wystąpi o pomoc z zewnątrz, w razie takiej potrzeby.

---

[163] *Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.*



Rys. 13. Propozycja kierowania działaniami sił i środków resortu obrony narodowej w przeciwdziałaniu klęskom żywiołowym oraz zagrożeniom ustroju konstytucyjnego, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego

Źródło: opracowanie własne.

Podstawowym obowiązkiem tego szczebla (w zakresie działań antykryzysowych) jest analizowanie zagrożeń możliwych do wystąpienia na podległym obszarze oraz analizowanie wrażliwości władz i lokalnej społeczności na te zagrożenia.

Opracowując plan reagowania kryzysowego, wojewoda winien liczyć się z sytuacją, gdy dysponowany potencjał antykryzysowy będzie niewystarczający do podjęcia skutecznych działań antykryzysowych. Możliwość wykorzystania jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej w działaniach antykryzysowych oraz partnerstwo pomiędzy poszczególnymi strukturami państwa (w pionie i poziomie) powodują, że jedynie wojewoda może wystąpić z wnioskiem o wsparcie prowadzonych działań antykryzysowych przez siły i środki podległe Ministrowi Obrony Narodowej.

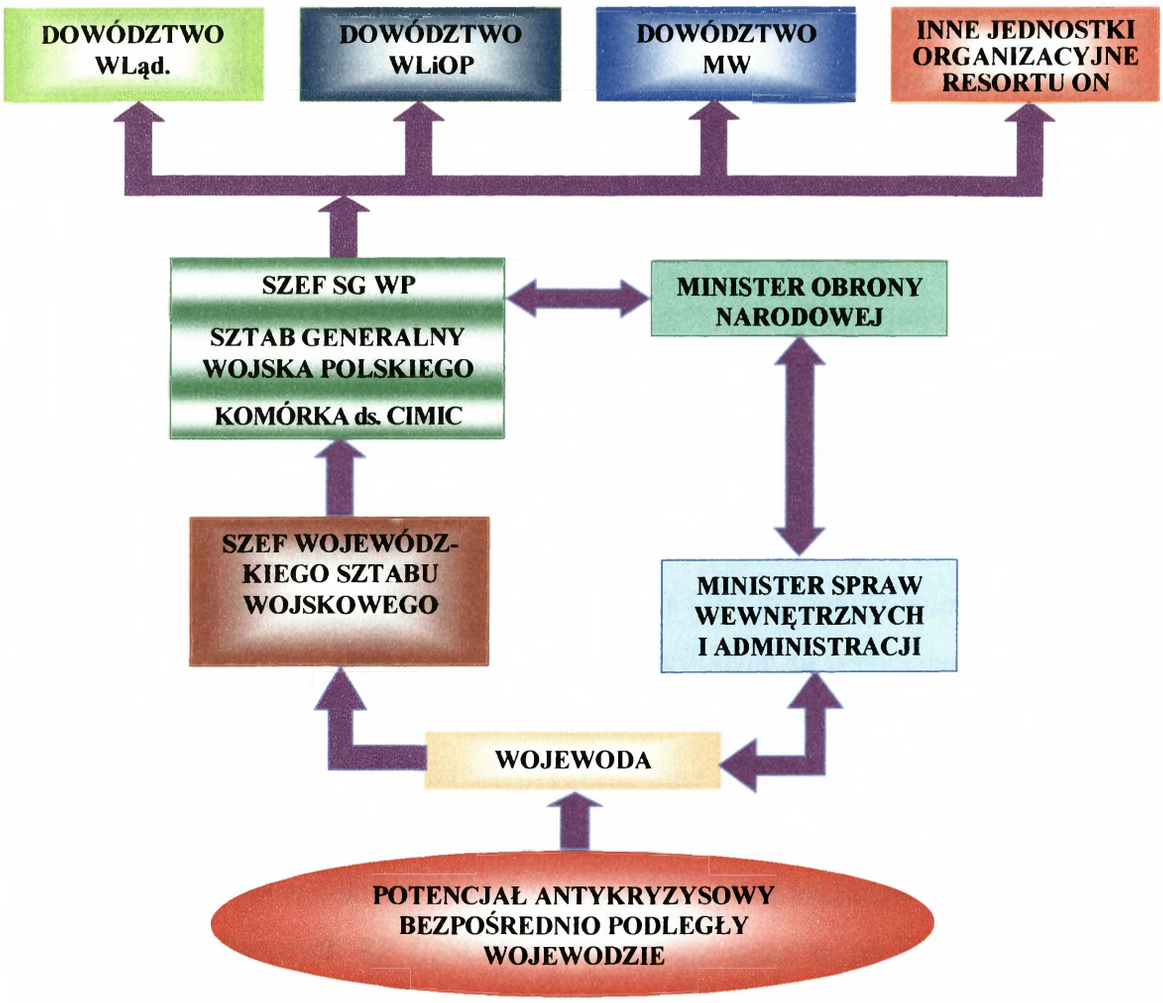
Zasadnicze problemy związane z planowaniem użycia wojsk do likwidacji klęsk żywiołowych oraz zagrożeń ustroju konstytucyjnego, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, będą rozwiązywane na szczeblu wojewódzkiego sztabu wojskowego (WSzW) – (rys. 14). Siły i środki resortu obrony narodowej mogą być użyte w akcji antykryzysowej na podstawie zawczasu opracowanego planu lub doraźnie – na wniosek właściwego pod względem terytorialnym wojewody. Na szczeblu WSzW i Sztabu Generalnego WP opracowuje się plany udziału wojsk w likwidacji klęsk żywiołowych – odpowiednio wojewódzki i krajowy – w których określa się niezbędne siły i środki oraz sposoby ich działania wynikające z obowiązujących norm prawnych w tym zakresie.

Podstawę do opracowania tych planów stanowi zapotrzebowanie na siły i środki przedkładane Ministrowi Obrony Narodowej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (innego właściwego w zależności od sytuacji kryzysowej). Analiza potrzeb zgłaszanych przez wojewodę (na szczeblu WSzW) oraz ocena możliwości sił i środków resortu (na szczeblu SG WP), jest podstawą do podziału przez SG WP przyjętych do wykonania zadań na poszczególne rodzaje Sił Zbrojnych RP.

Dla resortu obrony narodowej decyzje najwyższych władz państwowych o użyciu sił i środków resortu oznaczają uruchomienie mechanizmu obejmującego m. in.:

- planowanie operacyjnego użycia sił i środków resortu,
- przygotowanie decyzji (innych aktów) wprowadzających w życie postanowienie najwyższych władz państwowych,
- modelowanie przebiegu (scenariusza) sytuacji kryzysowej,

– kierowanie reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej.



Rys. 14. Planowanie udziału sił i środków resortu obrony narodowej w likwidacji skutków klęsk żywiołowych
Źródło: opracowanie własne.

W związku z przyjętymi zasadami organizacji działań antykryzysowych, skierowanych przeciw niemilitarnym zagrożeniom oraz możliwością wykorzystania w ich jednostek organizacyjnych resortu, zachodzi potrzeba stworzenia struktury wspierającej Ministra Obrony Narodowej w procesie podejmowania decyzji i zapewniającej sprawne kierowanie tymi jednostkami. System kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej powinien być tak zorganizowany, aby spełniał wymagania organizacji funkcjonującej zgodnie z tzw. cyklem działania zorganizowanego.

Wszystko wskazuje na to, że działaniami sił i środków resortu obrony narodowej powinien kierować szef Sztabu Generalnego WP – zgodnie z decyzjami Ministra Obrony Narodowej – przy pomocy Zespołu Reagowania Kryzysowego Resortu Obrony Narodowej, w skład którego wchodzą przedstawiciele komórek organizacyjnych Ministerstwa i jest zależny od rodzaju sytuacji kryzysowej.

Zespół powinien być aparatem pomocniczym Ministra w zakresie opracowywania dyrektyw, wydzielania sił i środków resortu oraz organizacji współdziałania ze strukturami pozamilitarnymi. W przypadku wystąpienia sytuacji noszącej znamiona sytuacji kryzysowej oraz potrzeby wsparcia sił niemilitarnych jednostkami resortu obrony narodowej, wojewoda występuje z wnioskiem do Ministra Obrony Narodowej za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zgodnie z proponowanym systemem planowania (rys. 14) Zespół Reagowania (składający się z przedstawicieli Ministerstwa ON) dysponuje zbiorem danych o możliwościach resortu w zakresie skierowania określonych sił wspierających działania sił pozamilitarnych. Zespół Reagowania Resortu Obrony Narodowej, przygotowując dane do decyzji Ministra Obrony Narodowej (oraz inne dokumenty) współdziała z przedstawicielem resortu obrony narodowej w Rządowym Zespole Koordynacji Kryzysowej.

Opracowane dokumenty rozkazodawcze, za pośrednictwem Dyżurnej Służby Operacyjnej Sił Zbrojnych RP (DSO SZ RP) przekazywane są do odpowiednich Dyżurnych Służb Operacyjnych Rodzajów Sił Zbrojnych RP (DSO RSZ RP) i do szefa wojewódzkiego sztabu wojskowego, właściwego pod względem występowania sytuacji kryzysowej. DSO RSZ RP w trybie alarmowym uruchamiają siły i środki z podległych im jednostek, kierując je do antykryzysowego zgrupowania resortu obrony narodowej.

Wobec faktu, że tego rodzaju operacja antykryzysowa (o charakterze niemilitarnym) będzie miała charakter lokalny (maksymalnie zasięg wojewódzki) racjonalnym wydaje się powierzenie dowodzenia zgrupowaniem antykryzysowym szefowi wojewódzkiego sztabu wojskowego, którego organem pomocniczym byłaby grupa operacyjna utworzona na bazie wydziału operacyjnego WSzW i przedstawicieli rodzajów Sił Zbrojnych RP uczestniczących w operacji antykryzysowej.

Uwzględniając powyższe ustalenia stwierdzić należy, że szczególną rolę mają do spełnienia szefowie WSzW, będący terenowym organem wykonawczym Ministra Obrony

Narodowej. Są oni zobowiązani m.in. do współdziałania z odpowiednimi komórkami wojewódzkiego wydziału zarządzania kryzysowego w zakresie planowania i koordynacji udziału wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych RP w akcjach ratowniczych oraz przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych. Ponadto realizują oni m.in. zadania w zakresie administrowania zasobami osobowymi i świadczeniami rzeczowymi, planują udział wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych RP w akcjach ratowniczych oraz przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych.

Mając na względzie sprawność działania organizacji antykryzysowej i obowiązujące regulacje prawne, a także uwzględniając zakres zadań realizowanych przez szefa WSzW, widzę możliwość przeniesienia ciężaru organizacji działań antykryzysowych sił resortu obrony narodowej i kierowania nimi na poziom równorzędny z administracją rządową – na poziom WSzW. Wskazane jest zatem, aby szef WSzW – z uwagi na ścisły i bezpośredni związek z organem administracji rządowej i samorządowej szczebla wojewódzkiego – przejął zadania przewidziane dotychczas dla dowódcy okręgu wojskowego w zakresie koordynacji użycia sił resortu obrony narodowej.

Szef WSzW powinien być jedynym przedstawicielem układu militarnego w realizacji zadań wynikających ze współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC) na terenie województwa. Istniejąca w strukturze WSzW – Sekcja Planowania i Współdziałania z Układem Niemilitarnym – może być postrzegana jako komórka właściwa do realizacji zadań w tym zakresie. Reforma administracyjna kraju stworzyła przesłanki do wzrostu roli wojewódzkich organów administracji niezespolonej, jakimi są WSzW, które z uwagi na ich ścisły związek z administracją cywilną (rządową i samorządową), powinny zyskać na randze.

W obowiązującym stanie prawnym głównym koordynatorem działań szczebla terytorialnego jest dowódca okręgu wojskowego, co przy obecnym zasięgu terytorialnym – obejmującym połowę obszaru kraju – jest wręcz niemożliwe, a przynajmniej jest bardzo utrudnione. To właśnie na szczeblu lokalnym (województwa), będą uruchamiane procedury antykryzysowe z udziałem sił resortu obrony narodowej. Przedstawiony tok prac planistycznych nad wypracowaniem decyzji odnośnie form działań antykryzysowych wskazuje, że proces zaangażowania do tych działań sił i środków resortu powinien być realizowany w postaci wydzielenia określonego potencjału resortu

i utworzenia antykryzysowego zgrupowania sił i środków resortu obrony narodowej. Skład i charakter tego zgrupowania to efekty analiz sytuacyjnych, prognozowania rozwoju zdarzeń i następstw.

Antykryzysowe zgrupowanie to doraźnie stworzone zgrupowanie sił i środków resortu na terenie objętym sytuacją kryzysową. Pierwszym i najważniejszym zadaniem jego dowódcy – szefa WSzW – będzie utworzenie jednolitego systemu dowodzenia, który powinien odpowiadać zamiarom realizacji operacji antykryzysowej oraz uwzględniać współdziałanie z głównymi siłami podporządkowanymi wojewodzie.

Przyjęcie takiego rozwiązania uzasadniam tym, że szef WSzW m.in.:

- opracowuje, uzgadnia i uaktualnia plan udziału sił i środków resortu obrony narodowej w działaniach antykryzysowych oraz zapoznaje z jego treścią właściwe organy administracji państwowej i jednostki gospodarki narodowej,
- jest najważniejszym organem organizującym współdziałanie pomiędzy układem niemilitarnym (wnioskującym o wsparcie), a resortem obrony narodowej na terenie województwa,
- jest organizatorem ćwiczeń, których celem jest rozwijanie zasad i procedur współdziałania wojsk z siłami układu niemilitarnego na administrowanym terenie,
- ma możliwość zapewnienia właściwej organizacji wszelkich działań antykryzysowych realizowanych siłami resortu na administrowanym terenie (województwie).

Ponadto stwierdzić należy, że kwestie koordynacji planowania, organizowania, kontrolowania i szkolenia nie mogą być rozdzielane pomiędzy różnych wykonawców, jeśli dotyczą tego samego zagadnienia (obszaru), gdyż w przypadku zakłócenia lub niepowodzenia prowadzonych działań doprowadzi to do niewłaściwego przeprowadzania działań antykryzysowych oraz do rozmycia odpowiedzialności za ich skuteczność.

W celu polepszenia jakości działania i dowodzenia w skomplikowanych warunkach szef WSzW we współdziałaniu z wojewodą powinien realizować – z udziałem podległego stanu osobowego, dowódców jednostek wydzielonych do działań antykryzysowych oraz przedstawicieli wojewody – treningi sztabowe połączone z rekonesansem, które pozwolą zapoznać się z charakterem możliwych sytuacji kryzysowych oraz możliwościami prowadzenia skutecznych działań antykryzysowych w prognozowanych miejscach ich wystąpienia. Nie bez znaczenia dla sprawności kierowa-

nia reagowaniem kryzysowym, a w efekcie skuteczności działań antykryzysowych, będą miały także szkolenia i ćwiczenia organizowane z udziałem sił wydzielonych do działań antykryzysowych, realizowanych przez szefa WSzW.

Częścią składową resortowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym jest Dyżurna Służba Operacyjna Sił Zbrojnych RP. W okresie pokojowym stanowi ona pomocniczy organ dowodzenia szefa Sztabu Generalnego WP w zakresie zbierania informacji o aktualnej sytuacji operacyjnej w jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej oraz spełnia rolę centralnego ośrodka alarmowania, a także dystrybutora informacji do wszystkich podmiotów – krajowych i zagranicznych – biorących udział w operacji antykryzysowej. Dyżurna Służba Operacyjna SZ RP do czasu pełnej aktywacji resortowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym koordynuje wszelkie działania antykryzysowe, uruchamia procedurę osiągania określonych stanów gotowości kryzysowej w jednostkach organizacyjnych resortu, określonych w planach reagowania kryzysowego.

W celu zapewnienia sprawnej realizacji zadań powierzonych Ministrowi Obrony Narodowej, w zakresie koordynowania w Polsce działań antykryzysowych, skierowanych przeciw zewnętrznym kryzysom polityczno-militarnym, analogicznie do rozwiązań przyjętych w NATO, w resorcie obrony narodowej funkcjonuje system osiągania wyższych stanów gotowości kryzysowej na zasadach dotychczas obowiązujących.

4.4. Wspomaganie procesu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej

Złożoność sytuacji kryzysowej, różnorodność i liczność działań (zadań) oraz zmienność sytuacji powodują, że opanowanie sytuacji kryzysowej wymaga podjęcia skorelowanych działań całego potencjału antykryzysowego. Organizator działań, którym jest najczęściej sztab antykryzysowy, podejmuje działania w oparciu o posiadany potencjał: osobowy, sprzętowy, finansowy, informacyjny.

Analiza dotychczasowych działań antykryzysowych wskazuje, że kluczem do sprawnego zarządzania organizacją antykryzysową jest właściwie zorganizowana wymiana informacji pomiędzy elementami systemu antykryzysowego tzn. pomiędzy jednostkami, ekspertami, archiwami, decydentami uczestniczącymi w zarządzaniu. Metody rozpowszechniania informacji muszą zatem adoptować się do istniejącej sytuacji kryzy-

sowej oraz spełniać wymogi dokumentowania podjętych decyzji i realizowanych działań. Dlatego też infrastruktura informacyjna, pozwalająca na kompleksowe zarządzanie organizacją antykryzysową, musi uwzględniać powyższe wymogi.

W obecnej dobie typowymi środkami wykorzystywanymi w zarządzaniu informacjami kryzysowymi są[164]:

- internet,
- intranet,
- łączność przewodowa (stacjonarna),
- łączność bezprzewodowa,
- dokumentacja.

Choć poszczególne środki stanowią całości logiczne, to w antykryzysowym systemie informacyjnym, powinny być fizycznie powiązane. Aby informacja była pełna, infrastruktura informacji kryzysowej powinna opierać się częściowo na wszystkich środkach komunikacji.

Internet to globalna „sieć sieci", pozwalająca komputerom wszelkich typów komunikować się bezpośrednio i wymieniać zasoby informatyczne[165], to wspólne globalne źródło informacji, wiedzy i środków współpracy pomiędzy niezliczonymi społecznościami.

Dzięki internetowi dostępność informacji kryzysowej jest większa niż kiedykolwiek wcześniej. W ciągu kilku sekund można uzyskać informację o „działalności" żywiołów i skutkach ich wystepowania. Internet pozwala na uzyskanie informacji o systemach odpornych na kryzysy, regionach wysokiego i niskiego ryzyka, źródłach dostaw kryzysowych, planach przygotowań itp.

Wykorzystanie internetu do zastosowań antykryzysowych jest możliwe przede wszystkim do:

- zbierania informacji ogólnodostępnych,
- rozpowszechniania ogłoszeń publicznych,
- analizy naukowej i współpracy w zakresie organizacji działań antykryzysowych,
- szkolenia stanu osobowego organizacji antykryzysowej,

---

[164] *Wynik przeprowadzonych konsultacji w Generalnym Zarządzie Dowodzenia i Łączności–P6.*

- szkolenia stanu osobowego organizacji antykryzysowej,
- zarządzania działaniami w czasie rzeczywistym (w mniejszym stopniu).

Specyfika sytuacji kryzysowej powoduje, że trudno przewidzieć *a priori* wszystkich uczestników działań antykryzysowych, zakres tych działań oraz źródła pozyskiwania informacji. Dlatego też, wymagania dla technicznych systemów antykryzysowych powinny uwzględniać otwartość systemów z jednoczesnym zachowaniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa[166]. Rozwiązaniem spełniającym powyższe wymagania jest intranet, czyli sieć komputerowa oparta o standardy, sprzęt i oprogramowanie wykorzystywane w sieci INTERNET, charakteryzuje się niskimi kosztami budowy i utrzymania oraz krótkim czasem wdrożenia.

Intranet – to wydzielona grupa węzłów sieciowych o ściśle kontrolowanym dostępie, zarządzana zazwyczaj przez jedną organizację[167]. Dostęp do intranetu i z intranetu szczególnie jest możliwy po przejściu przez bariery zabezpieczające. Intranet można również określić mianem wirtualnej sieci prywatnej.

Najważniejszymi cechami charakterystycznymi intranetu są:

- ścisła kontrola dostępu – dostęp do sieci mają zazwyczaj tylko członkowie organizacji będącej właścicielem sieci. Stosowanym zabezpieczeniem są identyfikatory użytkowników i hasła,
- zarządzanie ruchem w sieci –natężenie ruchu w sieci można łatwiej wykryć i kontrolować,
- bezpieczeństwo – opcjonalne kodowanie transmisji zapobiega podsłuchom,
- szersze pasmo – pozwala na zwiększenie przepustowości sieci, dostosowując ją do potrzeb organizacji. Pozwala na przesyłanie dużych plików na żądanie,
- odporność – jeśli jest to wymagane, sieć może zostać zabezpieczona przed zakłóceniami łączności.

Kluczowym elementem konfiguracji sieci jest konieczność zapewnienia możliwie najwyższego poziomu bezpieczeństwa obejmującego wszystkie poziomy działania systemu.

---

[166] Szerzej por. M. Molski, *Elementarz bezpieczeństwa systemów informatycznych,* Wyd. MIKOM, Warszawa 2002.
[167] M. Noris, *Teleinformatyka*, WKŁ, Warszawa 2002, s. 214.

Z uwagi na konieczność wykorzystywania urządzeń i oprogramowania pochodzącego od producentów zagranicznych, niezbędnym warunkiem wdrożenia takiego systemu do obsługi struktury antykryzysowej, staje się posiadanie możliwości posługiwania się metodami szyfrowania o gwarantowanej mocy kryptograficznej (certyfikowanej przez Służby Ochrony Państwa – UOP lub WSI).

Ekstranet – to wyspecjalizowana odmiana intranetu, pozwalająca na komunikację, wymianę informacji pomiędzy różnymi organizacjami antykryzysowymi. Dzięki temu możliwa jest precyzyjniejsza kontrola dostępu na poziomie katalogu, pliku lub rekordu. Ten typ sieci nadaje się doskonale do wykorzystania przez zróżnicowaną społeczność administratorów danych.

Łączność bezprzewodowa[168] – obejmuje media publiczne i prywatne (telewizja, radio, telefonia komórkowa, telefonia satelitarna, sieci kablowe) oraz specjalne systemy łączności i informacyjne np. sieci radiowe poszczególnych operatorów: MON, MSWiA, PKP, lotnictwa cywilnego, lotniskowe kanały pogodowe itp. Najważniejsze cechy charakterystyczne to:

- szerokie pokrycie – ostrzeżenie przez publiczne lub prywatnie wykorzystywane kanały pozwala na informowanie (alarmowanie) większości obywateli kraju,
- transmisja jednokierunkowa – media nadawcze nie są interaktywne,
- często większa szerokość pasma.

Łączność przewodowa (stacjonarna)[169] – obejmuje komercyjne i publiczne sieci audio, video i komputerowe, wykorzystujące przewody stałe, łącza komutowane i przełączanie pakietów.

Najważniejsze cechy charakterystyczne to:

- wywołania o ograniczonym priorytecie – systemy wojskowe (bezpieczeństwa) posiadają pierwszeństwo przed połączeniami o niższym priorytecie,
- łącza wydzielone – zapewniające poufność,
- zmienne pasmo.

---

[168] Szerzej por. K. Wesołowski, *Systemy radiokomunikacji ruchomej,* WKŁ, Warszawa 2003, Wyd. III.
[169] Szerzej por. S. Jackowski, *Telekomunikacja, t. 2,* Wyd. Politechnika Radomska, Radom 2003.

Dokumenty – są to materiały drukowane i media fizyczne (taśmy audio i video, dyskietki, itp.) – od fizycznych kopii w przypadku niedostępności systemu do pisemnych procedur na każdą okoliczność.

Najważniejsze cechy charakterystyczne dokumentów to:

- funkcja archiwizacji – informacje można przechowywać przez dowolny okres. Wady tego systemu to przede wszystkim: powolna dostawa, potrzeba fizycznego transportu utrudniająca ich aktualizację, pracochłonne katalogowanie i wyszukiwanie, dostęp w większości sekwencyjny i brak indeksu z automatycznymi odesłaniami,
- duża pojemność – w przeszłości stanowiły główną metodę przekazywania informacji o dużej pojemności,
- precyzyjnie dobrana zawartość – istnieje możliwość przygotowania materiału pod kątem oczekiwań odbiorcy,
- możliwość dotarcia do dużych grup odbiorców – zapewniają możliwość szerokiego rozpowszechniania np. plakatowanie, ulotki itp.

Badanie każdego z wyżej przedstawionych środków rozpowszechniania informacji pozwala przyjąć, że mają one różne punkty mocne i słabe (tab. 5), uzupełniające się wzajemnie. Dowodzi to, że potrzebne możliwości zapewniłby mieszany pakiet środków łączności.

W infrastrukturze wspomagającej działania organizacji antykryzysowej istotną role odgrywają również inne czynniki, takie jak łatwość przechowywania (archiwizacja) i obsługa wielu języków komunikowania – szczególnie istotnych w działaniach sojuszniczych. Działania organu odpowiedzialnego za sferę bezpieczeństwa określą, które z tych połączeń będą najlepszą kombinacją do uzyskania właściwie funkcjonującego (przydatnego i niezawodnego) systemu wspomagającego działania organizacji antykryzysowej[170].

Wyzwaniem dla systemu informacji kryzysowej jest wymóg spełniania zróżnicowanych potrzeb bardzo szerokiego spektrum użytkowników w czasie wszystkich etapów kierowania organizacją antykryzysową. Oprócz zapotrzebowania na rozpoznanie sytuacji kryzysowej i podstawowe informacje o niej, niezbędne do dysponowania

---

[170] Szerzej por. T. Kifner, *Polityka bezpieczeństwa i ochrony informacji, Wyd.* Helion, Gliwice 1999.

siłami i środkami, istnieje zapotrzebowanie na informacje wymagane do podejmowania zasadniczych decyzji.

Specyfika podejmowania decyzji w sytuacji kryzysowej[171] określa wymagania w stosunku do system technicznego wspomagającego rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, który powinien[172]:

- umożliwiać dostęp do wiarygodnych i aktualnych danych związanych z sytuacją kryzysową oraz pozwalać na współdziałanie ośrodków antykryzysowych różnych szczebli i specjalności,
- dostarczać narzędzi wspomagających analizę i ocenę sytuacji kryzysowej oraz pozwalających na symulację efektów podjętych decyzji, a także prognozujących dalszy przebieg kryzysu,
- narzędzia wspomagające powinny być proste w użyciu (obsłudze), znane i sprawdzone w codziennej eksploatacji, aby koniecznością swej obsługi nie zwiększały stresogennej sytuacji kryzysowej.

Wszystkie powyższe funkcje powinny być spełnione wraz z zapewnieniem funkcjonowania systemu w warunkach kryzysu, w warunkach którego narażony jest na skutki sytuacji kryzysowej oraz w warunkach wysokiej odporności systemu na jego penetrację (wykradanie, fałszowanie, usuwanie danych, podszywanie się pod inne osoby i źródła informacji).

Bardzo ważnym aspektem dopasowania „popytu" i „podaży" informacji kryzysowej jest pełna integracja organizacji danych, definicji formatów i narzędzi dostępu. Analiza porównawcza cech poszczególnych środków (tabela 5), pozwala stwierdzić, że pewne narzędzia są lepiej dostosowane do określonych scenariuszy i potrzeb poszczególnych etapów sytuacji kryzysowej.

---

[171] *Charakterystykę czynników wpływających na kierowanie reagowaniem kryzysowym przedstawiłem w rozdziale 3.*

[172] P. Sienkiewicz, *„Ewolucja informatyki i jej wojskowych zastosowań"*, Biuletyn Jubileuszowy Nr 2 Centrum Informatyki Sztabu Generalnego WP, Warszawa 1992, s. 62.

Tabela 5

Porównanie cech podstawowych środków rozpowszechniania informacji kryzysowej

Środki / *Parametr*	Dokument	Internet	Intranet	Łączność bezprzewodowa	Łączność stacjonarna
Bezpieczeństwo	Wysokie	Ograniczone	Wysokie	Ograniczone	Ograniczone
Zagęszczenie informacji	Ograniczona objętością dokumentu	Niewielkie	Duże	Duże	Wydzielony system kryzysowy/brak
Dostępność	Kontrolowana	Duża	Kontrolowana	Zmienna	Duża
Szerokość pasma	Duża	Pasmo współużytkowane	Od średniej do dużej	Zmienna	Zależna od inwestycji
Koszty	Niskie	Podstawowe	Od średnich do wysokich	Niskie	Zależne od skali
Niezawodność	Wysoka	Umiarkowana	Wysoka	Wysoka	Wysoka
Interaktywność	Ograniczona	Wysoka	Wysoka	Zależna od inwestycji	Ograniczona

Źródło: opracowanie własne.

Wykorzystywana sieć wspomagająca działanie organizacji antykryzysowej powinna zapewnić możliwość współdziałania z sojuszniczymi organizacjami antykryzysowymi, jak i z innymi (krajowymi) instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo kraju (ośrodkami decyzyjnymi), zarówno na szczeblu centralnym jak i terytorialnym. Oznacza to, że intranet kryzysowy resortu obrony narodowej (poza pełnym połączeniem w ramach resortu) powinien zapewnić pełne współdziałanie z[173]:

- strukturami dowodzenia NATO,
- Kancelarią Prezydenta RP,
- Kancelarią Prezesa Rady Ministrów,

---

[173] *Wynik konsultacji w Generalnym Zarządzie Dowodzenia i Łączności–P6. Stanowi to wymóg właściwie zorganizowanego współdziałania resortu obrony narodowej z innymi podmiotami krajowymi oraz w ramach Paktu Północnoatlantyckiego.*

- Sejmem RP,
- Senatem RP,
- Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji i wybranymi jednostkami organizacyjnymi tego resortu np. Biurem Ochrony Rządu, jednostkami organizacyjnymi: Straży Granicznej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej,
- Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

Powyższe instytucje powinny być powiązane wysoko wydajną siecią teleinformatyczną pozwalającą na jednoczesne przesyłanie dużych ilości informacji. Sieć ta poza niezbędną prędkością transmisji powinna – poprzez zainstalowaną aparaturę monitorującą ruch w sieci i sygnalizującą próbę naruszenia obowiązującego planu bezpieczeństwa – zapewniać w niezbędnym stopniu bezpieczeństwo informacji. Zgodnie z powyższymi ustaleniami (wymogami i ograniczeniami) infrastruktura teleinformatyczna systemu wspomagającego rozwiązywanie sytuacji kryzysowych powinna składać się z[174] (rys. 15):

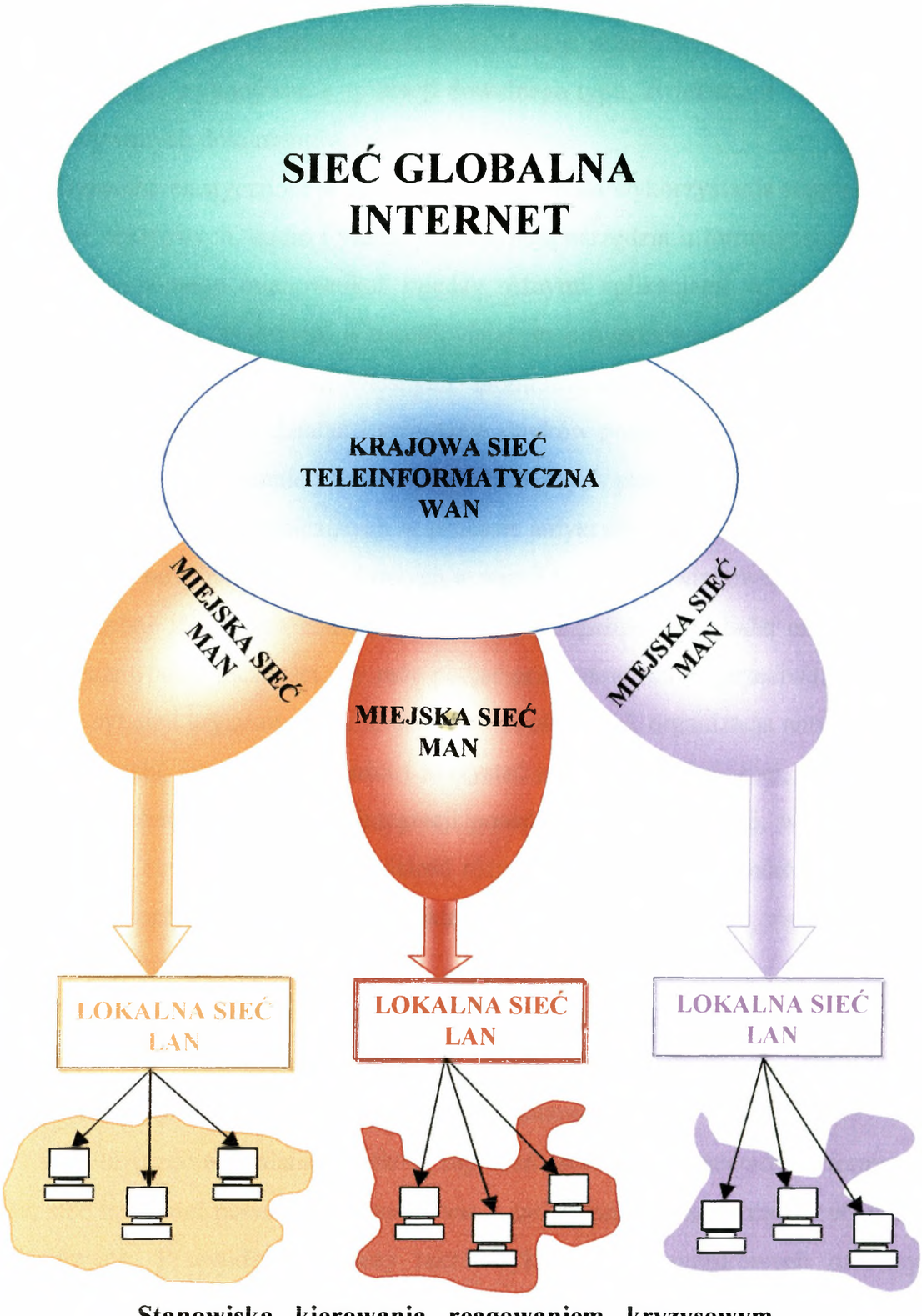
- sieci lokalnych organizacji antykryzysowych, zawierających podsieć otwartą i zamkniętą (o ograniczonym dostępie),
- sieci terytorialnych, zrealizowanych na bazie wydzielonych łączy telekomunikacyjnych, o dużej prędkości transmisji informacji pomiędzy modułami lokalnymi,
- sieci krajowej, zapewniającej transmisję wszelkich informacji pomiędzy elementami sieci terytorialnych.

Tak zbudowana sieć powinna zapewniać bezpieczeństwo przechowywania i przesyłania informacji dzięki:

- zastosowaniu urządzeń utajniających transmisję informacji,
- przeciwdziałaniu zjawiskom elektromagnetycznej emisji ubocznej poprzez zastosowanie ekranowania lub bezpiecznych stanowisk komputerowych,
- wykorzystaniu weryfikacji z użyciem certyfikowanego podpisu elektronicznego gwarantującego jednoznaczne określenie nadawcy informacji i jej niezmienność.

---

[174] P. Sienkiewicz, *„Ewolucja informatyki i jej wojskowych zastosowań"*, Biuletyn Jubileuszowy Centrum Informatyki Sztabu Generalnego WP, Warszawa 2001, s. 64.



Rys. 15. Infrastruktura teleinformatyczna systemu rozwiązywania sytuacji kryzysowych

Źródło: opracowanie własne.

Istniejące obecnie serwery pozwalają na: gromadzenie i udostępnianie praktycznie każdej informacji (tekst, obraz, dźwięk), dostęp, aktualizację i przeszukiwanie baz danych, zdalne wykonywanie aplikacji dowolnego typu, zwiększenie funkcjonalności opracowywanych dokumentów.

Ogromna elastyczność w zakresie możliwych do wykorzystania standardów graficznych, tekstowych, audio i video, predestynują narzędzia informatyczne do pełnienia roli „wspólnego mianownika" między różnymi aplikacjami wykorzystywanymi w systemie antykryzysowym, a umożliwiającym prognozowanie sytuacji konfliktowych, ocenę zagrożenia i sił własnych, monitorowanie bieżących stanów systemu obronności, planowanie działań i symulację skutków podjętych decyzji. Główny problem stanowi udostępnienie wyników wypracowanych przez te aplikacje, ściśle określonej grupie osób uczestniczących w procesie antykryzysowym, a więc wykorzystywanie programów jednostanowiskowych w wersji wielostanowiskowej.

Potrzebne jest odpowiednie przeszkolenie zaangażowanych ludzi oraz zapewnienie im niezawodnej łączności. By móc podjąć przygotowania do przeciwdziałania wystąpieniu sytuacji kryzysowej i zmniejszyć wielkość szkód, organizacja antykryzysowa, musi doskonalić swoje umiejętności i korzystać z pomocy technicznej, szkoleń i najnowszych technologii. Potrzeba integracji ponad różnymi granicami, wymagania poszczególnych etapów kryzysów i wielość różnych potrzeb użytkowników uzasadniają potrzebę wykorzystania szerokiego spektrum środków technicznych wspomagających działania organizacji antykryzysowej.

Kierowanie i dowodzenie w sytuacjach kryzysowych jest realizowane w oparciu o istniejący w resorcie system łączności, z uwzględnieniem utrzymania relacji łączności zapewniających wymianę informacji z podmiotami NATO.

W celu przeciwdziałania skutkom zagrożeń łączności i systemów informatycznych, sieć łączności powinna być budowana z zachowaniem zasad rezerwowych dróg obejściowych. Przewidywać należy także wykorzystanie wojskowych mobilnych środków łączności do zapewnienia dowodzenia, szczególnie w rejonie sytuacji kryzysowej. O ile kierowanie i dowodzenie SZ RP w sytuacjach kryzysowych odbywać się będzie wg procedur pokojowych poprzez poszczególne ogniwa systemu, o tyle techniczne wspomaganie procesu decyzyjnego (w ośrodkach decyzyjnych) jest kwestią or-

ganu decyzyjnego. Spektrum mediów – spowodowane szybkim rozwojem technologii informatycznych – dostępnych na etapie działań antykryzysowych jest ogromne, uzależnione od zasobności finansowej organizacji, a jednocześnie ograniczone jedynie spełnieniem warunków bezpieczeństwa „obrabianej" lub przesyłanej informacji.

Mając na względzie wyżej określoną charakterystykę oraz możliwości technicznego wsparcia, funkcjonujący w resorcie obrony narodowej system kierowania reagowaniem kryzysowym wykorzystuje[175]:

- łączność telefoniczną i telefaksową w jawnym systemie łączności Sił Zbrojnych RP,
- łączność telefoniczną i telefaksową utajnioną w podsystemie cyfrowej łączności utajnionej Sił Zbrojnych RP,
- system informatyczny MIL-WAN oraz sieć INTER-MON – w celu zapewnienia obiegu informacji jawnych.

Zasadnicza sieć informatyczna wykorzystywana przez System Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON jest przeznaczona do wytwarzania, przetwarzania, drukowania, wysyłania, przyjmowania i przechowywania (w wersji elektronicznej) dokumentów niejawnych z informacjami do klauzuli TAJNE włącznie.

Do łączności z elementami systemu reagowania kryzysowego NATO zainstalowano stanowisko zapewniające utajnioną łączność z:

- strukturami dowodzenia NATO,
- narodowymi komponentami uczestniczącymi w operacjach antykryzysowych.

Sieć teleinformatyczna (rys. 16) gwarantuje połączenia informatyczne, telefoniczne i telefaksowe w systemie jawnym i utajnionym elementów Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON z innymi, zewnętrznymi systemami (sieciami) informatycznymi w celu wymiany danych (informacji) w zakresie reagowania kryzysowego, a mianowicie z:

- Rządowym Zespołem Koordynacji Kryzysowej (Przedstawiciel MON),
- ośrodkami kierowania reagowaniem kryzysowym pozostałych resortów w zależności od zaangażowania w rozwiązanie sytuacji kryzysowej,
- wybranymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Obrony Narodowej,

---

[175] *Wynik konsultacji przeprowadzonych w Generalnym Zarządzie Dowodzenia i Łączności–P6.*

- dowództwami rodzajów Sił Zbrojnych RP (DSO RSZ), Inspektoratem Wojskowych Służb Informacyjnych (WSI) oraz Komendą Główną Żandarmerii Wojskowej (ŻW),
- Dyżurną Służbą Operacyjną SZ RP (DSO SZ RP).

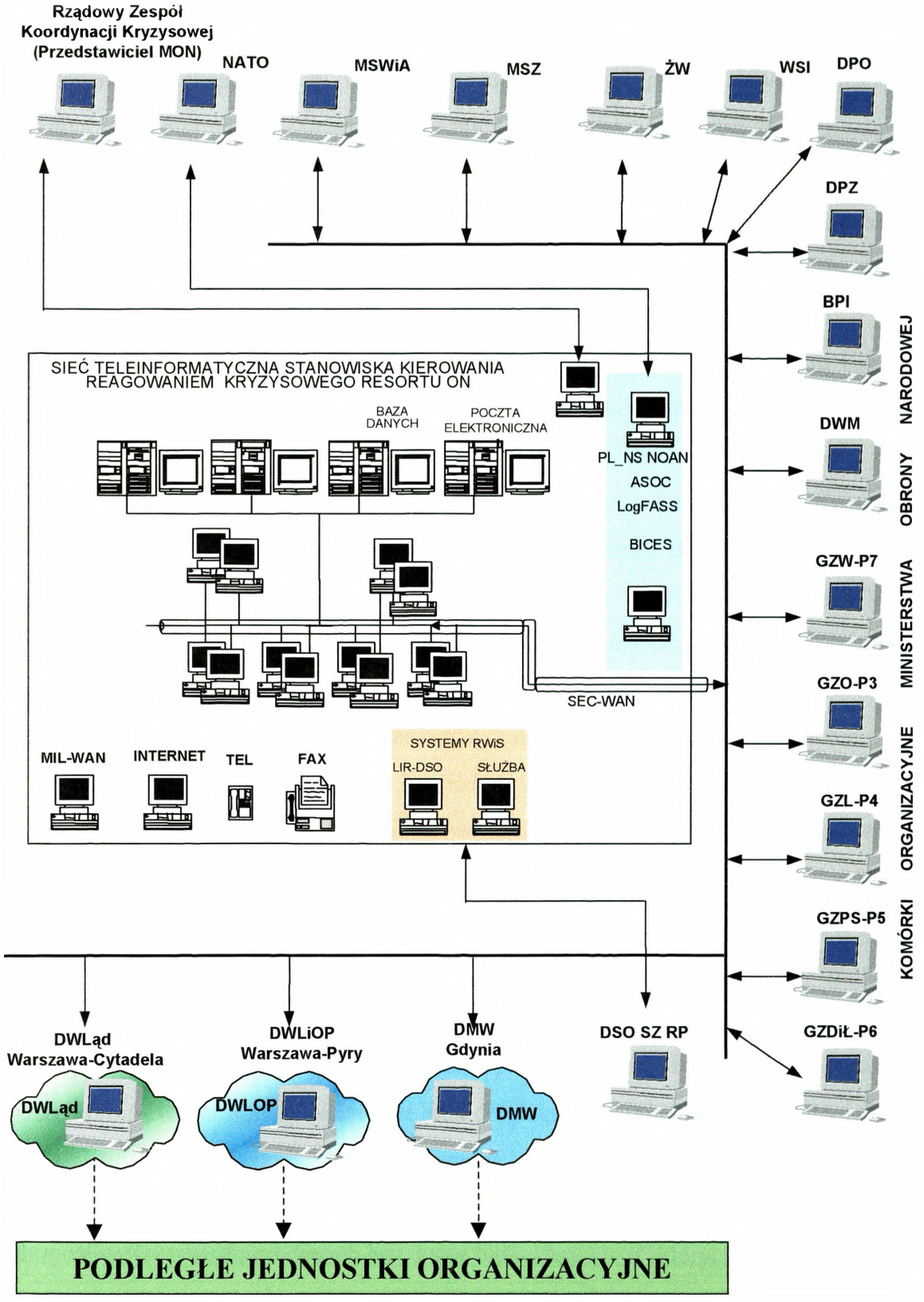
Sieć informatyczna, która jest planowana do rozwinięcia, a może być doraźnie rozwijana na potrzeby systemu, zapewnia także możliwość zobrazowania sytuacji poprzez zainstalowanie połączeń:

- z Dowództwem Wojsk Lądowych – zobrazowanie sytuacji lądowej,
- z Dowództwem Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej – zobrazowanie sytuacji powietrznej i rozpoznania powietrznego,
- z Dowództwem Marynarki Wojennej RP – zobrazowanie sytuacji na morzu,
- systemu wspomagania decyzji oraz zobrazowania sytuacji kryzysowej (zobrazowanie sytuacji w czasie prowadzenia akcji usuwania skutków katastrof lub klęsk żywiołowych, przesyłanie w sposób elektroniczny oraz graficzny treść decyzji, propozycji działania).

Pomocniczym wyposażeniem informatycznym i łączności wspomagającym działalność Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON są niezależne stanowiska komputerowe podłączone do internetu, telefony i telefaksy zapewniające łączność jawną i utajnioną w sieciach: MON, rządowej i NATO (dla wybranych stanowisk funkcyjnych na stanowisku kierowania reagowaniem kryzysowym resortu obrony narodowej) oraz urządzenia zapewniające wielkoformatowe zobrazowanie sytuacji przeznaczone do prezentacji informacji do klauzuli tajne włącznie.

Sieć wewnętrzna rozwijana na potrzeby elementów organizacyjnych Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON składa się z:

- wewnętrznej sieci intranetowej łączącej poszczególne stanowiska Sztabu Kryzysowego MON,
- połączeń MILWAN,
- sieciowych połączeń na wybranych stanowiskach urządzeń peryferyjnych takich jak: skanery, plotery, drukarki.



Rys. 16. Schemat połączeń zewnętrznych sieci teleinformatycznych systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej

Źródło: opracowanie własne.

W ramach opracowanej przez Zarząd Transportu i Ruchu Wojsk Generalnego Zarządu Logistyki–P4 koncepcji kierowania ruchem wojsk, zainstalowano w Centrum Kierowania Ruchem Wojsk terminal komputerowy, jako podstawowe narzędzie i ogniwo do komunikowania się z sojuszniczymi organami (komórkami) koordynacji przemieszczania i transportu. Aktualna lokalizacja Centrum Kierowania Ruchem Wojsk w Generalnym Zarządzie Logistyki–P4, wykorzystująca w swojej działalności ten terminal, powinna zapewniać wgląd do danych wyjściowych z tego systemu w Sztabie Kryzysowym MON (Zespół ds. Logistyki – ZL).

Analiza obecnie funkcjonującego Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON ujawniła szereg problemów wymagających dopracowania oraz inwestycji wdrożeniowych.

W zakresie obiegu informacji i dokumentów w Systemie Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON problemem jest brak scentralizowanego zbioru danych o posiadanych dokumentach, przepisach prawnych (dotyczących obszaru reagowania kryzysowego) z możliwością ich przesyłania w niejawnej sieci teleinformatycznej lub informacji o źródłach ich uzyskania.

System łączności i informatyki ze względu na brak niejawnej sieci telekonferencyjnej utrudnia możliwość wymiany opinii i ustalania wspólnych stanowisk w relacji Minister Obrony Narodowej – Prezes Rady Ministrów, Szef Zespołu ds. Kryzysowych lub w relacji szef Sztabu Generalnego WP oraz dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych RP. Natomiast wymianę danych informatycznych w trybie niejawnym utrudnia brak sieci SECWAN z możliwością przesyłania danych pomiędzy wszystkimi elementami Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON. Możliwości jawnej sieci MILWAN w tym zakresie również są daleko ograniczone ze względu na brak połączeń z dowództwami okręgów wojskowych, korpusów lub flotylli. Natomiast brak drugiego kanału łączność z Kwaterą Główną NATO i dowództwami strategicznymi ogranicza bezkolizyjny przepływ wymiany informacji oraz zwiększa wrażliwość systemu na wszelkie czynniki zewnętrzne. Brak baz danych lub możliwości wglądu do danych baz, które funkcjonują w niektórych komórkach organizacyjnych Ministerstwa i jednostkach organizacyjnych resortu, znacznie utrudnia i wydłuża proces decyzyjny w czasie.

Z uwagi na powyższe funkcjonowanie Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON wymaga jeszcze podjęcia szeregu działań w zakresie jego usprawnienia. Odnośnie obiegu informacji i dokumentów pożądane jest utworzenie scentralizowanego zbioru danych o posiadanych dokumentach, przepisach prawnych dotyczących obszaru reagowania kryzysowego.

W zakresie systemu łączności i informatyki rozbudowa sieci połączeń w systemie utajnionym (SECWAN) pomiędzy wszystkimi elementami Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON, a także w relacji Stanowisko Kierowania Reagowaniem Kryzysowym Resortu ON – Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej, Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności poprawi znacznie efektywność wymiany informacji. Natomiast wdrożenie sieci telekonferencyjnej ułatwi w znacznym stopniu możliwość wymiany opinii i konsultacji pomiędzy decydentami w systemie. Pozostałe elementy wpływające na efektywność systemu łączności i informatyki to wyposażenie w mobilne środki łączności grup ratowniczych i militarnych biorących udział w akcjach niesienia pomocy lub przeciwdziałania skutkom kryzysu.

W miarę możliwości finansowych uzupełnienie wyposażenia i dostosowywanie do wymogów sektora cywilnego w tym zakresie w przyszłości powinno zlikwidować niedomagania tego systemu. Wdrożenie baz danych w działalności bieżącej jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej i komórek organizacyjnych Ministerstwa pozwoli na przyspieszenie procesu decyzyjnego w funkcjonowaniu Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym MON.

4.5. Wnioski

Przeprowadzone badania i konsultacje w dziedzinie kierowania i organizacji działań antykryzysowych pozwalają sformułować następujące wnioski:

1. Misją systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej jest zapewnienie zdolności do wykorzystania wszelkich dostępnych zasobów – cywilnych i wojskowych (w zależności od charakteru kryzysu) – w celu skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom kryzysowym, a tym samym zapewnienia bezpieczeństwa Polski.

2. Prowadzenie operacji antykryzysowej nie jest mierzone zwycięstwami militarnymi. Istotniejsze znaczenie dla rozwiązania kryzysu mają działania pozamilitarne, a ściślej optymalne skoordynowanie wywierania presji militarnej i wysiłków pozamilitarnych.
3. Przewidywane zagrożenia oraz zadania jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej, a także obowiązujące uregulowania prawno-organizacyjne wskazują na potrzebę:
   - uwzględniania strategicznych celów Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do regionu prowadzenia akcji, przy planowaniu użycia jednostek organizacyjnych resortu w ramach działań antykryzysowych,
   - spełnienia pełnych wymagań kompatybilności i interoperacyjności jednostek organizacyjnych resortu przewidywanych do udziału w sojuszniczych operacjach antykryzysowych;
   - przypisania jednostkom organizacyjnym resortu, a szczególnie Siłom Zbrojnym RP, roli zasadniczej w eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych, wynikającej głównie z istoty i roli resortu obrony narodowej, jako wyspecjalizowanego organu państwa, przeznaczonego głównie do ochrony i obrony jego interesów. Natomiast w odniesieniu do działań antykryzysowych o charakterze niemilitarnym jednostki organizacyjne resortu powinny spełniać rolę pomocniczą, powinny być użyte w sytuacjach wyjątkowych – uzupełniać działalność ogniw cywilnych.
4. Kierowanie działaniami antykryzysowymi w resorcie obrony narodowej, z uwagi na jej nieprzewidywalny przebieg, powinno być spójne z wojennym systemem dowodzenia (WSyD). System ten, z uwagi na potrzebę zapewnienia ciągłości kierowania obroną państwa, musi być sprzężony organizacyjnie i funkcjonalnie z systemem kierowania bezpieczeństwem Rzeczypospolitej Polskiej, obejmującym podsystemy resortowe i terytorialne, a także system dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP.
5. System kierowania reagowaniem kryzysowym powinien zapewnić:
   - sprawne i skuteczne (niezawodne) prowadzenie działań antykryzysowych,
   - uwzględnianie możliwości resortu w zakresie wykorzystania jego potencjału do działań antykryzysowych,
   - współdziałanie z koalicjantami i elementami pozaminitarnymi systemu obronności państwa,

- maksymalne wykorzystanie dostępnych środków technicznych (szczególnie środków i metod informatycznych).

6. W organizacji systemu kierowania reagowaniem kryzysowym należy uwzględnić potrzeby i specyfikę trzech rodzajów sytuacji: prowadzenie działań na obszarze kraju, prowadzenie działań poza obszarem RP z udziałem sił i środków wydzielonych przez Polskę oraz w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz zagrożeń ustroju konstytucyjnego, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.
7. Wykorzystywane w procesie kierowania działaniami antykryzysowymi środki techniczne powinny zapewnić pełną wymianę informacji z krajowymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa (na każdym szczeblu) oraz z sojuszniczymi organizacjami antykryzysowymi, a także zapewnić pełną ochronę przekazywanych informacji zgodnie z wymogami przepisów o ochronie informacji niejawnych.
8. Podstawowym dokumentem wykonawczym w zakresie prowadzenia działań antykryzysowych przez resort obrony narodowej powinien być plan użycia sił i środków resortu obrony narodowej, który powinien obejmować m.in.:
   - przygotowanie i utrzymywanie wydzielonych do działań antykryzysowych sił i środków resortu w gotowości do działania,
   - wspieranie działań sił i środków innych podmiotów,
   - zapewnienie osłony jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej przed skutkami zagrożeń wynikających z zaistniałej sytuacji kryzysowej.
9. Kluczem do sprawnego kierowania resortowymi działaniami antykryzysowymi jest właściwie zorganizowana wymiana informacji pomiędzy elementami resortowego systemu tzn. pomiędzy jednostkami, sztabami, ekspertami, archiwami, decydentami itp. Wybrane metody rozpowszechniania informacji muszą zatem adoptować się do istniejącej sytuacji kryzysowej oraz spełniać wymogi dokumentowania i archiwizacji podjętych decyzji i realizowanych zadań.
10. Wyjątkowa złożoność rozpatrywanej problematyki wskazuje na potrzebę wnikliwego rozpatrzenia i dokładnego przygotowania procesu wprowadzenia proponowanych rozwiązań w życie. Realizowane w jego ramach przedsięwzięcia planistyczne, szkoleniowe i materiałowo-techiczne wymagają dokładnej koordynacji i wszechstronnego zabezpieczenia, w tym kadrowego i finansowego. Jednocześnie

ocenia się, że obecne struktury organów kierowania szczebla centralnego i operacyjnego, zapewniają wprowadzenie w życie nowych struktur bez konieczności ponoszenia dużych nakładów finansowych.

ROZDZIAŁ 5. WDROŻENIE PROPONOWANEGO SYSTEMU KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM W RESORCIE OBRONY NARODOWEJ

5.1. Zasady wdrażania rozwiązań systemowych

Nowe (proponowane) rozwiązania systemowe, aby w pełni spełniły oczekiwania powinny być wdrożone w życie. Proces ten ma na celu stworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych, wymaganych przez proponowane rozwiązanie systemowe, ostateczną jego weryfikację oraz pełne wprowadzenie do praktyki. Oznacza to, że proces wdrożenia jest określony przez istotę rozwiązania systemowego oraz obszar jego zastosowania i oprócz bezpośrednich działań systemowych, obejmuje także jego otoczenie.

Wdrażanie rozwiązań systemowych w resorcie obrony narodowej nie jest obwarowane szczegółowym (konkretnym) przepisem prawnym. Niemniej jednak Minister Obrony Narodowej na podstawie § 2 pkt 14 oraz w związku z § 1 pkt 6 lit. c *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej* (Dz. U. Nr 94, poz. 426) wydaje m. in. decyzje i inne dokumenty w sprawach zapewnienia warunków przygotowania Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Bazując na przytoczonej delegacji oraz procedurach przyjętych w nauce o organizacji i zarządzaniu, Minister Obrony Narodowej – stosownie do specyfiki wdrażanego rozwiązania systemowego – ma możliwość wydania decyzji określającej szczegółowo proces jego wdrażania.

Proces wdrożenia nowego rozwiązania ma ścisły związek z misją organizacji, wynika ze strategicznych i bieżących celów organizacji, powinien odnosić się do całego obszaru jej funkcjonowania oraz powinien uwzględniać elementy współdziałania z kooperantami – krajowymi i zagranicznymi.

Jak już wspomniano, przeprowadzone badania pokazały, że aktualna struktura kierowania reagowaniem kryzysowym nie zapewnia sprawnego kierowania działaniami antykryzysowymi prowadzonymi przez siły i środki resortu obrony narodowej. Zaistniała więc potrzeba opracowania nowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie, który podniesie sprawność prowadzonych działań antykryzysowych.

Dobre przygotowanie i przeprowadzenie procesu wdrożenia proponowanego rozwiązania ma na celu:

- racjonalne wykorzystanie sił i środków przeznaczonych do usprawnienia systemu kierowania reagowaniem kryzysowym,
- zachowanie ciągłości funkcjonowania przebudowywanego systemu kierowania,
- terminowe wykonanie wszystkich zaplanowanych przedsięwzięć,
- pełne wprowadzenie proponowanych rozwiązań,
- przygotowanie personelu do działania w nowych warunkach organizacyjnych i kompetencyjnych,
- przygotowanie nowych procedur sztabowych, dokumentacji i systemów łączności,
- zgranie i doskonalenie nowych organów kierowania,
- dokonanie niezbędnych korekt, poprawek i uzupełnień,
- dokonanie kontroli stanu wprowadzenia nowych rozwiązań i niezbędnych rozliczeń materiałowych i finansowych.

Przystąpienie do prac związanych z wprowadzeniem proponowanego rozwiązania – w istniejących warunkach – wymaga opracowania czytelnej koncepcji (założeń) i harmonogramu przedsięwzięć, które będą realizowane w procesie wdrażania proponowanego rozwiązania (rys. 17). Istotnym elementem w tym procesie jest również określenie realnych celów, zadań, terminów oraz organów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań (przedsięwzięć).

Z przeprowadzonych analiz wynika, że wdrożenie proponowanego rozwiązania powinno trwać 2 lata i przebiegać trzyetapowo:

- I etap: wprowadzenie zmian na szczeblu komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej – 6 miesięcy,
- II etap: wprowadzenie zmian na szczeblu operacyjnym (dowództwa RSZ) – 6 miesięcy,
- III etap: wprowadzenie zmian na szczeblu taktycznym (ZT, JW, WSzW, WKU) – 9 miesięcy.

Pozostałe 3 miesiące powinny być przeznaczone na sprawy organizacyjne i rozliczeniowe (przygotowanie dokumentów, odprawy kierowniczej kadry, szkolenie, kontrola i rozliczenia).

L.p.	Przedsięwzięcia	Wykonawca	Terminy realizacji		Uwagi
			2004 rok	2005 rok	
1.	**Zakończenie prac przygotowawczych.**	GZDiŁ-P6 D-ctwa RSZ			
2.	**Opracowanie dokumentów wykonawczych.**	GZDiŁ-P6 D-ctwa RSZ			Zestaw dokumentów
3.	**Przeprowadzenie odprawy i szkolenia kierowniczej kadry resortu obrony narodowej.**	Szef SG WP Szef GZDiŁ-P6			2 – 3 dni
4.	**Przeprowadzenie gry decyzyjnej.**	Szef SG WP			2 dni
5.	**Wydanie dokumentów wykonawczych.**	Szef SG WP			
6.	**Przeprowadzenie I etapu wdrożenia.**	GZDiŁ-P6 D-ctwa RSZ			
7.	**Przeprowadzenie II etapu wdrożenia.**	GZDiŁ-P6 D-ctwa RSZ			
8.	**Przeprowadzenie III etapu wdrożenia.**	GZDiŁ-P6 D-ctwa RSZ			
9.	**Przeprowadzenie odprawy rozliczeniowej.**	Szef SG WP			1 dzień
10.	**Przyjęcie pisemnych meldunków.**	Szef GZDiŁ-P6			Wszyscy wykonawcy
11.	**Przeprowadzenie kontroli kompleksowej.**	GZDiŁ-P6			2 – 3 dni
12.	**Złożenie meldunku Ministrowi Obrony Narodowej.**	Szef SG WP			Pisemny

Legenda: – – *równoległość pracy*

Rys. 17. Harmonogram wdrażania znowelizowanego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej
Źródło: opracowanie własne.

Etapowe i szczeblowe wdrażanie proponowanego rozwiązania nie wyklucza równoległości prac realizowanych na kilku szczeblach organizacyjnych. Są one wskazane z uwagi na oszczędność czasu, a także na potrzebę koordynacji działań realizowanych na poszczególnych szczeblach kierowania. Praktyczne wykorzystanie tych możliwości zależeć będzie wyłącznie od wyobraźni i inwencji kierowniczej kadry poszczególnych organów kierowania.

Rozwiązanie to, obejmując wymienione szczeble struktury organizacyjnej resortu, powinno być poprzedzone:

- przedstawieniem proponowanego rozwiązania kierownictwu resortu wraz z projektem harmonogramu jego wdrożenia,
- opracowaniem dokumentów wykonawczych oraz przedstawieniem ich do zatwierdzenia przez Ministra Obrony Narodowej,
- przeprowadzeniem gry decyzyjnej.

Nie bez znaczenia dla zachowania ciągłości funkcjonowania organizacji, w tym wypadku systemu kierowania, jest dokonanie wyboru odpowiedniej metody wdrażania, wśród których możemy wyróżnić[176]:

- metodę odcinkowo-stopniową – wdrażanie etapami, po kolei w każdej jednostce (komórce) organizacyjnej,
- metodę odcinkowo-uderzeniową – wdrażanie odbywa się jednorazowo w kolejnych jednostkach (komórkach) organizacyjnych,
- metodę kompleksowo-stopniową – wdrażanie odbywa się etapami w całym resorcie jednocześnie,
- metodę kompleksowo-uderzeniową – wdrażanie nowego rozwiązania odbywa się jednorazowo w całym resorcie.

Klasyfikacja powyższa została oparta na dwóch równorzędnych kryteriach: przestrzennym zasięgu wdrażanego rozwiązania oraz czasie wdrażania. Przeprowadzona analiza poszczególnych metod wdrażania nowych rozwiązań prowadzi do wniosku, że wybór metody wdrożenia powinien wynikać z następujących przesłanek:

- rodzaju i wielkości organizacji w której ma być wdrażane rozwiązanie,

---

[176] H. Mreła, *Technika organizowania pracy*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1975, s. 321 - 322.

- zasięgu i głębokości zmian wynikających z wdrażanego rozwiązania,
- wielkości zasobów jakimi dysponuje organizacja,
- charakteru struktury i poziomu współdziałania między jednostkami organizacji,
- poziomu kadry kierowniczej organizacji,
- poziomu technicznego nasycenia w organizacji,
- czasu na przeprowadzenie wdrożenia rozwiązania systemowego.

Podjęcie decyzji o wdrożeniu nowego rozwiązania pozwala na podjęcie prac kształtujących warunki jego wdrożenia, które odbywa się w czterech obszarach, mianowicie:

- przygotowanie organizacyjne wdrożenia obejmujące: wybór metody wdrożenia, opracowanie harmonogramu wdrożenia, rozdział zadań i odpowiedzialności związanej z wdrażaniem rozwiązania systemowego, opracowanie szczegółowej dokumentacji organizacyjnej proces wdrożenia,
- przygotowanie techniczne procesu wdrożenia obejmujące: zaplanowanie ilości i struktury niezbędnych środków, określenie terminów i osób odpowiedzialnych za pozyskanie oraz sposobu ich pozyskania, a także ich rozdział zgodnie z planem,
- przygotowanie personelu do wdrożenia obejmujące: zaplanowanie i dokonanie niezbędnych zmian kadrowych (zwolnienie, zatrudnienie, przesunięcie, przeszeregowanie, szkolenie, doskonalenie, instruktaż),
- przygotowanie finansowe wdrożenia obejmujące: zaplanowanie niezbędnych funduszy, czasu i sposobu ich pozyskania, kierunków przeznaczenia oraz zrealizowanie tego planu.

Analiza aktualnych możliwości Ministerstwa Obrony Narodowej i dostępnej literatury pozwala stwierdzić, że najkorzystniejsze jest sukcesywne (etapowe) wdrażanie nowego rozwiązania. Wdrażanie takie nie wpłynie ujemnie na sprawność organizacji, a może być również traktowane jako weryfikacja proponowanych rozwiązań – ponadto może być realizowane przy ograniczonym zasobie środków finansowych.

Poważnym utrudnieniem w sprawnym przeprowadzeniu tego przedsięwzięcia i osiągnięciu zamierzonych efektów – przy niewłaściwym przygotowaniu procesu wdrażania – mogą być pewne bariery (techniczne, organizacyjne, ekonomiczne i socjopsychologiczne).

Bariery ekonomiczne odgrywają jedną z kluczowych ról w procesie wdrażania. To koszty często decydują o wyborze rozwiązania technicznego wykorzystywanego w systemie i zatrudnieniu specjalistów. Bariera ta ponadto implikuje barierę techniczną, powodującą utrudnienie w pozyskaniu określonego rodzaju sprzętu technicznego (m. in. środki łączności, systemy informatyczne, oprogramowanie) lub niedostosowaniem krajowej infrastruktury teletechnicznej do wymagań środków technicznych nowej generacji, niezbędnych do wdrożenia. Niemniej jednak przy braku środków finansowych na zakup urządzeń technicznych, można rozważyć alternatywne źródła ich pozyskania np. dzierżawę, leasing.

Bariery organizacyjne mogą wystąpić wtedy, gdy pojawia się konieczność wprowadzenia dużej ilości zmian w krótkim okresie czasu. Sposobem jej uniknięcia może być opracowanie rozsądnego harmonogramu prac.

Bardzo istotny problem, stanowią sprawy personalne dotyczące ludzi, których zaangażowanie, świadomość celów i wynikających z nich zadań, znajomość przyjętych zasad kierowania i właściwości poszczególnych poziomów organizacyjnych systemu w znacznej mierze decyduje o powodzeniu procesu wdrożenia i funkcjonowaniu całego systemu. Należy ponadto pamiętać o odpowiednim przygotowaniu personelu do realizacji zadań w zmienionej strukturze, która czasami może wywoływać w nich opór, w efekcie którego należy liczyć się z opóźnieniem wdrożenia proponowanego rozwiązania.

Przygotowanie harmonogramu i planu wdrożenia jest pierwszym etapem procesu wdrożeniowego. Ponieważ już na tym etapie istnieje konieczność wykonania wielu prac analitycznych, niezbędne są odpowiednie środki finansowe i zespół osób przewidzianych do kierowania poszczególnymi grupami problemowymi. Zespół wdrożeniowy musi określić rzeczywiste cele, jakie zamierza osiągnąć, aby usprawnienie funkcjonującego systemu przyniosło wymierne korzyści.

Ta formalna grupa osób, stanowiąca trzon zespołu wdrożeniowego powinna dokonać analizy istniejącego rozwiązania pod kątem zachowania ciągłości funkcjonowania organizacji. Ważnym zadaniem stojącym przed zespołem wdrożeniowym jest więc określenie sposobu wdrożenia systemu, zestawienie niezbędnych nakładów rzeczowych i finansowych.

Wyniki analizy są podstawą do podjęcia działań zmierzających do rozpoczęcia realizacji harmonogramu wdrażania proponowanego rozwiązania. Przed przystąpieniem do prac wdrożeniowych, warto też pamiętać, że każdy system dostosowuje się do wymagań organizacji, ale tylko do pewnych granic.

Przeprowadzone badania i konsultacje nie wskazały na zasadnicze trudności w procesie wdrażania proponowanych rozwiązań doskonalących. Natomiast wskazały na wielką rolę dobrego przygotowania organizacyjnego i kadrowego tych działań. Dlatego też podjęcie praktycznych działań powinno być poprzedzone cyklem dobrze przygotowanych przedsięwzięć szkoleniowych, obejmujących kierowniczą kadrę wszystkich szczebli organizacyjnych resortu obrony narodowej. Wielką rolę do odegrania mają tu publikacje w czasopismach techniczno-wojskowych, zwłaszcza w *„Myśli Wojskowej"* i *„Biuletynie Informacyjnym Sztabu Generalnego WP"*. Wszystko to powinno stworzyć odpowiedni klimat do prac nad nowym systemem, a także w sposób dostępny wyjaśni podstawowe założenia i cele wprowadzanych rozwiązań.

5.2. Organizacja i dokumentacja wdrażania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym

Pełne wdrożenie proponowanego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym oraz właściwe jego wykorzystanie, stanowi zasadniczy element procesu usprawnienia kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej.

Organizacja wdrożenia – a więc organizacja w znaczeniu czynnościowym – to splot działań mających charakter oddziaływania na całość organizacji lub jej część, którego celem jest ukształtowanie pożądanego składu części tworzących całość oraz uzyskanie takiego rodzaju stosunków tych części do siebie i do złożonej z nich całości, aby te części w jak największym stopniu współprzyczyniały się do powodzenia tak skonstruowanej całości[177]. Dlatego też, zadaniem organizatora procesu wdrażania będzie podjęcie działań zmierzających do ukształtowania związków między składowymi systemu w taki sposób, aby uzyskać jak największą przewagę oddziaływań konstruktywnych nad destruktywnymi.

Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że wdrażanie nowego rozwiązania jest procesem wieloetapowym, w skład którego powinny wejść m.in.:

---

[177] Praca zbiorowa, *Zarządzanie organizacjami*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2002, s. 180.

- ustalenie niezbędnego zakresu pracy, którą należy wykonać w celu wdrożenia proponowanego rozwiązania,
- podział zadań całościowych na zadania cząstkowe i czynności szczegółowe,
- ustalenie mechanizmów koordynacji pracy poszczególnych zespołów wdrożeniowych,
- kontrola prowadzonych działań organizacyjnych i ewentualne ich korygowanie w celu osiągnięcia założonego efektu końcowego.

Na organizację prac wdrożeniowych w istotny sposób wpływają właściwości przedsięwzięcia, a wybranie strategii wdrożenia powinno być poparte założeniem stanowiącym warunek konieczny, że wybrany wariant został wygenerowany na podstawie wiarygodnego modelu – nowego rozwiązania.

Odnosząc powyższe stwierdzenie do organizacji procesu wdrażania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym stwierdzić należy, że na organizację tego procesu będą miały wpływ następujące czynniki:

- wdrażanie nowego rozwiązania odbywać się będzie równolegle z funkcjonującym w resorcie systemem kierowania reagowaniem kryzysowym,
- w realizację przedsięwzięć wdrożeniowych zaangażowana będzie znaczna ilość specjalistów i komórek (jednostek) organizacyjnych Ministerstwa (resortu),
- w ramach prac wdrożeniowych znaczny udział będą miały działania o charakterze organizatorskim,
- należy liczyć się z koniecznością jednoczesnego podjęcia w krótkim okresie czasu znacznej ilości wzajemnie powiązanych zadań,
- z uwagi na określony termin zakończenia wdrożenia należy liczyć się z presją czasu,
- należy liczyć się z możliwością wystąpienia pewnych trudności w adaptacji zastosowanej metody wdrażania do warunków resortu.

Analiza powyższych czynników pozwala przyjąć, że sprawny przebieg prac wdrożeniowych jest możliwy pod warunkiem:

- ustalenia realnego harmonogramu przebiegu prac wdrożeniowych,
- stałej i ścisłej koordynacji realizowanych przedsięwzięć,
- zapewnienia spójności i hierarchiczności przedsięwzięć wdrażanego systemu,

- racjonalnego spożytkowania wiedzy angażowanych specjalistów i wysiłku komórek (jednostek) organizacyjnych Ministerstwa (resortu).

Mając na względzie potrzebę spełnienia tych wymagań oraz uwzględniając przyjętą w rozdziale 5.1. procedurę wdrażania rozwiązań systemowych, proponuje się następującą organizację prac wdrożeniowych w odniesieniu do zadań i struktury zespołów wykonawczych oraz zasad ich działania i współdziałania, która obejmuje trzy podstawowe fazy:

- faza preparacji – (wstępne określenie potrzeb i zakresu zmian) pojawia się w momencie wystąpienia niezgodności pomiędzy rezultatami funkcjonowania systemu a przyjętymi założeniami, określanymi na etapie projektowania rozwiązania systemowego. Jest realizowana na etapie prac koncepcyjnych. Jej początkiem jest decyzja kierownictwa Ministerstwa[178] o przystąpieniu do prac mających na celu opracowanie nowej koncepcji systemu kierowania reagowaniem kryzysowym,
- faza realizacji – etap ten rozpoczyna się od uzyskania akceptacji wybranego wariantu. Kolejne działania dotyczą kształtowania warunków do wdrażania przyjętego rozwiązania. Odbywa się ono w czterech obszarach: przygotowanie organizacyjne (wybór metody wdrożenia), opracowanie harmonogramu, rozdział zadań i odpowiedzialności związanej z realizacją wdrożenia przyjętego rozwiązania,
- faza kontroli – z kontrolą efektów należy czekać do pełnego przyjęcia proponowanego rozwiązania. W wyniku porównania założeń projektu z rzeczywistością następuje sprecyzowanie rozbieżności i określenie przyczyn ich powstania. O wejściu systemu w fazę pełnej eksploatacji świadczy stabilizacja pracy całego systemu. Z uwagi na to, że sytuacje kryzysowe – z powodu swojej istoty – nie „poddają" się pełnej symulacji i przewidywaniom, etap ten służy także ujawnieniu braków w samej koncepcji. Tak więc ostateczna ocena poprawności przyjęte-

---

[178] Zgodnie z *zarządzeniem Nr 2/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 stycznia 1999 r. w sprawie powołania organu kolegialnego pod nazwą „Kierownictwo Ministerstwa Obrony Narodowej"* w skład Kierownictwa wchodzą: Minister Obrony Narodowej, Sekretarz Stanu-I Zastępca Ministra Obrony Narodowej, Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Podsekretarze Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, Dyrektor Generalny Ministerstwa Obrony Narodowej i Dyrektor Gabinetu Ministra – Sekretarz Kierownictwa.

go rozwiązania odbywa się dopiero w ramach kontroli efektów funkcjonowania wdrożonej koncepcji. Zauważone błędy podlegają korekcie.

Wdrożenie rozwiązania systemowego w resorcie obrony narodowej rozpoczyna się od uzyskania akceptacji wybranego wariantu rozwiązania przez Ministra Obrony Narodowej (tab. 6), wyrażonej w postaci decyzji Ministra Obrony Narodowej zawierającej plan wdrożenia. Przedmiotowa decyzja Ministra pozwala na powołanie zespołów i uruchomienie działań zgodnie z przyjętą strategią wdrażania i może odbywać się równolegle w jednostkach, które obejmuje system (komórki organizacyjne Ministerstwa i jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej).

Tabela 6

Organizacja (przebieg) prac wdrożeniowych systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej.

Organ decyzyjny uczestniczący w procesie wdrażania	Wydawane dokumenty, akty prawne	Organ koordynujący wdrażanie systemu
Minister Obrony Narodowej	1. Decyzja akceptująca przyjęcie rozwiązania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. 2. Decyzja w sprawie wdrożenia w resorcie obrony narodowej przyjętego rozwiązania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. 3. Decyzja powołująca zespół wdrażający przyjęte rozwiązanie w komórkach organizacyjnych Ministerstwa i zespół koordynujący proces wdrażania w resorcie obrony narodowej.	Zespół koordynacyjny Ministerstwa Obrony Narodowej
Szef Sztabu Generalnego WP	Rozkaz w sprawie wdrażania w Siłach Zbrojnych RP systemu kierowania reagowaniem kryzysowym.	
Dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych RP	Rozkaz w sprawie wdrażania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w podległych jednostkach organizacyjnych oraz powołania zespołów wdrożeniowych.	Dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych RP

Źródło: opracowanie własne.

Resortowy plan wdrażania – zatwierdzony przez Ministra Obrony Narodowej – powinien wyraźnie wskazywać odpowiedzialność konkretnych osób za przebieg wdrożenia, kolejność wdrażanych elementów, a także szczegółowo ukazywać wykorzystywaną metodę wdrożeniową. Plan ten jest podstawą opracowania planu wdrożenia systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w rodzajach Sił Zbrojnych RP i innych jednostkach organizacyjnych resortu przewidzianych do realizacji działań antykryzysowych.

W celu wdrożenia systemu kierowania reagowaniem kryzysowym niezbędnym jest powołanie:

- zespołu koordynacyjnego – na szczeblu resortu obrony narodowej,
- zespołów wdrożeniowych – na szczeblu komórek organizacyjnych Ministerstwa i jednostek organizacyjnych resortu przewidzianych do realizacji zadań w ramach prowadzonych operacji antykryzysowych,
- dziedzinowych grup wdrożeniowych – wspomagających działania zespołów wdrożeniowych w działaniach wymagających specjalistycznej wiedzy lub procedur.

Zespół koordynacyjny, składający się z przedstawicieli osób zajmujących kierownicze stanowiska Ministerstwa, podejmuje decyzje dotyczące strategii wdrażania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, rozstrzyga problemy powstające podczas wdrożenia, zapewnia środki na jego realizację.

Do głównych zadań zespołu koordynacyjnego należy:

- koordynacja wdrażania systemu w resorcie obrony narodowej,
- kontrola realizacji harmonogramu i przyjętych ustaleń w komórkach organizacyjnych Ministerstwa i jednostkach organizacyjnych resortu, które w ramach tego przedsięwzięcia powinny opracować: szczegółowy zakres i harmonogram wdrażania systemu, nowe procedury wykonywania działań bieżących i w ramach systemu oraz przeszkolić pracowników w zakresie wdrażanego systemu.

Do realizacji prac przewidzianych strategią wdrażania w komórkach organizacyjnych Ministerstwa i jednostkach organizacyjnych resortu zaangażowane byłyby zespoły specjalistów, zorganizowane w zespoły wdrożeniowe, którym przypisanoby określone zadania do realizacji (tab. 6). Ponadto zespoły wdrożeniowe powinny przeprowadzić analizę dotychczas funkcjonującego systemu pod kątem możliwości wyko-

rzystania danych zgromadzonych w dotychczasowym systemie oraz spowodować przeniesienie tych danych do nowego (wdrażanego) rozwiązania.

W miarę postępu prac wdrożeniowych na poszczególnych szczeblach resortu, dziedzinowe grupy wdrożeniowe mogłyby być wykorzystywane w miejscach, gdzie występują problemy z wdrożeniem proponowanego rozwiązania. Takie podejście powinno zapewnić wykorzystanie bogatych zasobów wiedzy i doświadczenia specjalistów, zespołów i instytucji, a tym samym pozwoli na terminowe uruchomienie proponowanego rozwiązania w resorcie obrony narodowej.

Przedsięwzięcie to, z uwagi na swój zasięg może łączyć się z potrzebą dokonania zmian organizacyjnych w resorcie. Struktura organizacyjna to między innymi kompetencje osób, właściwości komórek, system odpowiedzialności oraz przepływ informacji pomiędzy komórkami i jednostkami organizacyjnymi. Zmiany organizacyjne dotyczą głównie procedur funkcjonowania systemu kierowania w resorcie i mogą więc dotyczyć struktury organizacyjnej – aczkolwiek zakłada się, że komórki funkcjonujące w ramach systemu, na czas jego funkcjonowania będą obsadzane personelem na co dzień wykonującym zadania w odpowiednio przygotowywanych komórkach (jednostkach) organizacyjnych.

Wdrażanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym powinno być poprzedzone kampanią informacyjno-szkoleniową, prowadzoną przez zespoły wdrożeniowe, której głównymi celami będzie:

- przedstawienie wszystkim zainteresowanym przyczyny wprowadzania zmian,
- wyjaśnienie ogólnej struktury nowego systemu,
- zapoznanie pracowników ze zmianami zasad, technik i metod pracy,
- „zlikwidowanie" uczucia niepewności wywołanego wdrażaniem nowego rozwiązania.

W ramach prac wdrożeniowych niezbędnym jest przeprowadzenie szkolenie personelu, które powinno obejmować:

- szkolenie wstępne – informacyjne,
- szkolenie zespołów wdrożeniowych,
- szkolenie bezpośredniej obsady elementów systemu.

Planując harmonogram szkoleń należy pamiętać, że aby szkolenie było wydajne, musi być odpowiednio dobrane czasowo – nie może zostać przeprowadzone za wcześnie, konieczny jest taki dobór terminu, aby nie zakłócało ono wykonywanych przez pracowników obowiązków i nie wyprzedzało wdrażanego rozwiązania. Nie może być także zbyt długie, powinno uwzględniać możliwości percepcyjne osób szkolących się.

Taki sposób organizacji prac zapewnia szybkie wdrożenie opracowanej koncepcji, lecz wymaga ogromnej dyscypliny i fachowości zaangażowanego personelu. W każdym obszarze objętym wdrożeniem systemu kierowania reagowaniem kryzysowym powinno odbywać się:

- szczegółowe planowanie czynności,
- ustalenie specyficznych warunków dla danego obszaru,
- testowanie systemu w obszarze jednostek uczestniczących w systemie,
- „zestrojenie" poszczególnych podsystemów w jedną całość,
- wykorzystywanie systemu w ramach działań antykryzysowych.

Opracowane procedury i instrukcje spowodują, że poszczególne obszary wdrożenia systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej zostaną podzielone pomiędzy specjalistyczne komórki (jednostki) organizacyjne Ministerstwa (resortu).

Przebieg wdrażania w poszczególnych komórkach (jednostkach) organizacyjnych Ministerstwa (resortu) może być różny. Wynika to ze specyficznych cech każdego z elementów systemu i zależy także od powiązań (relacji) z innymi podsystemami lub systemami np. innych resortów, koalicjantów.

Początki eksploatacji to głównie okres zgrywania podsystemów oraz kontrola funkcjonowania systemu w ramach krajowego i koalicyjnego systemu reagowania kryzysowego. Jest to okres diagnozowania systemu oraz wprowadzania niezbędnych korekt, które mają usprawnić funkcjonowanie nowego rozwiązania.

Przytoczony zarys procedury wdrożenia systemu kierowania reagowaniem kryzysowym jest konieczny by wdrożenie przyniosło oczekiwane efekty. Niektóre składowe etapów mogą występować w procesie wdrażania w innych miejscach, niektóre mogą być zmienione (modyfikowane) lub nawet nie realizowane.

Przewiduję, że proponowane rozwiązanie nie spowoduje potrzeby powołania dodatkowych komórek organizacyjnych, dopuszcza się zwiększenie zadań niektórych osób z obsady personalnej systemu. Wdrożenie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, z uwagi na swoją specyfikę i zasięg, powinno wyzwalać i wykorzystywać inicjatywę i kreatywność personelu wdrażającego.

5.3. Analiza wdrożenia i weryfikacja proponowanego systemu

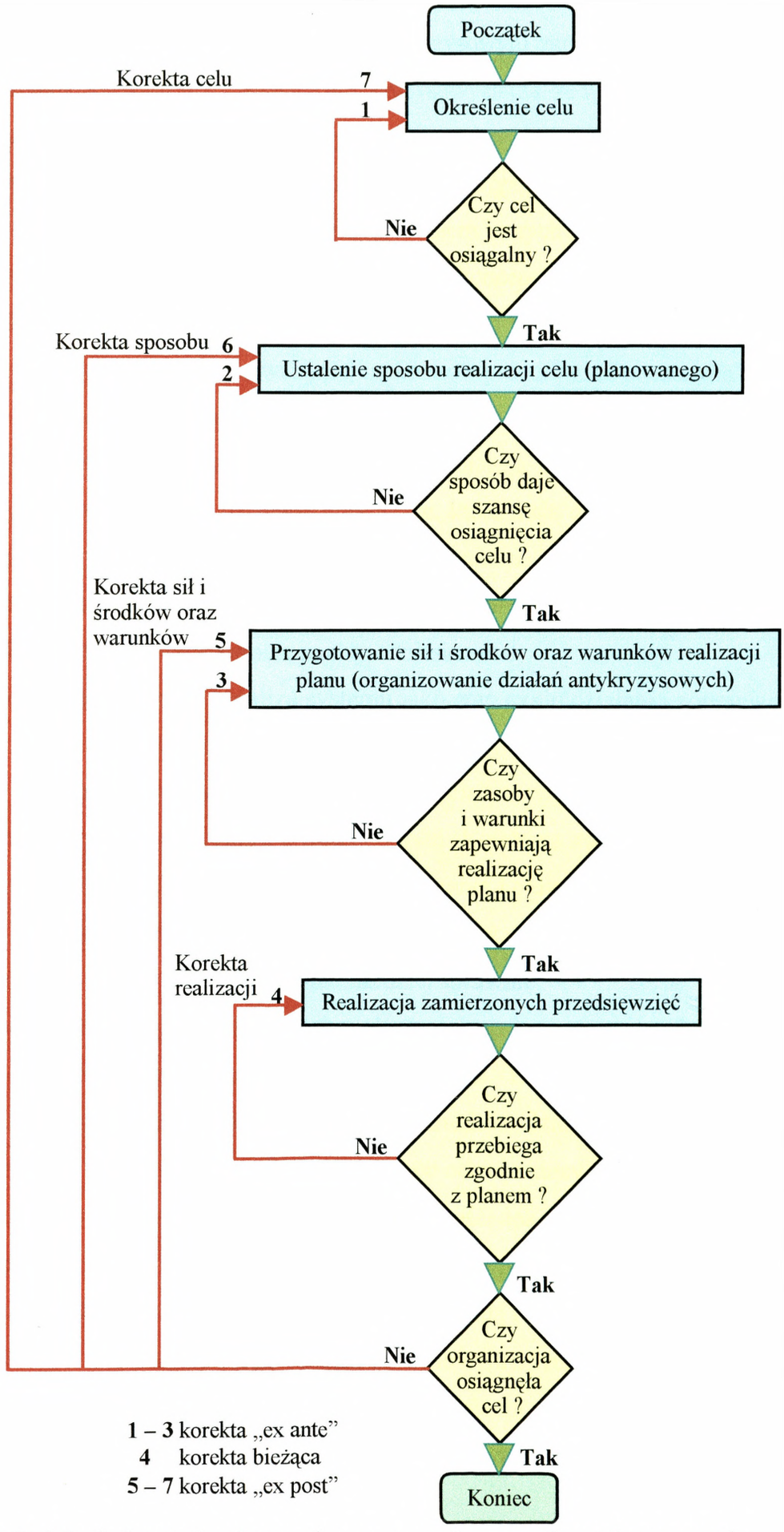
Analizę wdrożenia systemu kierowania reagowaniem kryzysowym traktować należy jako proces zmierzający do ocenienia czy wdrożony system zapewnia:

- osiągnięcie wyników odpowiadających zaplanowanym,
- że przebieg działań antykryzysowych w resorcie nie będzie odbiegał od przedstawionych w koncepcji,
- ujawnienie wszystkich zmian warunków pracy (funkcjonowania) wdrażanego systemu i ukazanie dodatkowych jego możliwości,
- podjęcie odpowiednich działań korygujących.

Analizując powyższe kryteria możemy porównać zgodność proponowanego do wdrożenia rozwiązania z przedstawioną koncepcją, ewentualnie porównać zgodność działania z zamiarem.

W pierwszym przypadku założyć należy, że w działaniach antykryzysowych najistotniejszy jest ostateczny rezultat działań, a nie sposób jego osiągnięcia. Może to być racjonalne, gdy zdamy sobie sprawę z wielości sposobów osiągnięcia zamierzonego celu. Założyć należy także, że skutki uboczne wdrażanego systemu kierowania nie będą miały istotnie negatywnego wpływu na oczekiwany efekt końcowy. W przypadku, gdy skutki uboczne będą wywierały istotny wpływ na ocenę wyniku końcowego, niezbędne jest także kontrolowanie zgodności działań z przyjętym planem.

W wyniku realizacji określonych zadań proponowany system kierowania reagowaniem kryzysowym powinien osiągnąć określone cele. Określenie stopnia ich osiągalności jest podstawowym zadaniem analizy funkcjonowania resortowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. Dzięki działaniom porównawczym uzyskujemy informację o kierunku, zakresie i strukturze odchyleń osiągalnych wyników od zamierzonych (planowanych) (rys. 18).



Rys. 18. Działania kontrolno-korygujące w ramach operacji antykryzysowej
Źródło: opracowanie własne.

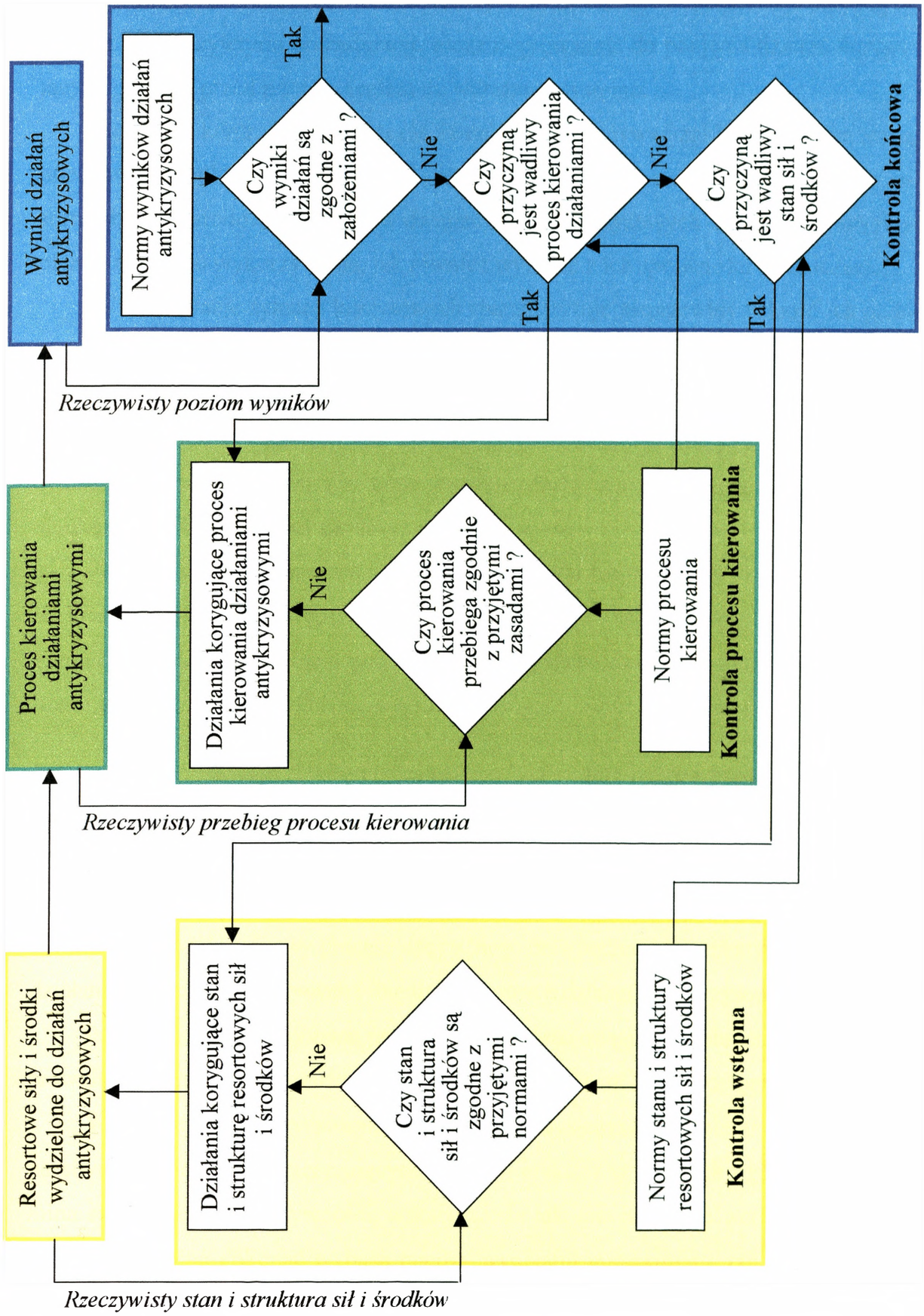
Jeżeli system kierowania reagowaniem kryzysowym zapewnia sprawne kierowanie siłami i środkami resortu w działaniach antykryzysowych tzn. że wszystko jest pod kontrolą i przebiega prawidłowo, działania antykryzysowe powinny być skuteczne.

Niepokojąca jest natomiast sytuacja, gdy występują niekorzystne odchylenia od przyjętej normy dla funkcjonowania systemu, źródłem których może być incydentalne nieprzestrzeganie procedur postępowania, niezgodne z koncepcją jego zorganizowanie, chwilowe zakłócenia warunków działania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym itp.

Na podstawie analizy – pozwalającej na kontrolę procesów zakończonych oraz dokonanie ich oceny *ex post* – która powinna ustalić dlaczego faktyczne efekty funkcjonowania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym odbiegają niekorzystnie od zakładanych (porządnych), należy podjąć działania korygujące, które mają doprowadzić do zgodności efektów osiąganych z zakładanymi (rys. 19). Mogą one polegać bądź na modyfikacji poszczególnych elementów systemu, bądź na korekcie celów i planów, a tym samym norm i standardów stanowiących kontrolne punkty odniesienia.

Rozpatrując kontrolę i analizę systemu jako etap cyklu działania zorganizowanego, umieszcza się ją na ogół na końcu tego cyklu (rys. 18). Nie oznacza to jednak, że jesteśmy skazani wyłącznie na działania „po fakcie", a więc po stwierdzeniu stopnia zgodności rzeczywistego wyniku z zamierzonym. Końcowa kontrola i analiza stopnia osiągnięcia celu całościowego pozwala na dokonanie korekty poszczególnych etapów działania systemu, w takim kierunku i zakresie, aby w przyszłości zadania postawione przed systemem mogły być realizowane bardziej sprawnie.

Każdy z etapów poprzedzających wykonanie zamierzonego przedsięwzięcia jest przecież sam przez się działaniem zorganizowanym. Tak więc zarówno proces formułowania celu, jak też badanie środków i warunków działania, a także ostateczny wybór wariantu działania muszą być zakończone oceną szansy osiągnięcia końcowego celu działania organizacji antykryzysowej. Możność dokonania korekty poszczególnych etapów działania organizacji antykryzysowej poprzez przeprowadzanie kontroli wyprzedzających *(ex ante)* zwiększa szansę na sprawną realizację celów postawionych przed systemem kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej. Jej zadaniem jest stwierdzenie przed podjęciem działania, czy przewidziane procedury i warunki dają pożądany poziom pewności osiągnięcia założonych celów.



Rys. 19. Korekcja systemu kierowania reagowaniem kryzysowym

Źródło: opracowanie własne.

Analiza zgodności oczekiwań z rzeczywistymi warunkami realizacji przyszłych działań oraz przyjętymi procedurami, może doprowadzić do podjęcia działań korygujących, jeszcze przed przystąpieniem do wdrażania systemu.

Cechą tej kontroli jest założenie, iż należy przewidywać zakłócenia, które mogą mieć swoje źródło w odstępstwie od rzeczywistego stanu i struktury sił i środków resortu obrony narodowej użytych w działaniach antykryzysowych od deklarowanych – planowanych do wykorzystania, jak również wynikać z ich sprawności technicznej.

Występowanie sytuacji kryzysowych charakteryzuje nieprzewidywalność ich przebiegu, podlegają one szybkiej zmianie. Niezbędne więc jest permanentne kontrolowanie działań antykryzysowych, bieżące dostosowywanie procesu kierowania tymi działaniami i funkcjonowania środków użytych zgodnie z wymaganiami stawianymi przez zaistniałą sytuację kryzysową. Zmiana tych norm wymaga korekty celów, procedur kierowania oraz środków użytych do działań antykryzysowych (rys. 20).

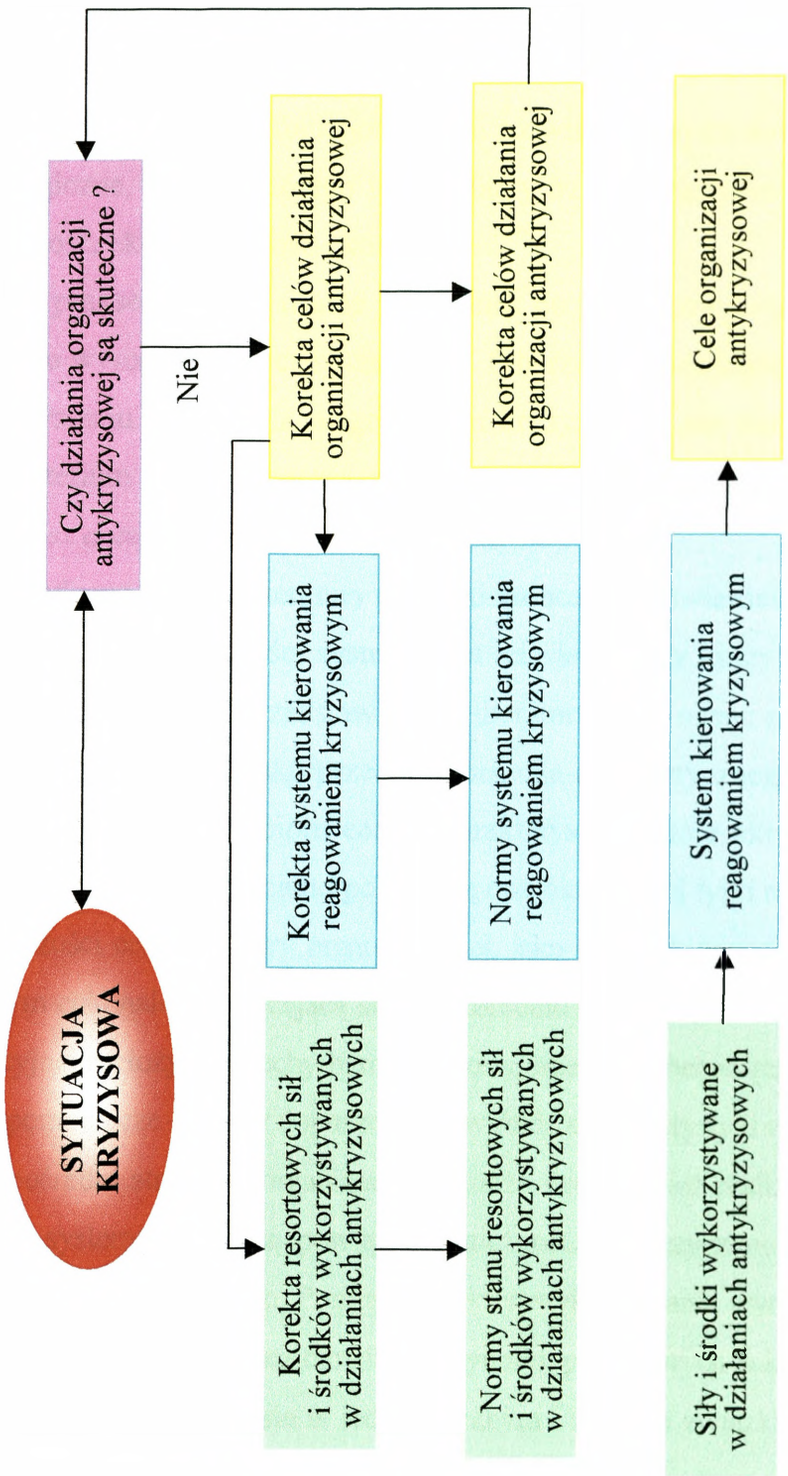
Analizując funkcjonowanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, należy zidentyfikować odstępstwa i w porę je usunąć. Są to działania prewencyjne i zmierzają one do usunięcia potencjalnych zagrożeń sprawnego kierowania działaniami antykryzysowymi.

5.4. Prognozowane efekty wdrożenia systemu kierowania reagowaniem kryzysowym

Za podstawową przesłankę badania efektywności proponowanego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej, przyjąłem dążenie do: wzrostu efektywności działań antykryzysowych realizowanych przez siły i środki resortu obrony narodowej, poprawy procesu decyzyjnego oraz podniesienia efektywności współdziałania w ramach narodowych i międzynarodowych działań antykryzysowych.

Istota efektywności systemu powinna eksponować osiągnięcie celu, przy zachowaniu prawidłowej relacji między efektami i nakładami niezbędnymi do jego osiągnięcia.

W ocenie efektów wdrożonego rozwiązania systemowego opieramy się na ogół na stwierdzeniach charakteryzujących problem efektów w aspekcie ogólnym. Wspomina się bowiem o efektywności, wskazując, że jest ona mierzona według wyników, przy czym trzeba dokonać wyboru między wynikami mierzalnymi, tzn. ilościowymi, oraz niemierzalnymi, czyli jakościowymi.



Rys. 20. Elementy wpływające na skuteczność działań antykryzysowych
Źródło: opracowanie własne.

O ocenie proponowanego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej świadczą efekty trudno wymierne (niemierzalne), które nie podlegają ścisłej i jednoznacznej kwantyfikacji. Przedstawienie ich jest możliwe jedynie w formie opisowej.

Najbardziej ogólna ocena funkcjonowania rozwiązania systemowego, ma podejście prakseologiczne, według którego rozróżniamy trzy podstawowe mierniki sprawności: skuteczność, ekonomiczność i korzystność[179].

Podejście prakseologiczne trudne jest jednak do praktycznego wykorzystania ze względu na jego wysoce syntetyczny charakter. Siłą rzeczy takie kryterium oceny proponowanego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym nie może być przyjęte, dlatego też kryterium oceny proponowanego rozwiązania, powinno umożliwić ocenę prospektywną *(ex ante)* lub ocenę retrospektywną *(ex post)*.

Przeprowadzona analiza literatury przedmiotu pozwala stwierdzić, że najczęściej spotykanym ujęciem efektywności systemu jest relacja między korzyściami (zyskiem lub dochodem) a nakładami – przedstawiana w literaturze jako ocena *ex post*.

Struktura organizacyjna, jako przedmiot badania diagnostycznego, jest opisywana przy pomocy określonego zbioru cech (charakterystyk), które określają ilościowo lub jakościowo jego cechy, a ponadto pozwalają one określić jej typ i rodzaj[180].

Dla większości cech struktury organizacyjnej, jako możliwy pozostaje tylko pomiar pośredni. W tym celu należy, nie dającą się bezpośrednio zmierzyć, charakterystykę struktury organizacyjnej rozłożyć na cechy bardziej proste, mierzalne bezpośrednio. Cechy te – jako mierniki pomocnicze – winny dopuszczać powrót do charakterystyki wyjściowej.

Pomiar pośredni struktury organizacyjnej może być również realizowany poprzez dowolne cechy systemu, które są powiązane zależnościami przyczynowo-skutkowymi z istotą rozwiązania strukturalnego. Pomiar charakterystyk (ustalanie wymiarów) struktury organizacyjnej następuje poprzez określone czynniki, przy których zakłada się lub wie na podstawie badań, że znajdują się w jednoznacznym i znanym związku przyczynowo-skutkowym ze strukturą organizacyjną[181].

---

[179] *Rozwinięcie tych pojęć przedstawiłem w rozdziale 3.*
[180] A. Nalepka, *Struktura organizacyjna*, Antykwa, Kraków 2001, s. 29.
[181] Tamże, s. 39.

Przeprowadzone badania pozwalają przyjąć, że struktura organizacyjna może być świadomie kształtowana i doskonalona, oraz jest wypadkową obiektywnych uwarunkowań (czynników kształtujących ją), syntetyzujących te wymogi i nadających odpowiedni kształt rozwiązaniu strukturalnemu konkretnej organizacji, wśród których można wyróżnić m.in. wolę kadry kierowniczej oraz świadome decyzje organizatorów systemu.

Reasumując powyższe rozważania, można sformułować tezę, że stan struktury organizacyjnej jest wypadkową:

- podstawowych celów organizacji i strategii ich realizacji,
- obiektywnych uwarunkowań, o charakterze zewnętrznym (czynników kształtujących strukturę organizacyjną),
- woli kadry kierowniczej organizacji,
- decyzji organizatorów, uwzględniających wskazania nauki organizacji i zarządzania (zasady budowy struktur organizacyjnych).

Przy diagnozie struktury organizacyjnej można przyjąć, że jej poprawność, jako „narzędzia zarządzania", może być określana według formuł:

sprawny przebieg procesu kierowania → prawidłowa struktura organizacyjna

zadowalająca efektywność systemu → prawidłowa struktura organizacyjna

Uzyskane według powyższych formuł oceny struktury organizacyjnej mogą jednak budzić pewne wątpliwości, bowiem na sprawność kierowania i efektywność systemu kierowania reagowaniem kryzysowym wpływa, poza strukturą organizacyjną, jeszcze wiele innych czynników[182].

W dosłownym znaczeniu system kierowania okaże się efektywny, jeżeli wywoła określony (zamierzony) efekt, tzn. zapewni sprawne kierowanie działaniami resortu obrony narodowej, które doprowadzą do kontrolowania przebiegu sytuacji kryzysowej i jej opanowania.

---

[182] *Główne czynniki wpływające na sprawność systemu kierowania reagowaniem kryzysowym przedstawiłem w rozdziale 3.*

Proponowane rozwiązanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym było rozpatrywane z dwu punktów widzenia:

- jako element krajowego i sojuszniczego systemu, do którego został odpowiednio dostosowany, aby zająć w nim optymalne miejsce, wynikające ze struktury i podziału zadań w tych szerszych nadsystemach, przy uwzględnieniu wszystkich istniejących ograniczeń,
- jako system, który sam jest złożony z wielu prostszych elementów, posiadający własną optymalną strukturę wewnętrzną, związaną z wewnętrznym podziałem zadań.

Proponowany system kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej opiera się na systemowym podejściu do organizacji działań antykryzysowych. Podejście systemowe jest użyteczne, gdyż pozwala zrozumieć zmienne, które wpływają na efektywność działań antykryzysowych, a następnie na takie ich „ukształtowanie" aby uzyskać wzrost efektywności działań antykryzysowych. Sprawia ono, że organizacja antykryzysowa jest w stanie sprawnie przeciwdziałać zmieniającej się sytuacji. Organizacja może mieć właściwie sformułowane cele oraz odpowiednią strukturę organizacyjną pozwalającą jej efektywnie funkcjonować, ale aby działała efektywnie, powinna być właściwie zarządzana (kierowana).

Analiza proponowanego rozwiązania wskazuje, że wewnętrzne i zewnętrzne elementy systemu są wzajemnie zależne. Poprawa funkcjonowania organizacji, a tym samym poprawa efektywności jej funkcjonowania, jest możliwa po zrozumieniu powiązań pomiędzy tymi elementami.

Dzięki wykorzystaniu podejścia systemowego możliwe było określenie wpływu na efektywność systemu kierowania następujących czynników:

- struktury organizacyjnej,
- procesów wewnętrznych systemu,
- stanowisk pracy.

Wymienione czynniki były traktowane jako poziomy efektywności i stanowiły pierwsze i podstawowe kryterium opracowania koncepcji systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej. Na drugi wymiar składają się trzy czynniki: cel organizacji, sposób zaprojektowania organizacji, sposób zarządzania –

zwane potrzebami efektywności, wpływające na wyniki na każdym poziomie, a tym samym na wyniki całej resortowej organizacji antykryzysowej.

Gdy nałożymy na siebie obydwa przedstawione wymiary, otrzymamy dziewięciopolową macierz, w której zawarte są zmienne wpływające na efektywność organizacji antykryzysowej (tab. 7).

Tabela 7

Elementy wpływające na efektywność organizacji antykryzysowej

Poziomy efektywności \ *Potrzeby efektywności*	*Cele*	*Sposób zaprojektowania*	*Sposób zarządzania*
Poziom organizacji	Organizacji	Organizacji	Organizacją, w tym: – celami – efektywnością – zasobami – współdziałaniem
Poziom procesów	Procesów	Procesów	Procesami
Poziom stanowisk pracy	Stanowisk pracy	Stanowisk pracy	Stanowiskami pracy

Źródło: opracowanie własne.

Analiza macierzy zmiennych wpływających na efektywność organizacji ujawnia znaczący wpływ sposobu zarządzania organizacją, procesami oraz stanowiskami pracy.

Skuteczne zarządzanie efektywnością resortowej organizacji antykryzysowej wymaga więc odpowiedniego sformułowania celów, zaprojektowania oraz zarządzania każdym z trzech współzależnych poziomów: organizacji, procesu oraz stanowiska pracy.

Wszystkie wymienione poziomy, wpływające na system kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej, aby przyczyniły się w istotny sposób na efektywność działań antykryzysowych, powinny mieć te same cele i sposoby ich wprowadzenia.

Przedstawione w rozprawie nowe rozwiązanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej zostało opracowane w ten sposób, aby spełnić wymogi zapewniające efektywność działań antykryzysowych.

Analizując przedstawione nowe rozwiązanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym można stwierdzić, że składa się ono z nakładających się na siebie

warstw. Taka konstrukcja pozwala na stałe ocenianie, diagnozowanie i uaktualnianie celów organizacji antykryzysowej, dopasowując ją do zmieniającego się otoczenia i możliwości organizacji antykryzysowej. Taki sposób adaptacji celów – nie utrudniający procesu doskonalenia organizacji – przyczynia się do wsparcia, a tym samym pozwala na efektywniejsze kierowanie działaniami antykryzysowymi.

W obszarze zarządzania celami proponowane rozwiązanie powinno umożliwić określanie celów cząstkowych, które wspomagają realizację celów całej organizacji. Cele organizacji mogą być osiągnięte tylko dzięki logicznie wykonywanym procesom organizacyjnym, a pracownicy mogą poprawić efektywność organizacji tylko w takim stopniu, w jakim pozwalają na to procesy w organizacji antykryzysowej.

Aby osiągnąć sformułowane cele, efektywność działania musi być zarządzana na poziomie organizacji. Proponowane rozwiązanie systemu kierowania w obszarze zarządzania efektywnością pozwala kierownictwu resortowej organizacji antykryzysowej na:

- systematyczne zbieranie informacji zwrotnej od wewnętrznych komórek organizacji antykryzysowej,
- określanie, w jakim stopniu działania komórek wewnętrznych resortowej organizacji antykryzysowej, przyczyniają się do realizacji celu organizacji,
- przekazywanie informacji zwrotnych do komórek wewnętrznych, dotyczących efektów ich działań w ramach operacji antykryzysowej,
- uzgadnianie wszelkich zmian związanych z uruchamianiem nowych działań (dotychczas nie planowanych),
- zmianę i uaktualnianie celów działań antykryzysowych w miarę zmiany sytuacji kryzysowej.

Przechodząc z poziomu kadry kierowniczej resortowej organizacji antykryzysowej na poziom wykonawczy, przedstawione rozwiązanie powinno umożliwiać także efektywne kierowanie działaniami antykryzysowymi poprzez umożliwienie:

- regularnego zbierania informacji bezpośrednio z rejonu występowania sytuacji kryzysowej,
- oceniania poziomu realizacji postawionych zadań,
- przekazywanie informacji do organów nadrzędnych i podległego personelu,

– zmieniania i uaktualniania powierzonych do realizacji celów, tak aby w efekcie końcowym były zrealizowane cele końcowe organizacji.

Zarządzanie zasobami na poziomie organizacji antykryzysowej oznacza takie ich zorganizowanie i lokowanie, aby zapewnić najefektywniejszą realizację celów organizacji antykryzysowej. Zasoby powinny być przypisywane do każdej czynności w procesie realizacji zadań antykryzysowych. W ten sposób poszczególne poziomy otrzymują środki niezbędne do realizacji poszczególnych procesów. W rezultacie tych działań zużywane są zasoby organizacji, które powinny być analizowane nie tylko z punktu widzenia ich wartości, którą tworzą, ale przede wszystkim ze względu na ich przydatność w działaniach antykryzysowych.

Proponowane rozwiązanie, z uwagi na umiejscowienie i zakres kompetencji kierownictwa resortowej organizacji antykryzysowej, powinno zapewnić alokację sił i środków resortu w odpowiednich obszarach umożliwiających realizację wcześniej określonych zadań. Zarządzanie zasobami to domena kierownictwa resortowej organizacji antykryzysowej i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych RP, i te osoby – w świetle przedstawionej koncepcji – mają możliwość lokowania dysponowanych zasobów zgodnie z logiką organizacji działań antykryzysowych.

Proponując system kierowania resortową organizacją antykryzysową, uwzględniłem szczególnie potrzebę sprawnego zarządzania i współdziałania pomiędzy komórkami wewnętrznymi organizacji antykryzysowej. Proponowane rozwiązanie umożliwia zarządzanie na styku między komórkami wewnętrznymi organizacji antykryzysowej, miejscu stanowiącym największy potencjał do usprawnień. Każda osoba kierująca działaniami antykryzysowymi ma możliwość stałego monitorowania relacji pomiędzy podległymi komórkami i eliminowania wszelkich barier obniżających efektywność działań antykryzysowych. Dynamika sytuacji kryzysowych powoduje, że organ kierowniczy zobowiązany jest do natychmiastowego reagowania w miarę zmiany sytuacji. Mając na względzie efektywność działań antykryzysowych, organ kierujący tymi działaniami dysponuje możliwością określania sposobu współdziałania, pomiędzy komórkami wewnętrznymi organizacji i samodzielnymi stanowiskami.

Jeśli został już zaprojektowany sprawnie działający proces w ramach działań antykryzysowych oraz zostały określone cele główne i cząstkowe, opisujące wymagane wy-

niki procesu, to kierownicy organizacji i jej komórek wewnętrznych powinni przygotować proces monitorowania realizacji wyników każdego procesu. System ten zapewni zbieranie opinii z podległych komórek oraz porównanie ich realizacji z założonymi celami głównymi i cząstkowymi, na przekazywanie rzeczywistych wyników działania procesu, na wprowadzenie mechanizmów rozwiązywania problemów oraz ciągłego doskonalenia procesu i dostosowywania działań do zmiany sytuacji kryzysowej.

Osiągając zamierzony cel działań antykryzysowych powinniśmy zdawać sobie sprawę, że osiągnięcie tych wyników to rezultat dobrze zaprojektowanych i zrealizowanych procesów.

Struktura organizacji antykryzysowej oraz przebieg procesów powinny być logiczne, a cele cząstkowe, zasoby oraz relacje między komórkami wewnętrznymi organizacji powinny być efektywnie zarządzane.

Działania na poziomie organizacji i procesu przygotowują fundament do działań organizacji antykryzysowej, podjęcia działań na poszczególnych stanowiskach pracy. Cele, sposób zaprojektowania oraz zarządzanie na poziomie organizacji i procesu, są częściami systemu wpływającymi na wyniki działań antykryzysowych. System efektywności pracowników resortowej organizacji antykryzysowej opiera się na systemie funkcjonowania całej organizacji i zarządzany jest bezpośrednio przez osobę kierującą resortowymi działaniami antykryzysowymi.

Wdrożenie zaprojektowanego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym winno zapewnić wysoki poziom sprawności kierowania działaniami antykryzysowymi w resorcie obrony narodowej. Miarą usprawnienia struktury organizacyjnej jest wzrost sprawności procesu kierowania, prowadzący w konsekwencji do poprawy efektywności działań antykryzysowych. O poprawie efektywności można wnioskować na podstawie zmniejszenia czasochłonności, materiałochłonności, ogólnych kosztów realizacji działań antykryzysowych.

Punktem wyjścia do oceny wdrażanego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym jest ocena możliwości zapewnienia sprawnego kierowania (niezakłóconego funkcjonowania) potencjałem resortu obrony narodowej (użytym lub przewidywanym do użycia) w działaniach antykryzysowych.

Problem badania efektywności systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, ze względu na swoją specyfikę i wynikające z jego funkcjonowania konsekwencje dla bezpieczeństwa Polski, wymaga odrębnych szczegółowych badań.

5.5. Wnioski

1. Po przeprowadzeniu zaplanowanych badań i konsultacji jestem przekonany, że wprowadzenie w życie proponowanych rozwiązań w systemie kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej pozwoli uzyskać jego znacznie wyższą jakość. Oznacza to osiągnięcie i utrzymanie ustalonego poziomu stałej gotowości do jego uruchomienia, a także racjonalnego wykorzystania nakładów na tę dziedzinę działalności resortu. Są to czynniki decydujące o wartości każdego systemu, w tym systemu kierowania, a także odpowiadające standardom NATO.
   Jednocześnie mam świadomość, że ostateczne efekty omawianego zamierzenia będą zależeć od spełnienia następujących warunków:
   - autentycznego zainteresowania kierowniczej kadry MON proponowanymi rozwiązaniami oraz dążenia jej do stworzenia warunków sprzyjających pełnemu wprowadzeniu ich do praktyki,
   - szerokiego wprowadzenia proponowanych rozwiązań do programów szkolenia kierowniczej kadry, prowadzonego na wszystkich szczeblach organizacyjnych resortu obrony narodowej,
   - konsekwentnego wprowadzenia w życie proponowanych rozwiązań,
   - systematycznego trenowania wszystkich elementów organizacyjnych systemu kierowania.
2. Sprawność systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej stanowi naturalne kryterium analizy i oceny tego systemu pod kątem jego przeznaczenia, zdolności zaspokajania określonych potrzeb, spełnienia określonych funkcji i realizacji zadań, ponieważ jest ona (sprawność) relacją wynikową pomiędzy potrzebami, a potencjałem systemu.
3. Ocena systemu kierowania reagowaniem kryzysowym stanowi w istocie proces kontroli jego funkcjonowania i jest jednocześnie niezbędnym elementem poprawy sprawności systemu kierowania i skuteczności działań antykryzysowych.

4. W moim przekonaniu proponowane rozwiązania mają szansę efektywnego zastosowania i funkcjonowania. Istotnym walorem przedstawionego systemu jest możliwość wprowadzenia do niego wielu zmian, bez zakłóceń w jego skutecznym funkcjonowaniu. Pozwala to na systematyczne doskonalenie struktur organizacyjnych, procedur sztabowych, dokumentacji i systemów łączności (komunikacji), bez konieczności ponoszenia dużych nakładów finansowych.
5. Na podstawie przeprowadzonych kalkulacji i konsultacji oceniam, że proponowany 2 – letni termin wprowadzenia nowych rozwiązań w życie jest w pełni realny. Zapewnia on zarówno dobre przygotowanie całego procesu, jak i pełne zrealizowanie zaplanowanych przedsięwzięć i sprawdzenie stanu wykonania zadania.

ZAKOŃCZENIE

Zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego powodują konieczność dostosowania sposobów prowadzenia operacji antykryzysowej do współczesnych zagrożeń. Sytuację międzynarodową w Europie, państwa członkowskie NATO i UE starają się ukształtować w taki sposób, aby sprzyjała ona trwałemu pokojowi i stabilności oraz rozwojowi demokratycznych wartości i instytucji. Kontynuowane jest budowanie systemu bezpieczeństwa opartego na rozwoju współpracy obronnej, konsultacjach politycznych i integracji europejskiej.

Przeprowadzone badania potwierdziły zmniejszenie możliwości wystąpienia zagrożeń militarnych w bezpośrednim otoczeniu Polski oraz ukazały istotę i nieprzewidywalny do końca charakter zagrożeń niemilitarnych, wywoływanych w znacznej mierze sytuacjami kryzysowymi, które są na ogół następstwem wystąpienia czynnika destrukcyjnego będącego rezultatem celowego działania osób lub pochodzenia przyrodniczego.

Aktywna działalność Polski na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa światowego oraz członkostwo w NATO, sprawiają, że działania krajowych organizacji nie mogą być realizowane metodami odmiennymi od przyjętych w Sojuszu Północnoatlantyckim. Mając to na uwadze, stwierdzić należy, że procedury antykryzysowe w resorcie obrony narodowej powinny być realizowane w sposób zapewniający kompatybilność z działaniami sojuszników.

Udział jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej w międzynarodowych ćwiczeniach w 1998 roku p.k. *„CMX' 98"* i *„CRISEX' 98"*, był impulsem do podjęcia działań zmierzających do utworzenia resortowego systemu antykryzysowego. Udział jednostek resortu obrony narodowej w ww. ćwiczeniach pokazał, że prowadzenie działań przez resort obrony narodowej w oparciu o doraźnie zorganizowane struktury i procedury, nie przystaje w żaden sposób do rozwiązań przyjętych w NATO i nie może sprostać wyzwaniom i zadaniom, na jakie Polska powinna być przygotowana. Konieczne jest zatem podjęcie prac naprawczych, zmierzających do zapewnienia sprawnego kierowania działaniami antykryzysowymi w resorcie obrony narodowej.

Biorąc pod uwagę praktyczne doświadczenia oraz przyjęte i sprawdzone w państwach NATO rozwiązania, w resorcie obrony narodowej powinien funkcjonować system kierowania resortowymi działaniami antykryzysowymi, zapewniający prowadzenie

skutecznych działań antykryzysowych, zarówno krajowych jak i międzynarodowych, jak również zapewniający płynne przejście przez poszczególne fazy kierowania kryzysowego, aż do kierowania bezpośrednią obroną państwa, gdyby sytuacji kryzysowej nie udało się opanować i doszło do agresji.

W niniejszej rozprawie doktorskiej zostały sformułowane przedsięwzięcia których realizacja podniesie sprawność funkcjonowania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, a tym samym zwiększy skuteczność działań antykryzysowych.

Przeprowadzone badania potwierdziły potrzebę i możliwości wprowadzenia nowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej. Wprowadzenie proponowanego rozwiązania – będące w istocie wyłącznie zabiegiem organizacyjnym, bazującym na istniejącym systemie dowodzenia oraz potencjale resortu – nie pociągnie za sobą konieczności poniesienia dodatkowych kosztów, zapewni natomiast osiągnięcie znaczących efektów.

Autor ma nadzieję, że dysertacja ta przedstawiająca m.in. istotę sytuacji kryzysowej oraz czynniki wpływające na skuteczność działań antykryzysowych przybliży złożoność tych sytuacji coraz częściej zagrażających poczuciu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Pokazuje ona jednocześnie inny sposób organizacji działań antykryzysowych i kierowania nimi, będący w istocie zabiegiem organizacyjnym, bazującym na obowiązujących regulacjach prawno-organizacyjnych.

Propozycje rozwiązań przedstawionych w rozprawie, mają charakter ogólny i wymagają dalszych badań cząstkowych. Niektóre z proponowanych rozwiązań mogą wywołać polemikę, która zdaniem autora przyczyni się do udoskonalenia nowego rozwiązania, pozwalającego jeszcze sprawniej kierować działaniami antykryzysowymi w resorcie obrony narodowej.

Mimo napotkanych trudności oceniam, że cel rozprawy został osiągnięty. Zaproponowane zostały realne modele kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej, które mają walor praktycznej przydatności. Przeprowadzone badania potwierdziły ich potrzebę, możliwości wdrożenia do praktyki i liczące się efekty wynikające z ich zastosowania.

Autor rozprawy, kierując się osobistym zainteresowaniem omawianą problematyką deklaruje gotowość do udziału w pracach mających na celu wprowadzenie pro-

ponowanego rozwiązania w życie, jak również zobowiązuje się do prezentowania na łamach czasopism fachowo-wojskowych własnych przemyśleń i propozycji dalszych rozwiązań usprawniających.

BIBLIOGRAFIA

1. MATERIAŁY NAUKOWE, ARTYKUŁY

1) Balcerowicz B., *Strategiczne koncepcje systemu obrony*, „Myśl Wojskowa", 2000, Nr 4.

2) Balcerowicz B., *Zagrożenia kryzysowe i wojenne Polski w świetle jej członkostwa w NATO*, „Myśl Wojskowa", 2000, Nr 4.

3) Cieślarczyk M., *Współpraca cywilno-wojskowa jako zjawisko psychospołeczne i organizacyjne oraz „mechanizm w ręku dowódcy"*, „Myśl Wojskowa", 2002, Nr 3.

4) Drost M., *Operacje militarne inne niż wojna w doktrynie NATO i USA*, „Zeszyt Naukowy AON", 2000, Nr 2.

5) Ficerman J., Węcławek J., *Dyżurne służby operacyjne w systemie reagowania kryzysowego Sił Zbrojnych RP,* „Przegląd Wojsk Lądowych", 2003, Nr 5.

6) Ficoń K., *Charakterystyka potencjałów państw militarnego otoczenia Polski,* „Myśl Wojskowa", 2000, Nr 5.

7) Gołębiewski J., *Dlaczego zarządzanie kryzysowe ?*, „Przegląd Obrony Cywilnej", 2002, Nr 4.

8) Gołębiewski J., *Gotowość kryzysowa Kanady*, „Myśl Wojskowa", 2002, Nr 4.

9) Jendraszczak E., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych w NATO*, „Myśl Wojskowa", 1998, Nr 3.

10) Karpowicz J., *Militarny aspekt wsparcia operacji pokojowych*, „Myśl Wojskowa", 2000, Nr 3.

11) Kęsoń T., Kulisz M., *Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wojsko i Wychowanie", 2000, Nr 2.

12) Kitler W., *Aspekty wojskowego wsparcia władz cywilnych w ochronie ludności,* „Zeszyt Naukowy AON", 1998, Nr 2.

13) Kłodziński R., *Problemy bezpieczeństwa energetycznego. Ropa naftowa*, „Zeszyt Naukowy AON", 1999, Nr 3.

14) Koziej S., *Kierowanie reagowaniem kryzysowym*, „Myśl Wojskowa", 2000, Nr 1.

15) Koziej S., *Strategiczne założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej po wstąpieniu do NATO*, „Myśl Wojskowa", 1999, Nr 3.

16) Koziej S., *Współpraca cywilno-wojskowa. Aspekty sojusznicze i narodowe,* „Myśl Wojskowa", 1999, Nr 6.

17) Kozłowska K., *Etymologia, pojęcia i typologia kryzysów*, „Myśl Wojskowa", 2001, Nr 2.

18) Michniak J., *Dowodzenie w operacjach*, „Myśl Wojskowa", 2000, Nr 4.

19) Najder Z., *Gaz i bezpieczeństwo państwa*, „Rzeczpospolita" z 06.01.2001 r.

20) Nowak E., *Strategia przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 1996.

21) Nowak E., *Zabezpieczenie logistyczne wojsk lądowych w operacjach*, „Myśl Wojskowa", 2000, Nr 4.

22) Pawłowski J., *Terroryzm we współczesnym świecie*, Biblioteczka „Wojska i Wychowania", Warszawa 2001.

23) Popowski S., *Polska bliżej Rosji, Rosja bliżej Polski*, „Rzeczpospolita" z 16.10.2001 r.

24) Rogucki B., Kocur E., Karpiński J., *Katastrofa chemiczna*, „Przegląd Obrony Cywilnej", 2002, Nr 12.

25) Rutkowski C., *Problemy bezpieczeństwa i sił zbrojnych XXI w.*, „Myśl Wojskowa", 2001, Nr 2.

26) Rutkowski C., *Strategiczne koncepcje przeciwdziałania zagrożeniom – zadania sił zbrojnych*, „Myśl Wojskowa", 2000, Nr 4.

27) Skrzyp J., *Znaczenie czynników geograficznych w systemie obronnym Rzeczypospolitej*, „Myśl Wojskowa", 1992, Nr 1.

28) Stańczyk J., *Polityka i bezpieczeństwo*, „Wojsko i Wychowanie", 1996, Nr 9.

29) Walczak D., Wartalski D., *Batalion jako podstawowy moduł bojowy,* „Przegląd Wojsk Lądowych", 2000, Nr 8.

30) Wenat J., *Geostrategiczne położenie Polski*, „Wojsko i Wychowanie", 1999, Nr 4.

31) Wróblewski R., *Systemy kierowania obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, „Myśl Wojskowa", 2000, Nr 4.

2. INSTRUKCJE, ZARZĄDZENIA I MATERIAŁY SZKOLENIOWE

1) *Doktryna operacyjna Wielonarodowych Połączonych Sił Zbrojnych Sojuszu – AJP-1(A).*

2) *Doktryna i procedury w zakresie realizacji współpracy cywilno-wojskowej – AJP-09.*

3) *Doktryna narodowa – operacje połączone (OP/01). Sygn. Szkol. 800/2002.*

4) *Wojskowa struktura dowodzenia – MC-324/1 (The NATO Military Cammand Structure).*

5) *Program rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2003 – 2008.*

6) *Koncepcja rozwoju Obrony Terytorialnej – zatwierdzona przez Ministra Obrony Narodowej 11 stycznia 1999 r.*

7) Instrukcja pt. „*Proces planowania działań w sztabach sił zbrojnych NATO*".

3. PUBLIKACJE ZWARTE

1) Balcerowicz B., *Problemy strategii obronnej państwa średniej wielkości. Rozprawa habilitacyjna*, AON, Warszawa 1995.

2) Balcerowicz B., *Wybrane problemy obronności państwa*, AON, Warszawa 1999.

3) Bobrow D. B., Haliżak E., Zięba R., *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Wyd. Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997.

4) Bojarski W. W., *Efektywność systemowa przedsięwzięć gospodarczych*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości im. B. Jańskiego, Warszawa 2001.

5) Cackowski Z., *Problemy i pseudoproblemy*, KiW, Warszawa 1964.

6) *Compedium. National crisis management. Structures and procedures.*

7) Czermiński A., Czerska M., Nogalski B., Rutka R., Apanowicz J., *Zarządzanie organizacjami*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2002.

8) Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994.

9) Gołembski F., *Rozwój sytuacji międzynarodowej i ewolucja zagrożeń bezpieczeństwa Polski w horyzoncie lat 2005 i 2020*, MSZ, Warszawa 2000.

10) Jackowski S., *Telekomunikacja, t. 2,* Wyd. Politechnika Radomska, Radom 2003.

11) Jakubczak R., Marczak J., *Obrona terytorialna Polski na progu XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1998.

12) Kaczmarek J., Skowroński A., *NATO, Europa, Polska*, Alfa 2, Wrocław 1998.

13) Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, SGH, Warszawa 1997.

14) Kifner T., *Polityka bezpieczeństwa i ochrony informacji,* Wyd. Helion, Gliwice 1999.

15) Kitler W., *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie. Studium*, AON, Warszawa 2000.

16) Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności. Studium*, AON, Warszawa 1999.

17) Kotarbiński T., *Kurs logiki*, Warszawa 1960.

18) Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1973.

19) Kotler Ph., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Wyd. Felberg, Warszawa 1999.

20) Koźmiński A. K., *Analiza systemowa organizacji*, PWN, Warszawa 1979.

21) Koźmiński A. K., *Zarządzanie – analiza systemowa procesów i struktur*, PWE, Warszawa 1977.

22) Kuczyński M., *Krwawiąca Europa. Konflikty zbrojne i punkty zapalne w latach 1999 – 2000*, Warszawa 2001.

23) Kurnal J., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1970.

24) Leon J., Frąckiewicz J., *Systemy sprawnego działania. Teoria i praktyka*, Antyk, Warszawa 2001.

25) Łabocki M., *Metody badań pedagogicznych*, PWN, Warszawa 1985.

26) Machnik A., *Jak działać sprawnie i skutecznie*, Wyd. One Press, Gliwice 2002.

27) Makowski A., *Siły morskie współczesnego państwa*, Impuls Plus Consulting, Gdynia 2000.

28) Malak K., *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, Departament Społeczno-Wychowawczy MON, Warszawa 1998.

29) *Mały rocznik statystyczny Polski 2000 r.*, GUS, Warszawa 2000.

30) Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX i XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1995.

31) Materiały z Polsko-Kanadyjskiej Konferencji *„Administracja wobec sytuacji kryzysowych"*.

32) Michałowski S., *Bezpieczeństwo ekonomiczne w stosunkach Wschód-Zachód*, PISM, Warszawa 1990.

33) Michniak J., *Dowodzenie zgrupowaniami antykryzysowymi*, AON, Warszawa 1998.

34) Mitroff I. I., Pearson Ch. M., *Zarządzanie sytuacją kryzysową czyli jak ochronić firmę przed najgorszym*, Business Press, Warszawa 1998.

35) Molski M., *Elementarz bezpieczeństwa systemów informatycznych,* Wyd. MIKOM, Warszawa 2002.

36) Mreła H., *Technika organizowania pracy*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1975.

37) Muszyński H., *Wstęp do metodologii pedagogiki*, PWN, Warszawa 1971.

38) Nalepka A., *Struktura organizacyjna*, Antykwa, Kraków 2001.

39) Noris M., *Teleinformatyka*, WKŁ, Warszawa 2002.

40) Nowak S., *Metodologia badań racjonalnych. Zagadnienia ogólne*, PWN, Warszawa 1970.

41) Nickels W. G., *Zrozumieć biznes*, Bellona, Warszawa 1995.

42) Pelc M., *Wybrane problemy metodologiczne wojskowych badań naukowych*, AON, Warszawa 1998.

43) Pieter J., *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Ossolineum, Wrocław 1967.

44) *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej,* GUS, Warszawa 2001.

45) Rummler G. A., Brache A. P., *Podnoszenie efektywności organizacji*, PWE, Warszawa 2000.

46) Rutkowski C., Kasprzewski A., *Kryzys. Wojskowe aspekty sytuacji kryzysowej. Zadania obronne Polski,* AON, Warszawa 1996.

47) Rutkowski C., Kasprzewski A., *Siły szybkiego reagowania jako instrument działań antykryzysowych państwa. „SSR – Kryzys", Cz. I. Kryzys. Wojskowe aspekty sytuacji kryzysowej. Zadania obronne i koncepcje ich realizacji,* AON, Warszawa 1996.

48) Sabak Z., *Zagrożenia bezpieczeństwa RP*, AON, Warszawa 2000.

49) Sienkiewicz P., *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, Bellona, Warszawa 1994.

50) Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów,* Ossolineum, Wrocław 1987.

51) *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* AON Warszawa 2002.

52) Stoner J. A. F., Wankel Ch., *Kierowania*, PWE, Warszawa 1992.

53) Szafran H., *Wsparcie pobytu i działań wojsk sojuszniczych na terytorium Polski (Host Nation Support),* AON Warszawa 2000.

54) Targowski A., *Obrona Polski dziś i jutro*, Bellona, Warszawa 1993.

55) Wesołowski K., *Systemy radiokomunikacji ruchomej,* WKŁ, Warszawa 2003, Wyd. III.

56) Wołpiuk W. J., *Siły zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Scholar, Warszawa 1998.

57) Wróblewski R., *Elementy metodologii badań w strategii wojskowej*, AON, Warszawa 1993.

58) Zięba R., *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Scholar, Warszawa 2000.

4. AKTY PRAWNE *(powszechnie obowiązujące i resortowe)*

1) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.*

2) *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* – przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.

3) *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* – przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 22 lipca 2003 r.

4) *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* – przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.

5) *Ustawa z dnia 29 października 2003 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 10, poz. 2036).

6) *Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa* (Dz. U. Nr 162, poz. 1117).

7) *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. Nr 62, poz. 558).

8) *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* (Dz. U Nr 113, poz. 985).

9) *Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej* (Dz. U. Nr 156, poz. 1301)

10) *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 1953 r. w sprawie wykonania art. 5 dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych* (Dz. U. Nr 37, poz. 158).

11) *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 2002 r. w sprawie wymiany informacji istotnych dla bezpieczeństwa zewnętrznego i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 150, poz. 1243).

12) *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania* (Dz. U Nr 215, poz. 1818).

13) *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęsk żywiołowych lub ich usuwaniu* (Dz. U. Nr 41, poz. 347).

14) *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego* (Dz. U. Nr 89, poz. 821).

15) *Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych* (Dz. U. Nr 23, poz. 93).

16) *Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego* (M. P. Nr 47, poz. 332).

17) *Zarządzenie Nr 77 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów* (M. P. Nr 27, poz. 447).

18) *Zarządzenie Nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych* – (Niepublikowane – Załącznik 10).

19) *Zarządzenie Nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia zespołu – Międzyresortowego Centrum do Spraw Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu* – (Niepublikowane – Załącznik 11).

20) *Zarządzenie Nr 106 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 2002 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw wymiany informacji* – (Niepublikowane – Załącznik 12).

21) *Zarządzenie Nr 5/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej* (Dz. Urz. MON Nr 3, poz. 20).

22) *Decyzja Nr 12 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 9 maja 2002 r. w sprawie wprowadzenia szczegółowych zakresów działania komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej.*

WYKAZ RYSUNKÓW, TABEL I ZAŁĄCZNIKÓW

1. RYSUNKI

Rysunek 1. Układ rozprawy doktorskiej.

Rysunek 2. Przebieg procesu badawczego.

Rysunek 3. Położenie Polski na kontynencie europejskim.

Rysunek 4. Przechodniość terytorium Polski (bramy i przejścia) i jej rdzeń.

Rysunek 5. CIMIC jako system działania.

Rysunek 6. Etapy działalności organizacji antykryzysowej.

Rysunek 7. Usytuowanie elementów reagowania kryzysowego resortu obrony narodowej w strukturze narodowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym.

Rysunek 8. Ogniwa systemu kierowania w sytuacjach kryzysowych w NATO.

Rysunek 9. Działania systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej w ramach reagowania kryzysowego.

Rysunek 10. Propozycja kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej w ramach antykryzysowej operacji na terytorium Polski.

Rysunek 11. Synchronizacja poziomów dowodzenia w antykryzysowych połączonych operacjach Sojuszu.

Rysunek 12. Propozycja kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej w ramach antykryzysowej operacji połączonej NATO poza terytorium Polski.

Rysunek 13. Propozycja kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej w przeciwdziałaniu klęskom żywiołowym oraz zagrożeniom ustroju konstytucyjnego, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

Rysunek 14. Planowanie udziału sił i środków resortu obrony narodowej w likwidacji skutków klęsk żywiołowych.

Rysunek 15. Infrastruktura teleinformatyczna systemu rozwiązywania sytuacji kryzysowych.

Rysunek 16. Schemat połączeń zewnętrznych sieci teleinformatycznych systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej.

Rysunek 17. Harmonogram wdrażania znowelizowanego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej.

Rysunek 18. Działania kontrolno-korygujące w ramach operacji antykryzysowej.

Rysunek 19. Korekcja systemu kierowania reagowaniem kryzysowym.

Rysunek 20. Elementy wpływające na skuteczność działań antykryzysowych.

2. TABELE

Tabela 1. Przewidywane kryzysowe zagrożenia bezpieczeństwa Polski.

Tabela 2. Szacunkowe zestawienie elementów Sił Zbrojnych RP (w postaci modułów kalkulacyjnych) możliwych do użycia w ramach misji antykryzysowych.

Tabela 3. Zadania jednostek lotniczych WLiOP w operacji antykryzysowej.

Tabela 4. Zadania Marynarki Wojennej RP w operacji antykryzysowej.

Tabela 5. Porównanie cech podstawowych środków rozpowszechniania informacji kryzysowej.

Tabela 6. Organizacja (przebieg) prac wdrożeniowych systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w resorcie obrony narodowej.

Tabela 7. Elementy wpływające na efektywność organizacji antykryzysowej.

3. ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1 – Stan sił zbrojnych i uzbrojenia państw Europy Środkowej wg limitów CFE.

Załącznik 2 – Struktura strategii bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego).

Załącznik 3 – Istota dowodzenia i współdziałania w ramach Paktu Północnoatlantyckiego.

Załącznik 4 – System kierowania obronnością i dowodzenia SZ RP.

Załącznik 5 – Zadania realizowane w ramach CIMIC w poszczególnych fazach operacji.

Załącznik 6 – Rodzaje wsparcia dostarczanego w ramach HNS przez sektory cywilny i wojskowy.

Załącznik 7 – Ogólny schemat procesu planowania HNS.

Załącznik 8 – Ogólny model planowania kryzysowego NATO.

Załącznik 9 – Planowanie działań w sytuacji kryzysowej.

Załącznik 10 – Zarządzenie Nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych.

Załącznik 11 – Zarządzenie Nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia zespołu – Międzyresortowego Centrum do Spraw Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu.

Załącznik 12 – Zarządzenie Nr 106 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 2002 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw wymiany informacji.

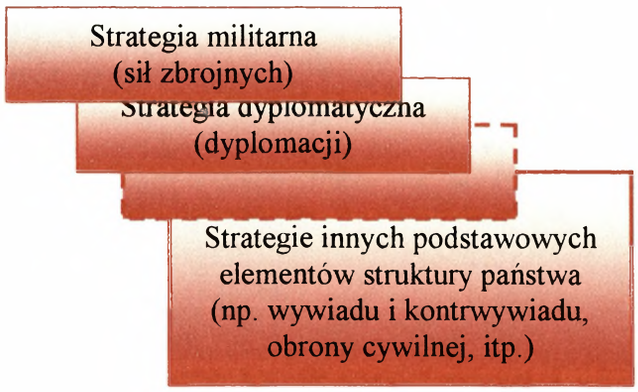
L.p.	Państwo	Ludność (mln)	Siły Zbrojne (tys.)	Samoloty bojowe	Śmigłowce bojowe	Czołgi bojowe	Bojowe wozy opancerzone	Środki artyleryjskie
1.	POLSKA	38,4	234	460	130	1730	2150	1610
2.	ROSJA (cz. europejska)	149	1450	3450	890	6400	11480	6415
3.	NIEMCY	80,5	345	900	306	4166	3446	2705
4.	UKRAINA	52	450	1090	330	4080	5050	4040
5.	BIAŁORUŚ	10,5	100	260	80	1800	2600	1615
6.	CZECHY	10,3	93,3	230	50	957	1367	767
7.	SŁOWACJA	4,5	46,7	115	25	478	683	383

STAN SIŁ ZBROJNYCH I UZBROJENIA PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWEJ WG LIMITÓW CFE

Podstawowe założenia bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego)

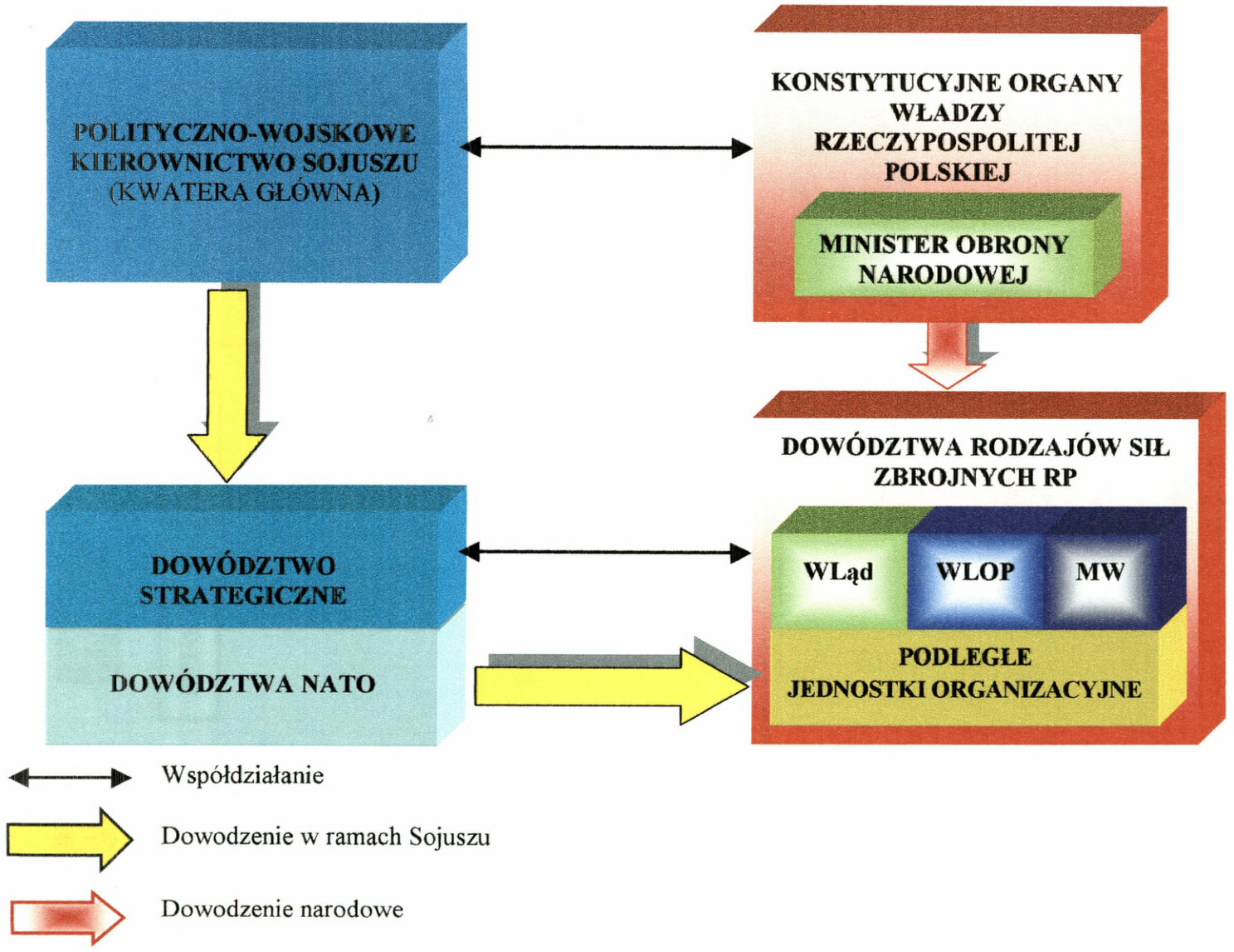


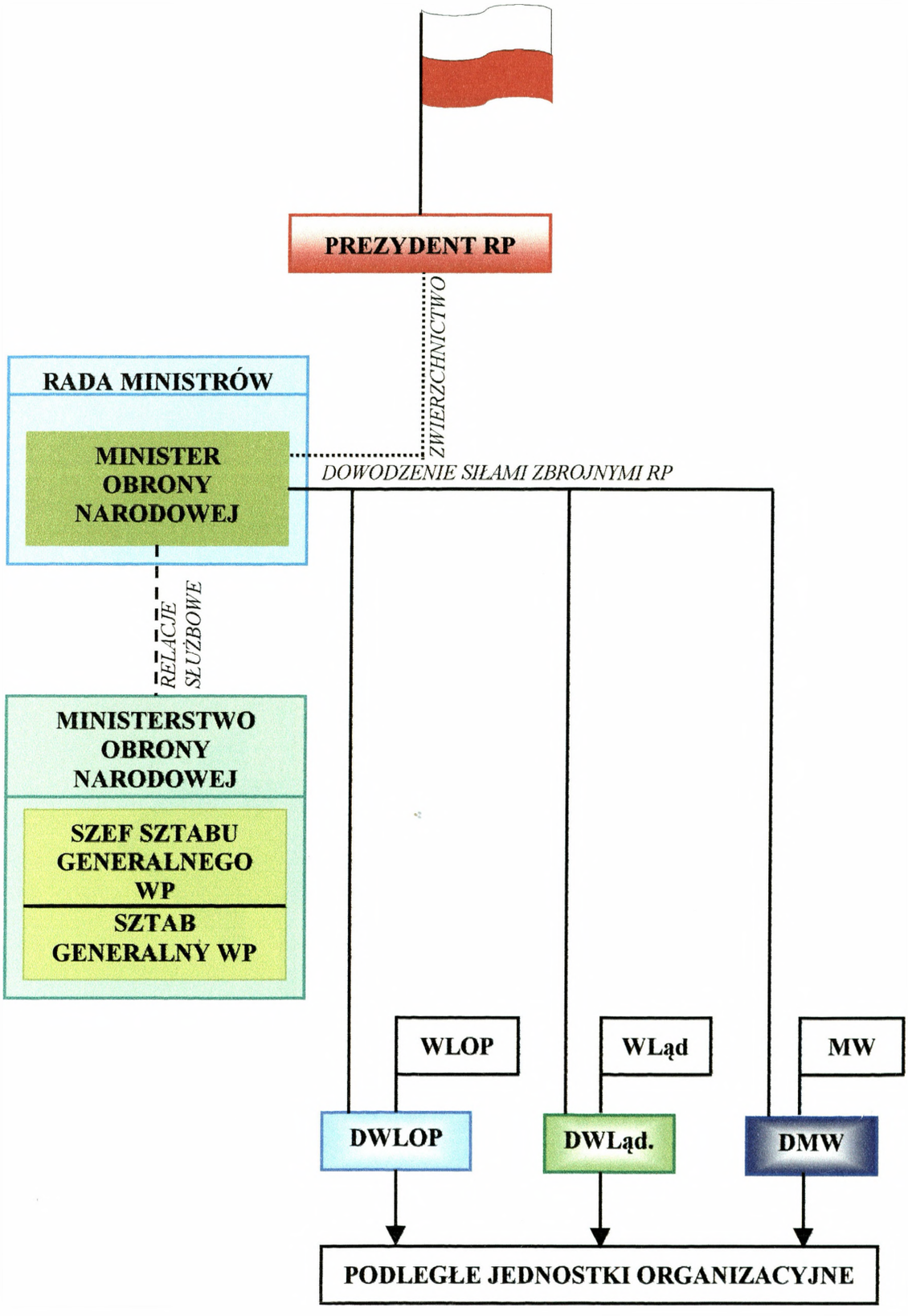
Strategie wykonawcze poszczególnych elementów struktury państwa



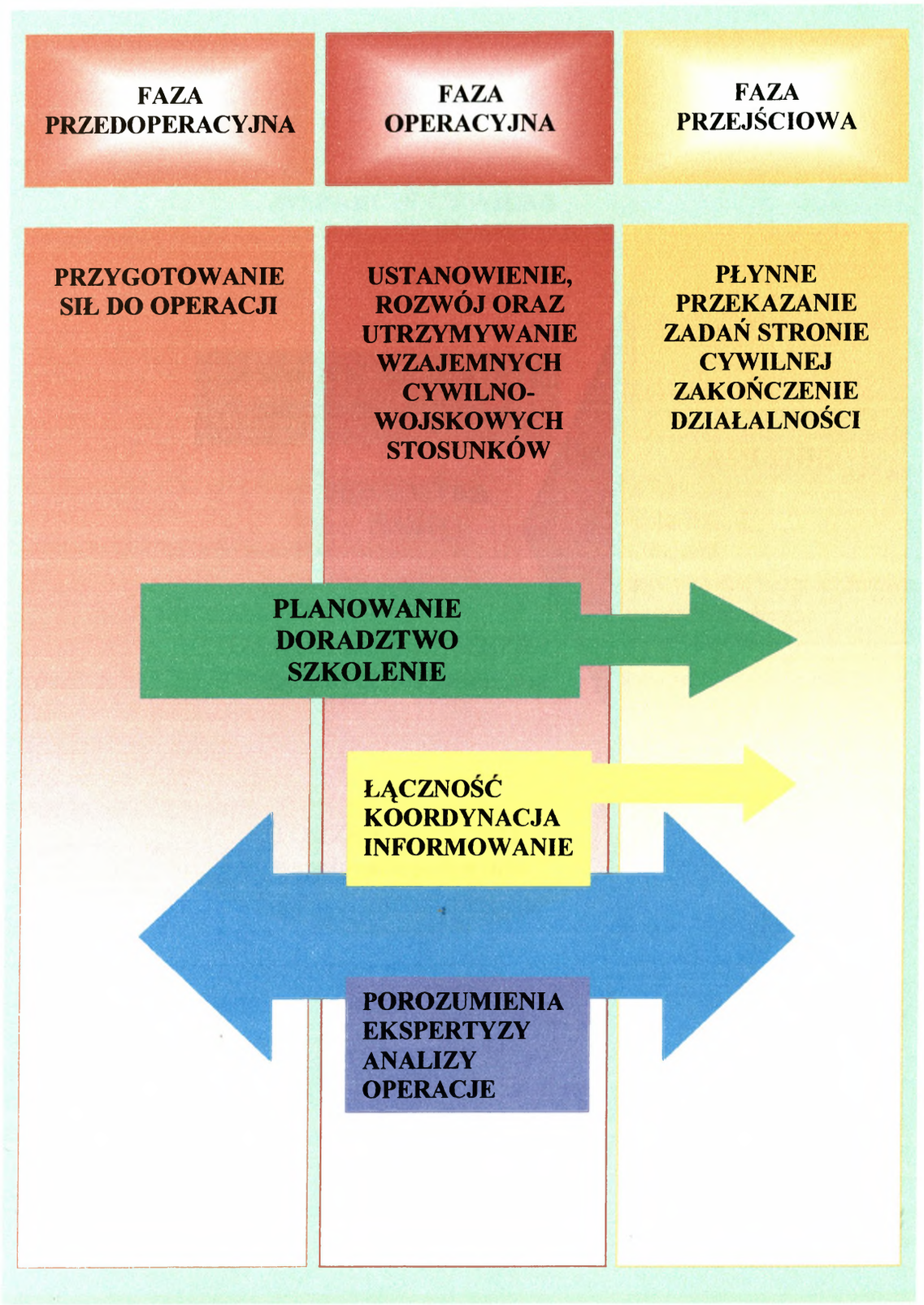
STRUKTURA STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA (BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO)

ISTOTA DOWODZENIA I WSPÓŁDZIAŁANIA W RAMACH PAKTU PÓŁNOCNOATLANTYCKIEGO





SYSTEM KIEROWANIA OBRONNOŚCIĄ I DOWODZENIA SZ RP



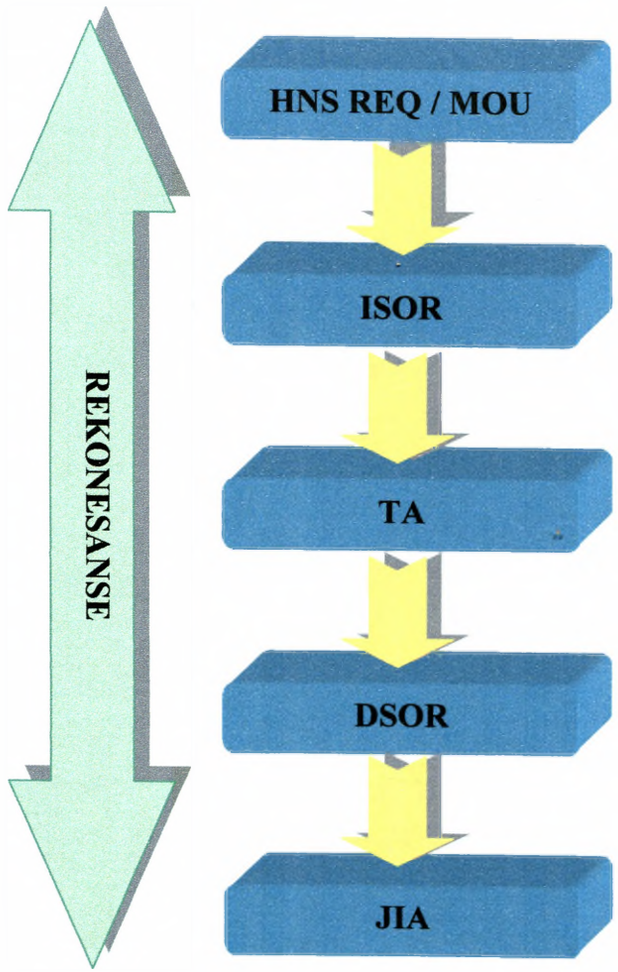
ZADANIA REALIZOWANE W RAMACH CIMIC W POSZCZEGÓLNYCH FAZACH OPERACJI

Załącznik 6



RODZAJE WSPARCIA DOSTARCZANEGO W RAMACH HNS PRZEZ SEKTORY CYWILNY I WOJSKOWY

Źródło: H. Szafran, Wsparcie pobytu i działań wojsk sojuszniczych na terytorium Polski (Host Nation Support), AON, Warszawa 2000.



MOU – *(Memorandum of Understanding)* - **Porozumienie ogólne**

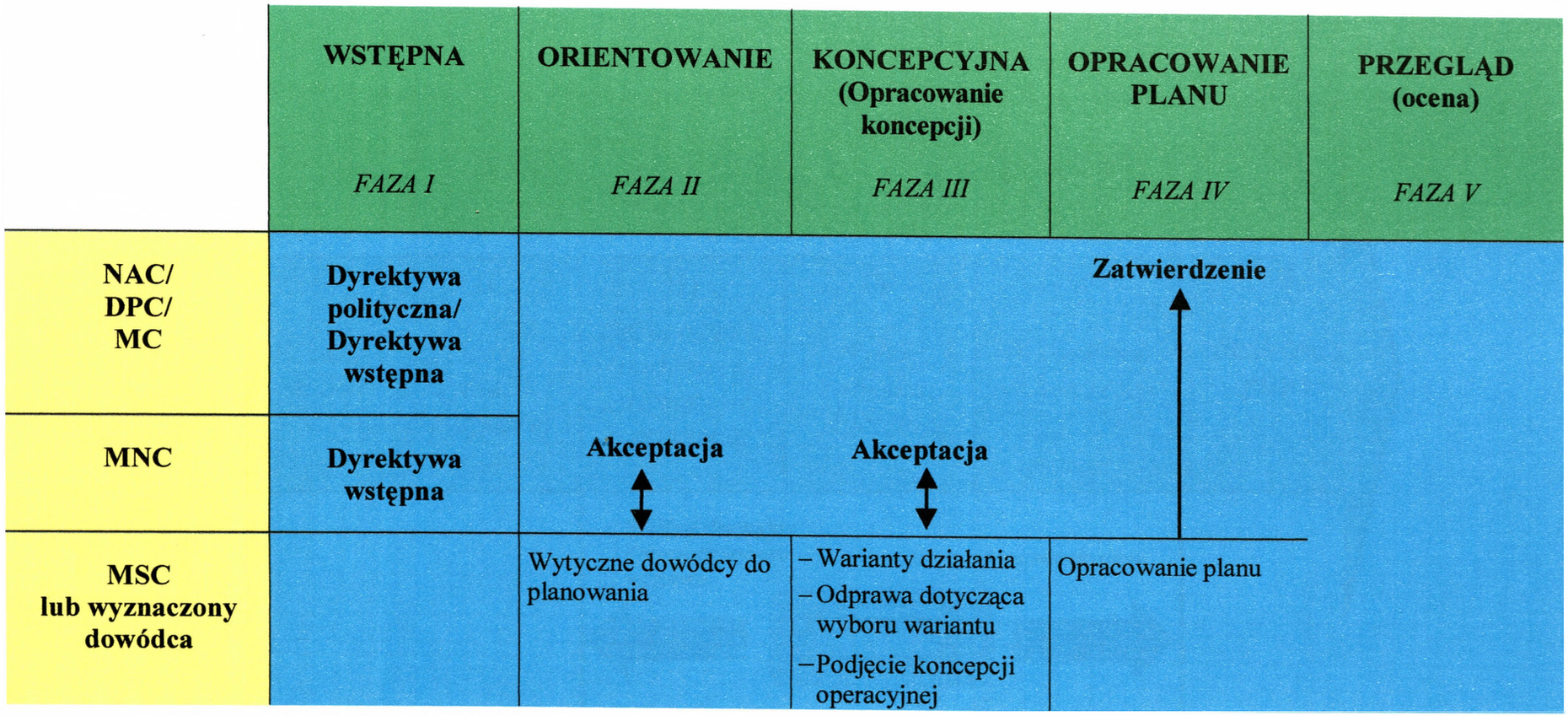
ISOR – *(Initial Statement of Requirements)* - **Wstępne zestawienie potrzeb (zapotrzebowanie)**

TA – *(Technical Arrangement)* - **Porozumienie techniczne**

DSOR – *(Detailed Statement of Requirements)* - **Szczegółowe zestawienie potrzeb (zapotrzebowanie)**

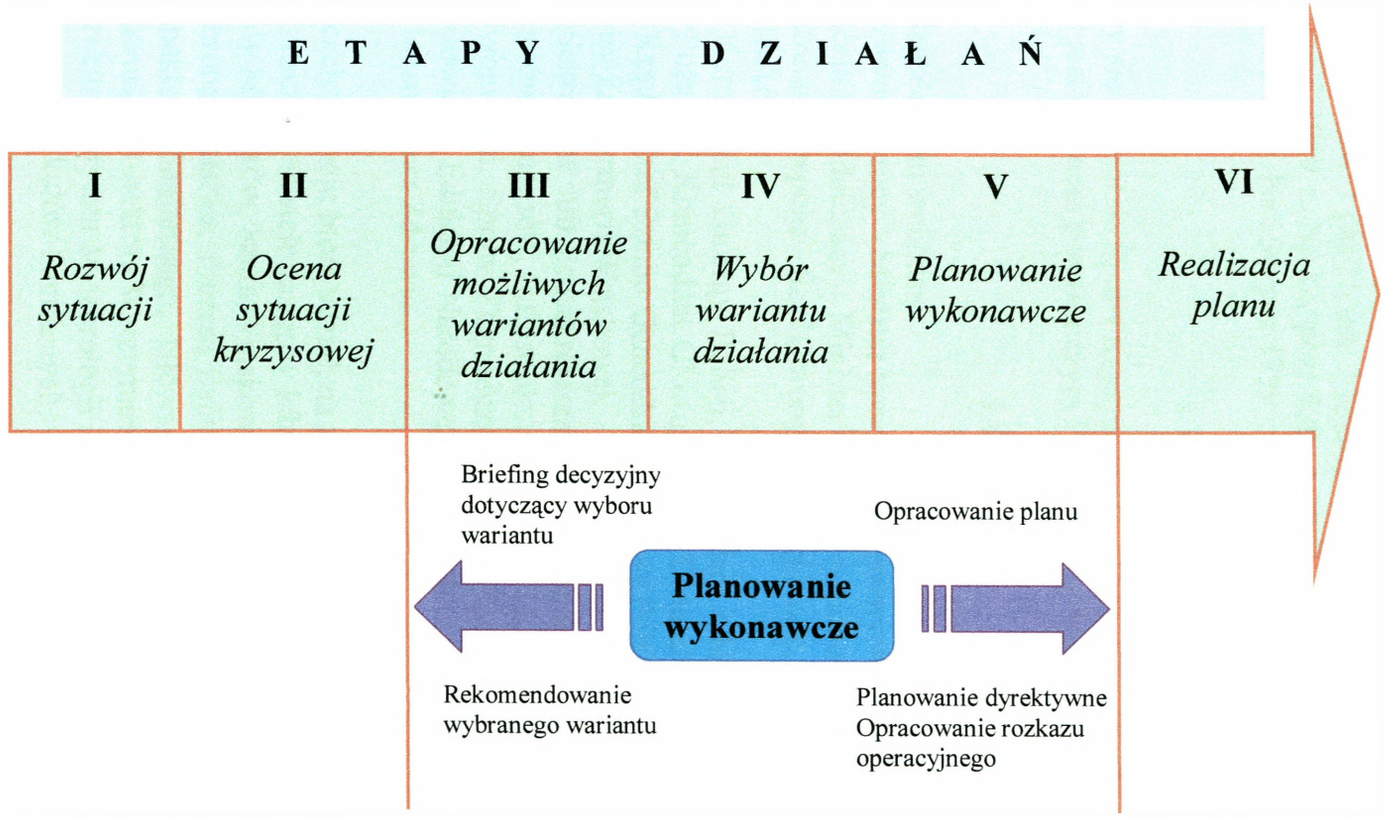
JIA – *(Join Implementation Arrangements)* - **Wspólne uzgodnienia wdrożeniowe (wspólne porozumienia wdrożeniowe)**

OGÓLNY SCHEMAT PROCESU PLANOWANIA HNS



NAC – North Atlantic Council – Rada NATO
DPC – Defence Planning Committee – Komitet Planowania Obrony
MC – Military Committee – Komitet Wojskowy
MNC – Major NATO Command (-er) – Główne Dowództwo (Dowódca) NATO
MSC – Major Subordinate Command (-er) – Główne Podległe Dowództwo (Dowódca)

OGÓLNY MODEL PLANOWANIA KRYZYSOWEGO NATO



PLANOWANIE DZIAŁAŃ W SYTUACJI KRYZYSOWEJ

Załącznik 10

ZARZĄDZENIE Nr 6
PREZESA RADY MINISTRÓW
z dnia 18 stycznia 2002 r.

w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych.

Na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. Z 1999 r. Nr 82, poz. 929, z 2000 r. Nr 102, poz. 1116 i Nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 154, poz.1799 i 1800) zarządza się, co następuje:

§ 1.

1. Tworzy się Zespół do Spraw Kryzysowych, zwany dalej „Zespołem".
2. Zespół jest organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów.

§ 2.

1. W skład Zespołu wchodzą:
   1) przewodniczący – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
   2) wiceprzewodniczący – Minister Obrony Narodowej,
   3) sekretarz Zespołu – Szef Obrony Cywilnej Kraju,
   4) członkowie:
      a) Komendant Główny Policji, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Główny Straży Granicznej, Szef Biura Ochrony Rządu, Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej,
      b) Sekretarze lub podsekretarze stanu wyznaczeni na stałe przez Ministrów: Finansów, Infrastruktury, Obrony Narodowej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Gospodarki, Środowiska, Edukacji Narodowej i Sportu, Kultury, Pracy i Polityki Społecznej oraz Zdrowia.

2. W pracach Zespołu biorą udział, na zaproszenie przewodniczącego:
   1) wyznaczeni na stałe zastępcy lub przedstawiciele Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szefa Wojskowych Służb Informacyjnych, Szefa Urzędu Ochrony Państwa, Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Głównego Inspektora Weterynarii oraz Głównego Geodety Kraju.
   2) Dyrektor Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz Prezes Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych.

3. Przewodniczący może zapraszać do udziału w pracach Zespołu przedstawicieli innych organów administracji rządowej, spółek Skarbu Państwa oraz ekspertów.

§ 3.

Do zakresu działania Zespołu należy w szczególności:

1) bieżąca analiza występujących i potencjalnych zagrożeń,
2) opracowywanie procedur postępowania w przypadku wystąpienia bezpośrednich zagrożeń, w tym aktów terroru,
3) zapewnienie koordynacji działania i współpracy organów administracji rządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniom oraz reagowania i likwidacji ich skutków, w tym również krajowych i międzynarodowych,
4) nadzorowanie szacowania strat i szkód powstałych wskutek sytuacji kryzysowej oraz kosztów przeprowadzanych działań ratowniczych,
5) opiniowanie aktów prawnych dotyczących zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz inicjowanie prac nad takimi projektami,
6) przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów wniosków w sprawie zwołania Sztabu Kryzysowego Rady Ministrów.

§ 4.

1. Posiedzenia Zespołu zwołuje przewodniczący z własnej inicjatywy lub na wniosek członków Zespołu.
2. Z posiedzeń Zespołu sporządza się protokół ustaleń.

§ 5.

1. Przewodniczący może powoływać zespoły robocze do określonych spraw.
2. Przewodniczący Zespołu może zlecać opracowanie opinii, ekspertyz i projektów dokumentów niezbędnych do realizacji zadań Zespołu.

§ 6.

Organy administracji rządowej są obowiązane do współdziałania i udzielania pomocy Zespołowi w realizacji jego zadań, w szczególności przez udostępnianie niezbędnych informacji.

§ 7.

Przewodniczący Zespołu przedstawia Prezesowi Rady Ministrów okresowe sprawozdania z działalności Zespołu w terminach określonych przez Prezesa Rady Ministrów.

§ 8

Obsługę Zespołu zapewnia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

§ 9

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

PREZES RADY MINISTRÓW

ZARZĄDZENIE Nr 54
PREZESA RADY MINISTRÓW
z dnia 30 kwietnia 2002 r.

w sprawie utworzenia zespołu – Międzyresortowego Centrum do Spraw Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu.

Na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. Z 1999 r. Nr 82, poz. 929, z 2000 r. Nr 102, poz. 1116 i Nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 154, poz.1799 i 1800) zarządza się, co następuje:

§ 1.

1. Tworzy się zespół – Międzyresortowe Centrum do Spraw Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu, zwane dalej „Centrum".

2. Centrum jest organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów.

3. Centrum koordynuje i zapewnia współdziałanie organów administracji rządowej w zakresie rozpoznania, przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej i międzynarodowego terroryzmu oraz koordynuje współpracę z organami innych państw przy realizacji tych zadań.

§ 2.

1. W skład Centrum wchodzą:
   1) Szef Centrum – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
   2) zastępcy Szefa Centrum – Minister Finansów i Minister Obrony Narodowej,
   3) sekretarz Centrum – powołany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Szefa Centrum,
   4) członkowie:
      a) Komendant Główny Policji,
      b) Komendant Główny Straży Granicznej,
      c) Szef Urzędu Ochrony Państwa,
      d) Szef Wojskowych Służb Informacyjnych,
      e) Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej,
      f) Główny Inspektor Kontroli Skarbowej,
      g) Generalny Inspektor Informacji Finansowej,
      h) Generalny Inspektor Celny.

2. Funkcję Szefa Centrum może sprawować, w imieniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, upoważniony przez niego sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

3. Funkcje zastępców Szefa Centrum mogą sprawować, w imieniu ministrów, o których mowa w ust. 1 pkt 2, ich upoważnienie zastępcy.

4. Z Centrum będzie współdziałać Zastępca Prokuratora Generalnego – Prokurator Krajowy, jako przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego.

5. Szef Centrum do udziału w pracach Centrum może powoływać inne osoby jako ekspertów. Eksperci uczestniczą w pracach Centrum z głosem doradczym.

§ 3.

Do zadań Centrum należy:

1) monitorowanie zjawisk przestępczości zorganizowanej oraz aktów terroryzmu, dokonywanie ich analiz i ocen oraz przedstawianie opinii i wniosków,
2) projektowanie kierunków przedsięwzięć przeciwdziałających zjawiskom przestępczości zorganizowanej i aktom terroryzmu,
3) zapewnienie współdziałania organów i jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także Szefowi Urzędu Ochrony Państwa, w zakresie ścigania członków zorganizowanych grup przestępczych przez zespoły zadaniowe,
4) organizowanie szkoleń i konferencji dotyczących zwalczania aktów terroryzmu oraz przestępczości zorganizowanej,
5) inicjowanie prac legislacyjnych, których celem jest usprawnienie metod i form zwalczania przestępczości,
6) organizowanie współpracy z organami innych państw w zakresie likwidacji zjawisk przestępczości zorganizowanej i aktów terroryzmu oraz przeprowadzanie wspólnych operacji i wymianę informacji,
7) organizowanie operacji przy wykorzystaniu do tych celów obiektów służbowych, środków transportu oraz posiadanych możliwości operacyjnych,
8) nadzorowanie działań zespołów zadaniowych oraz ocena efektów ich działań.

§ 4.

1. Szef Centrum może powoływać zespoły zadaniowe.
2. Szef Centrum określa szczegółowe zadania, terminy ich wykonania, zasady działania, kierownictwo, skład osobowy i siedziby zespołów zadaniowych oraz zakres współpracy z organami innych państw lub działania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

3. W pracach zespołów zadaniowych mogą uczestniczyć oddelegowani funkcjonariusze, żołnierze oraz pracownicy z organów i jednostek organizacyjnych, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 4.
4. Koszty oddelegowania funkcjonariuszy, żołnierzy oraz pracowników ponoszą organy i jednostki organizacyjne ich delegujące.
5. Koszty czynności podejmowanych w ramach grup zadaniowych są pokrywane przez służby, które dokonują tych czynności.

§ 5.

Obsługę działalności Centrum oraz koszty tej obsługi, z zastrzeżeniem § 4 ust. 4 i 5, pokrywa Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

§ 6.

Szef Centrum składa Prezesowi Rady Ministrów roczne sprawozdanie z działalności Centrum.

§ 7.

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

PREZES RADY MINISTRÓW

Załącznik 12

ZARZĄDZENIE Nr 106
PREZESA RADY MINISTRÓW
z dnia 9 września 2002 r.

w sprawie utworzenia Zespołu do spraw wymiany informacji.

Na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. Z 1999 r. Nr 82, poz. 929, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 102, poz. 1116 i Nr 154, poz.1799 i 1800) zarządza się, co następuje:

§ 1. 1. Tworzy się Zespół do spraw wymiany informacji między organami administracji rządowej, analizy tych informacji oraz prognozowania zagrożeń bezpieczeństwa zewnętrznego i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej, zwany dalej „Wspólnotą Informacyjną Rządu".

2. Zespół, o którym mowa w ust. 1, jest organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów.

§ 2. 1. W skład Wspólnoty Informacyjnej Rządu wchodzą:

1) przewodniczący – Szef Agencji Wywiadu;
2) wiceprzewodniczący – podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych;
3) sekretarz;
4) członkowie:
   a) sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji,
   b) sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wykonujący zadania związane z kontaktami międzynarodowymi Prezesa Rady Ministrów,
   c) podsekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej,
   d) podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki,
   e) podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów,
   f) zastępca Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
   g) zastępca Szefa Wojskowych Służb Informacyjnych.

2. Wiceprzewodniczącego, sekretarza oraz członków Wspólnoty Informacyjnej Rządu powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Szefa Agencji Wywiadu.

3. W pracach Wspólnoty Informacyjnej Rządu może uczestniczyć, z głosem stanowiącym, przedstawiciel Biura Bezpieczeństwa Narodowego, wyznaczony przez Szefa tego Biura.

4. W pracach Wspólnoty Informacyjnej Rządu, na zaproszenie przewodniczącego, mogą uczestniczyć, z głosem doradczym, inne osoby niż określone w ust. 1 i 3, reprezentujące organy, instytucje lub organizacje właściwe w sprawach będących przedmiotem tych prac.

5. Osoby, o których mowa w ust. 4, mogą być zaproszone do udziału w pracach Wspólnoty Informacyjnej Rządu, o ile spełniają wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych.

§ 3. 1. Zadaniem Wspólnoty Informacyjnej Rządu jest wymiana informacji między organami administracji rządowej, w szczególności w zakresie:

1) zagrożeń zewnętrznych godzących w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość oraz integralność terytorialną i nienaruszalność granic Rzeczypospolitej Polskiej;
2) zagrożeń międzynarodowych sojuszy, układów politycznych i układów wojskowych, których Rzeczypospolita Polska jest stroną;
3) międzynarodowego terroryzmu i ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej;
4) międzynarodowego handlu bronią oraz towarami, technologiami i usługami o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa;
5) realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia oraz zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem broni masowej zagłady oraz środków ich przenoszenia;
6) zagrożeń występujących w rejonach konfliktów i kryzysów międzynarodowych;
7) zagrożeń realizacji celów polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
8) zagrożeń interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Do zakresu działania Wspólnoty Informacyjnej Rządu należy również:

1) gromadzenie, opracowywanie i analizowanie informacji, o których mowa w ust. 1;
2) wyrażanie stanowiska wobec informacji, o których mowa w ust. 1;
3) ustalanie organów, instytucji i organizacji, którym zostaną udostępnione – na zasadach określonych w odrębnych przepisach – informacje, o których mowa w ust. 1, wraz ze stanowiskiem Wspólnoty Informacyjnej Rządu wyrażonym na podstawie pkt 2;
4) prognozowanie – na podstawie informacji, o których mowa w ust. 1 – zagrożeń bezpieczeństwa zewnętrznego i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 4. Do osób wchodzących w skład Wspólnoty Informacyjnej Rządu należy w szczególności:

1) zgłaszanie wniosków dotyczących rodzaju oraz zakresu informacji, które powinny być rozpatrzone na posiedzeniu;
2) przygotowywanie, na wniosek przewodniczącego, opinii, ekspertyz i stanowisk w sprawach, o których mowa w § 3.

§ 5. 1. Posiedzenia Wspólnoty Informacyjnej Rządu są zwoływane przez przewodniczącego, raz na dwa tygodnie, w terminach określonych w planie pracy Wspólnoty In-

formacyjnej Rządu, albo z inicjatywy przewodniczącego lub na wniosek członka tej Wspólnoty.

2. Zawiadomienie o terminie posiedzenia wraz z przewidywaną tematyką obrad oraz projektami dokumentów i innymi materiałami rozsyła sekretarz Wspólnoty Informacyjnej Rządu, nie później niż na trzy dni przed planowanym terminem posiedzenia.

3. W szczególnie uzasadnionych przypadkach projekty dokumentów i inne materiały mogą być doręczone bezpośrednio przed posiedzeniem.

§ 6. Posiedzenia Wspólnoty Informacyjnej Rządu mają charakter niejawny.

§ 7. 1. Osoby wchodzące w skład Wspólnoty Informacyjnej Rządu uczestniczą w posiedzeniach osobiście.

2. Przewodniczący Wspólnoty Informacyjnej Rządu, jeżeli jest to uzasadnione tematyką spraw rozpatrywanych na posiedzeniach, może zapraszać inne osoby niż określone w § 2 ust. 1, 3 i 4 do udziału w tym posiedzeniu lub w jego części. Przepis § 2 ust. 5 stosuje się odpowiednio.

§ 8. 1. Z posiedzenia Wspólnoty Informacyjnej Rządu jej sekretarz sporządza protokół.

2. Protokół z posiedzenia Wspólnoty Informacyjnej Rządu zawiera porządek obrad, wykaz osób uczestniczących w posiedzeniu oraz podjęte ustalenia, w tym przyjęte dokumenty i inne materiały. Protokół może także zawierać streszczenie dyskusji lub wypowiedzi osób zabierających głos.

3. Przewodniczący Wspólnoty Informacyjnej Rządu przedstawia osobom wchodzącym w skład tej Wspólnoty na następnym posiedzeniu protokół z poprzedniego posiedzenia: w razie zatwierdzenia protokołu przez wszystkie osoby, przewodniczący i sekretarz podpisują protokół.

4. Protokół z posiedzenia sekretarz Wspólnoty Informacyjnej Rządu doręcza osobom wchodzącym w skład tej Wspólnoty.

5. Przewodniczący Wspólnoty Informacyjnej Rządu może zezwolić na udostępnienie protokołu z posiedzenia lub jego części przedstawicielom organów, instytucji i organizacji, których dotyczą ustalenia podjęte na posiedzeniu. Przepis § 2 ust. 5 stosuje się odpowiednio.

§ 9. 1. Przewodniczący Wspólnoty Informacyjnej Rządu może powoływać zespoły robocze do dokonania szczegółowej oceny lub analizy określonych kategorii informacji, w celu jej przedstawienia do rozpatrzenia przez Wspólnotę Informacyjną Rządu. Przewodniczący Wspólnoty Informacyjnej Rządu ustala skład zespołu roboczego oraz zakres jego zadań i terminy ich wykonania.

2. Przewodniczący Wspólnoty Informacyjnej Rządu może zlecać opracowanie opinii lub ekspertyz niezbędnych do realizacji zadań Wspólnoty Informacyjnej Rządu.

3. W skład zespołu roboczego, o którym mowa w ust. 1, mogą wchodzić oraz opinie i ekspertyzy, o których mowa w ust. 2, mogą sporządzać osoby nie będące członkami Wspólnoty Informacyjnej Rządu. Przepis § 2 ust. 5 stosuje się odpowiednio.

§ 10. Szczegółową organizację pracy Wspólnoty Informacyjnej Rządu określa regulamin uchwalony przez Wspólnotę Informacyjną Rządu.

§ 11. Przewodniczący Wspólnoty Informacyjnej Rządu przedstawia Prezesowi Rady Ministrów, do końca stycznia każdego roku, sprawozdanie z działalności Wspólnoty Informacyjnej Rządu w roku poprzednim.

§ 12. Obsługę Wspólnoty Informacyjnej Rządu zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

§ 13. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

PREZES RADY MINISTRÓW

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 57007
Akademii Obrony Narodowej

S/5826
26,20