AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Nadkom. mgr Elżbieta SZAFRAŃSKA

ORGANIZACYJNE I PRAWNE UWARUNKOWANIA WSPÓLNYCH DZIAŁAŃ WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ I POLICJI W LIKWIDACJI SKUTKÓW KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH

Rozprawa doktorska

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

Biblioteka Główna
Akademii Sztuki Wojennej
57160
09-057160-000-0

57160

WARSZAWA 2004

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ WOJSK LĄDOWYCH

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 57160
Akademii Obrony Narodowej

nadkom. mgr Elżbieta Szafrańska

ORGANIZACYJNE I PRAWNE UWARUNKOWANIA WSPÓLNYCH DZIAŁAŃ WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ I POLICJI W LIKWIDACJI SKUTKÓW KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH

Rozprawa doktorska

Opracowana
pod kierownictwem naukowym
płk. dr. hab. Waldemara KACZMARKA

WARSZAWA **2004**

SPIS TREŚCI

W S T Ę P **4**

ROZDZIAŁ 1

Założenia metodologiczne **10**

1.1. Cel badań 10
1.2. Problemy badawcze 11
1.3. Hipoteza robocza 13
1.4. Przebieg badań i zastosowane metody badawcze 15

ROZDZIAŁ 2

Bezpieczeństwo państwa w kontekście potencjalnych zagrożeń klęskami żywiołowymi **20**

2.1. Bezpieczeństwo państwa 20
2.2. Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa 23
2.2.1. Charakterystyka potencjalnych zagrożeń klęskami żywiołowymi 28

ROZDZIAŁ 3

Likwidacja skutków klęsk żywiołowych w świetle obowiązującego prawa **39**

3.1.System zarządzania kryzysowego w państwie 39
3.1.1. Kryzys a sytuacja kryzysowa 39
3.1.2. Zarządzanie w sytuacji kryzysowej - zarządzanie kryzysowe 42
3.2. Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce 44
3.2.1. Struktury zarządzania kryzysowego w Polsce 47

ROZDZIAŁ 4

Możliwości jednostek wojsk OT i Policji w zakresie zwalczania skutków klęsk żywiołowych **65**

4.1. Wojska Obrony Terytorialnej w zwalczaniu klęsk żywiołowych 65
4.1.1. Miejsce Obrony Terytorialnej w systemie obrony państwa 66

4.1.2. Struktura, zadania i system Obrony Terytorialnej 68
4.1.3. Wojska Obrony Terytorialnej w systemie zarządzania kryzysowego 73
4.2. Policja w zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych 79
4.2.1.Miejsce i rola Policji w systemie zarządzania kryzysowego 80
4.2.2. Siły policyjne przeznaczone do walki z klęskami żywiołowymi 84
4.2.3. Zadania Policji w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego 93
4.2.4. Zadania Policji w sytuacji wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych 98

ROZDZIAŁ 5

Kierunki doskonalenia obowiązującego prawa w zakresie udziału jednostek wojsk OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych.....104

5.1. Aktualny stan prawny w zakresie zapobiegania i zwalczania klęski żywiołowych 104
5.2. Pożądane kierunki zmian uregulowań prawnych dotyczące współdziałania wojsk obrony terytorialnej i policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych 116

ROZDZIAŁ 6

Współdziałanie jednostek wojsk OT i Policji w zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych 125

6.1. Istota, warunki i zasady współdziałania wojsk OT i Policji likwidacji skutków klęsk żywiołowych 126
6.2. Obszary wspólnych działań wojsk OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych..... 133

ZAKOŃCZENIE 143

Bibliografia.....146

Akty Prawne.....148

Załączniki 151

WSTĘP

Zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego determinują potrzeby związane z dostosowaniem przedsięwzięć reagowania w sytuacjach kryzysowych, do współczesnych zagrożeń. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że punkt ciężkości przesuwa się z zagrożeń o charakterze militarnym na zagrożenia niemilitarne, a odnotowywany od pewnego czasu wzrost tych zagrożeń, powinien stać się powodem większej troski o bezpieczeństwo, nie tylko w naszym państwie[1].

Zagrożenia niemilitarne, z którymi można spotkać się na co dzień, w coraz większym stopniu wpływają na społeczne poczucie bezpieczeństwa. Zalicza się do nich zorganizowaną przestępczość, niekontrolowane migracje, kryzysy ekonomiczne, religijne i etniczne oraz klęski żywiołowe. W wypadku wystąpienia klęsk żywiołowych lub innych, niekorzystnych zjawisk społecznych w akcji ich usuwania i likwidacji skutków zaangażowane będą wszystkie struktury administracji rządowej i samorządowej, organizacje rządowe i pozarządowe oraz służby ratownicze i państwowe, takie jak: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna, a także służby medyczne i sanitarne.

Katastrofy naturalne (powodzie, katastrofalne skutki zimy) oraz cywilizacyjne, wywoływane nieświadomie lub z pełną premedytacją przez człowieka (np. atakami terrorystycznymi) sprawiają, że celem nadrzędnym powinno stać się zapewnienie ochrony obywatelom wszystkich państw naszego kontynentu, przed ich skutkami. Wymogi, jakie stawiają współczesne zagrożenia są obecnie trudne do spełnienia, aby zapewnić akceptowany przez społeczeństwo poziom bezpieczeństwa.

Jedną z fundamentalnych funkcji współczesnego państwa jest zapewnienie obywatelom odpowiednich warunków ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami, związanymi z występowaniem wszelkich zagrożeń, w tym także klęsk żywiołowych. Temu celowi służą lokalne, krajowe lub międzynarodowe systemy bezpieczeństwa. Powinny być one stale doskonalone i zdolne do przeciwdziałania niebezpiecznym zdarzeniom, wczesnego ich

[1] Dobitnym przykładem wzrostu poziomu realnego zagrożenia są wydarzenia z 11 marca w Madrycie, gdzie w katastrofach spowodowanych atakami terrorystycznymi zginęło ok.200 osób, a ponad 1400 zostało rannych.

wykrywania, skutecznego działania ratowniczego, udzielania poszkodowanym koniecznej pomocy oraz usuwania destrukcyjnych skutków.

Do niedawna wystąpienie w Polsce większej katastrofy (np. powodzie w 1997 i 2000 roku) obnażało niedowład organizacyjny państwa, słabość jego struktur, bezsilność centralnego kierowania, brak spójności systemu zarządzania kryzysowego oraz małą skuteczność resortowych systemów ratowniczych. Każda sytuacja kryzysowa była kolejnym, trudnym egzaminem i jednocześnie bolesną lekcją dla całego społeczeństwa, zarówno dla poszkodowanych jak i tych, którzy nieśli im pomoc.

Sytuacja wymaga zatem wprowadzenia rozwiązań systemowych, gwarantujących podjęcie działań odpowiadających stopniowi zagrożenia i zmierzających do szybkiego jego usunięcia. Należy jednak przede wszystkim zidentyfikować i określić istotne elementy systemu oraz stworzyć dogodne warunki do ich wdrażania. Analiza działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych oraz systemów reagowania kryzysowego krajów zachodnich, pozwoliły wyodrębnić najistotniejsze ich elementy, stanowiące podstawy współczesnego reagowania na zagrożenia. Należą do nich przede wszystkim przepisy prawne określające strukturę organizacyjną, niezbędne siły i środki oraz bazy danych o wszystkich siłach i środkach systemu. Duże znaczenie ma również monitoring potencjalnych zagrożeń oraz właściwy obieg informacji, który może zapewnić tylko sprawna łączność oparta na najnowszych technologiach.

Sprawność systemu musi być podnoszona poprzez systematyczne szkolenia, ćwiczenia i treningi, w których muszą uczestniczyć wszystkie podmioty działające w ramach systemu reagowania kryzysowego. Każdy z tych elementów ma ogromne znaczenie dla właściwego funkcjonowania systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych, zatem słuszne wydaje się pominięcie rozważań nad ich hierarchią.

Zmiana kierunków myślenia i pojmowania bezpieczeństwa państwa oraz świadomość potrzeb społeczeństwa polskiego w tym obszarze, stały się przyczynkiem wprowadzenia wielu zmian natury prawnej a w konsekwencji organizacyjnej, dotyczących zarządzania kryzysowego. Opracowano strategię bezpieczeństwa państwa[2] oraz Strategię bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej[3], które stanowią główną doktrynę państwa w sprawach bezpieczeństwa.

W Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi podstawę do opracowania poszczególnych kierunków, w dziedzinach mających fundamentalne znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa, zapisano: „Polityka państwa służy zapewnieniu

[2] Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 4 stycznia 2000r.
[3] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 22 lipca 2003 r.

bezpieczeństwa obywateli Polski (...)". Natomiast w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP określono, że polska polityka bezpieczeństwa jest zgodna z prawem międzynarodowym, a w szczególności z rezolucjami ONZ, z postanowieniami i decyzjami OBWE oraz dwustronnymi i wielostronnymi umowami, których Polska jest stroną[4].

Wymienione strategie mają istotne znaczenie dla budowy Systemu Zarządzania Kryzysowego w Polsce, wskazując kierunki polityki państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli.

Budowa systemu zarządzania kryzysowego musi być oparta na właściwych regulacjach prawnych, dających podstawy funkcjonowania państwa w stanie pokoju, kryzysu i wojny uwzględniając różnorodność potencjalnych zagrożeń. Znaczącym krokiem było wdrożenie do systemu prawnego ustaw o stanach nadzwyczajnych (stanie klęski żywiołowej, wyjątkowym i wojennym). Wprowadzają one istotną zmianę w identyfikacji zagrożeń, jak np. traktowanie ataków terrorystycznych jako przesłanki zagrożenia bezpieczeństwa państwa, stanowiącej podstawę wprowadzenia jednego ze stanów na terenie całego kraju lub na jego części.

Dla usprawnienia funkcjonowania systemu zarządzania wprowadzono akty prawne pozwalające na powoływanie zespołów reagowania kryzysowego na wszystkich szczeblach administracji państwowej.[5] Wydane przez Radę Ministrów w 2002 roku Rozporządzenie, umożliwiło administracji rządowej i samorządowej zbudować struktury zarządzania kryzysowego wychodzące naprzeciw dzisiejszym potrzebom społecznym w obszarze ochrony państwa przed potencjalnymi zagrożeniami, uwzględniające jednocześnie możliwości państwa w tym zakresie.

Bardzo duże znaczenie dla budowy systemu ma rozszerzanie listy podmiotów uczestniczących w działaniach, mających na celu likwidację skutków klęsk żywiołowych. Wprowadzenie Sił Zbrojnych jako stałego (ustawowego) podmiotu systemu reagowania kryzysowego daje możliwości wykorzystania sił i środków armii, które mogą wspierać Policję podczas akcji ratowniczych w różnych formach działań. Ważnym ogniwem może okazać się współdziałanie w tym zakresie Policji z jednostkami Obrony Terytorialnej (OT).

Ze względu na miejsce, rolę oraz istotne znaczenie Policji i Sił Zbrojnych w systemie bezpieczeństwa państwa, oba komponenty powinny współdziałać dla zwiększenia skuteczności działań podejmowanych w tym obszarze.

---

[4] R. Kuźniar, Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, ISM UW, Warszawa 1997, s. 295.
[5] Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 grudnia 2002 roku w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i funkcjonowania tych zespołów, (Dz. U. Nr 215, poz. 1818).

Likwidowanie skutków zdarzeń o znamionach klęsk żywiołowych, wymaga przede wszystkim szerokiej i wielopłaszczyznowej współpracy różnych podmiotów, w realizacji zadań wynikających z przygotowanych wcześniej procedur.

Za udziałem wojsk OT w tym obszarze przemawia fakt, że na obronie terytorialnej spoczywa odpowiedzialność za podejmowanie działań humanitarnych. Powierzenie określonych zadań jednostkom obrony terytorialnej w czasie pokoju, powinno również zapewnić płynne przejście od realizacji zadań czasu pokoju i kryzysu do funkcjonowania w czasie konfliktu zbrojnego.

Mając na względzie powyższe okoliczności, a także miejsce wojsk OT oraz Policji w systemie bezpieczeństwa i obrony państwa, należy dążyć do szerokiego współdziałania tych podmiotów w likwidacji skutków klęsk żywiołowych. Współdziałanie jednostek OT i Policji w tym obszarze winno być oparte przede wszystkim na wzajemnej wymianie szeroko rozumianej informacji. Dla prawidłowego wykonywania wspólnych zadań w tym zakresie winny być określone szczegółowe zadania dla jednostek OT współpracujących z Policją.

Ustalając zasady współdziałania Policji z jednostkami OT w zakresie likwidacji skutków klęsk żywiołowych, należy przede wszystkim określić przydatność jednostek OT w realizacji zadań ochronno – porządkowych oraz bezpośrednich działań ratowniczych, uwzględniając ich charakter, możliwości, wyposażenie, wyszkolenie, zdolność manewrową, mobilność itp.

Aktualna, trudna sytuacja finansowa resortu spraw wewnętrznych i administracji nie pozwala na rozbudowanie struktur pododdziałów i oddziałów prewencji Policji, a istniejące inne pododdziały zwarte Policji tj. Nieetatowe Pododdziały Policji nie stanowią właściwego potencjału zarówno sił, jak i środków mogącego sprostać dzisiejszym zagrożeniom, mającym znamiona klęsk żywiołowych.

Wzrost realnego zagrożenia klęskami żywiołowymi wymusza poszukiwanie rozwiązań systemowych i wykorzystanie możliwości, tkwiących w innych podmiotach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i obronność państwa. Mając powyższe na względzie, słusznym wydaje się, aby formacje policyjne wspierane były przez jednostki OT, w likwidacji skutków klęsk żywiołowych.

Wymiana doświadczeń między Policją a jednostkami OT - wspólne ćwiczenia sztabowe i manewry - mogą przyczynić się do skutecznego likwidowania skutków zdarzeń o znamionach klęsk żywiołowych. Skuteczność współdziałania tych podmiotów uzależniona jest jednak od wielu czynników, wśród których najistotniejsze to właściwe uregulowania prawne oraz odpowiednie struktury organizacyjne.

Powyższe fakty, prognozy i przemyślenia stały się podstawą decyzji o podjęciu badań niniejszej problematyki i opublikowania ich w formie rozprawy doktorskiej. Całość wyników uzyskanych w toku badań ujęta została w sześciu rozdziałach niniejszej dysertacji.

W rozdziale pierwszym przedstawiono założenia metodologiczne, w tym cel badań, hipotezę roboczą, problemy badawcze oraz zaprezentowano przebieg badań i zastosowane metody badawcze.

Bezpieczeństwo państwa w kontekście potencjalnych zagrożeń klęskami żywiołowymi przedstawiono w rozdziale drugim. Zawarto w nim szereg poglądów dotyczących bezpieczeństwa państwa oraz charakterystykę współczesnych zagrożeń, postrzeganych w kontekście klęsk żywiołowych.

Treścią rozdziału trzeciego są rozważania nad systemem reagowania kryzysowego, w aspekcie likwidacji skutków klęsk żywiołowych, z punktu widzenia obowiązującego prawa. Przedstawiono w nim również zagadnienia dotyczące innych, istotnych elementów stanowiących podstawę wiedzy o systemie zarządzania kryzysowego w państwie. W rozdziale tym przedstawiono także strukturę systemu zarządzania kryzysowego w Polsce i przeprowadzono analizę jego organizacji. Uzyskane wyniki pozwoliły ocenić wymieniony system pod względem jego wydolności oraz w kontekście możliwości współdziałania wojsk Obrony Terytorialnej i Policji w likwidacji potencjalnych zagrożeń.

Możliwości jednostek wojsk OT i Policji w zakresie zwalczania skutków klęsk żywiołowych stanowią przedmiot rozważań w rozdziale czwartym. Przedstawiono w nim miejsce, rolę i zadania wojsk Obrony Terytorialnej oraz Policji w systemie zarządzania kryzysowego. Treści zawarte w tym rozdziale wskazują płaszczyzny, na których zadania obydwu komponentów w likwidacji skutków zdarzeń o znamionach klęsk żywiołowych są zbieżne.

W rozdziale piątym wskazano pożądane kierunki doskonalenia obowiązującego prawa w kontekście udziału jednostek wojsk OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych. Istotę rozważań w tym rozdziale stanowi aktualny stan prawny regulujący zapobieganie i zwalczanie klęsk żywiołowych oraz możliwości współdziałania wojsk Obrony Terytorialnej z Policją w tym zakresie. W wyniku przeprowadzonej analizy zasugerowano zmiany uregulowań prawnych niezbędne dla prawidłowego współdziałania wojsk Obrony Terytorialnej i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych.

Rozdział szósty przedstawia potencjalne możliwości współdziałania wojsk OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, precyzując jednocześnie płaszczyzny przyszłego

współdziałania obydwu komponentów. Sprecyzowano w nim także warunki, jakie muszą być spełnione by zapewnić skuteczność przyszłych działań.

Autorka zdaje sobie sprawę, że wyniki badań zawarte w niniejszej dysertacji nie stanowią całościowego i ostatecznego rozwiązania podjętego problemu. Jego złożoność i wieloaspektowość spowodowała, że część wyników zawartych w niniejszej pracy wymaga dalszych badań i weryfikacji w toku codziennej działalności szkoleniowej. Jednocześnie Autorka ma nadzieję, że prezentowane w pracy wnioski i konkluzje będą przyczynkiem do podjęcia działań, których wymiernym efektem będzie poprawa stanu bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

Prowadzenie badań oraz uzyskanie racjonalnych wyników możliwe było dzięki życzliwemu wsparciu ze strony pracowników naukowych Akademii Obrony Narodowej i doświadczonych oficerów z jednostek OT. Nieodzowna okazała się także pomoc funkcjonariuszy Wydziału Sztab Policji – Komend Wojewódzkich i Miejskich oraz Szefów Sztabów Zarządzania Kryzysowego wojewódzkich i powiatowych.

Wszystkim, którzy przyczynili się do powstania niniejszej rozprawy Autorka składa serdeczne podziękowania.

ROZDZIAŁ 1.

Założenia metodologiczne

1.1. Cel badań

W ostatnich latach obserwuje się gwałtowny wzrost zjawisk niebezpiecznych dla człowieka i jego środowiska naturalnego. Przejawiają się one jako klęski żywiołowe, wywoływane także celową lub przypadkową działalnością ludzi, stanowiąc poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Zjawiska te, wymagają od podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa zwiększenia efektywności reagowania kryzysowego, poprzez wprowadzenie odpowiednich uregulowań prawnych, rozbudowę struktur i mechanizmów zapobiegania im oraz likwidacji ich skutków.

Klęski żywiołowe są jednym z najbardziej niebezpiecznych zagrożeń niemilitarnych. Analiza wielu publikacji naukowych upoważnia do stwierdzenia, że klęski żywiołowe powodują sytuację kryzysową, mogącą przerodzić się w poważny kryzys w państwie. Skala kryzysu zależeć będzie oczywiście od rozmiaru zagrożeń.

W obliczu zagrożeń klęskami żywiołowymi istotnym elementem walki z nimi jest stworzenie skutecznego systemu zarządzania kryzysowego, opartego na właściwych uregulowaniach prawnych oraz wypracowanie procedur postępowania, które pozwolą na zminimalizowanie lub likwidację ich ewentualnych skutków.

Nasilające się możliwości występowania klęsk żywiołowych, stały się m.in. przesłanką do powołania w Policji zespołów zarządzania kryzysowego. Wydziały te od momentu powstania są sukcesywnie dostosowywane do pojawiających się nowych wyzwań i zagrożeń. Policja posiada również wydzielone siły (pododdziały), które w wypadku wystąpienia klęski żywiołowej realizują zadania, określone w zarządzeniu Nr 24/98 Komendanta Głównego Policji. Jednak rozmiar klęski żywiołowej (obszar lub skutki) i wynikająca z niego wielość zadań, jakie Policja będzie musiała realizować, mogą sprawić, że siły i środki, jakimi dysponuje będą niewystarczające.

W obliczu wzrostu liczby zdarzeń o znamionach kryzysu, powyższe sytuacje zmuszają do poszukiwań rozwiązań systemowych i wykorzystania potencjału tkwiącego w innych podmiotach, odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i obronność państwa.

W myśl ustaw o stanie klęski żywiołowej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu obok Policji i Państwowej Straży Pożarnej mogą uczestniczyć również Siły Zbrojne. Najlepiej przygotowane do działania w warunkach klęsk żywiołowych są wojska Obrony Terytorialnej. Dlatego powinny być one właściwym partnerem dla Policji w zwalczaniu tych zagrożeń i stanowić ważne ogniwo systemu bezpieczeństwa państwa.

Wspólne działania wymienionych podmiotów wymagają jednak odpowiednich uregulowań prawnych, uwzględniających rodzaj i specyfikę wspólnie prowadzonych działań, ich możliwości oraz sposoby realizacji potencjalnych zadań. Ponadto, współdziałanie winno być oparte na wzajemnej wymianie wszelkich informacji dotyczących potencjalnych zagrożeń i zasobów sił i środków, które podmioty te mogą skierować w rejon zagrożony. Przyszłe współdziałanie musi obejmować również płaszczyznę dowódczo-sztabową, niezbędną do planowego koordynowania działań, co w konsekwencji zwiększy skuteczność przyszłych działań.

Ustalanie zasad współdziałania wojsk obrony terytorialnej z Policją w zakresie likwidacji przedmiotowych zagrożeń, dotyczy także określenia ich przydatności w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego, z uwzględnieniem ich charakteru, wyposażenia, wyszkolenia i mobilności.

Słusznym wydaje się, zatem zbadanie możliwości współdziałania wojsk OT z Policją w tym zakresie oraz wyprowadzenie twierdzeń oraz sformułowanie naukowo uzasadnionych wniosków, które powinny stanowić podstawę rozwiązań prawno - organizacyjnych.

1.2. Problemy badawcze

Z założeń systemu zarządzania kryzysowego wynika, że podstawowymi podmiotami prowadzącymi działania mające na celu likwidację skutków zagrożeń o znamionach klęsk żywiołowych jest obecnie Państwowa Straż Pożarna i Policja. Badania wykazują, że w zależności od rodzaju zagrożenia oraz skutków, jakie wywoła zdarzenie o znamionach klęski żywiołowej, siły policyjne przewidywane do działań, mogą jednak okazać się niewystarczające. Sytuacja taka skłania zatem do poszukiwania podmiotu, który może skutecznie udzielić wsparcia

siłom policyjnym w realizacji przydzielonych zadań. Takim podmiotem, posiadającym odpowiednie predyspozycje do działań w warunkach klęsk żywiołowych są wojska OT. Stanowią one duży potencjał, głównie sił i środków, który obecnie jest stosunkowo słabo wykorzystywany. Można przyjąć, że wyszkolenie oraz przygotowanie materiałowo – techniczne wojsk OT do prowadzenia działań w warunkach klęsk żywiołowych sprawiają, iż powinny one stanowić ważne ogniwo wsparcia działań Policji. Powyższa teza stała się główną przesłanką uzasadniającą potrzebę podjęcia badań naukowych.

Biorąc powyższe pod uwagę główny problem badawczy rozprawy doktorskiej sprowadzał się do uzyskania odpowiedzi na następujące pytanie:

W jakim stopniu obowiązujący stan prawny sankcjonuje wspólne działania wojsk OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych oraz jakie zmiany mogą zwiększyć efektywność tych działań?

Rozwiązanie tak określonego problemu głównego wymagało zbadania wielu problemów cząstkowych (szczegółowych), charakteryzujących się pewną odrębnością. Rozpatrywane łącznie tworzą one pewną logicznie uporządkowaną całość, która podporządkowana jest osiągnięciu celu badań. Problemy te ujęto w formie następujących pytań:

1. W jaki sposób i w jakim stopniu klęski żywiołowe determinują potrzebę współdziałania wojsk OT i Policji?
2. W realizacji jakich zadań wspólne działania wojsk OT z Policją będą najbardziej efektywne?
3. Czy współdziałanie dowódców jednostek OT i kierowników jednostek organizacyjnych Policji powinno być bezpośrednie, czy organizowane za pośrednictwem organów administracji publicznej i samorządowej (wojewody lub starosty)?
4. Kto i w jakim zakresie powinien decydować o użyciu wojsk OT i Policji do likwidacji skutków klęski żywiołowej i kto powinien nimi dowodzić, w wypadku prowadzenia wspólnych działań?
5. Czy istniejące uregulowania prawne dają wystarczające podstawy do współdziałania wojsk OT i Policji w zakresie likwidacji skutków klęsk żywiołowych?
6. Jakie powinny być i czego dotyczyć ewentualne zmiany uregulowań prawnych, dotyczących współdziałania wojsk OT i Policji w zakresie likwidacji skutków klęsk żywiołowych?

1.3. Hipoteza robocza

W ostatnim czasie nasiliły się zjawiska, w szczególności o charakterze niemilitarnym, stwarzające coraz większe zagrożenie dla bezpieczeństwa naszego kraju. Dlatego w ramach realizacji założeń strategii bezpieczeństwa i obrony państwa należy dokładnie określić i skategoryzować wszystkie zagrożenia, stworzyć odpowiednie warunki do ich monitorowania i wypracować skuteczne sposoby przeciwdziałania im oraz likwidacji ich skutków.

Funkcjonujący w naszym państwie system zarządzania kryzysowego dostosowuje się do standardów NATO oraz Unii Europejskiej. Jest on również dostosowywany do pojawiających się nowych zagrożeń i wyzwań, by osiągnąć satysfakcjonujący społeczeństwo naszego państwa poziom bezpieczeństwa. Stan względnego bezpieczeństwa, można uzyskać tylko dzięki właściwemu współdziałaniu, w ramach systemu zarządzania kryzysowego, podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. Aby jednak wspólne działanie mogło się zmaterializować, muszą istnieć mocne podstawy prawne i organizacyjne.

Uzasadnione wydaje się zatem zbadanie istniejącego stanu prawnego oraz rozwiązań organizacyjnych, w kontekście możliwości efektywnego wykorzystania potencjału wojsk OT i Policji, dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Dla uzyskania pełnego obrazu problemu właściwe byłoby również zbadanie struktur organizacyjnych i kompetencji władz rządowych i samorządowych, odnoszących się do organizowania przedmiotowego współdziałania.

Analiza zaistniałych zdarzeń o znamionach klęsk żywiołowych wykazuje, że istniejące uregulowania prawne i struktury organizacyjne stanowią trudne do pokonania bariery, ograniczające możliwości szybkiego podjęcia wspólnych działań przez wojska OT i Policję, w likwidacji różnych zagrożeń w tym także skutków klęsk żywiołowych.

Każda klęska żywiołowa, niezależnie od tego czy wystąpiła samoistnie czy spowodowana została przez człowieka, powinna skutkować natychmiastowym powołaniem sztabu kryzysowego. W zależności od skali zagrożenia sztab kryzysowy powinien być powołany na odpowiednim szczeblu (gminnym, powiatowym, wojewódzkim lub krajowym). Likwidacja skutków klęski żywiołowej będzie zawsze związana ze współdziałaniem różnych podmiotów. Muszą one zatem posiadać możliwości bezpośredniego nawiązywania współpracy w przygotowaniu i przeprowadzeniu działań, mających na celu likwidację lub neutralizację zagrożenia oraz jego skutków.

Zdecydowana większość zdarzeń o znamionach klęski żywiołowej ma charakter lokalny. Aby zatem usprawnić system reagowania na zagrożenia należy zmienić istniejące uregulowania prawne tak, by dawały możliwość podejmowania decyzji o użyciu do działań niezbędnych sił i środków na szczeblu lokalnym, nawet bezpośrednio zainteresowanym podmiotom. Wpłynęłoby to na zwiększenie ich skuteczności i jednocześnie zmniejszyło ryzyko rozprzestrzenienia się zagrożenia. Należy również usprawnić obieg informacji o zagrożeniach oraz o siłach i środkach, jakie będą użyte do likwidacji zagrożeń. Zmiany uregulowań prawnych i organizacyjnych powinny znaleźć odzwierciedlenie w procedurach postępowania, które posiadają służby dyżurne jednostek OT i jednostek organizacyjnych Policji.

Determinantami przyszłego współdziałania wojsk OT i Policji będą przede wszystkim zgodny cel działania, a także możliwa wzajemna pomoc w jego osiągnięciu.

Natomiast zakres i obszar przyszłej współpracy będą wyznaczały:

- rozmiar zagrożenia i możliwe skutki;
- rodzaj podejmowanych działań we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego;
- czas reakcji na zagrożenie;
- ilość ofiar;
- wielkość strat;
- czas trwania stanu klęski żywiołowej;
- czas likwidacji skutków (w fazie odbudowy).

Przyszłe współdziałanie wojsk OT i Policji obejmować powinno realizację zadań we wszystkich fazach reagowania kryzysowego, a dowodzenie współdziałającymi siłami będzie polegało na koordynacji realizowanych wspólnie zadań. Koordynatorem tych działań w zależności od obszaru zagrożenia będzie starosta, wojewoda lub premier. Natomiast współdziałające w likwidacji skutków klęski żywiołowej siły wojskowe i policyjne będą wykonywać zlecone przez nich zadania pod dowództwem własnych przełożonych.

Mając powyższe na względzie, przyjęto założenie, że efekty osiągnięte poprzez wspólne działania wojsk OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych będą zdecydowanie przewyższać te, które osiągną – działające samodzielnie – siły policyjne.

1.4. Przebieg badań i zastosowane metody badawcze

Szeroki zakres prowadzonych badań wymagał zastosowania różnych metod i technik badawczych, niezbędnych dla właściwego przebiegu procesu badawczego. Obejmował on trzy etapy: wstępny, badań właściwych oraz końcowy.

W etapie wstępnym Autorka gromadziła wiedzę dotyczącą przedmiotu badań, która pozwoliła na sprecyzowanie sytuacji problemowej, celu badań, problemów badawczych, hipotezy roboczej oraz umożliwiła wstępne przyjęcie metod i technik badawczych.

Etap badań właściwych obejmował weryfikację przyjętej hipotezy roboczej poprzez kompleksowe rozwiązywanie problemów badawczych, sprecyzowanych w etapie wstępnym.

Wyniki badań zostały zweryfikowane w końcowym etapie badań, którego podsumowanie stanowiło pisemne opracowanie uzyskanych wyników i opublikowanie ich w formie niniejszej dysertacji.

W całokształcie procesu badawczego zastosowano różne metody badawcze. Metodami teoretycznymi (analiza i synteza, abstrakcja, porównanie, analogia, uogólnienie) objęte zostały wszystkie problemy badawcze. Ich zastosowanie pozwoliło na pozyskanie wartościowych informacji, które umożliwiły wytyczenie kierunków prowadzonych dociekań oraz sformułowanie teoretycznych założeń dla ewentualnych wspólnych działań wojsk OT i Policji, w zakresie likwidacji skutków klęsk żywiołowych na obszarze kraju.

Osiągnięcie założonego celu wymagało również udowodnienia twierdzeń, wynikających zarówno z badań empirycznych, jak i aktualnego stanu prawnego, literatury, obszernego materiału zawartego w opracowaniach naukowych, wydawnictwach akademickich oraz artykułach publikowanych w periodykach wojskowych i policyjnych.

Dla uwiarygodnienia przedstawionych twierdzeń zastosowano analizę, która pozwoliła na dokonanie oceny aktualnego stanu prawnego i organizacyjnego, a także umożliwiła badanie literatury przedmiotu oraz dokumentacji, związanej z organizacyjnymi możliwościami potencjalnych działań wojsk OT i Policji w likwidacji skutków zagrożeń o znamionach klęsk żywiołowych.

Złożoność przedmiotu badań wymagała także określenia roli, jaką pełnią poszczególni uczestnicy w systemie bezpieczeństwa państwa oraz w systemie zarządzania kryzysowego. Aby uzyskać takie dane, należało wyodrębnić ich właściwości, cechy i struktury. Zastosowana analiza systemowa posłużyła do skonstruowania modelu pojęciowego, takich zależności jak współdziałanie, koordynacja i synchronizacja działań w likwidacji skutków klęsk żywiołowych.

Natomiast synteza pozwoliła na dokonanie uogólnień dotyczących zależności, występujących między elementami badanej całości. Umożliwiła również wyprowadzenie z tez cząstkowych uzyskanych z analizy zależności występujących między badanymi podmiotami, twierdzeń ogólnych stanowiących podstawę do uzupełnienia teorii współdziałania o nowe elementy, wynikające ze specyfiki każdego z nich.

Stosowanie obydwu metod badawczych pozwoliło na uzyskanie nowej wiedzy o pożądanych wzajemnych korelacjach między wojskami OT a Policją, niezbędnych w likwidacji wielu różnych zagrożeń. Wiedza powyższa została wyprowadzona z wiedzy istniejącej, bowiem problematyka współdziałania jest przedmiotem dociekań od wielu lat.

Budowanie wiedzy o więziach między badanymi podmiotami, oparto o przemienne metody wnioskowania. Wnioskowanie indukcyjne umożliwiło ugruntowanie wiedzy o badanej problematyce, dzięki uogólnieniom wyprowadzonym z zespołu faktów jednostkowych. Nie mogło jednak stanowić o ostatecznym kształcie poszukiwanych rozwiązań, gdyż badane zjawiska odnoszą się do relacji zachodzących między komponentami - o różnym podporządkowaniu - w warunkach obecnych i przyszłych zagrożeń. Zastosowano w związku z tym myślenie dedukcyjne. Podstawę takiego rozumowania stanowiły tezy wyjściowe, z których wyprowadzono dalsze, niezbędne do ujęcia problemu w całość.

Z kolei abstrahowanie umożliwiło pominięcie pewnych mniej istotnych składników, w celu wyeksponowania elementów istotnych z punktu widzenia prowadzonych dociekań. Zastosowane porównanie pozwoliło na wydobycie podobieństw i różnic występujących w badanych podmiotach. Analogia okazała się przydatna do określenia stanu pożądanego na podstawie badanych zjawisk. Uogólnienie natomiast umożliwiło ujawnienie cech i zjawisk powtarzalnych, a w konsekwencji również na sformułowanie uniwersalnych zasad dotyczących współdziałania wojsk OT i Policji w wykonywanych zadaniach.

Za szczególnie cenne uznano wyniki uzyskane metodą wywiadu eksperckiego nieskategoryzowanego (Załącznik nr 2), ukierunkowanego jedynie na problem badawczy. Pytania miały charakter otwarty, a zebrany materiał charakter jakościowy. Wywiady eksperckie przeprowadzono z Szefem Powiatowego Zespołu Reagowania Kryzysowego, specjalistą do spraw Zarządzania Kryzysowego Komendy Głównej Policji, specjalistą Zespołu Zarządzania Kryzysowego Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz kadrą dydaktyczną Zakładu Służby Prewencyjnej Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.

Wywiadem objęto także ekspertów w dziedzinie nauk wojskowych, reprezentowanych przez dowódców jednostek OT, Szefa Sztabu Brygady Wojsk Obrony Terytorialnej oraz kadrę naukowo - dydaktyczną Katedry Obrony Terytorialnej i Cywilnej Akademii Obrony Narodowej.

Równie wartościowe okazały się badania ankietowe (Załącznik nr 3), którymi objęto dwie grupy, reprezentujące środowiska wojskowe i policyjne. Badaniami objęto 160 doświadczonych oficerów Wojska Polskiego oraz 162 funkcjonariuszy Policji. Grupę wojskową, dobraną metodą losową, objęto badaniami reprezentatywnymi[6], natomiast dla grupy policyjnej zastosowano badania całościowe[7]. Respondenci grupy wojskowej reprezentowali różne specjalności wojskowe, szczeble dowodzenia i wykształcenie (załącznik nr 1). Grupę policyjną stanowili wszyscy pracownicy zespołów zarządzania kryzysowego komend wojewódzkich (32 osoby) i miejskich (130 osób). W grupie tej respondenci różnili się poziomem wykształcenia i stażem służby.

Różnorodność cech ankietowanych grup i poszczególnych respondentów, dała rzeczywisty obraz poziomu wiedzy badanych, o aktualnych zagrożeniach klęskami żywiołowymi oraz rzetelne poglądy dotyczące postrzegania przez nich problemu głównego.

Spośród wszystkich kwestionariuszy ankiety, które otrzymali respondenci grupy policyjnej, w wyznaczonym terminie otrzymano 136 ankiet i po wstępnej weryfikacji, przyjęto do analizy 127. Natomiast w z grupy wojskowej ze 145 zwróconych ankiet, do badań zakwalifikowano 131.[8]

Pozyskane w wyniku badań ankietowych materiały, pozwoliły na określenie kierunków doskonalenia form korelacji między wojskami OT a Policją z punktu widzenia specyfiki każdego z nich oraz potrzeb, wynikających ze zwalczania potencjalnych zagrożeń. Ponadto uzyskany zbiór faktów i opinii umożliwił weryfikację przyjętej hipotezy roboczej oraz określenie obszarów, wymagających dalszych badań.

Podczas badań teoretycznych studiowano szereg pozycji wydawniczych, bezpośrednio lub pośrednio związanych z problemami badawczymi. W czasie badań Autorka nie stwierdziła istnienia opracowań, które przedstawiałyby w sposób syntetyczny problematykę związaną ze współdziałaniem wojsk OT i policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych. Jednak szczegółowe studia przedstawionej poniżej literatury oraz innych pozycji zawartych w bibliografii, pozwoliły Autorce na zebranie poglądów dotyczących badanego problemu i przyczyniły się do określenia kierunków dalszych badań z zastosowaniem empirycznych metod badawczych.

---

[6] Badania reprezentatywne oparte na starannie dobranej próbie badawczej. Por. T. Majewski, Ankieta wywiad w badaniach wojskowych, Warszawa 2002, s. 20.

[7] Badania całościowe obejmują wszystkich członków danej populacji. Tamże, s. 20.

[8] Weryfikacja kwestionariuszy ankiet pozwoliła odrzucić wszystkie te, w których respondenci nie wypowiedzieli się na większość zawartych w nich pytań.

Wśród materiałów dotyczących bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście potencjalnych zagrożeń niemilitarnych przydatne okazały się publikacje pracowników naukowych Akademii Obrony Narodowej, a zwłaszcza pozycje: B. Balcerowicza *„Wybrane problemy obronności państwa"*, W. Kaczmarka *„Prognoza możliwych zagrożeń o charakterze militarnym i niemilitarnym determinujących potrzeby w zakresie tworzenia wojsk OT"* oraz J. Zielińskiego, W. Kaczmarka, J. Knetkiego *„Podstawy teoretyczne operacji opóźniających"* i R. Jakubczaka, *„Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa RP"*.

Zasadność prowadzonych badań potwierdziły również obowiązujące akty normatywne: *„Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej"*, *„Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej"*, *„Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej"*, *„Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej"*, *„Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowe"*.

Wieloaspektowe ujęcie problematyki współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa przedstawiały publikacje Z. Sabaka, J. Królikowskiego *„Ocena zagrożeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej"*, P. Tyrały *„Edukacja dla ochrony cywilnej"*, R. Kuźniarka *„Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XXI wieku"*, W. Śmiałka *„System bezpieczeństwa Polski"*, M. Podgórskiego *„Prognozowanie zagrożeń na terenie powiatu"*, a także Z. Kraszewskiego i A. Szerauca *„Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej"*.

Podstawę rozważań dotyczących systemu zarządzania kryzysowego stanowiły prace S. Augustyna, *„Koncepcja nowoczesnego systemu zarządzania kryzysowego"*, J. Płoskonki, S. Prutisa, M. Steca, *„System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych"*, J. Szafrańskiego i K. Rudzkiego, *„Zarządzanie kryzysowe wstanie klęski żywiołowej cz. II – Struktura zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej"*, S. Augustyna, *„Zarządzanie kryzysowe – faza reagowania,"*, J. Wolanina, *„Wybrane elementy zarządzania ryzykiem,* A. Powidzkiego, *„Wybrane aspekty zarządzania kryzysowego województwie i powiecie"*, W. Kubikiego, *„Krajowy system ratowniczo – gaśniczy"* i A. Wiśniewskiego, *„Wspomaganie dowodzenia operacjami policyjnymi w sytuacjach kryzysowych"*

Teoretyczną podbudowę w zakresie roli wojsk OT i policji w systemie zarządzania kryzysowego stanowiły opracowania D. Szymczaka *„Wybrane problemy współdziałania pozamilitarnych ogniw obronnych z siłami obrony terytorialnej"*, W. Kaczmarka *„Współczesne operacje militarne"*, J. Marczaka, R. Jakubczaka, K. Gąsiorka, *„Obrona terytorialna w obronie powszechnej RP"*, K. Rudzkiego, *„Policja w systemie zarządzania kryzysowego"*, K. Kosińskiego, *„System dowodzenia pododdziałami zwartymi Policji"* oraz A. Tomaszewskiego, „Wojska lądowe w systemie obronnym kraju". Wyjątkowo cenne w kontekście rozważań nad rolą Policji w zwalczaniu zagrożeń terrorystycznych okazały się

opracowane przez Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji liczne zarządzenia, rozporządzenia, decyzje, rozkazy, instrukcje i regulaminy, a także informacje służbowe, sprawozdania i publikacje dotyczące problematyki zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz organizowania operacji i akcji policyjnych.

Istotną publikacją, traktującą w sposób naukowy o problemach współdziałania, jest dzieło T. Kotarbińskiego *„Traktat o dobrej robocie"*. Przedstawione w nim myśli stały się kanwą rozważań nad istotą i zasadami jego organizowania, na potrzeby likwidacji skutków klęsk żywiołowych. Bardzo cenne w kontekście rozpatrywanej problematyki okazały się opracowania naukowe traktujące o współdziałaniu, np. W. Lidwy *„Współdziałanie w walce lądowej"*, oraz S. Sadowskiego *„Organizacja współdziałania w okresie przygotowania operacji obronnej korpusu"*.

Wnioski z badań, przedstawione wieloaspektowo w studiowanych publikacjach były zbieżne z wnioskami badań wyprowadzonymi przez Autorkę. W całości dociekań naukowych przydatny był również szereg innych publikacji, wymienionych w załączonej bibliografii.

Przyjęte w trakcie procesu badawczego procedury umożliwiły badanie każdego problemu jedną lub kilkoma metodami, przyczyniając się do zgłębienia badań i osiągnięcia – zdaniem Autorki – wiarygodnych wyników. Przeprowadzony, stosunkowo szeroki program badań, potwierdził przyjęte założenia hipotetyczne i umożliwił osiągnięcie założonego celu badań.

ROZDZIAŁ 2.

Bezpieczeństwo państwa w kontekście potencjalnych zagrożeń klęskami żywiołowymi

2.1. Bezpieczeństwo państwa

Państwo stanowi złożoną, wielką organizację społeczną. Jego struktura generuje różne grupy społeczne (formalne i nieformalne), różnorodne szczeble organizacyjne pozostające wobec siebie w określonych relacjach podporządkowania, ma także formalne właściwości, po części obce innym złożonym organizacjom, do których zaliczymy: suwerenność terytorialną, suwerenną władzę, prawo[9] (z prawem przymusu włącznie), interesy, które osiąga uwzględniając interesy poszczególnych jego części elementarnych oraz interesy o charakterze ogólnonarodowym.

Przeznaczeniem państwa jest zaspokojenie potrzeb wszystkich jego składników (elementów) stanowiących wspólną wartość, którą możemy określić jako cel działalności państwa. Stanowi on szczególną pochodną potrzeb społecznych oraz możliwości państwa, wynikających z jego potencjału i swoistego „przyzwolenia" na ich realizację ze strony otoczenia międzynarodowego. Jedną z kluczowych dziedzin działalności państwa jest problematyka bezpieczeństwa, czego zasadniczą przyczynę stanowi ewolucja zagrożeń i pojawienie się wielu nowych wyzwań w tej materii.

Wielu autorów tłumaczy bezpieczeństwo, jako stan braku zagrożenia, stan spokoju i pewności.[10] Jest to jednak zbyt uproszczona i wielce niedoskonała definicja, gdyż taka sytuacja w ogóle nie ma miejsca. Żyjemy bowiem w otoczeniu zagrożeń, są one wszechobecne i nieuniknione. Problem polega tylko na tym, na jakim poziomie występowania mogą być one przez nas akceptowane.

Analiza wielu publikacji naukowych pozwala stwierdzić, że istotnym warunkiem sukcesu państwa jest zapewnienie jego bezpieczeństwa. Np. R. Zięba wskazuje, że naczelnym celem

[9] „Prawo jakiegoś państwa to zespół, całokształt, ogólnych norm postępowania ustanowionych lub uznanych przez państwo, regulujących zachowania doniosłe z punktu widzenia państwa, których przestrzeganie jest zagwarantowane przez państwo". A. Łopatka, Encyklopedia prawa, część I, Warszawa 1995, s. 105.
[10] Słownik języka polskiego, PWN Warszawa 1978, s.147.

polityki zagranicznej współczesnych państw pozostaje nadal zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa".[11] Zdaniem wielu innych autorów, bezpieczeństwo jest celem działania dla zapewnienia wewnętrznych i zewnętrznych warunków sprzyjających rozwojowi państwa, jego życiowym interesom oraz ochrony przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami.[12]

Bezpieczeństwo państwa, w tym jego społeczeństwa, stanowi cel i zarazem wartość najwyższą. Jego zakres znaczeniowy jest obszerny, gdyż dotyczy takich m.in. zagadnień jak: trwałość państwa, byt, trwałość narodu, biologiczne przeżycie ludności, suwerenność, jakość życia, prawa człowieka i środowiska naturalnego, wolność sumienia i wyznania, tożsamość narodowa. Nadal jednak spotyka się poglądy utożsamiające bezpieczeństwo z pewnością braku zagrożeń militarnych, ze strony któregoś z podmiotów stosunków międzynarodowych, wyrażoną stosunkiem potencjału obronnego do tychże zagrożeń.

Nowe podejście do zagadnień bezpieczeństwa, znalazło swoje odbicie w zmienionej w 1991 roku Koncepcji Strategicznej NATO, w której cel podstawowy Sojuszu - wolność i bezpieczeństwo wszystkich członków - oparty jest na fundamencie wspólnych wartości demokracji, praw człowieka i rządów prawa.[13] To stwierdzenie jest swoistą syntezą narodowych idei bezpieczeństwa wszystkich członków Sojuszu.[14] Obecnie odchodzi się od postrzegania bezpieczeństwa wyłącznie w kategoriach militarnych. Pojawiło się pojęcie „rozległego bezpieczeństwa", poszerzone o takie elementy jak dobrobyt państwa, rozwój cywilizacyjny społeczeństwa itp. Wielu autorów uważa, że u podstaw polityki bezpieczeństwa leżą nierozerwalne z nim wartości:

- **przetrwanie** państwa jako niezależnego podmiotu stosunków międzynarodowych, narodu, jako wyróżnionej grupy etnicznej, biologiczne przeżycie ludności. Uznawane jest za wartość naczelną, dla której każde państwo gotowe jest poświęcić inne wartości, gdyż nie mogą być one zachowane w sytuacji zagrożenia istnienia samego podmiotu;
- **integralność terytorialna,** która nadal i często stanowi równoważnik bezpieczeństwa;
- **niezależność polityczna**;
- **jakość życia,** standard życia, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, zakres praw i swobód obywatelskich, dorobek kulturalny, styl i jakość życia, przyjazne i bezpieczne środowisko naturalne, bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia, minimalizacja zagrożeń

[11] Zob.: R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej,* [w:] *Polityka zagraniczna państwa,* red. nauk. J. Kukułka, R. Zięba, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, s. 53 - 64;
[12] F.N. Trager and F. Simone, National Security and American Society, 1973, [w:] Leksykon politologii, Wroclaw 1997, s. 63.
[13] Koncepcja Strategiczna Sojuszu, [w:] NATO Vademecum, Bellona, Warszawa 1995, s. 269.
[14] Sojusz Północnoatlantycki określił nowe misje dla połączonych działań, a w nich: gwarantowanie bezpieczeństwa i suwerenności terytorialnej, ochronę przed zagrożeniami, wsparcie działań antykryzysowych i ochronę pokoju.

życia, zdrowia i mienia wynikających z działalności człowieka i działania sił natury, perspektywy rozwoju[15].

Badania wykazują, że istnieją ścisłe związki między bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym, bowiem każde państwo funkcjonuje w określonym „kręgu bezpieczeństwa". Bezpieczeństwo należy ujmować jako określoną sekwencję stanów, które składają się na określony proces społeczny, postrzegany w skali międzynarodowej. Pomimo względnej trwałości aspiracji, potrzeb i interesów państw, ich bezpieczeństwo zewnętrzne podlega prawom ruchu systemów międzynarodowych, jako że impulsy do jego ewolucji wychodzą zarówno ze środowiska wewnętrznego, jak i międzynarodowego.[16]

Bezpieczeństwo państwa należy zatem pojmować szeroko, jako „rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń w sensie zaspokojenia podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych".[17]

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej przyjęto, że polska polityka bezpieczeństwa jest zgodna z prawem międzynarodowym, a w szczególności z rezolucjami ONZ, z postanowieniami i decyzjami OBWE oraz dwustronnymi i wielostronnymi umowami, których Polska jest stroną.[18]

Sytuacja po 11 września 2001 roku spowodowała szereg zasadniczych zmian w pojmowaniu bezpieczeństwa. Problemy związane z aktami terrorystycznymi, stanowią w chwili obecnej poważne wyzwania dla systemów bezpieczeństwa państwa. Każdy element infrastruktury gospodarczej (systemy transportowe, drogi, mosty, dworce i porty lotnicze) i przemysłowej (zbiorniki i instalacje z materiałami niebezpiecznymi), może dziś stać się celem ataku terrorystów, powodując katastrofy o niewyobrażalnych skutkach.[19]

Istota zmian, szczególnie w obszarze bezpieczeństwa, polega na przesuwaniu punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych (inwazja zbrojna), których znaczenie się zmniejsza, na zagrożenia nietypowe, których źródłem stają się także trudne do zidentyfikowania podmioty

---

[15] Por. R. Zięba, Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, [w:] Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XXI wieku, red. D. B. Bobrow, H. Haliżak, R. Zięba, ISMN UW, Warszawa 1997, s. 10; Por. W. Łepkowski, L. Mucha, Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne (studium), AON, Warszawa 1991, s.11; A. Madejski, Wystarczalność obrona – kontrowersje i realia, [w:] Wystarczalność obronna, P. Sienkiewicz (red.), Bellona, Warszawa 1996, s. 82.

[16] R. Zięba, Internacjonalizacja życia narodów i państw, Warszawa 1991, s.51.

[17] Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1999, s.10.

[18] Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta 4 stycznia 2000 r. przez Radę Ministrów.

[19] M. Podgórski, Rozpoznawanie zagrożeń na terenie powiatu, w: Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym cz. 2, Warszawa 2002, s. 47.

pozapaństwowe. Zagrożenia te dotyczą bezpieczeństwa wszystkich naszych obywateli i obiektów istotnych dla sprawnego funkcjonowania państwa. Wymagają one z naszej strony szczególnej uwagi. Nadal jednak ważnym zadaniem pozostaje monitorowanie sytuacji pod kątem odradzania się zagrożeń tradycyjnych.[20]

Społeczeństwo musi być jednak świadome, że bezpieczeństwo nie jest osiągane raz na zawsze, należy je kształtować, systematycznie modyfikować i adaptować do zmieniających się warunków zewnętrznych oraz wewnętrznych. Jest procesem skomplikowanym, który ma na celu zapobieganie wszelkim zagrożeniom oraz przygotowanie całego społeczeństwa, gospodarki narodowej, terytorium kraju i sił zbrojnych oraz obrony cywilnej do działań w warunkach kryzysu i wojny.[21]

W konkluzji dotychczasowych rozważań, można z pełną stanowczością stwierdzić, że najważniejszą wartością dla każdego społeczeństwa jest dzisiaj szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa, a co za tym idzie suwerenność, niezależność i integralność terytorialna, a także zabezpieczenie przed żywiołami.[22] Dla realizacji tych celów Polska, poprzez upoważnione do tego organy państwa, prowadzi politykę bezpieczeństwa, ukierunkowaną na zapewnienie optymalnych warunków życia swoich obywateli.[23] Bezpieczeństwo jawi nam się zatem, jako koncepcja oparta na określonych założeniach form przeciwdziałania i zapobiegania zagrożeniom.

2.2. Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa

Zagrożenie to sytuacja, w której pojawia się zwiększone prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia, czyli braku bezpieczeństwa.[24]

Analiza wielu publikacji naukowych przedstawiających problematykę bezpieczeństwa państwa wykazuje, że istnieje wiele (podobnych do siebie) klasyfikacji, na ogół jednak wyróżnia się zagrożenia polityczne, ekonomiczne, wewnętrzne, psychospołeczne, ekologiczne i militarne. Przeprowadzone badania wskazują, że wymienione zagrożenia na ogół nie występują w czystej postaci. Niektóre materiały źródłowe pod pojęciem zagrożenia definiują sytuację, w której

---

[20] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 22 lipca 2003 r.
[21] P. Tyrała, Edukacja dla ochrony cywilnej. Organizacja i zarządzanie systemem, Rzeszów 1999, s. 16.
[22] W. Śmiałek, System bezpieczeństwa Polski, AON, Warszawa 1993, s.29.
[23] W. Kaczmarek, Prognoza możliwych zagrożeń o charakterze militarnym i niemilitarnym determinujących potrzeby w zakresie tworzenia wojsk OT, Warszawa 2000, s. 51.
[24] B. Balcerowicz, Wybrane problemy obronności państwa, Materiał studyjny AON, Warszawa 2002, s. 50.

pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia. Przyjmując za podstawę dziedziny, w których może wystąpić zagrożenie, wyróżniają zagrożenia: militarne i niemilitarne.

Zgodnie z zasadami swojej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Polska nie prowadzi żadnych działań mogących zagrażać jakiemukolwiek państwu, nie postrzega również żadnego innego państwa jako przeciwnika. Brak wyraźnie zdefiniowanego wroga rozmywa jednak w społeczeństwie ostrość i realizm dostrzegania zagrożeń, a tym samym potrzebę tworzenia i utrzymywania stosownego systemu bezpieczeństwa. Niedostateczne społeczne zrozumienie tego problemu może być również objawem zagrożenia.[25] Dlatego też należy dostrzegać źródła zagrożeń w swoim bliższym i dalszym otoczeniu strategicznym.

Przynależność do Unii Europejskiej oraz sojuszu militarnego (NATO) w istotny sposób zwiększa poczucie bezpieczeństwa krajom członkowskim, chociaż nie gwarantuje go, żadnemu z nich. Prognozując potencjalne zagrożenia militarne dla naszego kraju, należy zawsze uwzględniać, że Polska jako państwo graniczne NATO, może stać się obiektem ataków, nie tylko skierowanych bezpośrednio przeciwko niej, ale także przeciwko innym państwom Sojuszu.[26]

Obecna sytuacja polityczno – militarna w Europie, oddalająca groźbę wybuchu konfliktu zbrojnego na dużą skalę powoduje, że coraz większego znaczenia nabiera przeciwdziałanie zagrożeniom niemilitarnym i zwalczanie ich skutków.

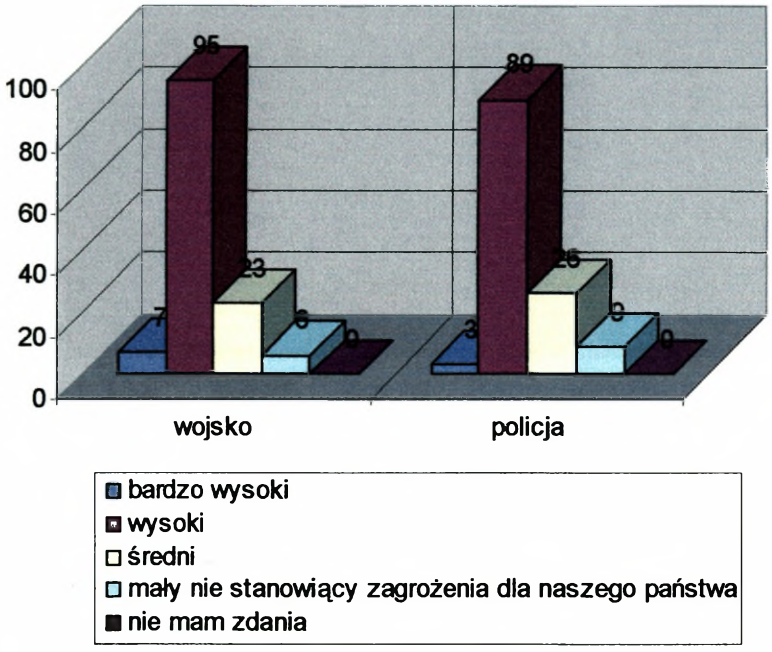
W ostatnich latach - nie tylko na terenie Polski - obserwuje się gwałtowny wzrost zjawisk niebezpiecznych dla człowieka i jego środowiska naturalnego. Przejawiają się one głównie jako klęski żywiołowe[27], wywoływane między innymi działalnością ludzi (np. atakiem terrorystycznym), stanowiąc poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Analiza wielu dostępnych publikacji oraz zaistniałych zdarzeń pozwala stwierdzić, że

---

[25] L. Ciborowski, Walka informacyjna, ECE, Toruń 1999, s.178.
[26] Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 23 maja 2000 roku, s. 2.
[27] Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62. poz. 558), w art. 2 wprowadza pojęcia:
klęska żywiołowa – rozumiana jako katastrofa naturalna lub awaria techniczna, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem;
katastrofa naturalna – zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu;
awaria techniczna - gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości.
Katastrofą naturalną lub awarią techniczną, w rozumieniu ustawy może być również zdarzenie wywołane aktem terrorystycznym.

aktualny stan zagrożenia klęskami żywiołowymi w Polsce jest wysoki, a prognozy dotyczące perspektywy wystąpienia tych zjawisk nie są optymistyczne.

Przeprowadzone badania potwierdzają poglądy wielu autorów zajmujących się tą problematyką[28], a opinia zarówno grupy wojskowej jak i policyjnej w tym zakresie jest zbieżna (wykres 1). Jako najbardziej zagrożone klęskami żywiołowymi regiony (województwa), respondenci wymieniali dolnośląskie, opolskie, podkarpackie i małopolskie, utożsamiając głównie zagrożenia z podwoziami, śnieżycami i silnymi mrozami.



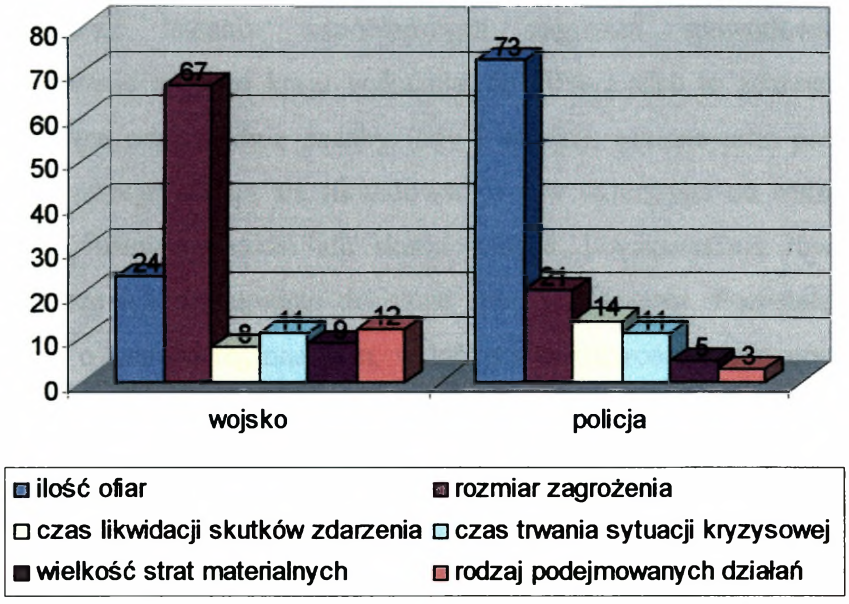
Wykres 1. Poziom zagrożenia klęskami żywiołowymi w Polsce w opinii respondentów
Źródło badania własne

Wyniki badań wykazują, że klęski żywiołowe powodują sytuację kryzysową mogącą przerodzić się w poważny kryzys w państwie. Skala kryzysu będzie zależeć od rozmiaru zagrożeń, jakie powstaną w jej wyniku. Respondenci wskazywali jednomyślnie na konieczność powoływania sztabu kryzysowego na różnych szczeblach (poziomach) reagowania. W wypadku zaistnienia zdarzenia i znamionach klęski żywiołowej – według opinii badanych - sztab wspomaga kierującego akcją ratowniczą, szczególnie w przypadkach, w których istnieje potrzeba koordynowania działań, realizowanych przez różne podmioty oraz dla zapewnienia obiegu informacji o zdarzeniu, na potrzeby działań ratowniczych. Eksperci w swoich wypowiedziach zwracali jednocześnie uwagę, na potrzebę stworzenia właściwego systemu

[28] Zob. J. Wolanin, E. Roguski, M. Mrozowisk, Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, Warszawa 2002.

łączności, umożliwiającego komunikację między wszystkimi podmiotami przewidzianymi do działań.

Potrzebę powoływania sztabu kryzysowego - w opinii respondentów – determinują różne czynniki sklasyfikowane według stopnia ważności (wykres 2). Przeprowadzone badania wykazują niewielkie różnice postrzegania przez respondentów stopnia ważności czynników, które wpływają na konieczność powoływania sztabu kryzysowego.



Wykres 2. Czynniki determinujące powołanie sztabu kryzysowego w opinii respondentów według stopnia ważności
Źródło: Badania własne

Natomiast, w swoich wypowiedziach eksperci podkreślali, że na każdym szczeblu zarządzania kryzysowego powinny być stworzone plany reagowania oraz procedury postępowania, będące podstawą powoływania sztabu kryzysowego w zależności od stanu zagrożenia i określające, w których wypadkach należy powoływać sztab.

Analiza publikacji naukowych wykazuje, że zagrożenia noszące znamiona klęsk żywiołowych są nie tylko następstwem zmian klimatycznych, ale coraz częściej wynikiem nieumyślnej lub umyślnej działalności człowieka. Niestety społeczeństwo w małym stopniu interesuje się zagrożeniami, a zainteresowanie nimi wzrasta tylko okresowo, jeśli jakieś zdarzenie dotknie ich bezpośrednio lub wytworzy w jego najbliższym środowisku poczucie stanu zagrożenia.

W przyjętej przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej "Strategii bezpieczeństwa narodowego RP" wymienia się wiele wyzwań i zagrożeń, na które narażone jest nasze państwo w nowym

stuleciu. Są to głównie zagrożenia o charakterze niemilitarnym, do których zalicza się zagrożenia ekonomiczne, niebezpieczeństwa związane z nowymi podziałami politycznymi w Europie, niekontrolowane migracje transgraniczne, terroryzm i przestępczość zorganizowaną oraz konflikty o charakterze religijnym i etnicznym.[29] Występujące awarie, katastrofy urządzeń technicznych lub skutki klęsk żywiołowych, zniszczenie zbiorników i instalacji z materiałami niebezpiecznymi powodują coraz częściej poważne straty gospodarcze w zakresie przekraczającym często granice państw. [30]

Przeprowadzone badania współczesnych zagrożeń spowodowanych klęskami żywiołowymi na terenie naszego kraju wykazują, że 90% z nich to zdarzenia o charakterze lokalnym. Posiadające odpowiednie zasoby (siły i środki), gminne oraz powiatowe Zespoły Reagowania Kryzysowego starają się likwidować je - w zależności od rodzaju zagrożenia – szybko i sprawnie, usuwając także ich skutki wtórne. Doprowadzają również - w miarę możliwości - miejsce ich wystąpienia do stanu sprzed zdarzenia. Pozostałą część zagrożeń stanowią zdarzenia o zasięgu regionalnym, w których możliwości władz powiatowych nie są wystarczające i niezbędne jest wsparcie władz wojewódzkich. Potencjalne zagrożenia mogą również osiągnąć zasięg krajowy, w których istnieje konieczność wprowadzenia stanów nadzwyczajnych oraz wsparcia ze strony rządu.

Dokładna analiza możliwości wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych stanowi podstawę do realnego planowania wszelkich działań profilaktycznych i ratowniczych. Działania te mają zwiększyć poczucie bezpieczeństwa obywateli i zapewnić podstawowe warunki ochrony przed tymi zdarzeniami. Jedną z podstawowych funkcji państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom. Natomiast obowiązkiem każdego obywatela, zakładu pracy, instytucji i organizacji społecznej jest niedopuszczenie do sytuacji zagrażających życiu i zdrowiu ludzi, środowisku oraz mieniu, a także niesienie pomocy poszkodowanym w wyniku tych zdarzeń.

W kontekście prowadzonych rozważań, należy przyjąć, że każde zdarzenie w początkowej fazie jego wystąpienia będzie miało charakter lokalny, w konsekwencji jednak może spowodować zagrożenie bezpieczeństwa całego kraju. Wypracowane procedury postępowania, w wypadku zaistnienia klęski żywiołowej (bez względu na jej rodzaj, skalę i obszar występowania) powinny wpływać na likwidację lub zminimalizowanie jego potencjalnych skutków.

---

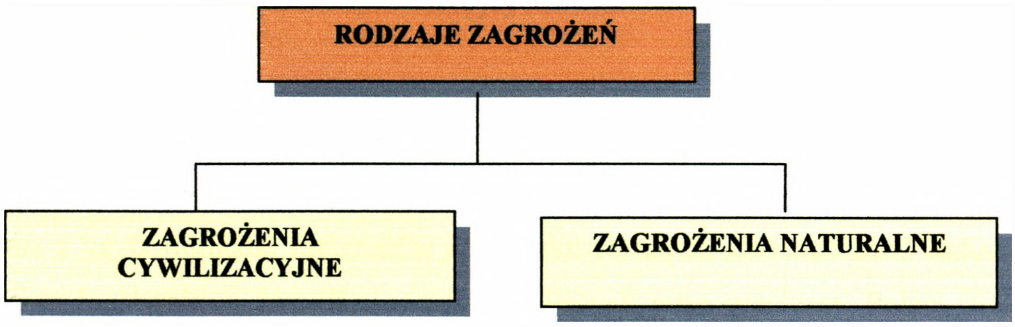
[29] Strategia bezpieczeństwa narodowego RP..., Na podstawie tekstu zamieszczonego w Internecie: www.msz.gov.pl/polzagr/strategiabezpnarrp.html.

[30] J. Ludwiczak, S. Wilczkowiak, Nadzwyczajne zagrożenia środowiska. Zadania administracji rządowej i samorządowej w zakresie profilaktyki ratownictwa i likwidacji ich skutków, Warszawa 1999, s. 81.

2.2.1. Charakterystyka potencjalnych zagrożeń klęskami żywiołowymi

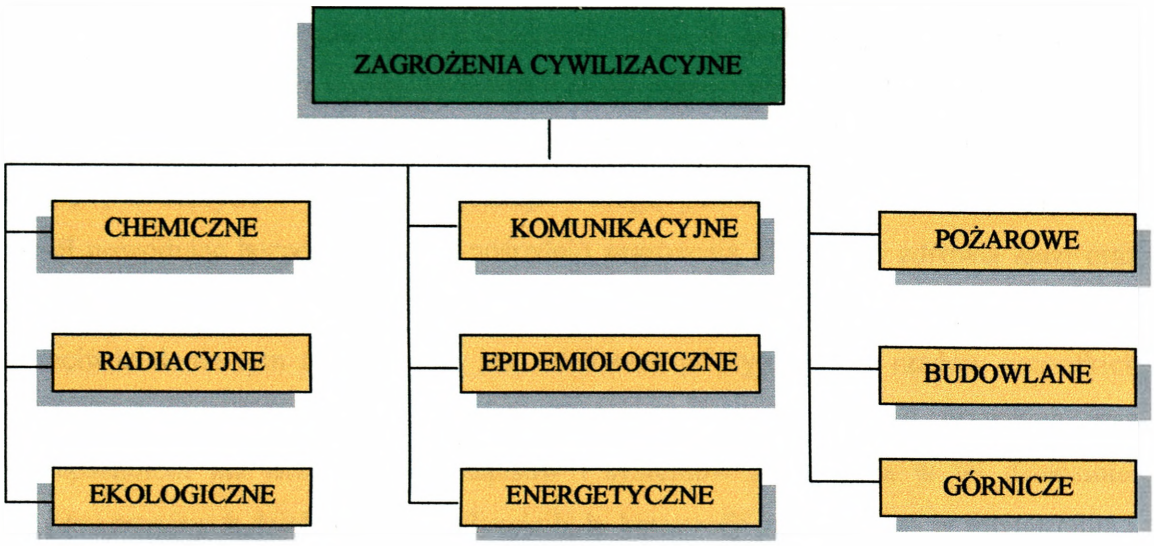
Badania naukowe nad bezpieczeństwem wykazują możliwość wystąpienia zagrożeń różnego rodzaju o różnej skali natężenia i różnym stopniu wykrywalności (zagrożenia stałe przewidywalne, nagłe) wymagających przeciwdziałania im, w celu uzyskania optymalnego poziomu bezpieczeństwa.

Analiza potencjalnych zagrożeń, pozwala ująć je w dwie podstawowe kategorie - zagrożenia cywilizacyjne i zagrożenia naturalne (rysunek 1). Te podstawowe kategorie zagrożeń mogą się wzajemnie przenikać, tworząc sploty i warunki implikacji.



Rysunek 1. Rodzaje zagrożeń
Źródło: Opracowanie własne

Rozwój cywilizacyjny i związany z nim postęp naukowo – techniczny niesie ze sobą wiele zdobyczy, ale powoduje problemy i zagrożenia. Dzieje się tak najczęściej, gdy działalność człowieka wymyka się spod kontroli, a osiągnięcia współczesnej nauki żyją własnym życiem, nie do końca przewidzianym przez ich twórców. Również brak dostatecznej kontroli, zaniedbanie, lekkomyślność często powodują tragiczne skutki dla środowiska i ludzi. Do głównych zagrożeń cywilizacyjnych między innymi zaliczymy: zagrożenia chemiczne, komunikacyjne, radiacyjne, epidemiologiczne, budowlane, górnicze (rysunek 2).



Rysunek 2. Rodzaje zagrożeń cywilizacyjnych
Źródło: Opracowanie własne

Badania naukowe wykazują, że wśród najpoważniejszych zagrożeń szczególne miejsce - ze względu na powszechny charakter występującego niebezpieczeństwa - zajmuje energetyka jądrowa wraz z użytkownikami materiałów promieniotwórczych. Ze skażeniami radiacyjnymi należy się liczyć głównie w wypadku awarii, pracujących poza granicami Polski, reaktorów jądrowych siłowni elektrowni atomowych[31] lub reaktorów jądrowych statków (okrętów) o napędzie atomowym, pływających po morzach północnych.[32]

Charakter i rozmiary skażeń będą zależeć od pory roku i warunków meteorologicznych. Największe zagrożenie stwarza przede wszystkim przebywanie w terenie o wysokiej dawce napromieniowania i spożywanie skażonej żywności oraz wody. Sytuacja radiacyjna będzie miała w dużej mierze negatywny wpływ na gospodarkę rolno - hodowlaną.

Niebezpieczeństwo skażeń radiacyjnych stwarzają również starzejące się arsenały jądrowe i pracujące reaktory o niskim poziomie bezpieczeństwa (np. Ignalin na Litwie). Skażenia radiacyjne, mogą również wystąpić w portach, na przejściach granicznych i na drogach powiatu, przy próbach przemycania materiałów rozszczepialnych ze wschodu na zachód.[33]

Wraz z rozwojem technologii przemysłowych rośnie również liczba zdarzeń zagrażających środowisku, które powstają wskutek niedoskonałości systemów zabezpieczających lub w wyniku nieodpowiedniego postępowania z wykorzystywanymi w procesach produkcji materiałami niebezpiecznymi (TSP – Toksyczne Środki Przemysłowe).

---

[31] W odległości od około 150 - 400 km od granic naszego kraju znajduje się 26 czynnych elektrowni jądrowych.
[32] Awaria elektrowni atomowej w Czarnobylu w kwietniu 1996 r.; awaria okrętu atomowego „Kursk" w 2000 r.
[33] K. Rudzki, Policja w systemie zarządzania kryzysowego, Szczytno 2002, s. 14.

Badania wykazują, że na terenie naszego kraju w różnych przedsiębiorstwach i instytucjach pod różną postacią występuje ponad 450 substancji chemicznych o zróżnicowanych właściwościach toksycznych. Ponad 170 z nich kwalifikowane są jako toksyczne środki przemysłowe[34], z których - w wyniku reakcji - mogą powstać substancje o różnej skali toksyczności powodując bezpośrednio lub pośrednio zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska naturalnego. [35]

Przeciwdziałanie tym zagrożeniom jest od dawna priorytetem dla rządów wszystkich państw, co skutkuje powstawaniem nowych międzynarodowych regulacji prawnych oraz ciągłym ulepszaniem już istniejących przepisów i systemów zarządzania w tej dziedzinie. Inspiracją prewencyjnych działań w tym zakresie były katastrofy przemysłowe w Filxborough - Wielka Brytania (1974 r.), Seveso - Włochy (1976 r.), San Juanico - Meksyk (1984 r.) oraz Bhopalu - Indie (1984 r.).[36]

Zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska stanowią nie tylko zakłady produkujące lub wykorzystujące w procesach technologicznych materiały niebezpieczne.[37] Duże niebezpieczeństwo stwarza także ich transport, mimo że ilość materiału w trakcie przewozu jest niewielka. Stan dróg, wypadkowość, niewłaściwe zabezpieczenie, nieumiejętne postępowanie z materiałami niebezpiecznymi to niewątpliwie najczęstsze przyczyny nadzwyczajnych zagrożeń w środowisku, związanych z ich transportem. [38]

Badania przeprowadzone przez Zarząd Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji w 2002 r. potwierdzają stały (7 - 11%) wzrost liczby środków transportowych, przy tej samej długości i pogarszającym się stanie dróg, co powoduje zwiększenie zagrożeń bezpieczeństwa w transporcie drogowym.[39] Nowym problemem pogłębiającym zagrożenie jest wzmożony ruch tranzytowy i turystyczny.

---

[34] Związki chemiczne, materiały wybuchowe i łatwopalne, substancje biologicznie czynne oraz odpady. K. Rudzki, J. Szafrański, Policja wobec zagrożeń w transporcie drogowym materiałów niebezpiecznych, "Policja" nr 4 Szczytno 2001, s. 32.

[35] Tamże, s. 32.

[36] W 1984 r. w Bhopalu w wyniku awarii urządzeń w procesie produkcji, do atmosfery uwolnione zostały duże ilości izocjanku metylu (MIC). Nie spowodowały wprawdzie żadnych fizycznych zniszczeń w zakładzie produkującym toksyczną substancję ani też w przyległym do zakładu środowisku, ale śmiertelnemu zatruciu uległo ponad 2500 osób, 100000 ludzi doznało ciężkiej utraty zdrowia, a przeprowadzona w porę ewakuacja ponad 200000 osób zapobiegła dalszym tragicznym skutkom.

[37] W ogólnym obrocie materiałami niebezpiecznymi w Polsce ok. 80 % stanowią produkty ropopochodne, a w grupie szczególnie niebezpiecznych 87 % kwas siarkowy.

[38] K. Rudzki, J. Szafrański, Policja wobec..., s. 32.

[39] Biuletyn Statystyczny KGP za rok 2002.

Wyniki badań wykazują, że do katastrof drogowych dochodzi głównie wskutek nadmiernej prędkości, złego stanu technicznego pojazdów[40] i niezachowania należytej ostrożności przez kierowców podczas jazdy w niesprzyjających warunkach atmosferycznych. Liczba ofiar katastrofy drogowej może wynieść do kilkudziesięciu osób. Szczególnie niebezpieczną katastrofą jest sytuacja spowodowana przez kolizję drogową z udziałem pojazdu przewożącego toksyczne środki przemysłowe, gdy następuje uwolnienie substancji niebezpiecznej.

Również w transporcie kolejowym ilość wypadków i katastrof rejestrowanych w Polsce kształtuje się w granicach kilkuset rocznie. Na możliwość powstania nadzwyczajnego zagrożenia mają wpływ najczęściej zły stan torowisk, przestarzały system sygnalizacji, nie wszędzie stosowana automatyka w sterowaniu pociągami, awaryjny tabor, a także możliwe błędy pracowników PKP, niezachowanie podstawowych zasad bezpieczeństwa przez obywateli, nietrzeźwość osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ruchu.

Sieć linii kolejowych normalnotorowych i szerokotorowych, przebiegających przez kompleksy miejskie i w pobliżu szlaków drogowych stanowi dodatkowe poważne zagrożenie. W wyjątkowych okolicznościach może dojść do dużych strat, jeśli w czasie katastrofy kolejowej zostaną uszkodzone wagony cysterny i dojdzie do uwolnienia toksycznych środków przemysłowych. Katastrofy takie mogą spowodować dużą liczbę ofiar (zabitych i rannych) oraz trudności w prowadzeniu akcji ratunkowej wynikających z warunków terenowych (utrudniony dostęp), przebiegu trakcji elektrycznej i konieczności użycia ciężkiego sprzętu technicznego.

Dużą rolę w polskim systemie komunikacji odgrywa transport lotniczy dzięki wprowadzeniu do eksploatacji doskonalszych typów samolotów pasażerskich i transportowych. Nad obszarem naszego kraju wyznaczonych jest kilkadziesiąt korytarzy lotniczych, przez które notuje się przeloty kilkudziesięciu tysięcy samolotów rocznie. W strefach tych możliwy jest upadek samolotów, co w przeszłości miało miejsce.[41] Z badań wynika, że blisko 80% katastrof i wypadków lotniczych ma miejsce w strefach wznoszenia i podejścia samolotów tj. lotniska. Głównymi przyczynami katastrof lotniczych są: błędy załogi statku powietrznego, zawodność samolotu, błędy kontroli lotniczej oraz złe warunki atmosferyczne. Wiele katastrof lotniczych,

---

[40] W dniu 2 maja 1994 roku autokar pasażerski wpadł na drzewo w miejscowości Kokoszki około 6 kilometrów od Gdańska. Przyczyną katastrofy był zły stan techniczny autobusu PKS Gdańsk. Kierowca na skutek pęknięcia przedniej opony stracił panowanie nad pojazdem i uderzył czołowo w drzewo, co spowodowało, iż drzewo przecięło konstrukcję pojazdu i znalazło się w środkowej części. W katastrofie zginęło 30 osób, 20 osób odniosło poważne obrażenia, hospitalizowanych było 40 osób.

[41] W dniu 9 maja 1987 r. w czasie planowego przelotu na trasie Warszawa – Nowy Jork samolot PLL „LOT" typu IŁ - 62 M „ Tadeusz Kościuszko" w wyniku awarii silnika, podczas dolotu do lotniska Warszawie – Okęcie spadł na ziemię na terenie rezerwatu leśnego w Lasach Kabackich w odległości 6 km od pasa startowego. W wyniku katastrofy zginęło 183 osoby.

jakie miały miejsce na całym świecie zostało spowodowanych atakami terrorystycznymi (21 grudnia 1988 r. Lockerbie, 17 lipiec 1996 r. Nowy Jork, 11 września 2001 r. USA).

Fotografia 1. Nowy Jork 11 września 2001 roku

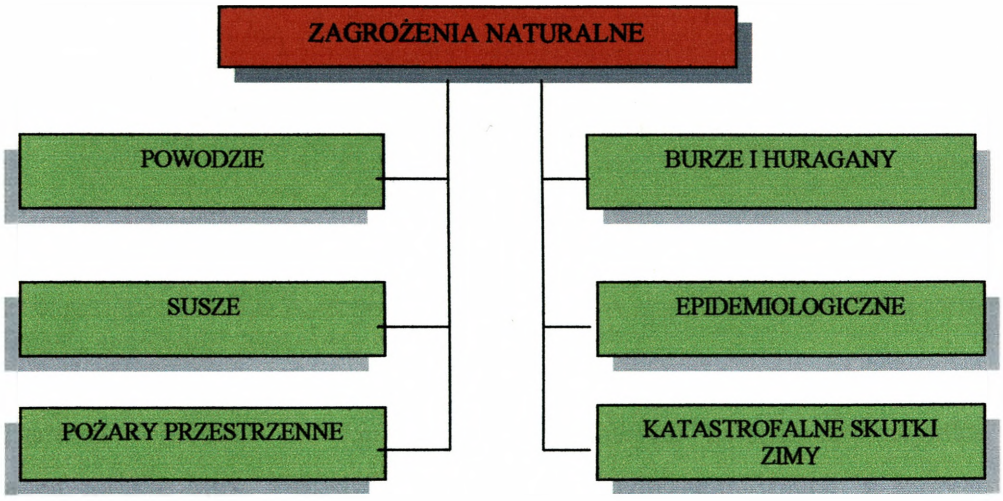
Nie mniej poważne katastrofy występują w budownictwie. Każdego roku w kilkudziesięciu katastrofach budowlanych w Polsce giną dziesiątki osób. Przyczynami katastrof budowlanych są głównie błędy popełnione w procesie inwestycyjnym zarówno na etapie przygotowawczym jak i realizacji procesu inwestycyjnego, a także zła jakość materiałów budowlanych, (w szczególności elementów konstrukcyjnych) oraz niewłaściwa eksploatacja lub użytkowanie obiektu i zmiana sposobu ich użytkowania. Katastrofy budowlane spowodowane błędami, wadami i działaniami w fazie projektowania i wykonawstwa, a także produkcji materiałów budowlanych nie zawsze muszą zaistnieć podczas budowy obiektów. Występują często dopiero w fazie eksploatacji.

Badania wykazują, że podczas katastrof budowlanych często groźniejsze bywają ich skutki wtórne, które przejawiają się jako pożary, uwolnienie się gazu powodujące wybuchy, uszkodzenie instalacji elektrycznych i wodociągowych. Analiza statystyk PSP wykazuje, że

najczęstszą przyczyną katastrof budowlanych jest wybuch gazu.[42] Najwięcej awarii sieci gazowych (zwłaszcza starych położonych przed 30-40 laty) odnotowuje się w okresie zimy.

W konkluzji dotychczasowych rozważań należy stwierdzić, że zagrożenia cywilizacyjne stanowią poważny problem dla współczesnego systemu bezpieczeństwa, gdyż większość zdarzeń (katastrof) związana jest z zapewnieniem podstawowych potrzeb ludności. Mimo, że każda firma, zakład przemysłowy każdy gospodarz obiektu tworzy własny wewnętrzny – niezależny - system bezpieczeństwa, uniknięcie jakiegokolwiek nadzwyczajnego zagrożenia jest praktycznie niemożliwe. Można zapobiegać występowaniu niektórych z nich poprzez rozwinięcie systemu nadzoru i kontroli przebiegu procesów technologicznych, transportu materiałów niebezpiecznych czy bezpieczeństwa wykonywania usług w dziedzinie komunikacji lądowej i powietrznej. Jeśli jednak system prewencji zawiedzie, należy być przygotowanym na podjęcie działań mających na celu likwidację powstałego zagrożenia i zminimalizowanie strat.

W dobie współczesnego postępu naukowo – technicznego, w dalszym ciągu żywiołowe działania sił przyrody przynoszą olbrzymie straty zarówno wśród ludności, jak i gospodarce narodowej. Najczęściej występującymi zjawiskami naturalnymi w naszym kraju, mogącymi doprowadzić do sytuacji nadzwyczajnych (klęsk żywiołowych) są: powodzie, pożary, huragany, nadmierne opady śniegu, burze gradowe, susze (rysunek 3).



Rysunek 3. Rodzaje zagrożeń naturalnych.
Źródło: Opracowanie własne.

[42] W dniu 17 kwietnia 1995 roku około godziny 5.53 w budynku 11 kondygnacyjnym nr 59 przy ulicy Wojska Polskiego w Gdańsku doszło do wybuchu gazu, na poziomie parteru, co było przyczyną zniszczenia kondygnacji piwnicy i dwóch nadziemnych. Budynek oparł się na gruzach przyziemia i piętra, kondygnacja III piętra znalazła się na wysokości parteru. W wyniku wybuchu 21 osób zginęło, obrażenia doznało 13 osób z tego 10 przebywało w szpitalach posiadając obrażenia w stopniu lekkim i średnim. W następstwie wybuchu gazu budynek odchylił się około 120 centymetrów od pionu. W tej sytuacji podjęto decyzję wyburzenia budynku metodą minerską. Dalsza akcja ratownicza polegała na odgruzowywaniu miejsca katastrofy i przeszukiwaniu gruzu przewiezionego na wysypisko Szadółki, gdzie zabezpieczano szczątki ludzkie i pozostałe mienie.

Powodzie[43] są zjawiskami charakteryzującymi się dużymi działaniami destrukcyjnymi w środowisku naturalnym. Trwają długo, na dużych obszarach i wymagają znacznych sił i środków do prowadzenia akcji ratowniczej. Na terenie naszego kraju występują następujące rodzaje powodzi: [44]

- opadowe – powodowane nawalnymi lub rozległymi opadami deszczu,
- roztopowe – powodowane nagłym topnieniem śniegu wywołanym dużym wzrostem temperatury, a silne deszcze często przyspieszają przebieg tego zjawiska,
- zimowe – powodowane zjawiskami lodowymi na rzekach,
- sztormowe – powstające w zatokach, zalewach i ujściowych odcinkach rzek na skutek spiętrzenia wody powodowanych sztormami.

Fotografia 2. Powódź roztopowa - spowodowana skutkami katastrofalnych opadów śniegu w grudniu 2001 roku

Badania wykazują, że zagrożenie katastrofalnymi zatopieniami wynika również z istnienia na terenie kraju kilkudziesięciu budowli hydrotechnicznych, z których 37 należy zaliczyć – ze względu na ich wielkość i położenie – do szczególnie niebezpiecznych.[45] W zależności od przewidywanych zniszczeń i strat, obszar objęty falą awaryjną po uszkodzeniu

[43] Powódź to takie wezbranie wody, w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach lub na morzu, podczas którego woda po przekroczeniu stanu brzegowego zalewa doliny rzeczne albo tereny depresyjne i powoduje zagrożenie ludności lub mienia. Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.)

[44] Zob. W. Feluch, Prognozowanie zagrożeń powodziowych, materiały z konferencji nt. „Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie powiatu, Częstochowa 9 - 10 kwiecień 2002, s. 55-56.

[45] Największe zbiorniki wodne to: Solina, Włocławek, Otmuchów, Jeziorsko, Rożnów, Goczałkowice.

zapory można podzielić na trzy strefy. Ich wielkość jest uzależniona od parametrów zbiornika, zapory, fali zalewowej i warunków terenowych poniżej zbiornika.

Badania wykazują, że w pierwszej strefie, głębokości od kilku do kilkunastu kilometrów, w wyniku niespodziewanej katastrofalnej fali zniszczeniu ulegnie wszystko, a zaalarmowanie ludności przebywającej w tej strefie będzie prawie niemożliwe. W strefie drugiej, długości od kilkunastu do kilkudziesięciu kilometrów, będzie możliwe zaalarmowanie ludności i częściowa jej ewakuacja z obszarów zagrożonych, w sposób zorganizowany. W strefie trzeciej istnieje możliwość przeprowadzenia planowej ewakuacji zagrożonej ludności, zwierząt i znacznej części mienia. Straty powstaną głównie w uprawach rolnych, urządzeniach komunikacyjnych, środkach spożywczych i innych materiałach podatnych na działanie wody. Działania ratownicze będą wymagały jednak użycia dużych sił i środków.

Postępujące zmiany klimatyczne powodują, że nad obszarem naszego kraju może dojść do dużych przyśpieszeń powietrza. Ich siła porównywalna jest z huraganami typowymi dla strefy podzwrotnikowej.

Fotografia 3. Puszcza Piska - straty spowodowane huraganem
(powalone drzewa na odcinku 120 km)

Wichury są jednak trudne do przewidzenia, a ich siła i gwałtowność jest znacznie większa niż możliwości przeciwstawiania się im. Stąd też w trakcie wystąpienia wichury giną ludzie i powstają ogromne straty materialne.[46] Silne wiatry i huragany, połączone z wyładowaniami atmosferycznymi oraz wzmożonymi opadami mogą powodować zerwanie sieci

[46] W lipcu 2002 roku nad Puszczą Piską przeszedł huragan, który spowodował ogromne straty w zasobach leśnych. Przewiduje się, że usuwanie strat powstałych w kilkadziesiąt minut będzie trwało ok. 5 lat.

elektrycznych i telefonicznych, awarie w zakładach przemysłowych, zawały drzew na drogach - uniemożliwiające przejazd (tym samym dojazd do osób poszkodowanych), a także poważne zniszczenia konstrukcji budynków (w szczególności zerwanie dachów) oraz masztów i reklam. [47]

Duże znaczenie dla funkcjonowania państwa, a przede wszystkim bezpieczeństwa i zaopatrzenia w podstawowe środki do życia, ma przebieg niektórych pór roku, a w szczególności zimy. Najgroźniejsze dla bezpieczeństwa ludności skutki zimy w naszym kraju, to gwałtowne spadki temperatury, w wyniku których corocznie ponosi śmierć 400 – 500 osób oraz duże opady śniegu, powodujące odcięcie wielu miejscowości od świata i ewentualnej pomocy.

Silne mrozy zwiększają ilość awarii w zakładach przemysłowych, a szczególnie w magistralach grzewczych. Część ludności dogrzewa swoje mieszkania urządzeniami elektrycznymi lub gazowymi, często z naruszeniem przepisów bezpieczeństwa, stwarzając zagrożenie pożarowe. Silne mrozy powodują również straty w produkcji rolnej, naruszają normalną pracę systemów energetycznych i komunikacyjnych oraz zakładów przemysłowych.[48]

Poważne zagrożenie dla ludności stanowią pożary. Mogą one powstawać z różnych przyczyn i mieć miejsce zarówno w kompleksach leśnych jak i w zabudowie zwartej i pojedynczych budynkach osiedli miejskich i wiejskich oraz w zakładach pracy. Pożarom towarzyszą zjawiska wydzielania się gazów palnych i toksycznych oraz powstawanie dymów i wysokiej temperatury.

W czasie pożaru powstają olbrzymie straty materialne i zagrożenia dla życia ludzi[49] i zwierząt. Najczęstszymi urazami spowodowanymi skutkami pożaru są: zaczadzenia, poparzenia i towarzyszące im wstrząsy pourazowe. Badania wykazują, że najpoważniejsze zagrożenie pożarowe dla ludności występujące w miastach i miejscowościach o zabudowie staromiejskiej - zwartej, gdzie domy mają drewniane stropy. Prowadzenie akcji gaśniczej w zwartej zabudowie utrudniają wąskie i kręte uliczki. Poważne zagrożenie pożarowe występuje również w bazach paliw, w zakładach meblarskich, przemysłu drzewnego oraz w magazynach i składach z materiałami łatwopalnymi.

---

[47] J. Filipecki, Prognozowanie zagrożeń powodowanych przez anomalia klimatyczne jak susze, huragany, intensywne opady śniegu, w Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Warszawa 2002, s. 90-92.

[48] K. Rudzki, Policja w systemie..., s. 22.

[49] W dniu 24 listopada 1994 roku w Hali Stoczni gdańskiej przy ulicy Jana z Kolna, podczas koncertu muzyki pop, który oglądało około 600 widzów w większości młodzież szkolna wybuchł pożar. Podczas katastrofy zginęły bezpośrednio dwie osoby, 6 osób zmarło w szpitalu, hospitalizowano około 180 osób, głównie z poparzeniami kończyn górnych i twarzy. Poszkodowanych było około 280 osób, część po opatrzeniu została zwolniona. Po uzyskaniu informacji o wybuchu pożaru, natychmiast skierowano wszystkie siły będące w służbie. Pierwsze ekipy ratownicze Straży Pożarnej i Policji po stwierdzeniu, iż usytuowanie obiektu płonącej hali w długim ciągu budynków stoczni, wzdłuż ulicy Jana z Kolna, nie pozwalało na pełne rozeznanie w sytuacji. Jednak zażądano skierowania do akcji maksymalnej ilości sił i środków. Szerzej na ten temat. Głośne echa tragedii „Przegląd Pożarniczy" nr 2/95, s. 4 – 8.

W większości pożarów przyczyną jest nieostrożne obchodzenie się z ogniem oraz wady instalacji elektrycznej i grzewczej, gdzie głównym winowajcą jest aluminium, metal, którym przez prawie półwiecze zastępowano miedź w przewodach elektrycznych.

W czasie długotrwałej suszy i wysokich temperatur powietrza następuje wysuszenie ściółki w lasach. W tym czasie wzrasta zagrożenie pożarowe, a także groźba powstania pożarów przestrzennych w nadleśnictwach. Pożary lasów powodują małe zagrożenie dla ludzi szczególnie w przypadku braku śródleśnych osad ludzkich, zaś mieszkańcy małych grup zabudowań i pojedynczych gospodarstw położonych w pobliżu lasu mają dogodne warunki szybkiej ewakuacji. Jednak z uwagi na to, że w wielu lasach (w pobliżu jezior lub osad) są umiejscowione, dacze i campingi, zaistnienie pożaru niesie ze sobą bardzo duże zagrożenie dla życia i zdrowia osób w nich znajdujących się oraz ich mienia. Z badań wynika, że pożary lasów powodują przede wszystkim nieodwracalne straty i ubytki flory oraz fauny.

Wiele czynników sprzyja powstawaniu nowych chorób zakaźnych[50] i powrotów chorób, które wydawały się być już opanowane powodując tzw. zagrożenie epidemiologiczne[51] i epizoocyjne[52]. Etiologię chorób upatruje się w szybkim wzroście ruchu turystycznego, rozbudowie aglomeracji miejskich, niedostatecznie wyposażonych w bezpieczne ujęcia wody i urządzenia sanitarne oraz wymianie handlowej żywności. Jeszcze do niedawna sądzono, że środki i metody, jakimi dysponuje współczesna medycyna w walce z takimi chorobami, jak: gruźlica, cholera, czy błonica, są już na tyle skuteczne i wystarczające, że można nad nimi ostatecznie zapanować. Badania naukowe oraz statystyki ministerstwa zdrowia dowodzą, że nastąpił ich nawrót.

Potencjalnym ryzykiem zakażeń u ludzi są także choroby zakaźne zwierząt, np. „choroba szalonych krów" /BSE/ oraz jej odpowiednik występujący u ludzi - choroba Creutzfelda - Jakoba.[53] Zagrożenie epidemiologiczne istnieje także ze strony innych chorób takich jak: wirusowe zapalenie wątroby, czerwonka, zatrucia pokarmowe, a nawet dur brzuszny, z uwagi na wysokie liczby nosicieli. W wypadku zaistnienia klęski żywiołowej (np. powodzi) zwiększa się

---

[50] **Choroby zakaźne** choroby, które zostały wywołane przez drobnoustroje, ich toksyczne produkty, a także przez pasożyty lub inne biologiczne czynniki chorobotwórcze, które ze względu na charakter i sposób szerzenia się stanowią zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. Ustawa z 31 października 2001 o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz. U. Nr 126 poz. 1384).

[51] **Epidemia** – wystąpienie na danym obszarze zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż w poprzedzającym okresie lub nagłe wystąpienie chorób zakaźnych wcześniej niewystępujących. Tamże.

[52] **Epizoocja** – występowanie danej choroby zakaźnej w zbiorowisku zwierzęcym, w określonym czasie i na określonym terenie, w nasileniu wyraźnie przekraczającym ilość zachorowań stwierdzonych w latach poprzednich. Rozróżnia się trzy typy epizoocji: - powstająca drogą łańcuchowo – kontaktowego przekazywania zarazków np. wścieklizna; - rozwijająca się z jednego źródła zakażenia np. wąglik; - przenoszona za pośrednictwem stawonogów np. zapalenie mózgu koni. Tamże.

[53] Szerzej na ten temat. D. Klimuszko, Priony – czynnik etiologiczny gąbczastych encefalopatii, Życie weterynaryjne 3/2001, s. 128 – 130.

możliwość rozprzestrzeniania chorób zakaźnych, co stwarza dodatkowe poważne zagrożenie dla będącej w trudnej sytuacji ludności.

Na przełomie ostatnich kilku lat w Polsce, obok zachorowań sporadycznych, obserwuje się okresowe duże epidemie obejmujące po kilkadziesiąt, a nawet kilkaset zachorowań, stanowiące stan epidemii[54] lub stan zagrożenia epidemią.[55] Niektóre epidemie, poza wysokimi liczbami zachorowań, charakteryzują się ciężkim przebiegiem oraz dużą liczbą powikłań, a nawet zgonów. Na obszarze Polski, głównie na wsi występują dość często zatrucia jadem botulinowym. Badania naukowe potwierdzają również występowanie chorób zakaźnych wspólnych dla ludzi i zwierząt z obustronną możliwością zarażenia się. Do najgroźniejszych należą bruceloza zwierząt (bydła) i gruźlica bydła, wścieklizna zwierząt dzikich, grupa salmoneloz (świń, bydła i drobiu) oraz włośnica - szczególnie niebezpieczna u trzody chlewnej i dzików.

Charakterystyka i zakres występującego zagrożenia oraz przytoczone sytuacje jednoznacznie wskazują, na skalę realnych niebezpieczeństw, z którymi możemy mieć współczesnego każdej chwili do czynienia. W zakresie profilaktyki podstawowym zadaniem jest kształtowanie świadomości społeczeństwa o potencjalnych zagrożeniach. Szczególne znaczenie będzie ono miało w czasie rozwijania akcji informującej o występującym zagrożeniu i implikacjach w przypadku bagatelizowania zasad bezpieczeństwa.

W konkluzji dotychczasowych rozważań należy jednoznacznie stwierdzić, że znajomość problematyki dotyczącej etiologii przedstawionych zagrożeń oraz zasad i procedur postępowania w wypadku ich zaistnienia, pozwoli - podmiotom uczestniczącym w akcjach ratowniczych - w znaczny sposób zminimalizować ich potencjalne skutki. W sytuacjach szczególnych organy odpowiedzialne za zarządzanie w czasie trwania klęski żywiołowej powinny dysponować najlepszym potencjałem intelektualnym, materialnym i technicznym. Powinny być przede wszystkim wyposażone w odpowiednie instrumenty prawne i organizacyjne, gdyż stanowią podstawę skutecznego reagowania na zagrożenia i stwarzają możliwości dysponowania dostępnymi siłami i środkami.

---

[54] **Stan epidemii** - sytuacja wymagającą podjęcia określonych w ustawie działań w związku z wystąpieniem epidemii w celu zminimalizowania jej skutków. Ustawa o chorobach zakaźnych.

[55] **Stan zagrożenia epidemicznego** - stan wysokiego prawdopodobieństwa powstania epidemii lub zwalczenia choroby zakaźnej wymagający podjęcia określonych działań w celu zapobieżenia epidemii lub zminimalizowaniu jej skutków. Tamże.

ROZDZIAŁ 3.

Likwidacja skutków klęsk żywiołowych w świetle obowiązującego prawa

3.1.System zarządzania kryzysowego w państwie

Jednym z podstawowych warunków zapewnienia bezpieczeństwa państwa jest utrzymanie ciągłości kierowania państwem w różnych stanach zagrożenia, a w szczególności w stanach nadzwyczajnych (klęski żywiołowej).[56]Mogą być one wprowadzone w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeśli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Konstytucja określa zmiany zasad funkcjonowania organów władzy publicznej,[57] bowiem w wypadku wprowadzenia któregokolwiek ze stanów nie ulega zmianie zakres odpowiedzialności tych organów za los i bezpieczeństwo państwa i jego obywateli.

3.1.1. Kryzys a sytuacja kryzysowa

Termin „kryzys" oznacza okres przełomu, punkt zwrotny - moment, w którym rozstrzygany jest dalszy stan rzeczy, czyli trwanie, lub nie, danego podmiotu. Kryzys definiowany jest również jako „załamanie gospodarcze", jeden z trzech okresów funkcjonowania państwa, który następuje z momentem powstania konfliktu społecznego w skali makro i obejmuje kilka jednocześnie lub kolejno następujących po sobie stanów. Kryzys to także zamieszki wewnętrzne, konflikty zbrojne (wewnętrzne) oraz napięcia międzynarodowe z użyciem siły zbrojnej w sposób pośredni lub bezpośredni. Oznacza również zmianę, często decydującą, korzystną lub niekorzystną w trakcie choroby, decydujący moment istnienia, trudną fazę przechodzącą przez grupę społeczną lub załamanie równowagi między wielkościami (wskaźnikami) ekonomicznymi (np. między produkcją a konsumpcją). Istotnym elementem w definiowaniu pojęcia kryzysu jest fakt przełomu i zwrotu (ku dobremu lub złemu) w

[56] Konstytucja RP, art. 228 ust. 1.
[57] Tamże, art. 228 ust. 3.

funkcjonowaniu jakiegoś obiektu (organizacji, instytucji, organu władzy) naszego zainteresowania.[58]

Kryzysy pojawiają się w różnych wariantach oraz formach i to, co dla jednych jest kryzysem dla innych może nim nie być, bowiem na kryzys składają się trzy elementy: presja czasu, ewentualność zasadniczego zagrożenia oraz zaskoczenie. Wzajemne oddziaływanie tych trzech elementów, czasu, zagrożenia i zaskoczenia tworzy definicję kryzysu.

Wszystkie wymienione cechy kryzysu pozwalają stwierdzić, że po to, aby zjawisko było postrzegane jako kryzys musi zaistnieć nagle, realnie i musi być nieakceptowane przez społeczeństwo jako zagrożenie jego interesów i celów.

Istotne znaczenie ma również dostrzeganie bliskości zagrożenia. Jeśli jest ono oddalone w czasie lub w przestrzeni, to może dojść do sytuacji kryzysowej o niższym stopniu oddziaływania. Jeśli natomiast samo zagrożenie jest małe, to mamy do czynienia z kryzysem o niższym stopniu oddziaływania.

Analiza wielu publikacji naukowych wykazuje, że istnieje dosyć istotna różnica między pojęciami „kryzys" i „sytuacja kryzysowa". Jeśli bowiem kryzys jest zerwaniem istniejącego układu (stanu rzeczy, systemu, porządku) prowadzącym do zmiany jego struktury, to zjawisko owego zerwania, trwające w czasie, rozpoczynające się od stanu równowagi poprzez niestabilność do stabilności w nowej sytuacji (jakościowo innej – zazwyczaj) określa się mianem sytuacji kryzysowej.

Przez termin sytuacja kryzysowa będziemy rozumieć zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany układ (system) w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia, dzięki podjętym środkom regulacji (nadzwyczajne działania).[59]

W tym ujęciu kryzys jest jedną z faz sytuacji kryzysowej i oznacza moment niestabilności grożącej katastrofą lub prowadzącej do postępu w strukturze i funkcjach podmiotu kryzysu. Należy mieć na uwadze, że sytuacje kryzysowe (także kryzysy) mogą mieć charakter konfliktowy (np. polityczno - militarny) oraz niekonfliktowy (cywilny, w tym: społeczny, gospodarczy, ekologiczny) i inny.[60] Zarówno jedne jak i drugie mogą występować rozłącznie lub łącznie, z dominacją jednego lub drugiego typu.

---

[58] Por. A. Wiśniewski, Wspomaganie dowodzenia operacjami policyjnymi w sytuacjach kryzysowych, WSPol. Szczytno 2001, s. 4.

[59] Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego, seminarium w AON, Warszawa 1997, s. 3.

[60] Sytuacje kryzysowe można dzielić również, ze względu na źródło i miejsce ich występowania, na zewnętrzne i wewnętrzne. Jedne i drugie mogą zawierać w sobie także zjawiska o charakterze konfliktowym lub niekonfliktowym. Szerzej na ten temat, St. Koziej, Między pokojem a wojną, Polska Zbrojna Nr 33, 22 sierpnia 1997, s. 20.

Sytuacje kryzysowe wymagają podjęcia nadzwyczajnych, ponadnormatywnych kroków zaradczych z wprowadzaniem stanów nadzwyczajnych włącznie. Mają charakter subiektywny, zależny od powagi, z jaką oddziałują na poczucie bezpieczeństwa określonego podmiotu i wymuszają podejmowanie systemowych (interdyscyplinarnych) wieloetapowych działań. W sytuacjach kryzysowych, jak w każdych trudnych sytuacjach, ogromnego znaczenia nabiera sprawne podjęcie działań i posiadanie - wcześniej przyjętych – procedur reagowania, a w tym zarządzania.

Badania naukowe wykazują, że w sytuacji kryzysowej zawsze występuje czynnik zaskoczenia i presji czasu. Istnieje również ograniczony dostęp do informacji wraz ze wzrostem zapotrzebowania na nią zarówno ze strony organów zarządzających, jak i całego społeczeństwa. Zdarzenia rozwijają się lawinowo, zwykle szybciej niż reagowanie na nie. Organ zarządzający traci kontrolę nad sytuacją, co jest naturalnym objawem jego „bezwładności" i obawy o swój „image". Pojawia się konflikt interesów zainteresowanych stron i panika. Decydującego znaczenia nabiera dostosowanie planowanych reguł działania do danej sytuacji, z ograniczeniem kolegialnych, wydłużających reakcję, reguł wypracowania decyzji.

W konkluzji dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że sytuacje kryzysowe i kryzysy, będąc szczególnym przypadkiem zagrożenia, mają swe źródło w zamierzonej lub niezamierzonej działalności człowieka przeciw człowiekowi lub siłom natury oraz w działaniu sił natury. Powodują one znaczne – przekraczające społecznie akceptowalne – straty w ludziach i dobrach materialnych. Oznacza to, że sytuacją kryzysową nie jest ani katastrofa na drodze, ani wybuch instalacji gazowej w budynku, ograniczony pożar, zaspy śnieżne itp. zjawiska dnia codziennego (charakterystyczne dla klimatu, pory roku i postępu cywilizacyjnego zdarzenia). Często jednak zdarzenia te mogą wywołać zakłócenia na poziomie gminy, w lokalnym ruchu drogowym, w funkcjonowaniu transportu lotniczego, morskiego itp. sprawiające wrażenie sytuacji kryzysowej, szczególnie dla społeczności lokalnej. Sytuacja kryzysowa, w odróżnieniu od kryzysu – po to by zaistnieć – nie musi stwarzać istotnego zagrożenia dla życia ludzkiego, lecz stanowi swoiste wyzwanie dla społecznego poczucia normalności, tradycji, wartości i bezpieczeństwa.

3.1.2. Zarządzanie w sytuacji kryzysowej - zarządzanie kryzysowe

Zarządzanie kryzysowe jest procesem realizowanym przez władze publiczne we współdziałaniu z organizacjami, instytucjami oraz ogółem społeczeństwa w celu ograniczenia możliwości zaistnienia kryzysu oraz wyeliminowania lub zmniejszenia jego skutków.

Zarządzać oznacza – rządzić, władać, administrować, kierować, zawiadywać czymś, rozkazywać, polecać.[61] Zarządzanie w prakseologii polega na spowodowaniu funkcjonowania organizacji (osób, instrukcji, rzeczy) podległych zarządzającemu w myśl wytyczonego przez niego celu.[62]

Istotę zarządzania określa prawo do formułowania celu działania, pozyskiwania i dysponowania zasobami ludzkimi i materialnymi, planowanie oraz kontrolowanie realizacji celu. Powyższe cechy wyróżniające zarządzenie spośród innych form kierowania stanowią istotę funkcji zarządzania przypisanej „zarządowi"[63].

Zarządzanie to taki rodzaj kierowania, w którym tytuł do wywierania wpływu na hierarchie i systemy wartości, interesy i dążenia oraz postawy i organizacyjne zachowania kierowanych wynika głównie, choć nie wyłącznie, z władania lub z faktu dysponowania przez kierującego zasobami materialno - energetycznymi lub nominalnymi i informacyjnymi o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania i rozwoju organizacji bądź samego przeświadczenia kierowanych, że kierujący ma możliwość pozyskiwania tych zasobów."[64]

Badając istotę zarządzania stwierdzamy, że jest ono szczególnym przypadkiem szerszego zjawiska zwanego kierowaniem. Często, pojęć „zarządzanie" i „kierowanie" używa się zamiennie, co nie jest błędem do czasu, dopóki nie rozstrzygamy o istocie procesu zarządzania w interesującej nas materii.

Kierowanie oznacza bowiem oddziaływanie na organizację z wykorzystaniem ustalonych reguł (procedur) na jej człony (elementy), także dla osiągnięcia zamierzonego celu z tym, że może ono przyjmować formę: administrowania (źródłem władzy - prawa do oddziaływania na organizację są formalne kompetencje kierującego nabyte wraz z wyborem, wyznaczeniem lub mianowaniem do roli administratora); zarządzania (źródłem władzy jest prawo do dysponowania zasobami warunkującymi funkcjonowanie organizacji, a szczególnie zasobami o szczególnym

---

[61] Podręczny słownik języka polskiego, Wiedza Powszechna, Warszawa 1957, s.456
[62] Por. Encyklopedia Powszechna, PWN, wyd. trzecie, t.4, Warszawa 1987, s.837
[63] J. Zieleniewski, Organizacja i zarządzanie, s.477
[64] L. Krzyżanowski, Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu, PWN, Warszawa 1994, s.207

znaczeniu dla funkcjonowania organizacji i losu jej elementów); przywództwa (źródłem władzy kierowniczej jest autorytet moralny i intelektualny organu kierowniczego).[65]

Poszczególne formy kierowania uzupełniają się szczególnie, gdy kierujący, oprócz kompetencji formalnych, dysponuje cechami lidera. Kluczowym atutem zarządzającego jest dysponowanie zasobami, do których zalicza się zarówno kapitał trwały oraz szanse na jego odnawianie i modernizowanie przez dostęp do nowych technologii, jak i kapitał obrotowy w postaci zasobów surowcowych, w formie gotówki, depozytów bankowych akcji, obligacji i innych tego typu dóbr (walorów) nominalnych, a także dostęp do nośników energii, rezerw siły roboczej i środowisk twórczych kreujących postęp naukowo - techniczny"[66].

Istotę funkcji organu zarządzającego wyznacza prawo do formułowania celów, planowanie, pozyskiwanie i rozdysponowanie zasobów oraz prawo do kontrolowania[67].

Podstawowym atrybutem zarządzania jest władza. „Władza polega na tym, że jedna osoba lub grupa jest w stanie zmienić postępowanie innej osoby czy grupy. Odbywa się to poprzez zachęcanie, przymus lub namawianie. Strona, która to czyni, musi rozporządzać zasobami gospodarczymi, militarnymi, instytucjonalnymi, demograficznymi, politycznymi, technicznymi, społecznymi itd."[68]

Badania funkcji zarządzania umożliwiają sformułowanie wniosku, że nie stanowią one odrębnych zagadnień, lecz wzajemnie się łączą i uzupełniają. Jednocześnie domyślamy się, że działania służące spełnianiu tychże funkcji realizowane będą przez różne człony (elementy) organu zarządzającego lub nawet przez inne i odrębne organy, a więc będą spełniane przez różne podmioty wyspecjalizowane w wykonywaniu poszczególnych zadań (w działaniu).

Zarządzanie jest ciągłym procesem decydowania, które składa się z trzech faz: pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji informacji.[69]Te trzy fazy procesu wyznaczają trzech jego komponentów - „aktorów": organ zbierania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji informacji, organ oceny informacji i przygotowania warunków decyzji, oraz organ decydujący (dokonujący aktu wyboru, często przetwarzania któregoś z wariantów decyzji). Zatem, organ zarządzający – to, w rzeczywistości, uporządkowany wg spełnianych ról układ trzech elementów (lub ich modyfikacja), z których jeden pełni role członu informacyjnego, drugi – analityczno-koncepcyjnego (sztabowego), a trzeci – członu decyzyjnego (kierowniczego).

---

[65] W sytuacjach kryzysowych rola przywództwa opartego na profesjonalizmie i umiejętnościach menedżerskich nabiera coraz większego znaczenia szczególnie, gdy konieczna jest zdolność abstrakcyjnego i nowatorskiego ujęcia trudno rozwiązywalnego problemu

[66] L. Krzyżanowski, Podstawy nauk..., s. 208.

[67] J. Zieleniewski, Organizacja..., s. 477.

[68] S.P. Huntington, Zderzenie cywilizacji, Wyd. Lit. MUZA S.A...,. s.110.

[69] P. Sienkiewicz, Teoria efektywności systemów kierowania, tom 2, Problemy efektywności działania, rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1997, s. 24-26; L. Krzyżanowski, Podstawy..., s.194-195.

W kontekście prowadzonych rozważań należy stwierdzić, że wszystkie organy zarządzające w państwie od szczebla centralnego począwszy, na szczeblu gminy kończąc, stanowią aparat zarządzający. Jeśli zaś uwzględnimy reguły i obyczaje społeczne wiążące aparat zarządzający i zachodzące między nimi stosunki, będziemy mieli do czynienia z systemem zarządzania państwem. Jeśli natomiast owo zarządzanie państwem postrzegamy w kontekście występowania zagrożeń, mamy do czynienia z zarządzaniem kryzysowym.

3.2. Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce

System zarządzania państwem stanowi zbiór elementów, wyróżnionych ze względu na zachodzące między nimi stosunki (relacje), wyrażające jakieś uporządkowanie. Kierując się wskazówką, iż „na dowolnym przedmiocie złożonym z elementów możemy opisywać różne systemy w zależności od zadanych relacji porządkujących[70] możemy też przyjąć, że system zarządzania kryzysowego (SZK) stanowi zbiór elementów wyróżnionych ze względu na zachodzące między nimi stosunki (relacje) wyrażające jakieś uporządkowanie. Tak rozumiany SZK nie oznacza jeszcze, że jest to zupełnie inny układ elementów niż ten w systemie zarządzania państwem. Oznacza jednak, że jest to zbiór, w którym zachodzą wzajemne relacje (stosunki), powodowane sytuacją kryzysową oraz istnieją reguły porządkujące ów zbiór w czasie kryzysu.

W systemie zarządzania kryzysowego występują trzy poziomy kierowania państwem: nadrzędny, centralny i terytorialny - roboczy. Na każdym poziomie występują odpowiednie człony: informacyjny, sztabowy oraz decyzyjny.

Poziom nadrzędny, będący jakby ponad sferą centralną i roboczą, dysponuje formalną władzą, dzięki czemu może przejmować te obszary poszczególnych funkcji, które przesądzają o realizacji celów narodowych; określają misje, cele i konstrukcje systemu reagowania kryzysowego wraz ze znaczną częścią sfery budżetowej, czyli środków finansowych na te cele. Poziom centralny, to poziom realizacji (organizacji) poprzez koordynację, tworzenie planów centralnych, przy wykorzystaniu instrumentów koordynacji oraz negocjacji. Natomiast poziom roboczy przejmuje funkcje realizacyjne, tworząc plany terytorialne, usprawniając plany centralne, a środek osiągania celu, obok formalnie nadanego prawa przymusu, coraz częściej stanowi namawianie, zachęcanie i instruowanie.

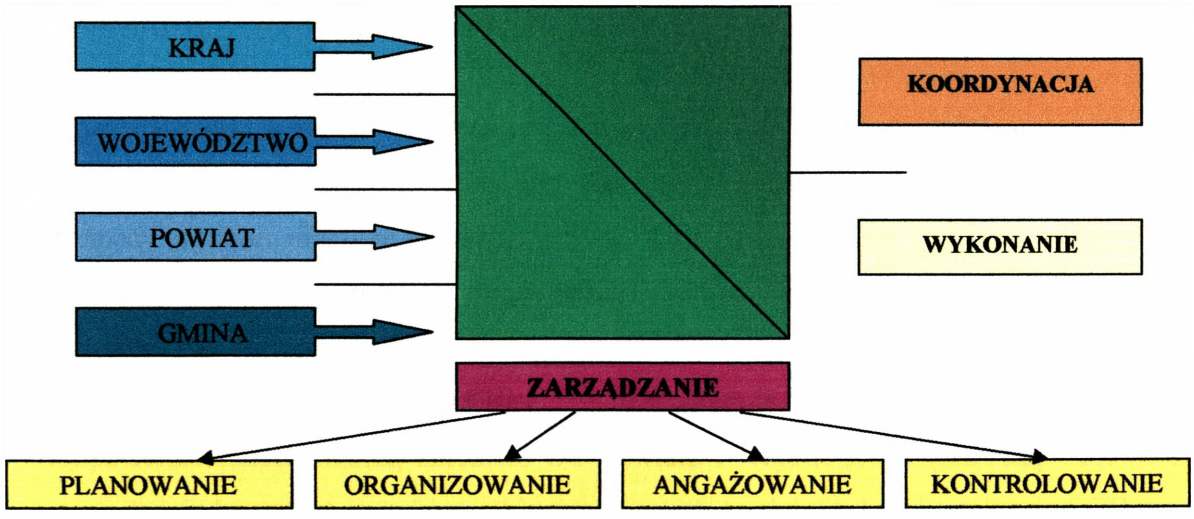
---

[70] L. Krzyżanowski, Podstawy..., s.129.

Zarządzanie w sytuacji kryzysowej to systemowe i interdyscyplinarne działania podejmowane przez władze publiczne, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami o różnym statusie prawnym, w celu zapanowania nad sytuacją trudną i kształtowaniu jej przebiegu w taki sposób, aby zapewnić szeroko pojęte bezpieczeństwo.

System zarządzania kryzysowego w naszym państwie jest tworzony przez władze wszystkich szczebli, instytucje sektora publicznego i prywatnego oraz wszystkich obywateli.[71] System ten uwzględnia potrzeby państwa, a jednocześnie potrzeby w zakresie zintegrowanej struktury i kompatybilność z odpowiednimi standardami obowiązującymi w NATO.

Zarządzanie kryzysowe obejmujące planowanie, organizowanie, angażowanie i kontrolowanie wszystkich elementów i podmiotów, związane jest zarówno z wykonywaniem pewnych działań jak i ich koordynacją. W przyjętej w naszym państwie regule zarządzenia kryzysowego założono, że im wyższy szczebel zarządzania tym mniej wykonawstwa a więcej koordynacji działań (rysunek 4).



Rysunek 4. Reguła zarządzania kryzysowego
Źródło: Opracowanie własne.

Polski system zarządzania kryzysowego promuje przygotowanie i realizację przedsięwzięć ochronno - ratowniczych czasu pokoju. Zakłada on, że dokładnie takie same będą formy i sposoby działania podczas ratowania ludzi i mienia w każdym z rodzajów zagrożeń, z tą różnicą, że w czasie wojny skala potrzeb ochronno – ratowniczych będzie zdecydowanie większa.[72]

[71] S. Augustyn, Koncepcja nowoczesnego systemu zarządzania kryzysowego, Przegląd Obrony Cywilnej 11/1997, s. 4.
[72] Z.C. Michalski, Siły wykonawcze systemu ochrony ludności, Przegląd Pożarniczy 4/2000, s. 31.

Trzonem systemu są jednostki Państwowej Straży Pożarnej (organizatorzy Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego), pogotowia ratunkowego, policji i służb komunalnych, uzupełniane w razie potrzeby przez wydzielone formacje OC oraz żołnierzy z jednostek Obrony Terytorialnej. Ratownicy – ochotnicy (PCK, GOPR, TOPR, WOPR i inne) mają za zadanie wspomagać siły profesjonalne w razie narastania kryzysu na obszarze poszczególnych szczebli podziału administracyjnego kraju.[73]

System zarządzania kryzysowego w naszym kraju, oparty jest na czterech fundamentalnych zasadach:

- **powszechności**, dzięki której każdemu obywatelowi odpowiedni organ administracji publicznej może przydzielić obowiązek świadczenia osobistego lub rzeczowego, stosownie do jego możliwości;[74]
- **prymatu układu terytorialnego nad resortowym**, co oznacza większe kompetencje organów terytorialnych administracji publicznej w zarządzaniu kryzysowym nad centralnym, których rola ograniczona została do koordynacji, wsparcia i działalności eksperckiej (doradczej);[75]
- **adekwatności**, a zatem reagowanie (w pierwszej kolejności) na najniższym poziomie terytorialnym, przy obowiązkowej gotowości organów wyższego szczebla do udzielania pomocy organom niższego szczebla;
- **przypisania kompetencji i odpowiedzialności** za działanie systemu ratownictwa organom administracji ogólnej na każdym szczeblu organizacji terytorialnej państwa; w przypadku kryzysu jednoosobowe i bezpośrednie kierownictwo oraz osobistą odpowiedzialność ponoszą szefowie OC powiatu i województwa (starosta, wojewoda); zarządzanie kryzysem jest zhierarchizowane; w zależności od skali kryzysu szef OC może przejąć zarządzanie od szefa OC niższego szczebla lub podporządkować się szefowi OC wyższego szczebla; w wypadku zwykłych zdarzeń nie posiadających znamion kryzysu, wójt, starosta lub wojewoda wykonywać będą ogólny nadzór i zwierzchnictwo nad poszczególnymi służbami.[76]

Kompleksowe zarządzanie kryzysowe realizowane jest w dwóch zasadniczych, równoległych obszarach, tj. obszarze ratownictwa i obszarze decyzyjno – nadzorczym. Obszar

[73] Rozporządzenie MSWiA z 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego(Dz. U. Nr 111, poz. 1311. z póź. zm.).
[74] Szerzej na ten temat; red. R. Jakubczak, Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa RP. Warszawa 2003, s. 394.
[75] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91 poz. 578).
[76] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (tekst jednolity 2001 r. Dz. U Nr 142 poz. 1591 z póź. zm.); Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (tekst jednolity 2001 r. Dz. U. Nr 142 poz. 1590 z póź. zm.).

legislacyjny realizowany jest przez parlament, prezydenta, rząd oraz lokalnie przez samorządy terytorialne.

Obszar ratownictwa to dwa bardzo ściśle powiązane ze sobą ośrodki. Wykonawczy - (jednostki systemu ochrony ludności poszczególnych szczebli przeznaczone do bezpośredniego działania w akcjach ratunkowych. Integrujący - wszystkie służby i koordynujący działania ratownicze (Centra ratownictwa zwane też Centrami Zarządzania Kryzysowego).

Centra Zarządzania Kryzysowego funkcjonują w dwóch stanach. Zwyczajnym – polegającym na permanentnym, całodobowym czuwaniu i zarządzaniu lokalnymi zagrożeniami oraz zarządzania kryzysowego – wymagającym podjęcia działań strategicznych, współpracy z innymi centrami (np. z kilkoma gminami na granicy sąsiednich powiatów), bądź włączenia szczebla wyższego.

W konkluzji dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że dla skutecznego zarządzania w sytuacjach kryzysowych należy doskonalić poszczególne szczeble zarządzania kryzysowego[77], uwzględniając rodzaje zagrożeń ich skalę i charakter skutków oraz wielkość sił i środków niezbędnych do ich likwidacji, a także zasady jego funkcjonowania. W procesie decyzyjnym zasadniczą rolę powinny odgrywać ośrodki zarządzania kryzysowego tworzące spójny system koordynacji i zarządzania, dający możliwość skutecznego reagowania na wszelkie zagrożenia. Budowa systemu koordynacji i zarządzania, służyć powinna sprawnemu przechodzeniu jednostek organizacyjnych odpowiednich służb ratowniczych i porządkowo – ochronnych na poszczególnych szczeblach do działania w czasie zagrożenia oraz jego likwidacji, a także zapewnić kompleksowość i spójność w usuwaniu wielu wzajemnie uzależnionych ze sobą zagrożeń.

3.2.1. Struktury zarządzania kryzysowego w Polsce

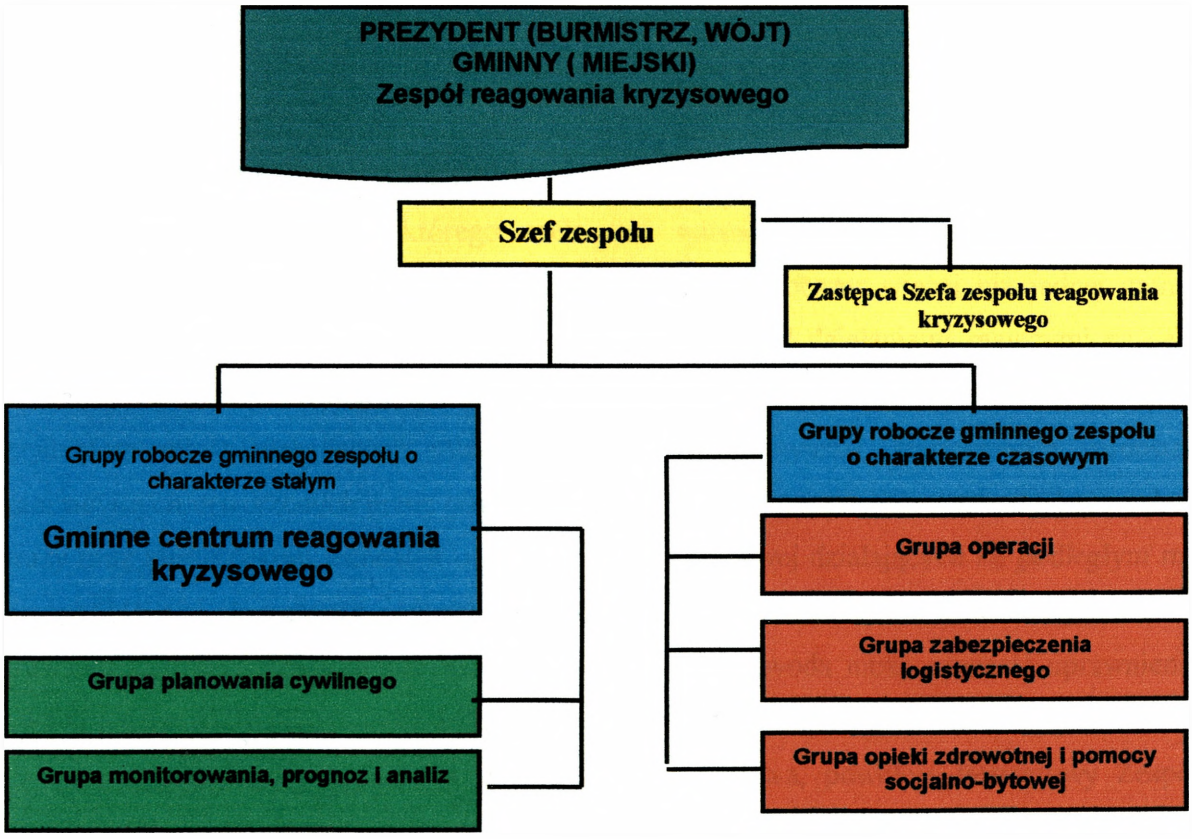
Każda klęska, katastrofa lub stan zagrożenia stanowiący powszechne niebezpieczeństwo dezorganizuje normalne życie powoduje załamanie lub przeciążenie administracji i infrastruktury państwa lub jego części. Uznanie katastrofy lub zagrożenia za osiągnięcie

---

[77] **lokalny** (gminne i powiatowe), w których zarządzanie kryzysem i ponoszenie odpowiedzialności spoczywa na wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta lub staroście (jako szefie OC),
regionalny, w których zarządzanie kryzysem i ponoszenie odpowiedzialności spoczywa na wojewodzie,
krajowy, w których zarządzanie kryzysem spoczywa na władzach centralnych i najczęściej wiąże się z wprowadzeniem jednego z ustawowych stanów nadzwyczajnych: klęski żywiołowej, wyjątkowego lub wojennego (zgodnie z Konstytucją RP art. 228, 229, 230 i 232),

poziomu sytuacji kryzysowej następuje w procesie decyzyjnym na poziomie lokalnym (powiat, gmina) regionalnym (województwo) oraz centralnym (krajowym) i jest związane z szybkością oraz możliwością użycia wszystkich dostępnych na danym poziomie sił i środków do likwidacji i ograniczenia skutków. [78]

Wyniki przeprowadzonych badań wyraźnie wskazują, że zdecydowana większość zdarzeń o znamionach klęski żywiołowej (wypadków, awarii, katastrof) ma miejsce na poziomie lokalnym (gminnym), dlatego przede wszystkim ten poziom musi być solidnie przygotowany do reagowania na wszelkie zagrożenia.[79] Za przygotowanie i prowadzenie działań na tym poziomie odpowiedzialny jest wójt (burmistrz, prezydent), który powołuje Gminny Zespół Reagowania Kryzysowego (rysunek 5).[80]



Rysunek 5. Struktura gminnego zespołu reagowania kryzysowego
Źródło: Opracowanie własne

[78] A. Powidzki, Wybrane aspekty zarządzania kryzysowego województwie i powiecie, POC 4/2000..., s. 20.
[79] J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych, Samorząd terytorialny 5/2000, s. 8.
[80] Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62. poz. 558).

Zespół składa się z szefa, zastępcy oraz grup roboczych o charakterze stałym i czasowym[81]. Szef gminnego zespołu jest wyznaczany przez wójta, spośród osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub w jednostkach pomocniczych, a także spośród funkcjonariuszy pożarnictwa, wyznaczonych do wykonywania zadań poza jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej. Osoba ta powinna posiadać odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie merytoryczne niezbędne do pełnienia tej funkcji.[82] Grupy robocze o charakterze stałym stanowią zarazem gminne centrum reagowania, które jest komórką organizacyjną urzędu gminy.

Wspomniane grupy robocze tworzy się spośród osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych. W skład grup roboczych, w zależności od zaistniałej sytuacji, mogą wchodzić również specjaliści, eksperci, osoby zaufania społecznego, a także przedstawiciele organów administracji publicznej lub formacji ratowniczych.[83]

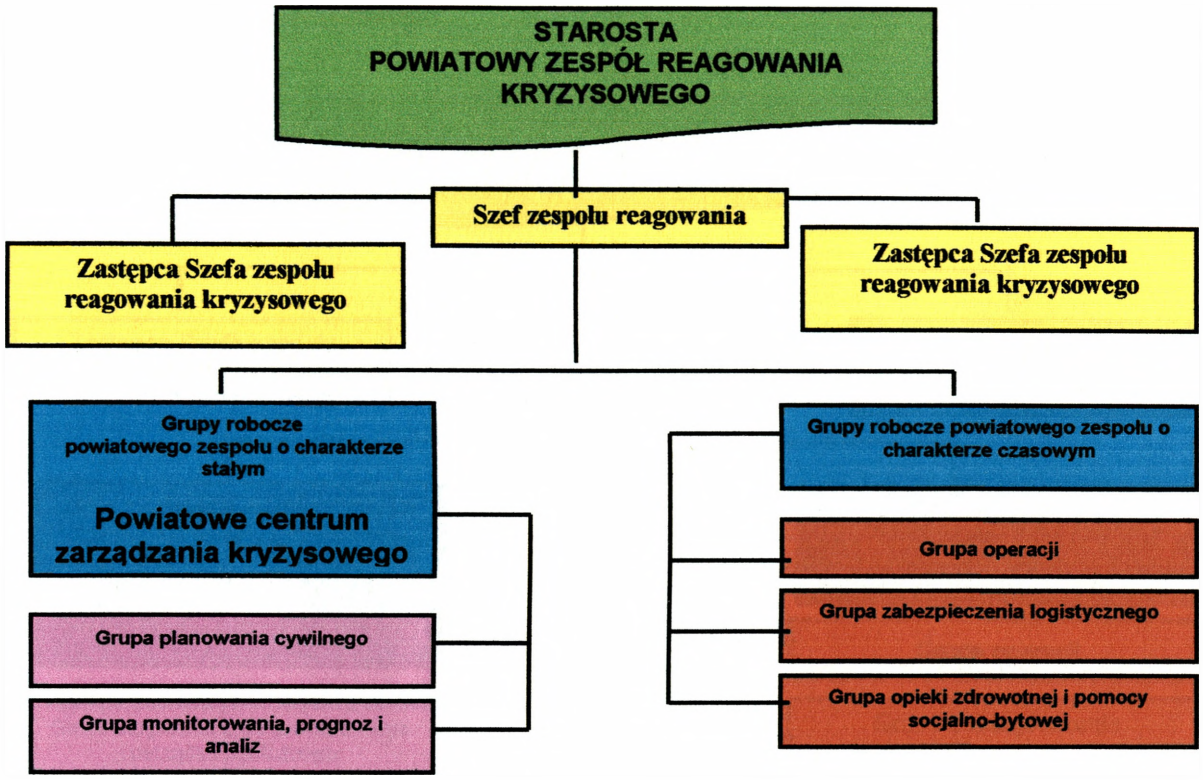
Badania wykazują, że głównym elementem systemu ochrony ludności w województwie jest powiat samorządowy, na którego czele stoi starosta, dysponujący własnymi siłami ratowniczymi,. W sytuacji, gdy klęska żywiołowa obejmuje obszar więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, przejmuje on kierownictwo nad działaniami mającymi na celu likwidację zagrożenia. Wydaje w tym zakresie wiążące polecenia wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, a także kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na podległym mu obszarze.[84] W określonych przypadkach, starosta podlega wojewodzie, a w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami, wojewoda może zawiesić uprawnienia starosty i wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.[85]

Starosta realizując zadania w zakresie bezpieczeństwa, powołuje Powiatowy Zespół Reagowania Kryzysowego, który zajmuje istotne miejsce w systemie zarządzania kryzysowego (rysunek 6). Zespół składa się z szefa, dwóch zastępców oraz grup roboczych o charakterze stałym i czasowym.

---

[81] Grupy robocze o charakterze stałym funkcjonują w trybie ciągłym – etatowym. Natomiast grupy robocze o charakterze czasowym powoływane są tylko w wypadku zaistnienia zdarzeń o znamionach klęski żywiołowej.
[82] Z badań wynika, że osoby te legitymują się wykształceniem specjalistycznym w zakresie ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, inżynierii bezpieczeństwa cywilnego lub zarządzania kryzysowego,
[83] J. Szafrański, K. Rudzki, Zarządzanie kryzysowe wstanie klęski żywiołowej cz. II – Struktura zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej, Policja 4/ 20003, s. 36.
[84] Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej.
[85] Tamże.

Szef[86] zespołu wyznaczany jest spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.[87]



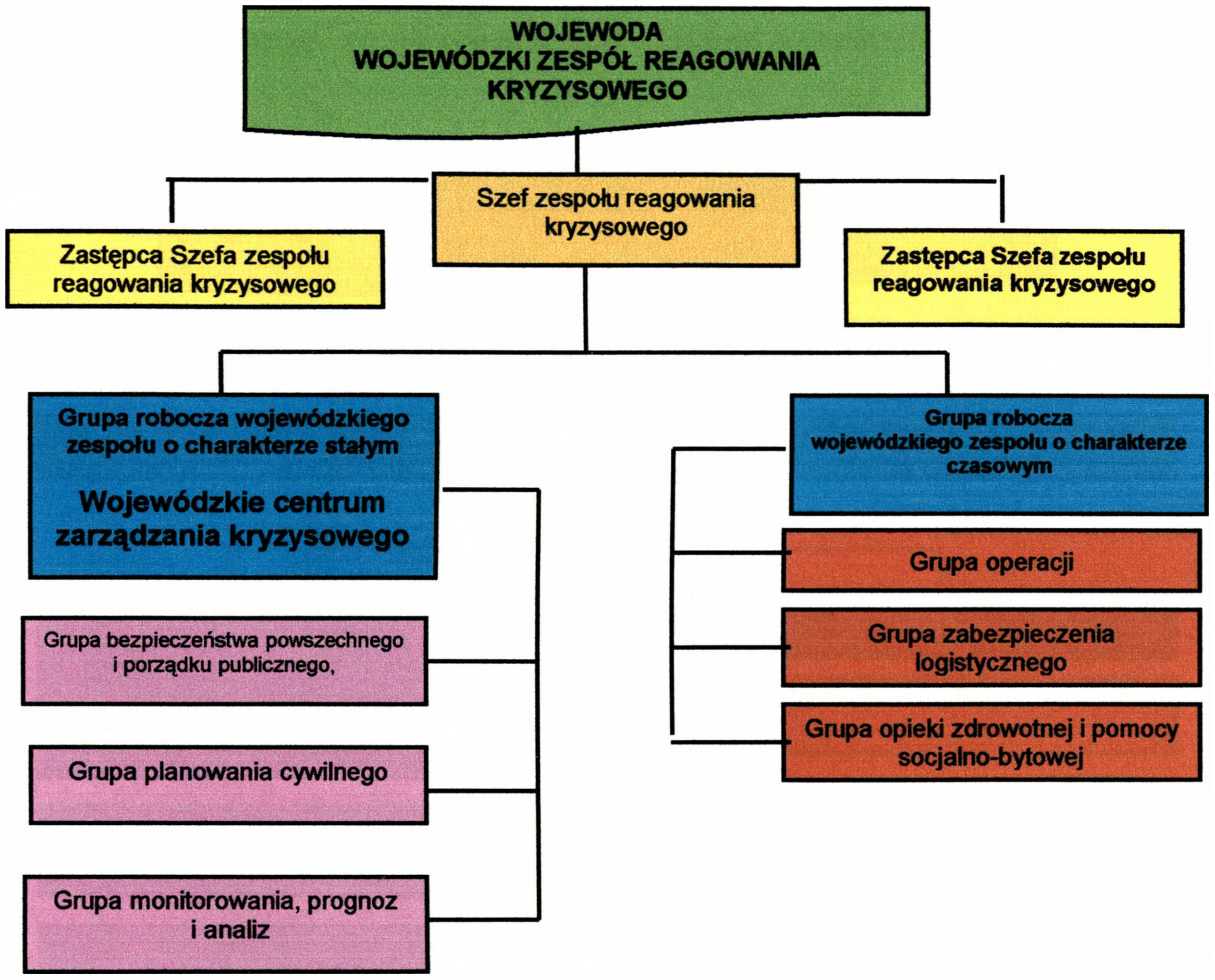
Rysunek 6. Struktura powiatowego zespołu reagowania kryzysowego
Źródło: Opracowanie własne

Zarządzanie kryzysowe na obszarze województwa organizuje wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów. On też powołuje Wojewódzki Zespół Reagowania Kryzysowego, składający się z szefa, zastępców[88] oraz grup roboczych o charakterze stałym i czasowym (rysunek 7). Na szefa[89] wojewódzkiego zespołu i jego zastępców wyznacza się osobę spośród działających pod zwierzchnictwem wojewody kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży bądź ich zastępców oraz innych osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, a także pracowników urzędu

[86] Jak wykazują badania na szefów zespołów reagowania kryzysowego na szczeblu powiatowym wyznaczani są wicestarostowie.
[87] Szef zespołu musi legitymować wykształceniem specjalistycznym w zakresie ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, inżynierii bezpieczeństwa cywilnego lub zarządzania kryzysowego.
[88] Badania wykazują, że w Wojewódzkich Zespołach Reagowania Kryzysowego funkcjonuje trzech zastępców.
[89] Szefami zespołów reagowania kryzysowego na szczeblu wojewódzkim z reguły są wicewojewodowie. Nie zawsze jednak osoby zajmujące te stanowiska spełniają warunki zawarte w Rozporządzeniu odnoszące się do kwalifikacji.

wojewódzkiego, posiadających wykształcenie specjalistyczne w zakresie ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, inżynierii bezpieczeństwa cywilnego lub zarządzania kryzysowego.

Grupy robocze o charakterze stałym i czasowym stanowią jednocześnie Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego.



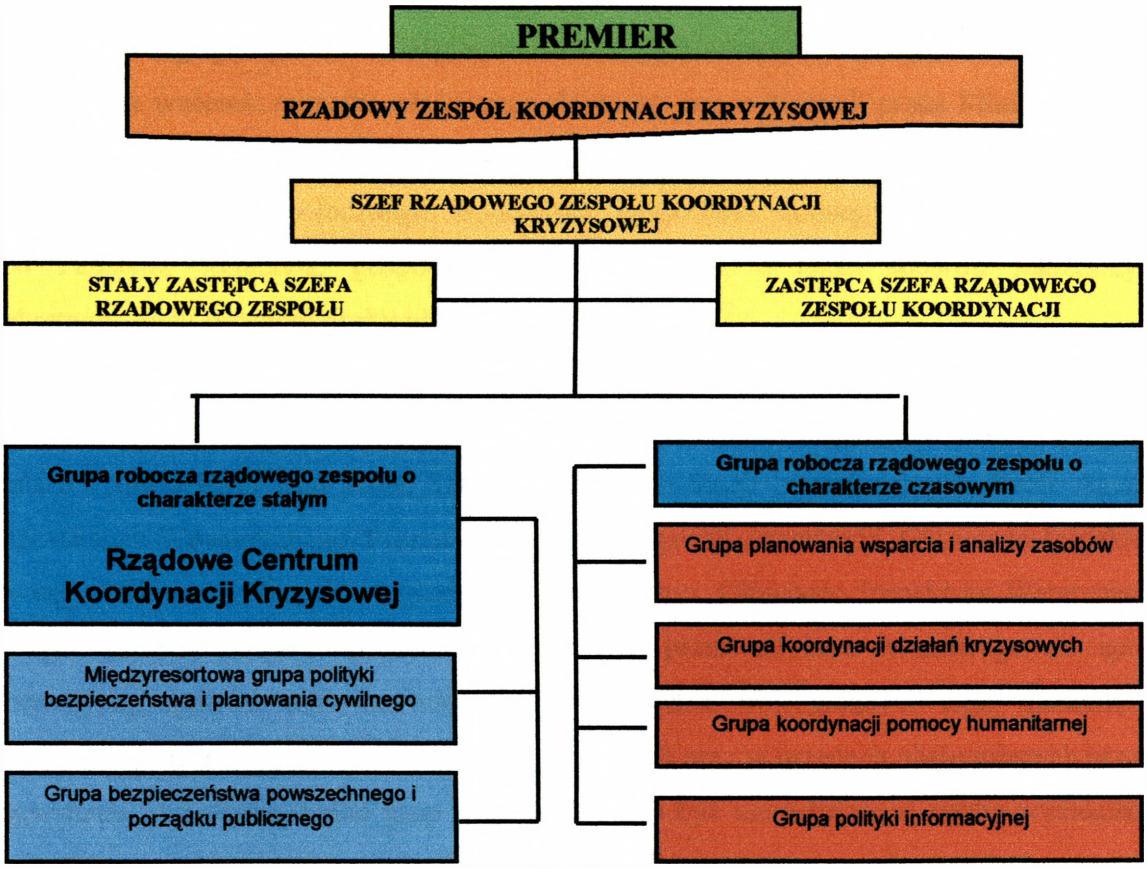
Rysunek 7. Struktura wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego
Źródło: Opracowanie własne

Grupy robocze o charakterze stałym i czasowym tworzy się spośród osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz spośród przedstawicieli samorządu województwa oraz pracowników urzędu wojewódzkiego. W ich skład mogą wchodzić również specjaliści, eksperci, osoby zaufania społecznego, a także przedstawiciele organów administracji publicznej lub społecznych formacji ratowniczych.

Grupę roboczą bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, tworzy się spośród: członków zarządu województwa, wyznaczonych przez marszałka województwa na wniosek wojewody, kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, organów

administracji niezespolonej w województwie oraz kierowników komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego i urzędu marszałkowskiego.

W wypadku sytuacji kryzysowej o zasięgu krajowym, główną odpowiedzialność za zarządzanie na szczeblu rządowym ponosi Premier. Tworząc najwyższy szczebel zarządzania kryzysowego w państwie - Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej, który składa się z szefa, dwóch zastępców (stałego i czasowego oraz grup roboczych o charakterze stałym i czasowym (rysunek 8). [90]



Rysunek 8. Struktura rządowego zespołu koordynacji kryzysowej
Źródło: Opracowanie własne

Grupami roboczymi rządowego zespołu o charakterze stałym są: międzyresortowa grupa polityki bezpieczeństwa i planowania cywilnego, grupa bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego oraz grupa monitorowania, prognoz i analiz, która stanowi Rządowe Centrum Koordynacji Kryzysowej, składające się z komórek organizacyjnych urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw wewnętrznych, uzupełniane na czas trwania stanu nadzwyczajnego o grupy robocze o charakterze czasowym.

[90] J. Szafrański, K. Rudzki, Zarządzanie kryzysowe w stanie..., s. 38.

Natomiast grupami roboczymi rządowego zespołu o charakterze czasowym są: grupa planowania wsparcia i analizy zasobów, grupa koordynacji działań kryzysowych, grupa koordynacji pomocy humanitarnej oraz grupa polityki informacyjnej.

Rządowy zespół koordynacji kryzysowej powołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Wyznacza on szefa zespołu spośród sekretarzy i podsekretarzy stanu z obsługujących jego urząd oraz stałego zastępcę spośród podporządkowanych mu centralnych organów administracji rządowej, wykonujących zadania w dziedzinie zapobiegania klęskom żywiołowym i usuwania ich skutków.

W skład grupy polityki bezpieczeństwa i planowania cywilnego, wchodzą osoby wyznaczone na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych przez Ministra Obrony Narodowej oraz ministrów właściwych do spraw: zagranicznych, administracji publicznej, zdrowia, zabezpieczenia społecznego, środowiska, gospodarki wodnej, finansów publicznych, Skarbu Państwa, rolnictwa, gospodarki oraz transportu, a także spośród sekretarzy i podsekretarzy stanu urzędów obsługujących tych ministrów. [91]

W składzie grupy bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego występują osoby wyznaczone na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szefa Wojskowych Służb Informacyjnych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Głównego Inspektora Weterynarii i Głównego Geodetę Kraju oraz osoby wyznaczone przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, spośród osób zatrudnionych w urzędzie obsługującym tego ministra, w jednostkach organizacyjnych przez niego nadzorowanych oraz w urzędach obsługujących organy podległe temu ministrowi. Skład grup roboczych może być uzupełniony o osoby wyznaczone przez innych ministrów, a także specjalistów i ekspertów.

Czasowego zastępcę szefa rządowego zespołu oraz skład grup roboczych o charakterze czasowym, wyznacza właściwy minister, wymieniony w art. 8 pkt 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej[92], spośród osób zatrudnionych w urzędzie obsługującym tego ministra, w jednostkach organizacyjnych przez niego nadzorowanych oraz w urzędach obsługujących organy podległe temu ministrowi.

---

[91] Por. M. Mazur, Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych, Katowice 2003, s. 87-91.

[92] Minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania, którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości, co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów - minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa, Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

Skład wszystkich grup roboczych może być uzupełniony o osoby wyznaczone przez innych ministrów, a także specjalistów, ekspertów i osoby zaufania społecznego.

Wszystkie zespoły działają na podstawie planów pracy zatwierdzonych odpowiednio przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, wojewodę i ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Do zakresu działania Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej (RZKK) należy w szczególności bieżąca analiza występujących i potencjalnych zagrożeń oraz opracowanie procedur postępowania w przypadku wystąpienia bezpośrednich zagrożeń. Ponadto zespół ten zapewnia koordynację działań i współpracę organów administracji rządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniom, w tym krajowym i międzynarodowym. Nadzoruje szacowanie strat i szkód powstałych wskutek sytuacji kryzysowej oraz kosztów przeprowadzanych działań ratowniczych. W kompetencji RZKK leży opiniowanie aktów prawnych dotyczących zarządzania w sytuacjach kryzysowych, inicjowanie prac nad takimi projektami oraz przedstawianie prezesowi Rady Ministrów wniosków w sprawie zwołania Sztabu Kryzysowego Rady Ministrów.

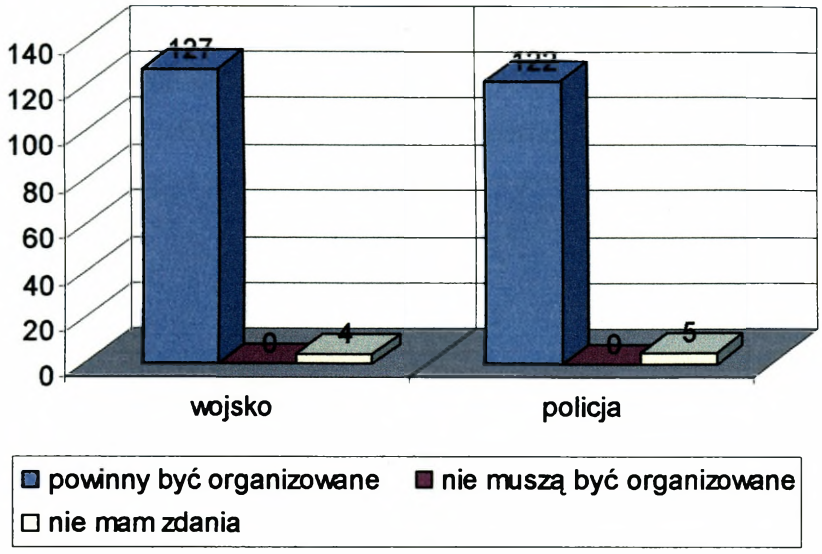
Szefowie zespołów na wszystkich szczeblach kierują pracami tych zespołów, a ich kompetencje pozwalają im powoływać zespoły robocze do określonych spraw i zlecać opracowanie opinii, ekspertyz i projektów dokumentów niezbędnych do realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania klęskom żywiołowym oraz likwidacji ich skutków.

Do podstawowych zadań szefów zespołów należy również przygotowanie rocznego planu pracy zespołu, a także opracowanie regulaminu bieżących prac zespołu oraz działań w sytuacjach zagrożeń noszących znamiona klęski żywiołowej.[93] Odpowiadają również za organizowanie szkoleń i ćwiczeń, które powinny odbywać się cyklicznie, zgodnie z opracowanym harmonogramem działania jednostki administracyjnej danego szczebla. Programy szkoleń i plany ćwiczeń opracowują szefowie zespołów, w oparciu o analizę stanu zagrożenia na podległym terenie.

Przeprowadzone badania potwierdzają wcześniej prezentowane poglądy dotyczące konieczności organizowania wspólnych ćwiczeń wszystkich podmiotów systemu zarządzania kryzysowego, gdyż są one warunkiem *sine qua non*, dla osiągnięcia skuteczności przyszłych działań (wykres 3). Ponadto zdaniem respondentów, dają możliwości sprawdzenia funkcjonowania podsystemu dowodzenia, łączności, obiegu informacji i alarmowania, a także

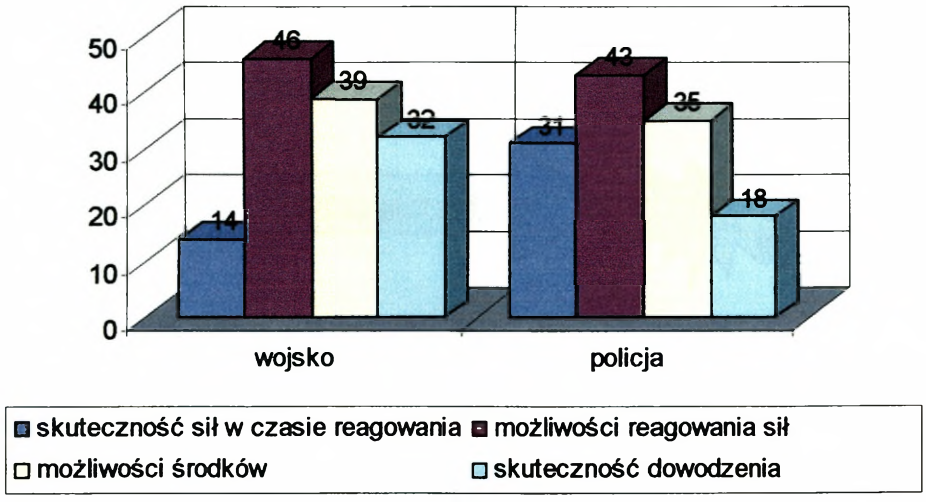
[93] Rozporządzenie Rady Ministrów z 03 grudnia 2002 roku w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i funkcjonowania tych zespołów (Dz. U. Nr 215, poz. 1818).

sprawności i przydatności posiadanych środków. W opinii ekspertów, główną przeszkodę organizowania wspólnych ćwiczeń stanowi brak zasobów finansowych lub ich ograniczenia.



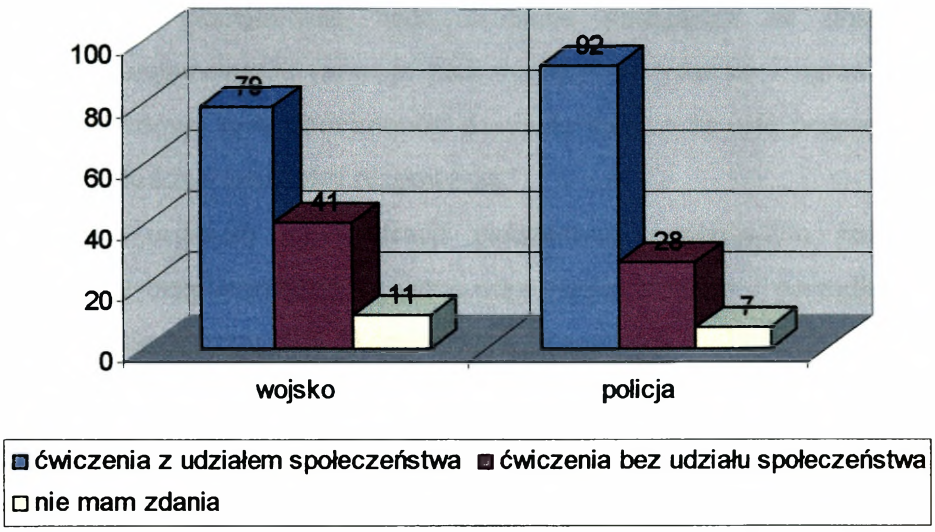
Wykres 3. Opinia respondentów dotycząca konieczności organizowania wspólnych ćwiczeń i treningów, podmiotów przewidzianych do likwidacji skutków klęsk żywiołowych
Źródło: Badania własne

W opinii badanych, głównym celem ćwiczeń, winno być sprawdzenie możliwości sił i środków przewidzianych do działań (wykres 4). Respondenci wskazywali również na potrzebę cyklicznego sprawdzania skuteczności dowodzenia działaniami, a w szczególności w przypadku przeprowadzenia zmian organizacyjnych lub strukturalnych podmiotów systemu zarządzania kryzysowego.



Wykres 4. Cele organizowanych ćwiczeń w opinii respondentów
Źródło: Badania własne

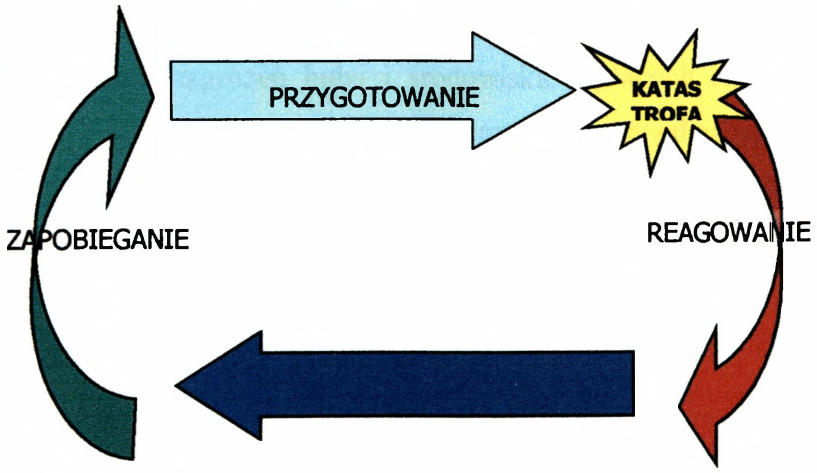
Przeprowadzone badania wykazały również, że organizatorzy ćwiczeń powinni starannie je przygotować, włączając również społeczeństwo (wykres 5). W opinii respondentów udział społeczeństwa sprawia, że prowadzone ćwiczenia zbliżone są do rzeczywistości, a ponadto są istotnym elementem przygotowania ludności, wyczulenia na możliwość zaistnienia zagrożenia oraz wyuczenia pewnych odruchów i zachowań w prowadzonych działaniach ratowniczych.



Wykres 5. Opinia respondentów dotycząca organizowania ćwiczeń z udziałem społeczeństwa
Źródło: Badania własne

Zgodnie z maksymą: „Myśl globalnie, działaj lokalnie", każda społeczność lokalna powinna, w sposób ciągły, opracowywać i wdrażać programy zapobiegawcze minimalizujące nie tylko skutki, ale i przyczyny tych niekorzystnych, globalnych zjawisk cywilizacyjnych.

W celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia zespoły pracują w kilku fazach: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy (rysunek 9).



Rysunek 9. Fazy zarządzania kryzysowego
Źródło: Opracowanie własne

W fazie zapobiegania podejmują działania, które redukują lub eliminują prawdopodobieństwo wystąpienia klęski żywiołowej albo w znacznym stopniu ograniczają jego skutki. W fazie przygotowania zespoły realizują działania planistyczne dotyczące sposobów reagowania na czas wystąpienia stanu klęski żywiołowej, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania. W fazie reagowania zespoły podejmować będą działania polegające na dostarczeniu pomocy poszkodowanym, zahamowaniu rozwoju niekorzystnych wydarzeń i ograniczania zniszczeń i strat. W fazie odbudowy będą podejmować działania mające na celu przywrócenie sprawności infrastruktury i odbudowy zdolności reagowania.

Naczelnym organem administracji państwowej realizującym politykę państwa w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Realizując politykę państwa i podstawowe funkcje w tym zakresie, jest organem wiodącym oraz głównym organizatorem i koordynatorem wobec innych organów naczelnych, centralnych a także terenowych.[94]

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzi nadzór nad działalnością Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, a więc formacjami, które są powołane przede wszystkim do bezpośredniego wypełniania zadań ochraniających bezpieczeństwo wewnętrzne państwa.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wykonuje nadzór nad działalnością wojewodów oraz koordynuje działalność i funkcjonowanie terenowych organów rządowej administracji ogólnej zapewniając ich współdziałanie z administracją samorządową. Ponadto realizuje zadania w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej.[95] Swoje zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa realizuje przy pomocy zespołu reagowania kryzysowego.

Zadaniem tego zespołu jest stworzenie warunków koordynacji działań zmierzających do zapobiegania i likwidacji zagrożeń ludzi i środowiska, będących następstwem działania sił przyrody, wypadków i katastrof spowodowanych rozwojem cywilizacyjnym lub działalnością człowieka. Ponadto do zadań zespołu należy opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących zapobiegania i likwidacji zagrożeń, analiza i ocena możliwości powstania nadzwyczajnych zagrożeń oraz wypracowywanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania.

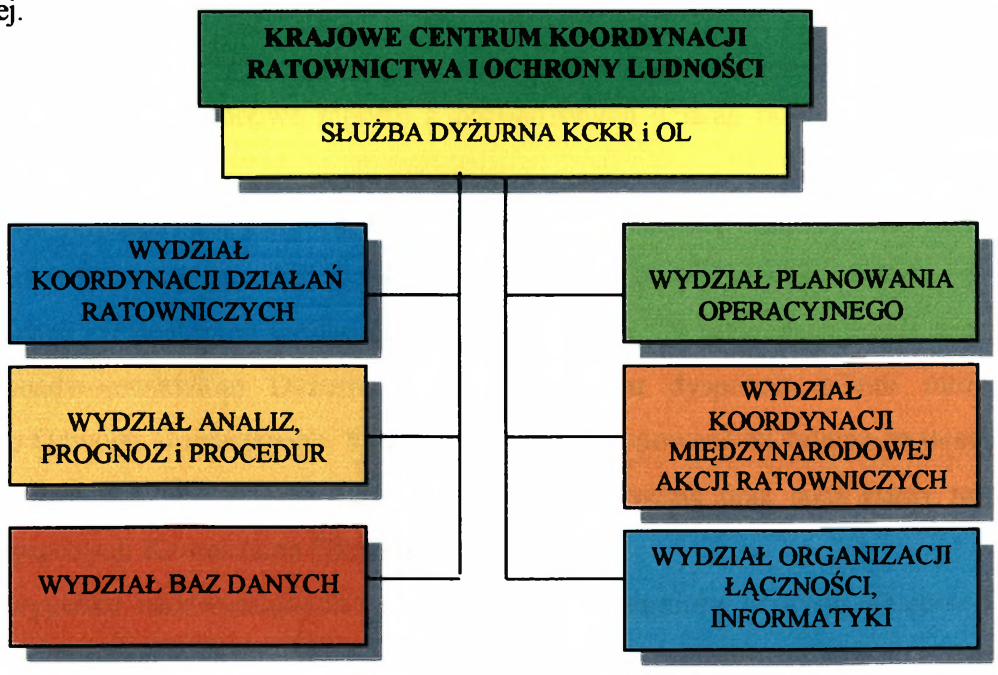
---

[94] Ustawa z 21 czerwca 1995 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra.

[95] J. Szafrański, K. Rudzki, Zarządzanie kryzysowe w stanie..., s. 38.

W wypadku wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń Zespół Reagowania Kryzysowego niezwłocznie podejmuje działalność w miejscu i składzie wyznaczonym przez przewodniczącego Zespołu. Prowadzi analizę informacji przedstawionych przez właściwych członków Zespołu i dokonuje oceny powstałej sytuacji. Wskazuje zakres i rodzaj działań ratowniczych organom i jednostkom organizacyjnym podległym i nadzorowanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w celu zapewnienia optymalnych warunków skutecznej likwidacji powstałego zagrożenia.

Na bazie struktur dotychczas działającego Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa Państwowej Straży Pożarnej i Centrum Zarządzania Kryzysowego funkcjonującego przy Szefie Obrony Cywilnej Kraju powstało Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. Integracja obu instytucji przyczyniła się do sprawniejszego funkcjonowania systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych, monitorowania zagrożeń, mobilizowania sił i środków, którymi dysponuje Państwowa Straż Pożarna i Obrona Cywilna oraz bardziej efektywnych działań w ramach ochrony ludności i postępowania w sytuacjach zagrożenia.[96] Do podstawowych zadań Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności należy zbieranie i wymiana informacji o zagrożeniach na obszarze kraju oraz sporządzanie okresowych analiz sytuacyjnych dla naczelnych organów administracji państwowej.



Rysunek 10. Struktura Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności
Źródło: Opracowanie własne

[96] Szerzej na ten temat. W. Kubiki Krajowy system ratowniczo – gaśniczy. Stan obecny i perspektywy rozbudowy, Przegląd pożarniczy 5/2002, s. 19-23.

Centrum koordynuje ogólnopolski system działań ratowniczo – gaśniczych i monitoruje obszar kraju pod względem pojawienia się poważnych zagrożeń meteorologicznych. Modułowa struktura Centrum (rysunek 10) pozwala na jednoczesne wielostanowiskowe prowadzenie przeglądu raportów sytuacyjnych i prognoz dotyczących:[97]

- sytuacji pożarowej, w tym na podstawie danych Instytutu Badawczego Leśnictwa – prognozowanie rozwoju zagrożenia pożarowego w lasach;
- sytuacji meteorologicznej i powodziowej w kraju i w Europie (prognozy niezależne z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Meteo France, Kwatery Głównej NATO);
- zagrożeń radiologicznych – we współpracy z Państwową agencją Atomistyki i Centralnym Laboratorium Ochrony Radiologicznej;
- zagrożeń powodziowych we współpracy z Głównym Komitetem Przeciwpowodziowym.

Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności odpowiedzialne jest za koordynację i funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego i kieruje działaniami ratowniczymi, których rozmiar lub zasięg przekracza możliwości sił ratowniczych województwa. Sporządza analizy i prognozy rozwoju wszystkich zagrożeń. Odpowiedzialne jest także za organizację współpracy z instytucjami prowadzącymi stały monitoring środowiska oraz nadzoruje system wczesnego ostrzegania i alarmowania ludności. Współdziała z Centrami Reagowania Kryzysowego administracji rządowej i samorządowej oraz punktami kontaktowymi innych państw i organizacjami międzynarodowymi w zakresie przeciwdziałania klęskom żywiołowym. Sporządza dobowe raporty z prowadzonych działań ratowniczych na obszarze całego kraju.[98]

Służba w Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności pełniona jest całodobowo, a ponadto dyżur pełni wyjazdowa grupa operacyjna, która w przypadku większych akcji ratowniczych wspomaga kierującego akcją. W razie wystąpienia zagrożenia o zasięgu ponadwojewódzkim Dyżurny Operacyjny Kraju dysponuje siłami ratowniczymi Centralnego Odwodu Operacyjnego. Są to siły i środki wytypowane do działań na terenie całego kraju zorganizowane w kompanie gaśnicze lub specjalistyczne oraz jako grupy ratownicze, będące w dyspozycji Komendanta Głównego PSP.[99]

W wypadku nadzwyczajnych sytuacji mających znamiona kryzysu, Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności pełni funkcję Centrum Zarządzania Kryzysowego, będącego w dyspozycji Zespołu Reagowania Kryzysowego Ministra Spraw

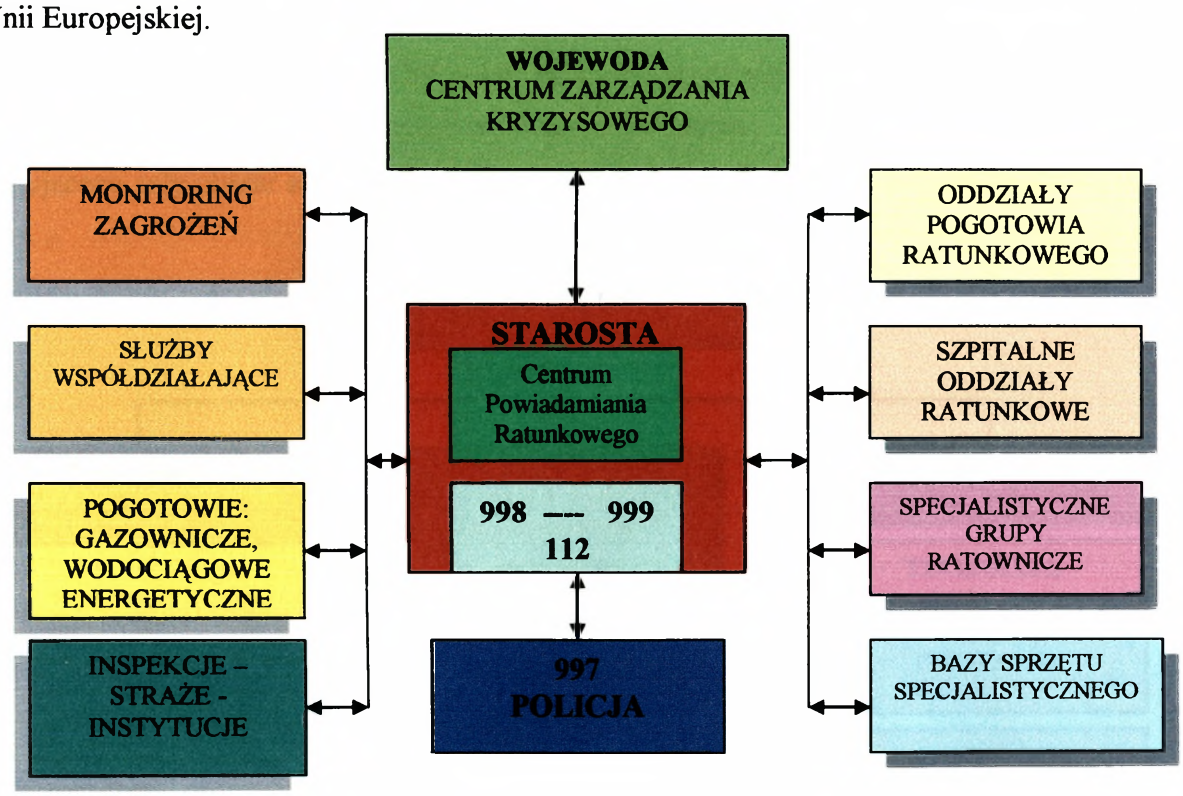
---

[97] T. Gartowski, Otwarcie i chrzest bojowy, Przegląd Pożarniczy 9/2000, s. 14.
[98] Rudzki K., Policja w systemie..., s. 66.
[99] Zob. A. Rawski, Nowe centrum, PCO 7/2000, s. 4-5.

Wewnętrznych i Administracji oraz Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych.

Skład służby dyżurnej jest uzupełniany, w zależności od sytuacji, o funkcjonariusza Policji – wyznaczonego przez Komendanta Głównego Policji, funkcjonariusza Straży Granicznej – wyznaczonego przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, lekarza dyżurnego kraju, dyżurnego Centralnego Laboratorium Ochrony Radiologicznej i Państwowej Agencji Atomistyki lub przedstawicieli innych służb, właściwych w odniesieniu do danego typu zagrożenia.

Tak zorganizowane Centrum Zarządzania Kryzysowego zapewnia szybki i sprawny przepływ informacji pomiędzy decydentami, a wykonawcami ich poleceń. Przyjęte w konstrukcji Centrum Zarządzania Kryzysowego rozwiązania oparto na zasadach obowiązujących w Unii Europejskiej.



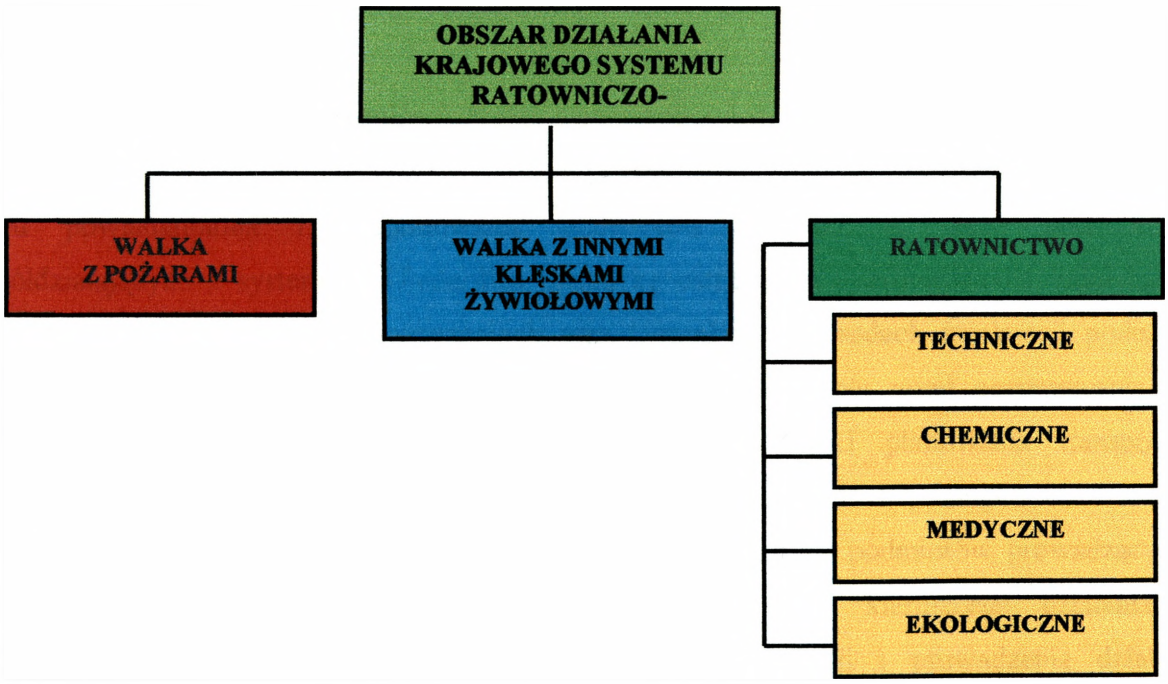
Rysunek 11. Struktura powiatowego zespołu do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa
Źródło: Opracowane własne

W celu zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa mieszkańców powiatu, sprawności systemów ostrzegawczych i ochronnych, systemu przyjmowania i selekcji zgłoszeń w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia, mienia i środowiska od obywateli, dysponowania do tych zagrożeń sił i środków systemu ratowniczego, koordynacji prowadzonych działań ratowniczych oraz obiegu informacji o działaniach, stworzono zintegrowane stanowiska

kierowania pełniące rolę centrum powiadamiania ratunkowego[100] i stanowisko kierowania Państwowej Straży Pożarnej. Centrum to, w wypadkach zdarzeń noszących znamiona kryzysu pełnić będzie Centrum Zarządzania Kryzysowego Starosty (rysunek 11).

Starosta, stosownie do potrzeb, może zaprosić do udziału w pracach zespołu inne osoby, w szczególności kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych starostwa powiatowego, a także kierowników powiatowych organów administracji niezespolonej lub ich przedstawicieli. W sprawach dotyczących ochrony przeciwpożarowej lub nadzwyczajnych zagrożeń występujących na terenie gminy w posiedzeniu zespołu bierze udział wójt lub burmistrz (prezydent miasta) tej gminy lub upoważniony przez niego członek zarządu gminy.

Integralną część systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa stanowi Krajowy System Ratowniczo – Gaśniczy (KSR – G). Ideą jego utworzenia było stworzenie jednolitego, skutecznego systemu ratowniczego, w którym działałyby różne podmioty ratownicze, obejmującego cały obszar szeroko rozumianego ratownictwa.[101]



Rysunek 12. Obszar działania Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego
Źródło: Opracowanie własne

Krajowy system ratowniczo - gaśniczy jest zorganizowany na poziomie powiatowym, wojewódzkim i krajowym (rysunek 12). Poziom powiatowy wykonuje podstawowe zadania

[100] Ustawa z 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 113, poz. 1207, późn. zm.).
[101] W. Kubiki Krajowy system..., s. 22.

systemu, związane z obszarem powiatu. Poziomy wojewódzki i krajowy spełniają rolę wspomagającą i koordynacyjną w sytuacjach wymagających użycia sił i środków spoza obszaru danego powiatu lub województwa. Nadzór nad KSR – G sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.[102]

Funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego polega na stałym czuwaniu i doraźnym podejmowaniu działań ratowniczych przez własne siły oraz należące do systemu, a także prowadzeniu działań ratowniczych wymagających użycia sił i środków z innego poziomu służb ratowniczych.[103]

Podstawowym elementem systemu, przyjmującym informacje o zdarzeniach, są stanowiska kierowania w komendach Państwowej Straży Pożarnej.

Powiatowe (miejskie) stanowiska kierowania oraz wojewódzkie stanowiska koordynacji ratownictwa stanowią bazę techniczną i informacyjną właściwych terenowo zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa. Stanowiska kierowania dokonują bieżącej wymiany informacji niezbędnej do prognozowania zagrożeń i prowadzenia działań ratowniczych oraz stanowią centrum powiadamiania ratunkowego sił i środków podmiotów systemu lub wspomagających system.

KSR - G w ramach organizacji walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi oraz ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego zapewnia ujednolicenie zasad powiadamiania i dysponowania podmiotów systemu, a także podmiotów współdziałających z systemem. Ujednolica metodykę ostrzegania i informowania ludności o aktualnych i prognozowanych zagrożeniach oraz kierunkach i zasadach ewakuacji podczas prowadzenia działań ratowniczych. Zapewnia również ujednolicenie zasad postępowania w zdarzeniach z dużą liczbą poszkodowanych oraz metodyki planowania transportu poszkodowanej lub zagrożonej ludności do izb przyjęć lub szpitalnych oddziałów wyspecjalizowanych w zakresie medycyny ratunkowej lub innych podmiotów prowadzących ratownictwo medyczne w warunkach szpitalnych. Wspomaga kierującego działaniami ratowniczymi w podejmowaniu decyzji dotyczących organizacji i prowadzenia działań ratowniczych. [104] Ponadto KSR – G zapewnia organizowanie współpracy podmiotów systemu w zakresie wymiany informacji dotyczących zagrożeń występujących na danym obszarze. Stwarza

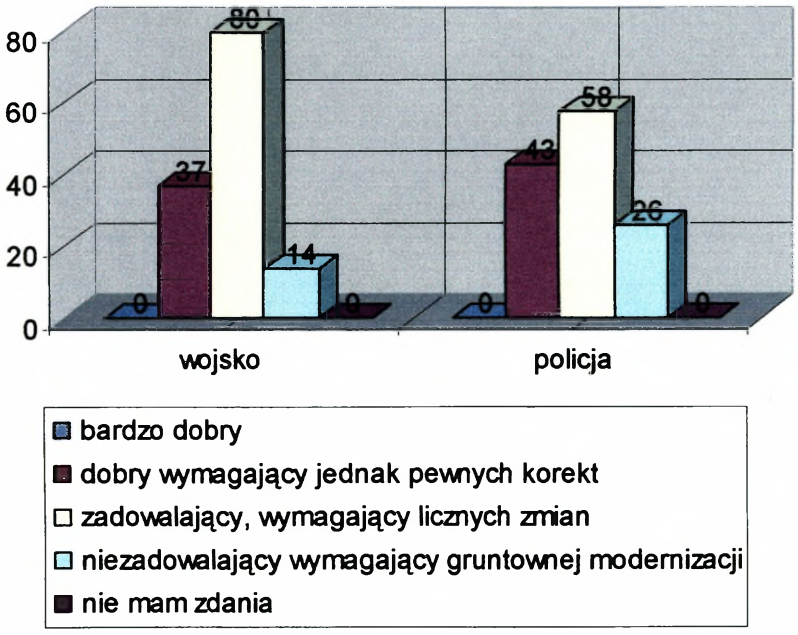
---

[102] Rozporządzenie MSWi A z 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 111, poz. 1311, z póź. zm.).
[103] Tamże.
[104] K. Rudzki, Policja w systemie...,. s. 38.

możliwości rozwijania systemu łączności niezbędnej dla celów ratowniczych oraz prowadzenia ćwiczeń i treningów.[105]

Przeprowadzona analiza obecnego stanu organizacyjnego systemu zarządzania kryzysowego w naszym państwie pozwala stwierdzić, że nie spełnia on standardów europejskich oraz oczekiwań dotyczących podejmowania skutecznych działań, w zakresie likwidacji skutków klęsk żywiołowych. Musi być permanentnie doskonalony i modyfikowany do pojawiających się nowych wyzwań i zagrożeń oraz przepisów i struktur zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej.

Powyższe konkluzje potwierdzają przeprowadzone badania (wykres 6), w których respondenci sceptycznie odnosili się do stanu przygotowania państwa do działań mających na celu likwidację skutków klęsk żywiołowych wskazując, że wymaga licznych zmian organizacyjnych, a także związanych z nimi zagadnień w sferze kompetencji.



Wykres 6. Stan przygotowania państwa do likwidacji skutków klęsk żywiołowych w opinii respondentów
Źródło: badania własne

W opinii badanych obecnie poważny problem stanowią również siły i środki, będące istotnym elementem systemu zarządzanie, którymi dysponują powiaty. Aktualnie ich ilość jest nieadekwatna do przewidywanych zagrożeń. Związane jest to w dużej mierze, ze zmianami ustrojowymi w naszym państwie, brakiem odpowiednich uregulowań prawnych, które

[105] Rozporządzenie MSWi A z 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 111, poz. 1311).

wychodziły naprzeciw potrzebom w tym zakresie oraz zróżnicowaniem poziomu zamożności gmin i powiatów. Sytuacja taka, w opinii badanych, powoduje duże zróżnicowanie w przygotowaniu szczebla podstawowego, odpowiedzialnego za tworzenie systemu zarządzania kryzysowego, do reagowania na potencjalne zagrożenia klęskami żywiołowymi.

Z przeprowadzonych rozważań można wnioskować, że niezwykle istotne staje się w takiej sytuacji tworzenie i stała aktualizacja baz danych o siłach i środkach, jakimi dysponują poszczególne podmioty, które uczestniczyć będą w przyszłych akcjach ratowniczych. Ważne jest także, aby podmioty te były stale doposażane we właściwe środki odpowiadające aktualnym wyzwaniom i zagrożeniom oraz poziomowi prognozowanych zagrożeń. Trudna sytuacja wszystkich resortów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa (wojska, policji, PSP, SG, etc.) nie powinna nawet w minimalnym stopniu powodować zmniejszenia potencjału ochrony ludności przed jakimikolwiek zagrożeniami.

ROZDZIAŁ 4.

Możliwości jednostek wojsk OT i Policji w zakresie zwalczania skutków klęsk żywiołowych

4.1. Wojska Obrony Terytorialnej w zwalczaniu klęsk żywiołowych

System obrony terytorialnej jest częścią (podsystemem) militarnego (wojskowego) systemu obrony państwa, przeznaczonym do przygotowania i prowadzenia, we współdziałaniu z układem pozamilitarnym, obrony powszechnej na całym terytorium kraju. Stanowi skoordynowany zbiór elementów wraz z łączącymi je relacjami wewnętrznymi (dowodzenie, współdziałanie, szkolenie itd.) i zewnętrznymi (współdziałanie z pozamilitarnymi ogniwami obrony i społeczeństwem). [106]

Obrona terytorialna - w ujęciu ogólnym - jest militarną formą obrony powszechnej. Stanowi zatem część systemu militarnego przygotowaną do prowadzenia obrony powszechnej państwa, wspólnie z wojskami operacyjnymi, pozamilitamymi ogniwami obronnymi i społeczeństwem. Jej celem jest przygotowanie i prowadzenie obrony rejonów oraz obiektów na obszarze całego kraju, stwarzanie warunków do rozwinięcia i działania wojsk operacyjnych oraz podjęcie działań nieregularnych w masowej skali, a także wspieranie pozamilitarnych działań obronnych. [107]

Z analizy publikacji naukowych z dziedziny nauk wojskowych wynika, że obronę terytorialną definiuje się jako „jedną z form prowadzenia przez państwo obrony powszechnej". Obejmuje przedsięwzięcia operacyjno - taktyczne, techniczno - obronne i szkoleniowe, mające na celu przygotowanie określonych sił i środków do realizacji zadań wsparcia i zabezpieczenia wojsk operacyjnych, prowadzenia samodzielnych działań bojowych oraz ratowniczych. Prowadzona jest na całym terytorium kraju. Skupia i koordynuje działania pozamilitarnych ogniw obronnych na rzecz sił zbrojnych. [108]

---

[106] Słownik terminów..., s. 76.
[107] Tamże, s. 48.
[108] Tamże, s. 65.

Obrona terytorialna jest definiowana różnie, jednak zawsze wskazuje się na ścisły związek przedsięwzięć militarnych z obroną państwa, jego regionu lub wydzielonego obszaru w ścisłym powiązaniu z miejscową ludnością i administracją oraz terytorialnymi zasobami materialnymi.[109]

Badania istniejących na świecie modeli obrony terytorialnej (OT) oraz własnych, narodowych doświadczeń historycznych pozwalają zarysować perspektywiczny wizerunek polskiej obrony terytorialnej, która powinna mieć charakter organizmu powszechnego, spełniającego ważną rolę we wszystkich możliwych sytuacjach polityczno - militarnych, jakie mogą wystąpić w Europie.

Obrona przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi jest jedną z najważniejszych funkcji współczesnego państwa i ma charakter powszechny. Dla osiągnięcia optymalnego poziomu systemu obronnego, państwo musi mieć możliwości przekształcania wszelkich zasobów materialnych i potencjału ludzkiego własnych obywateli w określoną siłę obronną, pozwalającą skutecznie oddalać zagrożenia.

Jedną z form przygotowań państwa do takiego stanu jest obrona terytorialna, usytuowana jako moduł militarnej części systemu obronnego. Należy nadmienić, że powszechny charakter obrony terytorialnej zakłada ścisły związek wojsk obrony terytorialnej ze społeczeństwem regionu, z którego się wywodzą. Opiera się także na współpracy wojsk z organami władzy, organizacjami i stowarzyszeniami zarówno w przygotowaniu do obrony militarnej, działań ratowniczych, jak i patriotyczno-obronnego wychowania młodzieży. Realizacja strategii obrony powszechnej wymaga od wojsk obrony terytorialnej zabezpieczenia i wsparcia działań wojsk operacyjnych własnych i sojuszniczych.[110]

4.1.1. Miejsce Obrony Terytorialnej w systemie obrony państwa

Analiza doświadczeń narodowych oraz rozwiązań przyjętych w innych państwach pozwala wnioskować, że istnieje uzasadniona konieczność posiadania i modyfikowania sił obrony terytorialnej - jako systemu celowego - będącego komponentem systemu obronnego państwa. Z uwagi na komplementarność wielu procesów logistycznych, a także wspólne prowadzenie działań bojowych z wojskami operacyjnymi, nie jest wskazane sytuowanie obrony terytorialnej jako odrębnego elementu systemu obronnego państwa.

---

[109] J. Marczak, R. Jakubczak, K. Gąsiorek, Obrona terytorialna..., s. 47.
[110] W. Lidwa, Współdziałanie wojsk..., s. 79.

Powinna być jednak, elementem podsystemu militarnego. Przykładem takich właśnie rozwiązań są struktury Sił Zbrojnych wielu państw, w których składają się one z wojsk operacyjnych i sił obrony terytorialnej. Wskazane jest zatem, aby obrona terytorialna w Polsce funkcjonowała w militarnym podsystemie systemu obronnego państwa. Należy jej także powierzyć wspomaganie innych elementów systemu obronnego, zwłaszcza obrony cywilnej, oraz koordynowanie realizacji świadczeń na rzecz podsystemu militarnego ze strony układu pozamilitamego i społeczeństwa.

Za usytuowaniem obrony terytorialnej w systemie obronnym państwa przemawiają prognozowane zagrożenia militarne, koncepcje i struktury systemu obronnego państwa, właściwości i znaczenie obszaru kraju pod względem operacyjno strategicznym oraz przyjęta koncepcja strategicznej obrony terytorium państwa i wymogi, co do sił, środków, a także sposobów obrony państwa.[111]

Obrona terytorialna RP jest przygotowywana do realizacji zadań w rożnych warunkach rozwoju sytuacji międzynarodowej zarówno w samodzielnym działaniu, wspólnie z własnymi wojskami operacyjnymi, jak i w układzie koalicyjnym.

W konkluzji dotychczasowych rozważań należy stwierdzić, że posiadanie powszechnej i sprawnej formacji obrony terytorialnej, zdolnej wspólnie z wojskami operacyjnymi sprostać wymogom współczesnej obrony państwa, jest konieczne. Ponadto w związku z członkostwem Polski w NATO oraz w Unii Europejskiej, należy dokonać zmian w zakresie realizowanych przez siły OT zadań, uwzględniając ich podporządkowanie dowództwu sojuszniczemu.

Główną zasadą ich funkcjonowania winno być podporządkowanie narodowym strukturom dowodzenia. Taki terytorialny system dowodzenia OT będzie wówczas wysoce autonomiczny i elastyczny, stanowiąc jednocześnie element szerszego systemu dowodzenia polskimi siłami zbrojnymi. Sens funkcjonowania obrony terytorialnej, a w jej składzie wojsk OT, tkwi w jakości zadań, jakie stoją przed siłami zbrojnymi zarówno w okresie pokoju, zagrożenia jak i wojny, których nie mogą z różnych względów wykonać np. wojska operacyjne (brak predyspozycji, ograniczona liczebność, inne przeznaczenie, sposób szkolenia itp.).[112]

[111] J. Marczak, R. Jakubczak, K. Gąsiorek, Obrona terytorialna..., s. 48.
[112] W. Lidwa, Współdziałanie wojsk..., s. 81.

4.1.2. Struktura, zadania i system Obrony Terytorialnej

Obrona terytorialna powinna stwarzać warunki nie tylko do efektywnego zabezpieczenia, wspierania i uzupełniania działań prowadzonych przez wojska operacyjne w określonych obszarach kraju, ale przede wszystkim do spełnienia funkcji aktywnej części sił zbrojnych - prowadzącej obronę powszechną i przestrzenną na całym terytorium, w tym działania regularne[113] oraz różne formy działań nieregularnych,[114] a jej możliwości bojowe powinny być wykorzystane w walce ze skutkami klęsk żywiołowych.

Badania naukowe wykazują, że obrona terytorialna - dzięki swej powszechności i natychmiastowej gotowości - jest w stanie zapewnić państwu bezpieczeństwo, które w obecnej chwili jest coraz bardziej zagrożone, a właściwe przygotowanie obrony terytorialnej umożliwi szybkie podjęcie w masowej skali działań nieregularnych, a także działań ochronno – porządkowych i ratowniczych.

Z celu funkcjonowania OT wynika konieczność powierzenia jej funkcji obronnej, ratowniczej oraz koordynacyjnej.

Funkcja obronna dotyczy zadań OT odnoszących się do prowadzenia walki, zabezpieczenia działań oraz wspomagania pozamilitamych ogniw obronnych.

Funkcja ratownicza wojsk obrony terytorialnej wyraża się w ich przystosowaniu i gotowości do niesienia pomocy ludności na szczeblu lokalnym w sytuacji zagrożenia jej życia i mienia, co stanowić powinno ważny element systemu bezpieczeństwa w likwidowaniu zagrożeń klęskom żywiołowym i ich skutków.[115]

Funkcja koordynacyjna obejmuje uzgadnianie wspólnych działań wojsk OT z innymi podmiotami, rozwiązywanie problemów wsparcia i zabezpieczenia sił militarnych i pozamilitarnych w walce – również z klęskami żywiołowymi.[116]

---

[113] Działania regularne – forma działań bojowych prowadzonych przez zwarte formacje zbrojne, w których występuje podział na strefę starcia i zaplecze, mogą mieć skalę taktyczną, operacyjną i strategiczną, Słownik terminów..., s. 19.

[114] Działania nieregularne – opór zbrojny na obszarach okupowanych przez przeciwnika, w którym uczestniczą nie tylko siły zbrojne (np. oddziały powstańcze, partyzanckie itp.), mogą mieć wymiar taktyczny, operacyjny i strategiczny, główną treścią tych działań są działania partyzanckie, Słownik terminów..., s.17 –18.

[115] Do usuwania skutków powodzi w 1997 r. skierowanych zostało ok. 25 tys. żołnierzy, a w okresie kumulacji zagrożenia siły biorące udział w działaniach i utrzymywane w odwodzie wynosiły ok. 47 tys., M. Stobnicki, Wojska inżynieryjne bliżej społeczeństwa. Przegląd wojsk Lądowych 4/1999, s. 21.

[116] Wypracowanie zasad i metod działania oraz sposobów realizacji zadań przez oddziały OT OWiRSW w nowych strukturach organizacyjnych. Sztab Generalny WP, Warszawa 1994, s. 13-14.

Obrona terytorialna jest zatem istotnym komponentem, który wspólnie z Policją może umożliwić zapewnienie bezpieczeństwa naszego kraju w każdym z okresów funkcjonowania państwa (pokoju, kryzysu i wojny).[117]

Cel, funkcja i zadania obrony terytorialnej stanowią podstawę do określenia jej struktury, której zasadniczymi elementami są: terytorialne organa dowodzenia, wojska OT i wojskowe elementy operacyjnego przygotowania terytorium.

W zakresie funkcji obronnej na uwagę zasługują zadania militarne obrony terytorialnej, a wśród nich:[118]

- walka (zwalczanie sił przeciwnika, które usiłują wtargnąć lub wtargnęły na obszar kraju);
- zabezpieczenie (wsparcie) działań wojsk operacyjnych;
- wspomaganie innych (pozamilitarnych) podsystemów systemu obronnego państwa.

Szczególną jednak uwagę, należy zwrócić na zadania OT, z zakresu wspomagania innych (pozamilitamych) podsystemów systemu obronnego państwa, a przede wszystkim:

- udział w prowadzonych przez specjalistyczne siły w akcjach ratunkowych na rzecz ludności cywilnej (w rejonach rozległych klęsk żywiołowych, awarii urządzeń z toksycznymi środkami przemysłowymi, itp.);
- organizowanie ewakuacji ludności ze stref zagrożonych, wskazywanie dróg przemieszczeń, uczestniczenie w utrzymaniu porządku w punktach za i wyładowczych, na trasach ewakuacji oraz ewentualna pomoc medyczna;
- udzielanie pomocy organom resortu spraw wewnętrznych w realizacji zadań z zakresu ochrony państwa oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W czasie pokoju działalność obrony terytorialnej powinna koncentrować się na przedsięwzięciach organizacyjno - planistycznych, mobilizacyjnych i szkoleniowych oraz prowadzeniu prac studyjnych i operacyjnym przygotowaniu obszaru kraju.

Należy mieć również na względzie, że właściwe przygotowanie obrony terytorialnej do prowadzenia działań nieregularnych w masowej skali jest potężnym środkiem „odstraszania" (zniechęcania do wojny) potencjalnych agresorów. Jest to niezmiernie ważne, ponieważ współcześnie uważa się, że siły zbrojne należy organizować i wykorzystywać przede wszystkim w celu odstraszania.[119]

Struktura organizacyjna obrony terytorialnej obejmuje terytorialne organa dowodzenia, wojska obrony terytorialnej i wojskowe elementy operacyjnego przygotowania obszaru kraju do

---

[117] A. Beaufre, Wstęp do strategii..., s. 236.
[118] J. Marczak, R. Jakubczak, K. Gąsiorek, Obrona terytorialna..., s. 52.
[119] A. Beaufre, Wstęp do strategii..., s. 239.

obrony, a w okresie zagrożenia i wojny - także wszystkie stacjonarne jednostki i instytucje wojskowe, Straż Graniczną oraz inne formacje zmilitaryzowane włączane w skład sił zbrojnych.[120]

Przeprowadzone badania potwierdzają przyjęte założenia, że docelowa struktura obrony terytorialnej RP winna być dostosowywana do pojawiających się nowych zagrożeń i przygotowana na najmniej korzystny rozwój sytuacji i wariant samodzielnego systemu obronnego państwa, a jednocześnie spełniać wymogi sprawnego i efektywnego podejmowania działań na rzecz ochrony ludności podczas zagrożeń wewnętrznych państwa (zakłócanie porządku publicznego, kataklizmy, klęski żywiołowe katastrofy, itp.), które mogą wystąpić wskutek działań terrorystycznych.

Wskazuje to na konieczność tworzenia wysoce sprawnej formacji militarnej zdolnej również, wspólnie z wojskami operacyjnymi, sprostać wymogom współczesnej obrony państwa, m.in. przez możliwość dodatkowego zwiększenia potencjału obronnego.

Wyniki badań naukowych wykazują, że w budowie systemu militarnej obrony suwerennej i samodzielnej Polski zasadnicze znaczenie ma funkcjonowanie obrony terytorialnej odpowiadającej naszym potrzebom, warunkom i możliwościom. Wobec ograniczonych nakładów na obronę oraz wielości zagrożeń, posiadanie właściwie wyszkolonej i wyposażonej obrony terytorialnej, jako podstawowej formy militarnego przygotowania i wykorzystania potencjału państwa w obronie powszechnej, jest szansą zapewnienia bezpieczeństwa Polski.

Terytorialne organa dowodzenia – jako element systemu dowodzenia sił zbrojnych obejmuje osoby funkcyjne i wydzielone komórki organizacyjne (zarządy, oddziały, wydziały) Sztabu Generalnego WP, okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych oraz wojewódzkie (regionalne) sztaby wojskowe przeznaczone do kierowania obroną terytorialną.[121]

W wywiadach eksperckich respondenci wskazywali, na celowość tworzenia najniższych rejonowych komend obrony terytorialnej (RKOT). Bazą ich tworzenia mogłyby być wojskowe komendy uzupełnień. Powinny wówczas współdziałać bezpośrednio z komendami powiatowymi policji (KPP) w zakresie zwalczania zagrożeń o znamionach klęski żywiołowej.

Kierowanie (dowodzenie) obroną terytorialną w państwach europejskich rozwiązywane jest bardzo różnorodnie. Przeważnie odbywa się ono w ogólnym systemie dowodzenia siłami zbrojnymi przez utworzenie (wyodrębnienie) mniej lub bardziej autonomicznego podsystemu kierowania siłami obrony terytorialnej.[122]

---

[120] Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON Warszawa 2001, s. 76.
[121] Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1994, s. 29.
[122] J. Marczak, R. Jakubczak, K. Gąsiorek, Obrona terytorialna..., s.55.

Głównym elementem obrony terytorialnej są jej wojska, tworzone na podstawie miejscowej bazy formowania - ułatwiającą prowadzenie regularnych i nieregularnych działań bojowych w pobliżu miejsc zamieszkania rezerwistów tworzących jednostki bojowe OT. Wojska obrony terytorialnej występują we wszystkich rodzajach sił zbrojnych. Ich zasadniczym zadaniem jest wspieranie działań bojowych prowadzonych przez wojska operacyjne oraz obrona przydzielonych rejonów i obiektów. Do zadań jednostek OT należy także wspomaganie formacji obrony cywilnej w likwidacji skutków klęsk żywiołowych.

Funkcjonowanie obrony terytorialnej można rozpatrywać w aspekcie przedsięwzięć realizowanych w czasie pokoju, zagrożenia (kryzysu) oraz w trakcie wojny.[123]

Na szczeblu centralnym funkcjonuje Szefostwo Obrony Terytorialnej umiejscowione w strukturach Sztabu Generalnego WP. Pełni on funkcję organu o charakterze koncepcyjnym i organizacyjno-planistycznym, jednocześnie koordynując współpracę ze sferą pozamilitarną.

W dowództwach rodzajów sił zbrojnych i okręgów wojskowych funkcjonują oddziały i wydziały obrony terytorialnej. Wojska obrony terytorialnej złożone są ze związków taktycznych oddziałów i samodzielnych pododdziałów.

Wyniki badań naukowych wskazują, że zadania wojsk obrony terytorialnej w zakresie działań mających na celu likwidację skutków klęsk żywiołowych powinny obejmować:[124]

- planowanie przygotowania obronnego swoich rejonów odpowiedzialności;
- przygotowanie i utrzymanie systemów ochrony i obrony obiektów;
- szkolenie żołnierzy zasadniczej służby wojskowej do przyszłych działań;
- przygotowanie do działań ratowniczo - ochronnych i niemilitarnych na rzecz miejscowej ludności i środowiska oraz udział w likwidacji skutków katastrof i klęsk.

Głównym, problemem tego okresu byłyby więc kwestie szkolenia sił, planowania ich rozwoju, prowadzenie studiów oraz rozwiązywanie i utrzymywanie kontaktów z organami podsystemu pozamilitarnego.

Natomiast w okresie bezpośredniego zagrożenia państwa zadania obrony terytorialnej powinny obejmować: [125]

- prowadzenie rozpoznania terytorialnego;
- ochronę i obronę ważnych obiektów;
- ewentualne zabezpieczenie przyjęcia i pobytu wojsk NATO;

---

[123] W. Lidwa, Współdziałanie wojsk..., s.81.

[124] Analiza dokumentów normatywnych (Konstytucja RP, Ustawa o powszechnym obowiązku obronnym, Regulamin działań wojsk lądowych) oraz wydawnictw naukowych i publikacji szkoleniowych.

[125] Por.: A. Tomaszewski, Wojska lądowe w systemie obronnym kraju, Warszawa 1997, s. 26; R. Jakubczak, Organizacja i wykorzystanie wojsk obrony terytorialnej, Warszawa 1996, s. 48.

- przeciwdziałanie możliwym w czasie sytuacji kryzysowej działaniom dywersyjnym.

Rozpatrując funkcjonowanie sił OT w sytuacji zagrożenia, należy zwrócić szczególną uwagę na możliwość ich wykorzystania w nieregularnych działaniach wykonywanych wspólnie z podmiotami pozamilitarnymi i samodzielnie. W wypadku wspólnych działań decyzje o użyciu jednostek OT będą podejmować właściwi dowódcy Związków Operacyjnych (Związków Taktycznych) wojsk operacyjnych, uwzględniając ich przeznaczenie, możliwości ogniowe i manewrowe.

Przeprowadzone badania wykazały, że obecnie wojska OT to formacja militarna nowego typu, skupiająca wyszkolonych na dobrym poziomie dowódców i żołnierzy, przede wszystkim znających własny rejon odpowiedzialności, posiadających wiedzę z różnych dziedzin niezbędną do wykonywania trudnych zadań w warunkach klęsk żywiołowych i wielu innych współczesnych zagrożeń.[126]

Skład i struktura wojsk obrony terytorialnej oraz system kierowania nimi są dostosowane do aktualnej sytuacji międzynarodowej, podziału terytorialnego państwa oraz lokalnych potrzeb i warunków.

W 2002 roku przyjęto założenie reorganizacji wojsk obrony terytorialnej stosownie do wielkości środków budżetowych wydzielonych na ten cel. Reorganizacja będzie kontynuowana do 2008 roku. Przewiduje się, że siły OT liczyć będą od sześciu do siedmiu brygad czasu "P." Aktualnie w składzie wojsk obrony terytorialnej występują: 1 BOT - Lębork; 2 BOT - Mińsk Mazowiecki; 3 BOT - Zamość; 14 BOT - Przemyśl, 18 BOT - Białystok; a także 22 Brygada Piechoty Górskiej OT- Kłodzko.

Podstawowym rodzajem wojsk obrony terytorialnej - ze względu na charakter zadań obronnych i ochronnych oraz uzbrojenie, a także potrzebę prowadzenia działań nieregularnych - jest piechota.[127] Do wykonywania szerokiego zakresu zadań i prac inżynieryjnych w celu zabezpieczenia i wsparcia działań ratowniczych oraz przygotowania i utrzymywania systemu mostów i zapór, niezbędne są pododdziały wojsk inżynieryjnych. Konieczne są także pododdziały logistyczne (transportowe, zaopatrzeniowe itp. wraz ze składnicami), by możliwe było wykonywanie - na potrzeby własne i współdziałania - wielu zadań logistycznych.

Do skutecznego dowodzenia tego typu pododdziałami, konieczne są również struktury (elementy) rozpoznawcze, ubezpieczające, regulujące ruch wojsk i łączności, w tym

---

[126] J. Marczak, R. Jakubczak, K. Gąsiorek, Obrona terytorialna..., s.68.

[127] S. Koziej używa określenia „piechota terytorialna" por. S. Koziej, Teoria sztuki wojennej, Wyd. Bellona, Warszawa 1993, s. 58.

przewodowej, przygotowujące i wykorzystujące terytorialną łączność wojskową i cywilne obiekty (np. krajowy system łączności) w określonym rejonie.

Podstawową jednostką organizacyjną i najwyższą bojową, typową dla wojsk obrony terytorialnej, jest batalion ze względu na konieczną, w tym wypadku daleko posuniętą, decentralizację dowodzenia. Brygada OT jest najwyższą strukturą organizacyjną wojsk obrony terytorialnej, pluton zaś jest podstawowym elementem bojowym, szczególnie w batalionach OT i strukturach pododdziałów przeciwpancernych, przeciwlotniczych i rozpoznania.[128]

Taka struktura wojsk obrony terytorialnej daje podstawy sądzić, że zadania związane z likwidacją skutków klęsk żywiołowych, przewidziane do wykonania zarówno w okresie pokoju, zagrożenia, jak i wojny mogą być wykonane zgodnie z przyjętymi założeniami i gwarantują ich skuteczność. Nie jest prowadzony szczegółowy rejestr wszystkich prac realizowanych przez jednostki obrony terytorialnej na rzecz społeczeństwa. Można jednak uznać, że wkład wojsk obrony terytorialnej w odbudowę kraju po zaistniałych klęskach żywiołowych był w przeszłości i pozostanie nadal znaczący. Tym samym pozostanie utrzymana istotna z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa więź ze społeczeństwem.

4.1.3. Wojska Obrony Terytorialnej w systemie zarządzania kryzysowego

Badania naukowe wykazują, że Siły Zbrojne RP, a w szczególności wojska OT z racji potencjału ludzkiego, organizacyjnego, specjalistycznego wyposażenia materiałowo - technicznego, wyszkolenia oraz utrzymywania stałej gotowości do działań o charakterze militarnym, mogą być także wykorzystywane do realizacji specyficznych działań pozamilitarnych, na rzecz ochrony ludności w ramach tzw. działań humanitarnych.[129]

Możliwości wykorzystania wojsk do działań w sytuacjach zagrożeń pozamilitarnych określono w różnych ustawach, rozporządzeniach i rozkazach.[130]

Przeprowadzone badania wykazują, że w opinii żołnierzy siły wojskowe przewidziane do reagowania w warunkach klęsk żywiołowych są wystarczające do likwidacji większości

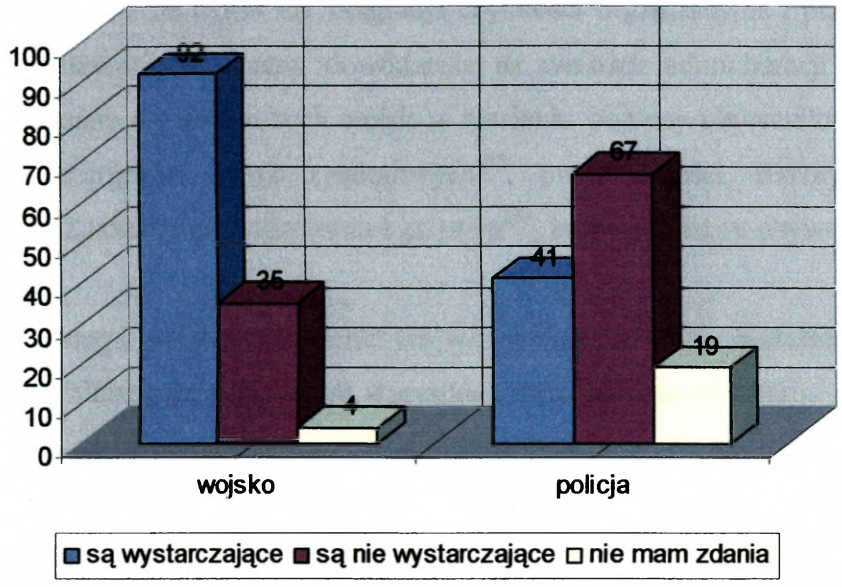
---

[128] Regulamin działań wojsk lądowych..., s. 41.

[129] J. Sobolewski, Zasady i sposoby użycia sił i środków ratowniczych w zapobieganiu i likwidacji skutków zagrożeń, AON Warszawa 2001, s. 5.

[130] Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej; Ustawa z 26 kwietnia 2002 r. o stanie wyjątkowym; Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony (Dz. U. Nr 21 poz. 205 z 2002 r.). Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu.

zagrożeń o znamionach klęsk żywiołowych. Policjanci wypowiedzieli się jednak bardziej sceptyczne, co spowodowane może być brakiem szczegółowej wiedzy na temat zasobów naszej armii (wykres 7).



Wykres 7. Opinia badanych dotycząca zasobów sił wojskowych przewidzianych do likwidacji skutków klęsk żywiołowych
Źródło: Badania własne

Działania humanitarne wojsk - to systemowe przedsięwzięcia z ich udziałem, których celem jest ochrona życia i zabezpieczenie obywateli, przed działalnością zorganizowanej przestępczości wewnętrznej (skorumpowanych urzędników, policjantów, sędziów i prokuratorów, a także tzw. „szarej strefy"), międzynarodowej (mafie narkotykowe, handlarze i przemytnicy broni, handlujący ludźmi i narządami wewnętrznymi oraz chronionymi zwierzętami), terrorystów (wewnętrznych i międzynarodowych) i skutkami działań militarnych (krwawe rozprawianie się wojsk okupanta z ludnością, zniszczenia materialne powstałe wskutek działań zbrojnych, rozminowanie, oznaczanie neutralizacji stref skażeń itp.), katastrof (ekologicznymi, technicznymi i cywilizacyjnymi), kataklizmów (wywołanymi gwałtownymi zmianami warunków pogodowych i przyrodniczych) i innych czynników zakłócających środowisko naturalne oraz zagrażających ludności.[131]

Działania humanitarne wojsk mogą mieć charakter wewnętrzny i międzynarodowy, a do ich prowadzenia wyznacza się zarówno wojska operacyjne, jak również terytorialne. Z zasady do

[131] Por. W. Wiczewski, Blisko do Europy, Wprost" z 3 marca 1996 r.

działań wewnętrznych używane są głównie wojska terytorialne, a do międzynarodowych - operacyjne. Nie wyklucza to jednak sytuacji, kiedy w działaniach humanitarnych wojsk wykorzystuje się na własnym terytorium także wojska operacyjne, a na zewnątrz - w składzie sił międzynarodowych - wysyłane są także wojska terytorialne.

Działania humanitarne wojsk OT obejmują czynności organizacyjne i przygotowawcze, prowadzone przez terytorialne organy dowodzenia na wniosek administracji państwowej i samorządowej, związane z użyciem tych wojsk w niesieniu pomocy obywatelom zagrożonym skutkami działań zbrojnych, klęsk żywiołowych[132], przestępczości, terroryzmu oraz w przypadku zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa[133], bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.[134]

Wojska OT mogą realizować zadania we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, współdziałając z administracją państwową wszystkich szczebli oraz różnymi - ze względu na charakter zagrożenia podmiotami – m.in. Policją, Strażą Graniczną, Państwową Strażą Pożarną i Strażą Miejską - według określonych zasad i właściwości.

Analiza publikacji z dziedziny wojskowości wykazuje, że podstawową płaszczyzną współdziałania wojsk OT ze sferą pozamilitarną w ramach działań na rzecz ochrony ludności (humanitarnych) są przedsięwzięcia organizowane przez obronę cywilną tj. ratownictwo i ewakuacja ludności.

Możliwe jest również, że inne struktury zajmujące się bezpieczeństwem obywateli będą bezpośrednim podmiotem współdziałającym z wojskami OT - jak chociażby Państwowa Straż Pożarna lub specjalistyczne służby ratowniczo - techniczne infrastruktury miast, zakładów przemysłowych, leśnicy, kolejarze itp. Jednak zawsze będzie ono organizowane przez Wojewódzki Komitet Obrony Cywilnej (WIOC) w porozumieniu z szefem Wojewódzkiego

---

[132] W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. Pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej przekazane do dyspozycji wojewody pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania określone przez wojewodę. Ustawa o stanie klęski żywiołowej..., art.18.

[133] W czasie stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP, nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych. Oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Żołnierzom wyznaczonym do tych oddziałów i pododdziałów przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań, uprawnienia policjantów określone w art. 15-17 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity z 2002 r. Dz. U. Nr 7, poz. 58, z późn. zm.).

[134] Regulamin działań..., s.45.

Sztabu Wojskowego lub Rejonowego Sztabu Wojskowego na polecenie wojewody lub wyższych przełożonych (premiera, dowódcy Okręgu Wojskowego). [135]

Przeprowadzone badania wykazały, że wojska OT są przygotowane do realizacji działań ratowniczych, rozjemczych, ochronno – porządkowych, obserwacyjno – meldunkowych i oczyszczających.

Działania ratownicze na rzecz ludności są jednym z głównych zadań humanitarnych wojsk OT - wynikających z funkcji ratowniczej obrony terytorialnej - podczas zagrożenia i wojny, a przede wszystkim w czasie pokoju. Są one konsekwencją konieczności niesienia pomocy ludności w sytuacjach zagrażających ich życiu i mieniu.

Wojska OT uczestniczą w nich w sposób regionalny (w ramach regionów podległych Wojewódzkim Sztabom Wojskowym i Rejonowych Sztabów Wojskowych) i eksterytorialny (stosownie do decyzji premiera, dowódcy okręgu, wojewody). Oznacza to, że mogą być one wykorzystywane do wykonywania zadań nie tylko w ich rejonach odpowiedzialności, ale także poza nimi.

W czasie pokoju podstawowym obszarem ich stosowania (planowania i wykorzystania) są regiony (województwa), a na czas zagrożenia i wojny - okręgi wojskowe. Obejmują one głównie ewakuację i ratownictwo ludności, które to przedsięwzięcia zaliczają się do najważniejszych działań wynikających z potrzeb utrzymywania bezpieczeństwa państwa i ludności. Zawarte są one w kompetencjach wojewodów, którzy w zakresie użycia wojsk OT do tego rodzaju działań ściśle współdziałają z szefami Wojewódzkich Sztabów Wojskowych i Rejonowych Sztabów Wojskowych (z upoważnienia dowódcy Okręgu Wojskowego i przez niego wskazanym zakresie).

Z badań wynika, że udział wojsk OT w działaniach humanitarnych dotyczących katastrofy (w wypadku wycieku chemikaliów, kolizji komunikacyjnych, zawałów budynków, wybuchu gazu) i kataklizmów (powodzie, masowe pożary, oberwania chmur, wichury, zamiecie śnieżne, lawiny itp.) będzie miał w pierwszej kolejności lokalny, a następnie - regionalny. Niewykluczone jest także eksterytorialne wykorzystanie ich do działań ratowniczych. Oznacza to również, że pierwszym szczeblem decyzyjnym, co do użycia wojsk OT może być Szef RKOT - na wniosek burmistrza, starosty lub wójta, który wykorzystując własne kompetencje i posiadane dane w zakresie systemu mobilizacyjnego powinien mieć możliwość doraźnego powoływania rezerw wojsk OT na potrzeby działań na rzecz ochrony ludności (humanitarnych),

[135] J. Marczak, R. Jakubczak, K. Gąsiorek, Obrona terytorialna..., s.120.

a w szczególności realizacji bezpośrednich zadań ratunkowych oraz zadań związanych z przywracaniem stanu z przed wystąpienia zdarzenia (tj. w fazie odbudowy).

Takie usytuowanie kompetencji wynika z konieczności szybkiego reagowania na częstokroć krótkotrwałe, ale wyjątkowo niebezpieczne, lokalnie paraliżujące (destabilizujące) życie społeczeństwa oddziaływanie klęsk żywiołowych

W każdej sytuacji użycia wojsk OT do działań humanitarnych, przeważająca część kosztów tego typu przedsięwzięć realizowanych w czasie pokoju musi być poniesiona przez urząd, którego szef (wojewoda, burmistrz, starosta, wójt) wystąpił o pomoc do systemu OT. W sytuacji zagrożenia i wojny jest to wliczane w koszty resortu obrony narodowej.

Wojska OT uczestniczą w przygotowaniach działań o charakterze ratowniczym i zabezpieczającym (ewakuację) na rzecz obrony cywilnej. Zakres czynności obejmuje między innymi:[136]

- udział w opracowywaniu planów obrony (w tym OC);
- zaopatrywanie jednostek organizacyjnych OC w środki i sprzęt będący w dyspozycji wojska;
- przygotowywanie ochrony zbrojnej mienia i ludności w wymiarze terytorialnym, lokalnym i obiektowym;
- udział w rozbudowie umocnień i ukryć dla ludności;
- udział w planowaniu i organizowaniu ewakuacji ludności z rejonów zagrożonych.

Celem działań ratowniczych prowadzonych przez wojska OT jest niesienie pomocy poszkodowanym, ograniczanie skutków, zniszczeń, pożarów i zapobieganie wtórnym skutkom katastrof, kataklizmów oraz wspieranie działań likwidujących lub neutralizujących skutki powstałych zagrożeń. Zakres prac ratowniczych zależy od skali zagrożenia i możliwości jednostki wojsk OT.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w wypadku zaistnienia klęsk żywiołowych, wojska OT będą realizować typowe dla nich specjalistyczne zadania, do których zalicza się:

- rozpoznanie rejonów występowania zagrożeń;
- prowadzenie neutralizacji skażonego obszaru;
- współudział w prowadzeniu zabiegów sanitarnych i specjalnych;
- zabezpieczenie uszkodzonych budowli i mienia.

[136] R. Kalinowski, Udział wojsk OT w realizacji zadań OC, AON, Warszawa 1993, s. 15 i 18.

Ponadto, w opinii respondentów wojska OT powinny uczestniczyć wspólnie z innymi podmiotami (w tym również z Policją) w bezpośrednich działaniach ratowniczych, realizując zadania w zakresie:

- ewakuacji ludności (mienia) z zagrożonych rejonów;
- udzielania pomocy medycznej poszkodowanym;
- gaszenia ewentualnych pożarów;
- pomocy przy naprawie obiektów komunikacyjnych, energetycznych, kanalizacyjnych itp.

Działania ratownicze wojsk OT w jednostkach (obiektach) wojskowych kierowane są przez dowódcę (szefa) obiektu, strefy, rejonu itp. Natomiast, gdy działania ratownicze kierowane są przez wojewodę, wojska OT wykonują powierzone przez niego zadania pozostając pod dowództwem przełożonych służbowych.[137]

Działania ochronno - porządkowe prowadzone są w wypadku zaistnienia konieczności izolacji terenu, oznaczania i osłony stref skażeń chemicznych, biologicznych i przemysłowych, ochrony rejonów zniszczeń, zwałów i katastrof lub klęsk żywiołowych. Polegają na wyznaczeniu rubieży (rejonów, obiektów) chronionych przez system patrolowy lub posterunków wojsk OT do czasu ustąpienia zagrożenia.[138]

Działania obserwacyjno-meldunkowe odnoszą się do zbierania i opracowywania danych służących przeciwdziałaniu oraz zwalczaniu zagrożeń cywilizacyjnych i militarnych - negatywnie oddziałujących na społeczeństwo już w czasie pokoju, a przez to także na funkcjonowanie systemu obronnego państwa w jego części wojskowej - mają zastosowanie w ramach działań rozpoznawczych terytorialnego systemu rozpoznania na rzecz przedsięwzięć prowadzonych w sposób systemowy przez MON i MSWiA.[139]

Działania oczyszczające[140] (przywracanie biernego bezpieczeństwa terenu) - są jednym z głównych przedsięwzięć, jakie stoi przed wojskami terytorialnymi do wykonania nie tylko w czasie wojny. Przeprowadzenie działań oczyszczających będzie również konieczne po ataku terrorystycznym (z użyciem bomb lub innych ładunków i urządzeń wybuchowych), który

---

[137] Ustawa o stanie klęski żywiołowej.

[138] Działania takie podejmowane są na wniosek organów administracji państwowej, a w wypadku inicjatywy MSW mogą dotyczyć spraw szeroko rozumianego bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego i być skierowane bezpośrednio przeciw naruszającym prawo w sposób szkodliwy również dla państwa.

[139] Ich głównym organizatorem są komórki sztabowe terytorialnych organów dowodzenia, zaś wykonawcą (zazwyczaj wspólnie z innymi „organami siłowymi" państwa) wojska OT i terytorialny system rozpoznania wspólnie z innymi rozpoznawczymi elementami resortów, które profesjonalnie zajmują się bezpieczeństwem państwa.

[140] Zarządzenie Ministrów Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych z 12 listopada 1974 r. w sprawie oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i innych przedmiotów niebezpiecznych.

spowodowałby klęskę żywiołową. Działania te wojska OT mogłyby wykonywać wspólnie z Grupami Minersko - Pirotechnicznymi AT.

W konkluzji prowadzonych rozważań należy stwierdzić, że działania na rzecz ochrony ludności (działania humanitarne) wojsk OT są stosunkowo nową możliwością ich użycia w Polsce, w innym niż dotychczas - wojennym - wymiarze. Wymagają również odpowiedniego zaplecza teoretycznego oraz nabycia doświadczeń w kontekście ewentualnego ich użycia. Jednak ze względu na potencjał i możliwości (mobilność, poziom wyszkolenia) - pomimo pewnych mankamentów związanych z posiadanymi środkami (posiadany obecnie, jak się okazuje, niezbyt nowoczesny sprzęt) - wojska OT można wykorzystać do likwidacji skutków klęsk żywiołowych, zarówno w skali lokalnej, regionalnej jak i całego kraju.

Odnotowywany w ostatnim czasie wzrost zagrożeń o charakterze niemilitarnym wymusza jednak konieczność włączenia jednostek OT do systemu zarządzania kryzysowego, jako stałego elementu tego systemu, współdziałającego ze wszystkimi pozamilitarnymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie bezpieczeństwa państwa oraz doposażenia wojsk OT w niezbędne środki do walki ze skutkami klęsk żywiołowych.

4.2. Policja w zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych

Kolejnym, istotnym ogniwem systemu bezpieczeństwa państwa jest Policja. Poglądy takie dominują w literaturze przedmiotu, potwierdziły je także wyniki przeprowadzonych badań.[141]

W celu udoskonalenia procesu zarządzania działaniami ratowniczymi, w sytuacjach kryzysowych, odpowiednio wojewoda i starosta określają stosownymi zarządzeniami służbę wiodącą dla danego rodzaju zdarzenia.[142] W wypadku wystąpienia klęski żywiołowej – w zależności od powstałego zagrożenia - podmiotem wiodącym w działaniach jest Państwowa Straż Pożarna, służby medyczne, Państwowa Agencja atomistyki, służby sanitarne lub weterynaryjne, itp.. Policja natomiast wykonuje zadania mające na celu zapewnienie sprawności działań podmiotom prowadzącym akcję ratowniczą

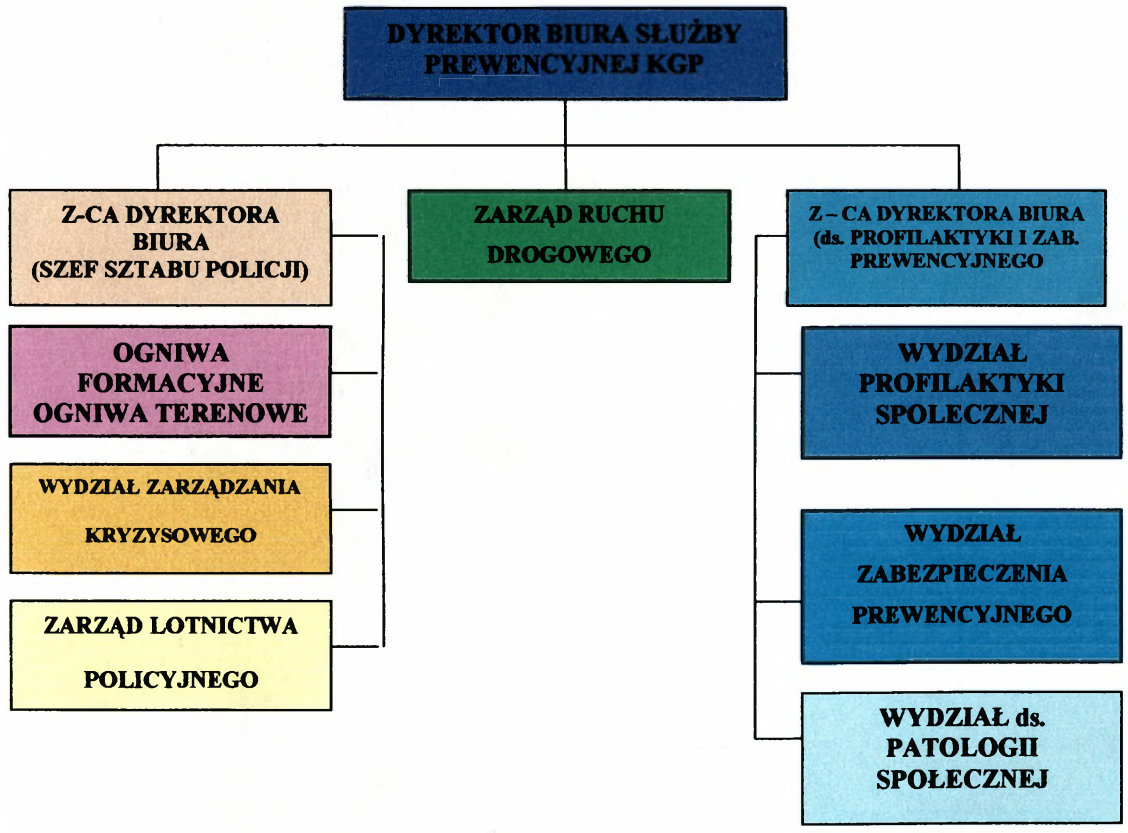
Zadania te Policji wynikają z obowiązków, jakie nakładają na nią ustawy oraz wydane na ich podstawie akty prawne właściwych organów. Zobowiązują one Policję do działań w

[141] K. Rudzki, J. Szafrański, Policja wobec zagrożeń w transporcie drogowym materiałów niebezpiecznych, Policja" 4/2001 Szczytno, s. 38.
[142] A. Okólski, Inwentaryzacja zasobów ratowniczych.., s. 164.

sytuacjach szczególnych zagrożeń spowodowanych katastrofami naturalnymi lub awariami technicznymi, zagrożeniami konstytucyjnego ustroju państwa lub zewnętrznymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa[143]

4.2.1.Miejsce i rola Policji w systemie zarządzania kryzysowego

Struktury Zarządzania Kryzysowego utworzone w jednostkach organizacyjnych Policji stanowią element organizacyjny systemu pozyskiwania informacji i ich przekazywania, reagowania na zaistniałe zdarzenia i współdziałania z innymi podmiotami w sytuacjach szczególnych zagrożeń oraz realizowania zadań z zakresu przygotowań obronnych Policji.
Nadzór merytoryczny i organizacyjny w zakresie działań prewencyjnych Policji sprawuje Biuro Służby Prewencyjnej Komendy Głównej Policji (BSPKGP).



Rysunek 13. Struktura Biura Służby Prewencyjnej KGP
Źródło: Opracowanie własne - na podstawie Zarządzenia Nr 22/01 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 listopada 2001 w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji

[143] Zarządzenie Nr 02/99 MSW i A z 7 stycznia 1999 r. w sprawie przygotowań obronnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji oraz Zarządzenie 021/98 Komendanta Głównego Policji z 28 października 1998 r. w sprawie zadań i przygotowań obronnych Policji.

W kontekście czynionych rozważań należy podkreślić, że do zadań Biura należy koordynacja działań i zarządzanie siłami Policji w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa publicznego[144] oraz w okresach stanów nadzwyczajnych, planowanie i koordynowanie zadań mobilizacyjno – obronnych, przeciwdziałanie niekorzystnym zjawiskom. Ponadto Biuro koordynuje organizację i wykonawstwo służby prewencyjnej oraz ustala standardy w zakresie taktyki i metod działania tej służby w sytuacjach szczególnych. W zakresie swoich działań prowadzi również nadzór operacyjny nad Lotnictwem Policyjnym.[145]

W Biurze Służby Prewencyjnej funkcjonuje Sztab Policji, podległy zastępcy dyrektora Biura Służby Prewencyjnej (Szef Sztabu Policji). W strukturze Sztabu utworzono Wydział Zarządzania Kryzysowego (rysunek 13), do którego zadań należy zbieranie, analizowanie, ocena i wypracowywanie wniosków dotyczących działań Policji w okresach stanów nadzwyczajnych spowodowanych klęskami żywiołowymi i innymi zdarzeniami, sprowadzającymi niebezpieczeństwo powszechne oraz zewnętrzne zagrożenie państwa.

Wydział przygotowuje procedury postępowania jednostek Policji w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń oraz wypracowuje zasady współdziałania jednostek Policji z innymi podmiotami systemu obronnego państwa (siły zbrojne) i systemu ochrony ludności (PSP i OC). Koordynuje przedsięwzięcia związane z mobilizacyjnym rozwinięciem jednostek Policji i przygotowaniem obronnym oraz opracowuje i aktualizuje plany działania Komendanta Głównego Policji w warunkach stanów nadzwyczajnych (kryzysu i wojny).[146]

Ponadto BSPKGP koordynuje przedsięwzięcia związane z organizacyjnym, kadrowym i materiałowym przygotowaniem Policji do działania w warunkach stanów nadzwyczajnych. Należą do nich logistyczne zabezpieczenie mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek Policji, zapewnienie warunków funkcjonowania określonych organów na stanowiskach kierowania oraz wykonywanie przez Policję zadań typowych dla okresu zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

---

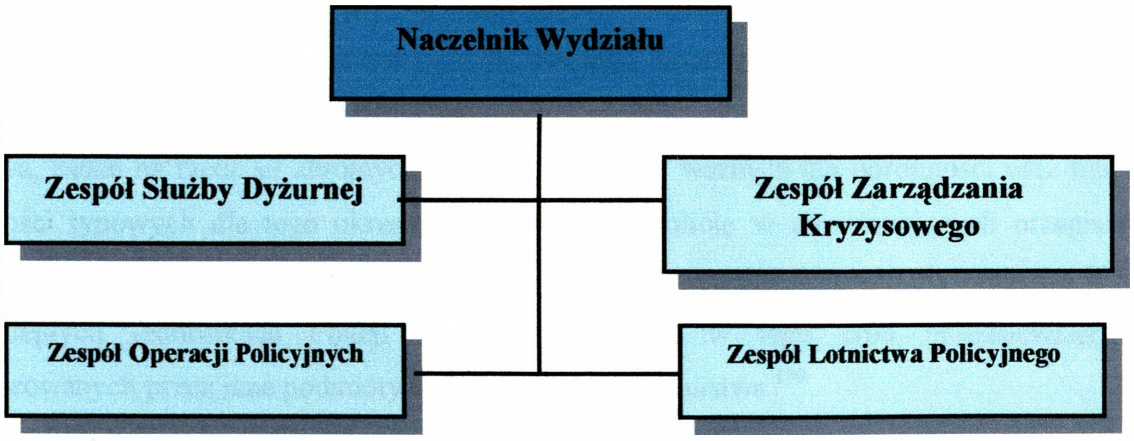
[144] Przez zagrożenie bezpieczeństwa publicznego należy rozumieć sprowadzenie niebezpieczeństwa powszechnego dla życia zdrowia lub wolności obywateli, bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach oraz bezpośredniego zagrożenia obiektów ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, gospodarki lub kultury narodowej, siedzib najwyższych organów władzy administracyjno-państwowej, przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych. Rozkaz Nr 13/95 Komendanta Głównego Policji z 25 sierpnia 1995 r. w sprawie taktyki działania pododdziałów zwartych Policji w sytuacji zagrożenia lub naruszenia porządku publicznego oraz w pościgu za niebezpiecznym przestępcą.

[145] Zarządzenie Nr 22/01 Komendanta Głównego Policji z 27 listopada 2001 w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji.

[146] Decyzja Nr 1/2001 Dyrektora Biura Służby Prewencyjnej Komendy Głównej Policji z 12 grudnia 2001 r. w sprawie określenia struktury organizacyjnej, szczegółowych zadań komórek organizacyjnych oraz zakresów czynności dla poszczególnych stanowisk służbowych.,

Z uwagi na odnotowywany przez policyjne statystyki stały wzrost zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi, naruszeniami porządku publicznego, itp. we wszystkich komendach wojewódzkich Policji utworzone zostały Wydziały – Sztaby Policji.[147] Mogą być one tworzone również w komendach miejskich i powiatowych Policji, jeśli istnieje taka potrzeba.[148]

Sztaby Policji pozyskują, analizują i przekazują informacje o bieżących, najważniejszych zdarzeniach na terenie województwa oraz zagrożeniach bezpieczeństwa powszechnego. Zapewniają organizacyjne funkcjonowanie oraz nadzór nad szkoleniem nieetatowych Pododdziałów Prewencji. Przygotowują plany działania jednostek Policji w warunkach zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego, stanów nadzwyczajnych oraz zapewniają współdziałanie w tym zakresie z innymi podmiotami systemu obronnego państwa. Koordynują działania jednostek Policji w przypadku zaistnienia sytuacji szczególnych oraz stawiają zadania pododdziałom zwartym i antyterrorystycznym. Ponadto wykonują zadania mobilizacyjno - obronne i ratownicze w województwie oraz prowadzą kontrolę realizacji zadań wykonywanych przez jednostki Policji podczas operacji policyjnych.[149]



Rysunek 14. Struktura organizacyjna Sztabu Policji w Komendzie Wojewódzkiej
Źródło: Opracowanie własne, na podstawie struktury Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie

W strukturze organizacyjnej każdego Sztabu Policji (wojewódzkiego, miejskiego i powiatowego) występuje zespół zarządzania kryzysowego (rysunek 14), który prowadzi bieżącą analizę zagrożeń w odniesieniu do zadań Policji realizowanych w wypadku wystąpienia katastrof

[147] Regulamin Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie.
[148] Zarządzenie Nr 25/2002 Komendanta Głównego Policji z 31 grudnia 2002 roku, w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji.
[149] Regulamin Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie.

naturalnych, awarii technicznych. Zespół ten opracowuje i systematycznie aktualizuje plan działania Komendanta Wojewódzkiego Policji w warunkach katastrof naturalnych, awarii technicznych i innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska oraz prowadzi nadzór nad opracowywaniem analogicznych planów przez komendantów podległych jednostek Policji. Określa zadania z zakresu przygotowań obronnych Policji dla komórek i jednostek organizacyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji oraz utrzymuje współpracę z innymi ogniwami sztabowymi reagowania kryzysowego na szczeblu województwa. Przygotowuje organizuje i prowadzi szkolenia, ćwiczenia i treningi z zakresu działania Policji w warunkach katastrof naturalnych, awarii technicznych oraz innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska, bierze udział w tego typu przedsięwzięciach organizowanych przez inne podmioty reagowania kryzysowego. Opracowuje także roczne plany zamierzeń obronnych i sprawozdania z ich realizacji.

Zespół zajmuje się również opracowywaniem bieżących informacji i analiz dotyczących stanu przygotowań obronnych dla potrzeb Komendy Głównej Policji i Wojewody. Organizuje także przedsięwzięcia mające na celu zapewnienie funkcjonowania organów administracji rządowej szczebla wojewódzkiego na stanowiskach kierowania w wypadku wprowadzenia któregokolwiek ze stanów nadzwyczajnych. Ponadto koordynuje działania zmierzające do wykonania przez KWP i podległe jej jednostki Policji w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zadań na rzecz sił zbrojnych, ochrony obiektów ważnych dla obronności oraz innych czynności typowych dla tego okresu, nałożonych na Policję w obowiązujących przepisach. Organizuje i prowadzi szkolenia, ćwiczenia i treningi z zakresu przygotowań obronnych w KWP i podległych jednostkach Policji oraz bierze udział w tego typu przedsięwzięciach organizowanych przez inne podmioty systemu obronnego państwa.[150]

Zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego Policji w strukturze Wydziału powinni być oficerowie, którzy zostali przeszkoleni na specjalistycznych studiach podyplomowych z zakresu zarządzania kryzysowego i planowania obronnego. Przeprowadzone badania wykazały jednak, że w badanych jednostkach policji wymaganymi kwalifikacjami nie legitymował się żaden funkcjonariusz. Natomiast 11 funkcjonariuszy było przeszkolonych w zakresie dowodzenia operacjami policyjnymi, w ramach kursu organizowanego przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie.

---

[150] Zadania Zespołu Kryzysowego Wojewódzkiego Sztabu Policji. Na podstawie Regulaminu Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie.

4.2.2. Siły policyjne przeznaczone do walki z klęskami żywiołowymi

Istotną rolę w przeciwdziałaniu klęskom żywiołowym i likwidacji ich skutków odgrywa Policja jako podstawowa formacja przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.[151]

Podstawowy podział strukturalny dzieli ją na:

- kryminalną, która korzystając z procesowych i pozaprocesowych (operacyjnych) metod i form pracy, prowadzi działalność w zakresie: zwalczania przestępczości kryminalnej, gospodarczej oraz zorganizowanej i terroryzmu, wykonując czynności zmierzające do wykrycia sprawców tych przestępstw;
- prewencyjną, która zajmuje się zapobieganiem przestępstwom i wykroczeniom oraz innym zjawiskom kryminogennym, organizuje i koordynuje działania Policji na rzecz ochrony osób i mienia oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego, jak również koordynuje przedsięwzięcia jednostek Policji dotyczące bezpieczeństwa w ruchu drogowym;
- logistyczną, która prowadzi gospodarkę budżetową i pozabudżetową jednostek organizacyjnych Policji oraz pełniących w nich służbę policjantów i zatrudnionych pracowników, prowadzi również obsługę finansową, oraz socjalną emerytów i rencistów Policji.

Wszystkie wymienione służby (piony) tworzące Policję, realizują w określonym zakresie (mniejszym lub większym) zadania na rzecz ochrony ludności. Jednakże, z racji posiadanych uprawnień, możliwości organizacyjno - taktycznych oraz materiałowo - technicznych przede wszystkim służba prewencyjna wykonuje zadania, związane z przeciwdziałaniem klęskom żywiołowym i likwidacji ich skutków.

W służbie prewencyjnej występują Pododdziały i Oddziały Prewencji Policji, Nieetatowe Pododdziały Policji (NPP) i Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji (SPAP).

Organizowane w Polsce różnego rodzaju uroczystości i imprezy z udziałem szerokich mas społecznych, a także inne sytuacje szczególne[152] (np. pościgi za ukrywającymi się groźnymi przestępcami, terroryzm, klęski żywiołowe, epidemie powodujące zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli), wymagają wielu przedsięwzięć, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i

[151] Ustawa z 6 kwietnia o Policji.

[152] Sytuacja szczególna w ujęciu policyjnym - to użycie większej liczby policjantów zorganizowanych w pododdziały (także zwarte), niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W wyniku powstania sytuacji szczególnej zwiększa się wymiar zadań oraz następuje intensyfikacja działań jednostek Policji. W. Pływaczewski, G. Kędzierska, Leksykon..., s. 121.

porządku publicznego. Wymagany w takich sytuacjach stan bezpieczeństwa można osiągnąć jedynie poprzez zaangażowanie dużych sił porządkowych, które reprezentowane są przez pododdziały zwarte Policji.[153]

Specyfika działań w warunkach nadzwyczajnych (kryzysowych) wymusza inną od pozostałych jednostek Policji strukturę organizacyjną, inne wyposażenie, odmienne cele i zasady szkolenia, inny sposób przygotowania do działań oraz odmienną taktykę ich prowadzenia. Pododdziały i Oddziały Policji muszą być w stałej gotowości do podjęcia specyficznych działań, niejednokrotnie w trudnych (ekstremalnych) warunkach. Swoje zadania wykonują na ogół w szykach (zwartych), przy znacznej koncentracji policjantów na wyznaczonym obszarze.

Komendant Główny Policji we wszystkich komendach wojewódzkich policji[154] (rysunek 15) utworzył oddziały i pododdziały prewencji Policji[155] przewidziane do działań w sytuacjach szczególnych kryzysowych jak:

- masowe imprezy i uroczystości;
- działania pościgowe za szczególnie niebezpiecznymi przestępcami;
- akcje protestacyjne i zgromadzenia;
- stan wewnętrznego zagrożenia państwa oraz niebezpieczne zakłócenia porządku publicznego;
- katastrofy;
- klęski żywiołowe i epidemie;
- akty terroru.

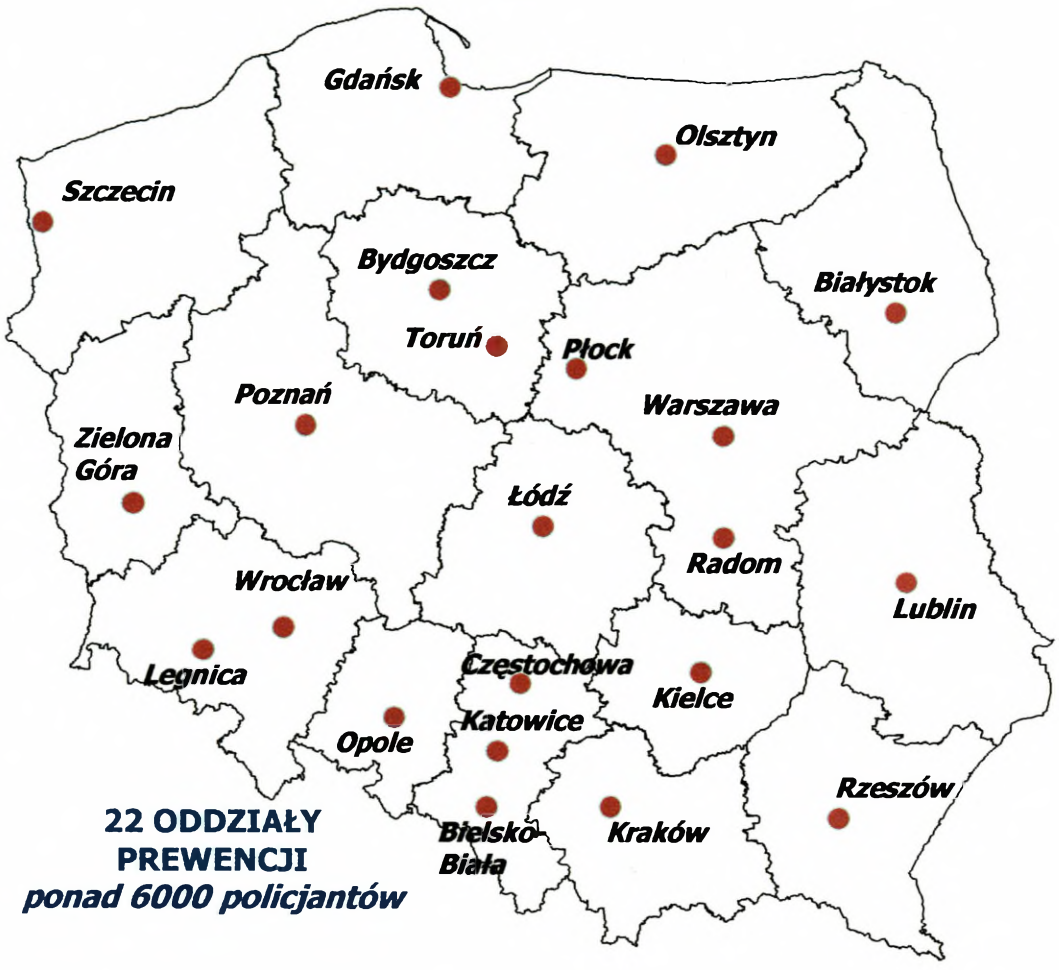
Pododdziały i oddziały prewencji wykonują swoje zadania na terenie podległym macierzystej komendzie wojewódzkiej Policji. Jednak zgodnie z Decyzją 34/2003 Komendanta Głównego Policji mogą być użyte na terenie całego kraju. Decyzję o podjęciu manewru lub przerzuceniu sił i środków tych oddziałów podejmuje Komendant Główny Policji lub z jego upoważnienia – Dyrektor Biura Służby Prewencyjnej (rysunek 15).

---

[153] K. Kosiński, System dowodzenia pododdziałami zwartymi Policji, Legionowo 1997, s.32.

[154] Oddziały prewencji Policji w Warszawie, Katowicach, Wrocławiu, Olsztynie, Białymstoku, Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie i Szczecinie oraz samodzielne pododdziały prewencji Policji w Radomiu, Bielsku Białej, Bydgoszczy, Częstochowie, Kielcach, Legnicy, Lublinie, Opolu, Płocku, Toruniu i Zielonej Górze, zwane dalej "oddziałami prewencji Policji". Decyzja 34 Komendanta Głównego Policji z 12 lutego 2003 r. w sprawie utworzenia oddziałów prewencji Policji i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji.

[155] Decyzja 34 Komendanta Głównego Policji z 12 lutego 2003 roku.



Rysunek 15. Rozmieszczenie pododdziałów i oddziałów prewencji Policji na terytorium kraju
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Decyzji 34/03 Komendanta Głównego Policji

Do głównych zadań pododdziałów i oddziałów prewencji Policji należy przywracanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach zbiorowych naruszeń prawa, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas pobytu delegacji państw obcych w czasie imprez masowych i zgromadzeń w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych oraz w czasie konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych. Ponadto biorą one udział w pościgach za niebezpiecznymi przestępcami. W czasie, gdy pododdziały (oddziały) prewencji nie uczestniczą w działaniach zorganizowanych (np. zabezpieczenie imprezy masowej lub uroczystości z udziałem VIP– a), pełnią służbę patrolową na rzecz jednostek terenowych Policji. W ramach zadań stałych do służby (w zależności od sytuacji, regionu, pory roku) prowadzą monitoring zagrożeń o znamionach klęsk żywiołowych.

Nieetatowe Pododdziały Policji, są zorganizowane na wzór Pododdziałów Prewencji Policji. Składają się z funkcjonariuszy policji pełniących służbę w różnych jednostkach

organizacyjnych Policji.[156] Oprócz wykonywania bieżących zadań służbowych są szkolone i przygotowywane do działań w ramach pododdziałów, w razie zaistnienia potrzeby zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie macierzystego województwa lub na terenie innego województwa. Decyzję o użyciu NPP poza terenem województwa macierzystego Komendant Główny Policji.[157]

Nieetatowe Pododdziały Policji organizują komendanci wojewódzcy policji ze stanu osobowego policjantów jednostek organizacyjnych im podległych. Komendanci wojewódzcy podejmują decyzje o koncentracji wszystkich lub wybranych nieetatowych pododdziałów stosownie do wyników przeprowadzonej analizy i oceny sytuacji operacyjnej. Informację o koncentracji NPP komendant wojewódzki policji przekazuje Komendantowi Głównemu Policji za pośrednictwem Biura Służby Prewencyjnej.

Koncentrację NPP zarządza się w wypadku wystąpienia na terenie województwa zbiorowych naruszeń prawa, podczas imprez i uroczystości o charakterze masowym, przekraczających możliwości zabezpieczenia przez właściwą terytorialnie jednostkę Policji. Ponadto NPP mogą być powołane dla zapewnienia ochrony porządku publicznego w czasie akcji ratowniczych podczas katastrof, klęsk żywiołowych, zagrożeń epidemiologicznych lub ekologicznych, organizowania działań pościgowych za niebezpiecznymi przestępcami, a także w wypadkach wydarzeń wymagających natychmiastowej koncentracji sił policyjnych (np. akty terrorystyczne).

W każdej komendzie wojewódzkiej policji w zależności od przewidywanego zagrożenia stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego zorganizowano od 1 do 8 kompanii NPP.

W kontekście prowadzonych rozważań należy odnieść się do funkcjonującej w strukturach Policji specjalistycznej formacji, którą jest SPAP (Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji). Wiedza, wyszkolenie i wyposażenie SPAP pozwala im na skuteczne prowadzenie różnych działań, samodzielnie lub wspólnie z innymi służbami (siłami). Jeśli klęska żywiołowa zostanie spowodowana atakiem terrorystycznym, udział pododdziałów antyterrorystycznych w działaniach będzie nieunikniony.

Wyniki prowadzonych badań wskazują, że zasadniczym celem utrzymywania pododdziałów antyterrorystycznych (AT) jest ich przygotowanie do fizycznego zwalczania aktów terrorystycznych, tj. fizycznej reakcji na fakt popełnienia czynu terrorystycznego z

---

[156] K. Kosiński, System dowodzenia..., s. 33.

[157] Zarządzenie nr 715/03 Komendanta Głównego Policji z 22 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i zakresu działania nieetatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji.

pobudek politycznych lub innych.[158] Obok tego rodzaju zadań policyjne pododdziały AT są używane dodatkowo do innych działań interwencyjnych, wymagających specjalnego przygotowania fizycznego, specjalnych umiejętności lub specjalistycznego wyposażenia.[159] Zaliczyć do nich można prowadzenie pościgów i dokonywanie zatrzymań szczególnie niebezpiecznych, uzbrojonych przestępców, obezwładnianie desperatów i zachowujących się agresywnie dewiantów psychicznych oraz zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych.

Zajmują się one także zwalczaniem przemytników i handlarzy narkotyków oraz innych środków odurzających, czerpiąc wzorce m.in. z amerykańskiej koncepcji zwalczania przestępczości narkotykowej (SWAT).[160] Kolejne zadania polegają na interwencjach pirotechnicznych związanych z neutralizacją ładunków wybuchowych oraz realizacją działań prewencyjno - zabezpieczających związanych z zagrożeniem terrorystycznym.

Ponadto pododdziały AT prowadzą działania związane z zabezpieczeniem wizyt przedstawicieli państw obcych i uroczystości z udziałem władz naszego kraju, ochroną osobistą osób (świadków, prokuratorów, sędziów), konwojowaniem osób i mienia znacznej wartości oraz zabezpieczaniem procesów sądowych (głównie zorganizowanych grup przestępczych), wymagających zachowania szczególnych środków bezpieczeństwa.

Pododdziały AT wykonują szereg czynności pod wodą, np. związanych z poszukiwaniem zwłok oraz przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub służących do jego popełnienia. Realizują także szczególnie niebezpieczne - z punktu widzenia taktyki działań - czynności w wypadkach poważnego zagrożenia lub naruszenia porządku publicznego. Współczesne zagrożenia stawiają jednak przed pododdziałami antyterrorystycznymi szereg innych wyzwań, a ich specjalistyczne wyszkolenie okazuje się przydatne w akcjach ratunkowych w czasie klęsk żywiołowych i katastrof.[161]

Mając na względzie podział administracyjny kraju oraz strukturę organizacyjną Policji Komendant Główny Policji powołał Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji w Warszawie, Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu.

Biorąc pod uwagę specyfikę przewidywanych zadań każdy z Samodzielnych Pododdziałów Antyterrorystycznych, stanowiąc jednocześnie odwód Komendanta Głównego

---

[158] Zob. J. Pawlik, M. Żywczyk, Organizacja i przeznaczenie pododdziałów specjalnych Milicji Obywatelskiej, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW, Warszawa 1989, s.15.
[159] Tamże, s. 34.
[160] Joint Counterdrug Operations Joint Pub, Internet (http://www.dtic.mil/doctrine/jel/operations.htm).
[161] Podczas powodzi w 1997 r. pododdziały AT wykorzystując specjalistyczne umiejętności (techniki wysokościowe) prowadziły akcje ratowania ludności.

Policji do działań na terenie całego kraju,[162] posiada własny zakres terytorialnej odpowiedzialności. Rejonizacja operacyjnej odpowiedzialności ma na celu usprawnienie funkcjonowania, a w szczególności ich uruchamiania na wypadek zaistnienia zdarzeń, do których likwidacji zostały powołane.[163]

Działania SPAP nadzoruje Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji (BOA), utworzone przez Komendanta Głównego Policji w czerwcu 2003 roku. W kompetencji BOA leży prowadzenie bezpośrednich działań rozpoznawczych oraz bojowych zmierzających do likwidowania zamachów terrorystycznych i przeciwdziałanie takim zdarzeniom, a także prowadzenie negocjacji policyjnych ramach operacji i akcji antyterrorystycznych. Organizuje i nadzoruje również szkolenie policjantów oddziałów i pododdziałów AT w całym kraju. Realizuje zadania Komendy Głównej Policji w zakresie gromadzenia, prawidłowego obiegu i przekazywania informacji o bieżących, najważniejszych zdarzeniach o znamionach terrorystycznych w kraju oraz zapewnienia właściwej reakcji jednostek Policji zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową. Ponadto BOA odpowiedzialne jest za międzynarodową współpracę z jednostkami antyterrorystycznymi innych państw oraz szkolenie policjantów w ramach tej współpracy.[164]

Decyzję o użyciu pododdziału antyterrorystycznego podejmuje Komendant Wojewódzki Policji, jeśli następuje ono na terenie właściwego pod względem odpowiedzialności terytorialnej województwa.[165] O swojej decyzji niezwłocznie powiadamia Dyrektora Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji lub Oficera Operacyjnego Kraju Komendy Głównej Policji. Gdy użycie następuje poza tym rejonem, decyzję o użyciu pododdziałów AT, jako odwodu przeznaczonego do działań na terenie całego kraju, podejmuje Komendant Główny Policji lub Dyrektor Biura Operacji Antyterrorystycznych.[166]

Struktura organizacyjna Samodzielnych Pododdziałów Antyterrorystycznych Komendy Wojewódzkiej Policji obejmuje pluton szturmowy, podzielony na trzy drużyny oraz zespoły: szkolny i minersko – pirotechniczny.

---

[162] Decyzja Nr 151 Komendanta Głównego Policji z 16 czerwca 2003 r. zmieniająca decyzję nr 28 z 06 lutego 2003 r. w sprawie utworzenia pododdziałów antyterrorystycznych Policji.
[163] D. Woźniak, Informacja dla MSW i A dotycząca realizowanych zadań służbowych przez Policję w zakresie terroryzmu, Warszawa, 31 maja 2000 r., maszynopis, s.5.
[164] Zarządzenie Nr 345 Komendanta Głównego policji.
[165] Zarządzenie Nr 6/2003 Komendanta Głównego Policji z 6 lutego 2003 r. w sprawie metod i form działania pododdziałów antyterrorystycznych Policji.
[166] Zarządzenie Nr 6/2003 KGP.

W strukturach pododdziałów antyterrorystycznych funkcjonują grupy minersko-pirotechniczne (GM-P).[167] Natomiast we wszystkich jednostkach organizacyjnych Policji szczebla podstawowego (komendy miejskie i powiatowe, komisariaty) utworzone zostały nieetatowe grupy rozpoznania minersko-pirotechnicznego (NGRM-P). [168]

Zadaniem GM-P oraz NGRM-P jest lokalizacja, rozpoznanie, neutralizacja (unieszkodliwianie), transport oraz niszczenie materiałów i urządzeń wybuchowych (wyrobów przemysłowych, samodziałowych lub ich kombinacji), które stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z tym, że NGRM-P prowadzą tylko wstępne przeszukania obiektów, w których istnieje prawdopodobieństwo podłożenia ładunków wybuchowych. W sytuacji zlokalizowania przez NGRM-P podejrzanego przedmiotu (paczki, torby, walizki) na miejsce są wzywani policjanci referatów minersko-pirotechnicznych (GM-P), którzy przeprowadzają czynności związane z neutralizacją lub likwidacją ładunku w miejscu do tego wyznaczonym, a jeśli transport ładunku jest niemożliwy w miejscu jego ujawnienia.[169]

Ogółem pododdziały AT Policji obejmują 742 etaty, w tym 412 szturmowców, 120 minerów - pirotechników i 107 oficerów kadry dowódczej.

Istotne wsparcie siłami i środkami stanowiły oddziały prewencji tworzone na bazie szkół policyjnych. Oddziały Prewencji formowane ze stanu słuchaczy i kadry Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szkoły Policji w Katowicach, Pile, Słupsku oraz Centrum Szkolenia Policji w Legionowie mogły w krótkim czasie skoncentrować i skierować w rejon zagrożenia znaczne siły policyjne.[170] W związku ze zmianą zasad funkcjonowania szkolnictwa policyjnego Komendant Główny Policji Zarządzeniem 553/03 zwolnił Szkoły Policji z obowiązku koncentracji ich w oddziały prewencji, a środki zarządził przekazać jednostkom organizacyjnym policji. [171] Tym sposobem znacznie osłabiony został potencjał policyjnych oddziałów zwartych prewencji, które w sytuacjach zagrożenia można skierować do działań ochronno – porządkowych.

Ważnym elementem wspierającym realizację zadań Policji, z taktycznego i funkcjonalnego punktu widzenia, mogłoby być Lotnictwo Policyjne. Sprawne jednostki lotnicze

---

[167] **GM-P** - *to antyterrorystyczna komórka organizacyjna (etatowy pododdział)przeznaczona do wykonywania działań minersko-pirotechnicznych, wyodrębniona w strukturach samodzielnego pododdziału antyterrorystycznego Policji, oddziału prewencji Policji lub samodzielnego pododdziału prewencji Policji.* Zarządzenie Nr 6/2003, KGP.

[168] **NGRM-P** *to policjanci przygotowani do wykonywania działań minersko-pirotechnicznych w zakresie lokalizowania materiałów i urządzeń wybuchowych* - Zarządzenie Nr 6/2003, KGP, tamże.

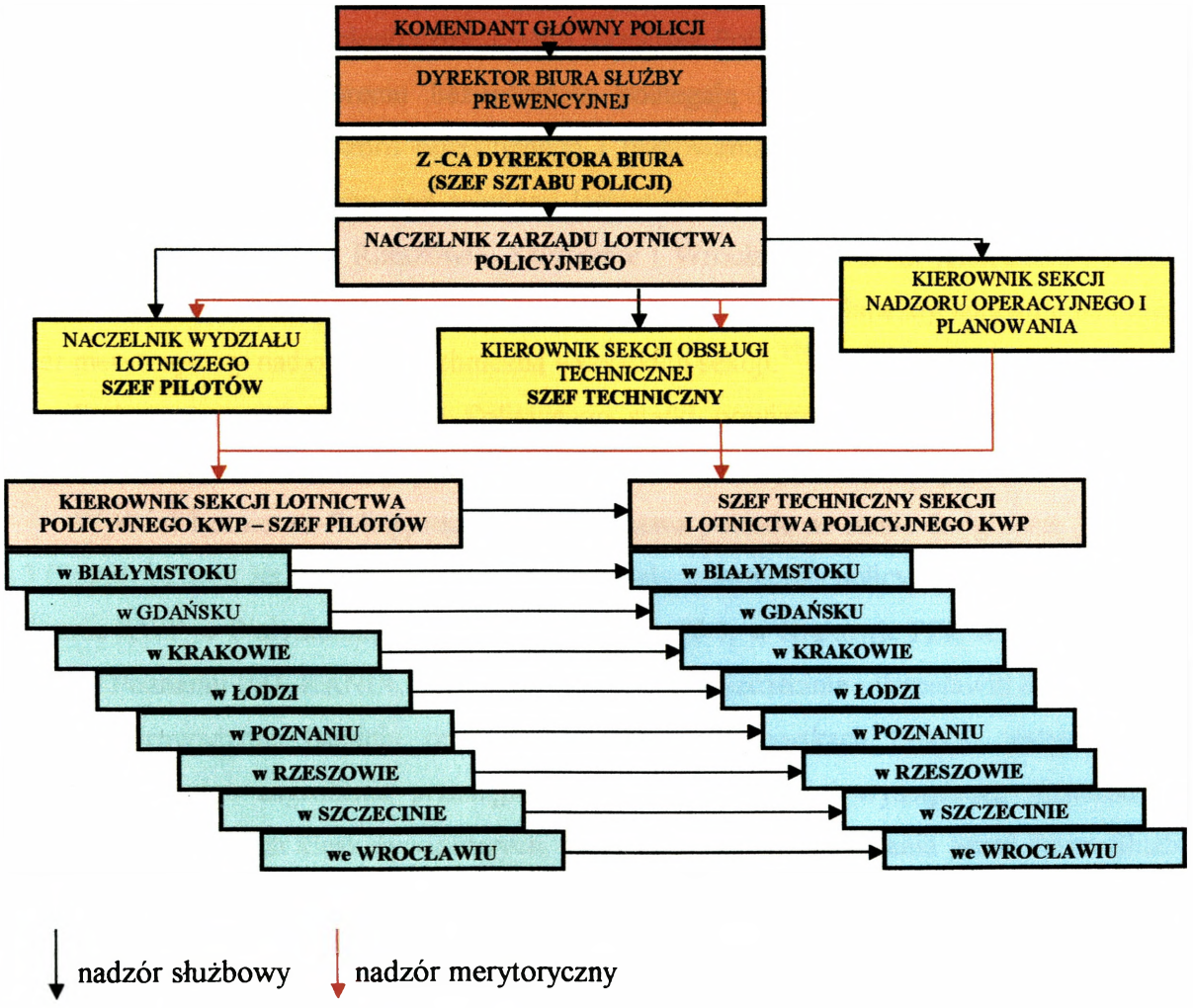
[169] Tamże.

[170] We wszystkich szkołach policyjnych szkoli się aktualnie ok. 7000 funkcjonariuszy policji reprezentujących różne służby.

[171] Zarządzenie Nr 553 Komendanta Głównego policji z 8 października 2003 r. w sprawie zniesienia koncentracji słuchaczy i kadry zawodowej Szkół Policji w oddziały prewencji.

mogą realizować nieograniczone spektrum zadań powyższych z zakresu bezpieczeństwa i ochrony ludności. Niestety będące na wyposażeniu Lotnictwa Policyjnego statki powietrzne (śmigłowce) ze względu na długi czas ich użytkowania są bardzo awaryjne i w obecnej chwili z trzynastu śmigłowców siedem jest niesprawnych, z czego cztery wymagają kapitalnego remontu, na co resort spraw wewnętrznych, nie będzie stać przynajmniej do końca 2004 roku.

Planowanie, przygotowanie, wykonanie i nadzorowanie prowadzonych przez lotnictwo policyjne powyższych zadań w ramach operacji i akcji policyjnych, organizowane jest w oparciu o przepisy lotnicze,[172] zarządzenia[173] i rozkazy Komendanta Głównego Policji, przyjęte i zatwierdzone procedury i standardy operacyjne, instrukcję operacyjną lotów i reguły zawodowe.



Rysunek 16. Struktura lotnictwa Policyjnego
Źródło: Opracowanie własne.

[172] Ustawa z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 130 poz. 1112).
[173] Zarządzenie nr 25/02 z 31.12.2002 r. Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad i zakresu działania komend i komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP Nr 2/03 poz. 4).

Organem zarządzającym Lotnictwem Policyjnym jest Komendant Główny Policji, sprawujący funkcje nadzorcze i decyzyjne poprzez Dyrektora Biura Służby Prewencyjnej KGP i Naczelnika Zarządu Lotnictwa Policyjnego. Tworząc czytelny podział kompetencji i odpowiedzialności za funkcjonowanie Lotnictwa Policyjnego najbardziej optymalny układ funkcjonalny (rysunek 16).

Bezpośredni nadzór merytoryczny nad wszystkimi ogniwami Lotnictwa Policyjnego funkcjonującymi w terenie, z uprawnieniami kontrolnymi wyłącznie w zakresie przestrzegania prawa lotniczego sprawuje Zastępca Dyrektora Biura Służby Prewencyjnej KGP (Szef Sztabu Policji) jest on jednocześnie przełożonym dla wszystkich struktur funkcjonujących w Komendzie Głównej Policji.

Za prawidłowe funkcjonowanie całego lotnictwa Policyjnego odpowiada Szef Zarządu Lotnictwa Policyjnego, któremu bezpośrednio podlegają wydział lotniczy, sekcja obsługi technicznej oraz sekcja nadzoru operacyjnego i planowania. Kierownik wydziału lotniczego sprawuje nadzór merytoryczny nad sekcjami lotnictwa policyjnego w Białymstoku, Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu. Jest on jednocześnie szefem wszystkich pilotów. Kierownik sekcji obsługi technicznej - Szef techniczny sprawuje natomiast nadzór merytoryczny nad obsługą techniczną wszystkich sekcji.[174]

Będące na stanie Lotnictwa Policyjnego statki powietrzne w większości pozyskane zostały z 103 pułku Wojsk Nadwiślańskich i przystosowane do potrzeb Policji.

Wydział Lotnictwa Policyjnego KGP Warszawa posiada na stanie śmigłowce 2 Mi-8, 1 W-3 (Sokół) i 2 Bell Jet Rengrer – 206. Natomiast Sekcje lotnictwa policyjnego funkcjonujące w strukturze KWP w Białymstoku Mi-2, w Gdańsku 1 x W-3, w Krakowie PZL KANIA, w Łodzi Mi – 2, w Poznaniu PZL KANIA, w Rzeszowie Mi – 2, w Szczecinie i Wrocławiu Mi – 2.

Przeprowadzone badania oraz rozpoznanie w jednostkach Policji, uwzględniające specyfikę i stopień zagrożenia przestępczością oraz możliwości wystąpienia różnorodnych zagrożeń o znamionach klęsk żywiołowych, były podstawą wypracowania przez Biuro Służby Prewencyjnej KGP modelowego zakresu zadań i możliwości wykorzystania zasobów lotnictwa policyjnego na płaszczyźnie działań prowadzonych przez służby pionu prewencji, ruchu drogowego oraz służb operacyjno - dochodzeniowych.

Do głównych zadań Lotnictwa Policyjnego w zakresie działań prewencyjnych należy prowadzenie działań pościgowo - blokadowych, udział w działaniach Policji związanych z

[174] Szerzej na ten temat. J. Znajdek, A. Fila, M. Marczak – Formalno – prawne aspekty kierowania i dowodzenia działaniami zespołowymi Policji. Wyd. WSPol. Szczytno 2001.

przebiegiem legalnych i nielegalnych zgromadzeń, udział w operacjach policyjnych w związku z zaistniałymi katastrofami naturalnymi i awariami technicznymi oraz wspomaganie PSP w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Lotnictwo Policyjne realizuje również szereg działań w zakresie zwalczania przestępczości kryminalnej i gospodarczej Współpracując z Centralnym Biurem Śledczym oraz służbą kryminalną wszystkich jednostek Policji.

Z powyższych rozważań wynika, że Policja nie jest właściwie przygotowana do prowadzenia działań w warunkach klęsk żywiołowych. Zarówno siły jak i środki policyjne w wypadku wystąpienia klęski żywiołowej, która będzie obejmować duży obszar, z pewnością będą niewystarczające. Aby osiągnąć właściwy do przewidywanego zagrożenia poziom skuteczności, konieczne jest uzupełnienie sił policyjnych siłami innych podmiotów, które z racji wykonywanych zadań na rzecz bezpieczeństwa państwa i ochrony ludności są do nich należycie przygotowane. Niewątpliwie podmiotem spełniającym stawiane w zakresie przygotowania i wyszkolenia wymogi są wojska obrony terytorialnej, których przygotowanie do działań związanych z likwidacją klęsk żywiołowych może okazać się bardzo przydatne.

4.2.3. Zadania Policji w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego

Przedsięwzięcia podejmowane przez Policję w przeciwdziałaniu i likwidacji wszelkich zagrożeń realizowane są w czterech fazach zarządzania kryzysowego: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. [175]

Faza zapobiegania odnosi się do działań, które mają eliminować lub redukować prawdopodobieństwo występowania zagrożeń albo ograniczać ich skutki. W kontekście zagrożeń o znamionach klęsk żywiołowych zadania Policji w tej fazie obejmują cztery obszary działania:[176]

- bieżące analizowanie sytuacji mogących spowodować zagrożenie;
- dokonanie oceny wrażliwości społeczności lokalnej na wystąpienie zagrożeń;
- udział w opracowaniu przez właściwe organy aktów prawnych ograniczających możliwości zaistnienia zagrożenia;
- egzekwowanie przestrzegania przepisów wydanych przez właściwe organy administracji w zakresie ochrony przed zagrożeniami.

[175]Zarządzenie Nr 24/98 Komendanta Głównego Policji..., K. Rudzki, Policja w systemie.., s. 88.
[176]Zarządzenie nr 24/98 Komendanta Głównego Policji.

W tej fazie działania Policji odnoszą się są głównie do szeregu czynności związanych z pozyskiwaniem informacji o potencjalnych zagrożeniach, monitorowaniu ich oraz działań prewencyjnych ukierunkowanych na niedopuszczenie do wystąpienia zagrożenia.

Istotne zadania Policja realizuje w **fazie przygotowania,** obejmującej działania planistyczne, określające sposób reakcji na zagrożenie oraz mające na celu pozyskanie sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania.

Główne przedsięwzięcia w tym zakresie dotyczą opracowania planu działania, w warunkach potencjalnych zagrożeń klęskami żywiołowymi, z wykorzystaniem informacji od innych podmiotów powołanych do działań ratowniczych, o realnych zagrożeniach występujących w rejonie właściwości terytorialnej jednostki organizacyjnej Policji. Zorganizowanie własnego stanowiska kierowania i systemów łączności w sposób umożliwiający wykonanie zadań w warunkach zagrożenia oraz zapewniający pełne współdziałanie z właściwymi służbami i organami administracji. Bardzo istotne w tej fazie jest przygotowanie systemów alarmowania stanów osobowych jednostki i gromadzenie danych o zasobach sił i środków.

Czynnikiem mającym istotny wpływ na skuteczność reakcji w warunkach zagrożenia jest wcześniejsza analiza występujących, potencjalnych zagrożeń oraz przygotowanie odpowiadających im planów działań. Plany te powinny zawierać procedury postępowania osób funkcyjnych. Muszą być ukierunkowane na koordynację i efektywne działanie w warunkach zagrożenia.[177]

Przystępując do planowania działań należy określić stan zagrożenia dla konkretnej społeczności i środowiska – oszacować ryzyko. Szacowanie ryzyka[178] dokonuje się w drodze analizy dostępnych informacji o zagrożeniach. Analiza zagrożeń opiera się na badaniu wzajemnego powiązania prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia zagrożenia.[179]

W odniesieniu do skutków zagrożeń katastrof naturalnych i awarii technicznych kompleksową analizę ryzyka wykonują jednostki Państwowej Straży Pożarnej. Do opracowania analizy wykorzystują informacje własne oraz uzyskane z innych źródeł. Każdy proces oceny zagrożenia kończy się wnioskami prowadzącymi do rozwiązania problemu lub ograniczenia występowania zjawiska.

Policja wszystkie czynności dotyczące reagowania na zagrożenia wykonuje w ramach Planu Działania Kierownika Jednostki Policji, który jest elementem Planu Działania Kierownika

---

[177]K. Kosiński, System dowodzenia..., s. 43.
[178]Szerzej na ten temat: J. Wolanin, Wybrane elementy zarządzania ryzykiem, [w:] Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, Warszawa 2002, s. 7-20
[179]Wytyczne Nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji..., s. 14.

Jednostki Administracyjnej i stanowi jego rozwinięcie pod względem sposobów wykorzystania sił i środków policyjnych do realizacji wyznaczonych zadań.[180]

Plan działań powinien zapewniać elastyczność, swobodę oraz inicjatywę podczas uwzględniania specyficznych okoliczności, w których będą prowadzone potencjalne działania. Powinien również zapewniać kompleksowe podejście do zaistniałych okoliczności, zmierzające do likwidacji ich negatywnych skutków.

Policyjny plan reagowania kryzysowego powinien zawierać przede wszystkim:[181]

- zadania kierownika jednostki policji wykonywane w związku z potencjalnym zagrożeniem,
- organizację działań jednostki policji,
- organizację współdziałania z właściwymi terytorialnie organami administracji publicznej oraz innymi służbami w zakresie.

Ważnym elementem przygotowania do działań, a także do przyszłego współdziałania jest prowadzenie własnych szkoleń, ćwiczeń i treningów oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i treningach organizowanych ze współdziałającymi podmiotami.

Ćwiczenia oraz treningi winny odbywać się według określonego harmonogramu. Nie należy wykluczać w nich udziału innych podmiotów (PSP, Straż Graniczna, OC, Straż Miejska, służby medyczne oraz inne podmioty). Powinny obejmować również realizację ustawowych zadań w zakresie bezpieczeństwa i ochrony ludności. Ćwiczenia (treningi) winny być koordynowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub wojewodę, a w przypadku działań o zasięgu kilku województw przez ministra spraw wewnętrznych i administracji, jako głównego koordynatora Rządowego Zespołu Reagowania Kryzysowego.

Faza reagowania obejmuje zasadnicze zadania realizowane po wystąpieniu zagrożenia, mające na celu dostarczenie pomocy poszkodowanym oraz ograniczenie wtórnych strat. W zależności od skali zagrożenia ustalone zostały formy (poziomy) organizacyjne działań policyjnych.[182]

Wobec większości zdarzeń działanie zaczyna się i kończy na poziomie interwencji, realizowanej siłami znajdującymi się aktualnie w dyspozycji dyżurnego komisariatu lub komendy powiatowej (miejskiej) Policji.

W wypadku wystąpienia nagłego zdarzenia, w odniesieniu do którego nie jest możliwa skuteczna interwencja przy użyciu dostępnych niezwłocznie sił i środków,

---

[180] K. Rudzki, J. Szafrański, Policja wobec zagrożeń..., s. 38.
[181] Zarządzenie Nr 24/98 Komendanta Głównego Policji..., Załącznik nr 1 s.7.
[182] Zarządzenie Nr 18/2000 Komendanta Głównego Policji.

w trybie alarmowym (maksymalnie w czasie do 3 godzin) uruchamiane są dodatkowe siły komendy powiatowej (miejskiej). Zorganizowanymi działaniami w formie akcji policyjnej, dowodzi komendant lub wyznaczony przez niego policjant. Komendant wojewódzki Policji monitoruje sytuację.

W sytuacji, gdy zaistnieje zdarzenie o zasięgu wykraczającym poza obszar właściwości terytorialnej jednej komendy powiatowej (miejskiej) Policji, w razie przedłużającej się interwencji lub akcji z jednoczesną koniecznością użycia dodatkowych sił lub środków, względnie zorganizowania specjalnego zaplecza logistycznego, komendant wojewódzki (Stołeczny) Policji lub odpowiednio Komendant Główny Policji organizuje, operację policyjną. Operacją dowodzi komendant lub wyznaczony przez niego policjant, ponoszący bezpośrednią odpowiedzialność za skutki podjętych decyzji. Prowadzenie operacji wiąże się z obowiązkiem wydania pisemnej decyzji przez przełożonego, w której jest wskazany dowódca i sztab, natomiast zadania w ramach operacji są wykonywane na podstawie planu działania dowódcy.

Działania jednostek Policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej będą realizowane w trzech etapach.[183]

Etap I (czynności wstępne) - obejmujący przyjęcie informacji o zdarzeniu przez służby dyżurne, czynności analityczne związane z wstępną merytoryczną selekcją otrzymanych informacji i skierowanie na miejsce zdarzenia podstawowej grupy interwencyjnej, w skład której wchodzą - Policja, ambulans medyczny, wóz bojowy Straży Pożarnej.

Następnie dokonuje się analizę - uzyskanych przez grupę interwencyjną - szczegółowych informacji dotyczących rodzaju i charakteru zdarzenia, jego zasięgu terytorialnego oraz skali zagrożenia. Skutkuje to postawieniem w stan gotowości do działań oraz skierowanie w rejon zdarzenia odpowiednich sił i środków skalkulowanych na podstawie dokonanej uprzednio analizy. W ramach etapu wstępnego organizuje się zaplecze logistyczne dla prowadzonej akcji (operacji) i zapewnia (w przypadku działań długofalowych) możliwości dokonania zmian personelu uczestniczącego w działaniach (system zmianowości). Istotne jest w tym etapie, wyznaczenie dowódcy działań.

Etap II (akcja ratownicza) - obejmuje zorganizowanie i udzielenie pierwszej pomocy medycznej ofiarom zdarzenia, odizolowanie rejonu zagrożenia, podział rejonu działań na sektory oraz przeprowadzenie planowej akcji ewakuacji ludności z rejonu działań. Istotne jest to, aby w czasie prowadzenia akcji ratowniczej zapewnić przejezdności dróg dojazdowych do rejonu działań oraz do miejsc udzielania pomocy lekarskiej. Kolejnym problemem jest dokonanie

[183]Zarządzenie Nr 24/98 Komendanta Głównego Policji.

selekcji osób ewakuowanych pod kontem możliwości uzyskania informacji przydatnych do prowadzenia akcji oraz informacji potencjalnie przydatnych do prowadzonych - w następnej fazie - czynności o charakterze procesowym. Ważne na potrzeby prowadzonych działań jest również zorganizowanie przepływu informacji do środków masowego przekazu oraz punktu informacyjnego dla osób bliskich i krewnych ofiar zdarzenia.

Etap III (zakończenie działań), w którym realizowane są czynności dochodzeniowo - śledcze polegające na:

- oględzinach miejsca zdarzenia;
- zabezpieczeniu śladów kryminalistycznych;
- przesłuchaniu świadków zdarzenia;
- identyfikacji ofiar;
- przeprowadzeniu kompleksowej analizy przyczyn powstania zagrożenia oraz przebiegu działań;
- ustaleniu osób winnych lub odpowiedzialnych za powstanie zagrożenia.

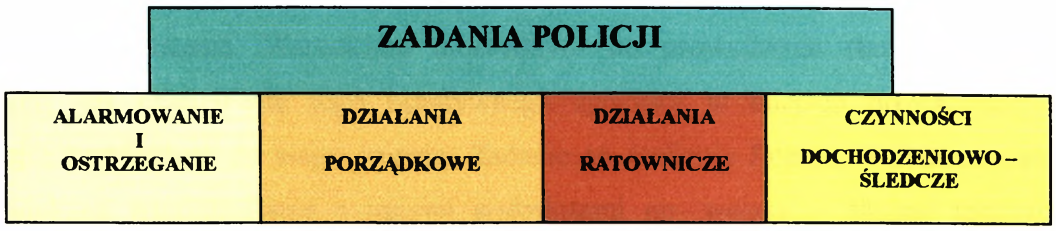
Końcową fazą całego cyklu działań jest faza odbudowy, którą należy kontynuować, dopóki wszystkie systemy nie wrócą do stanu sprzed zdarzenia lub lepszego aniżeli poprzedni. Policja w tej fazie realizuje określone przepisami zadania do momentu zakończenia działań porządkowych, a gdy sytuacja będzie tego wymagała do momentu kompletnej odbudowy całego obszaru dotkniętego zagrożeniem. [184]

Działania w tej fazie polegają na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie, w którym prowadzona była akcja ratownicza i zapewnieniu bezpieczeństwa służbom porządkowym działającym w rejonie dotkniętym katastrofą naturalną lub awarią techniczną. Istotne jest również zorganizowanie ruchu osób i pojazdów, umożliwiającego swobodne dotarcie właściwych służb do miejsc występujących szkód oraz zorganizowanie ruchu osób i pojazdów, powracających do miejsc dotychczasowego pobytu. Po zakończeniu wszystkich działań i doprowadzeniu rejonu zagrożonego do stanu sprzed zdarzenia należy przeprowadzić analizę działań jednostek biorących udział w akcji (operacji) i sformułować wnioski, w celu dokonania korekt w procesie planowania potencjalnych zagrożeń oraz inkorporacji nowych doświadczeń do tematyki obowiązującego procesu szkoleniowego.

[184] S. Augustyn, Koncepcja nowoczesnego systemu..., s.4.

4.2.4. Zadania Policji w sytuacji wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych

Policja jako podmiot uczestniczący w akcjach i operacjach mających na celu usunięcie zagrożenia lub likwidację jego skutków, realizuje szereg czynności, które ukierunkowane są przede wszystkim na: alarmowanie i ostrzeganie, działania porządkowe, działania ratownicze oraz czynności dochodzeniowo – śledcze (rysunek 17). [185]



Rysunek 17. Podstawowe zadania Policji w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Zarządzenia 24/98 Komendanta Głównego Policji

Wyniki badań wykazują, że Policja jest podmiotem, który najczęściej jako pierwszy otrzymuje informację o zaistniałym zdarzeniu i pierwsza przybywa na miejsce zdarzenia. W związku z tym, zasadnicze przedsięwzięcia z zakresu alarmowania i ostrzegania w momencie wystąpienia zagrożenia o znamionach klęski żywiołowej obejmują:

- uzyskiwanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o zaistniałym zdarzeniu na potrzeby kierowania, dowodzenia i współdziałania;
- przekazywanie informacji i komunikatów o zagrożeniu poprzez policyjne systemy łączności oraz urządzenia rozgłoszeniowe;
- udostępnianie policyjnych systemów i środków łączności innym organom i służbom ratowniczym w celu przekazywania informacji o zagrożeniu oraz dla potrzeb kierowania działaniami tych organów i służb, z zachowaniem zasady, że te systemy i środki łączności będą obsługiwane wyłącznie przez funkcjonariuszy Policji. [186]

[185] K. Rudzki, Policja w systemie..., s. 79.
[186] Zarządzenie Nr 24/98 Komendanta Głównego Policji.

W momencie zaistnienia klęski żywiołowej Policja podejmuje przedsięwzięcia w zakresie działań ochronno – porządkowych.[187]Działania te realizowane są w oparciu o wcześniej przygotowane plany lub algorytmy postępowania, określające formy[188] i metody ich realizacji w sytuacjach kryzysowych.

Do podstawowych form działań porządkowych zaliczymy[189] patrole, posterunki, linie patroli i posterunków, kordony, tyraliery, grupy interwencyjne, punkty zatrzymań, policyjne izby dziecka, odwody i pilotaże.

Każde zdarzenie powstałe w sposób nagły powoduje duży chaos, dezorganizację w pierwszej fazie powstania. Warunkiem niezbędnym do prowadzenia skutecznych działań ratowniczych jest opanowanie tego negatywnego zjawiska w miejscu prowadzonej akcji ratowniczej i przyległym do niego rejonie. Zadanie to realizuje Policja, a skuteczność tych działań zwiększy współdziałanie z innymi podmiotami np. wojskami obrony terytorialnej. Policja w ramach działań ochronno – porządkowych w każdej sytuacji nadzwyczajnej (kryzysowej) ma do wykonania szereg zadań, wymagających użycia dużych ilości sił.[190] Do głównych zadań Policji w tym zakresie należy przede wszystkim izolacja rejonu akcji ratowniczej, organizacja ruchu drogowego (kołowego i pieszego), udział w zabezpieczeniu ewakuacji osób i mienia oraz w zabezpieczeniu mienia (porzuconego i odzyskanego).[191]W szczególnych przypadkach Policja realizuje zadania dotyczące bezpośrednich działań ratowniczych,[192] lecz tylko w granicach posiadanej wiedzy, możliwości, posiadanego sprzętu i tylko do momentu przejęcia akcji ratowniczej przez właściwe (specjalistyczne) służby.[193]

W związku z powyższym udział w akcji ratowniczej, będzie ograniczał się do pomocy w ewakuacji osób poszkodowanych, chorych i starszych, poprzez wyprowadzanie ich z rejonów zagrożonych oraz do udostępniania policyjnych środków transportu na potrzeby działań

---

[187] Można je określić jako - zespół przedsięwzięć organizacyjno-taktycznych podejmowanych przez siły policyjne i inne formacje w celu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych, środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej. Leksykon policyjny, red. W. Pływaczewski, G. Kędzierska, Szczytno 2001, s. 74.

[188] Formy działań porządkowych rozumiemy natomiast jako sposoby, metody oraz taktykę pełnienia służbowych przez policjanta, grupy policjantów lub pododdziały policyjne we współdziałaniu z innymi formacjami w wyznaczonym miejscu, rejonie, trasie w związku z realizacją zadań w sytuacjach kryzysowych. Rudzki, Policja w systemie.., s. 80.

[189] Rozkaz Nr 13/95 Komendanta Głównego Policji z 25 sierpnia 1995 r. w sprawie taktyki działania pododdziałów zwartych Policji w sytuacji zagrożenia lub naruszenia porządku publicznego oraz w pościgu za, niebezpiecznym przestępcom.

[190] Należy jednak mieć na uwadze fakt, że oprócz udziału w likwidacji skutków klęski żywiołowej policja musi realizować zadania związane z funkcjonowaniem jednostki wynikające z obsługi zdarzeń (reagowanie na wykroczenia i przestępstw a w podległych im rejonach).

[191] Zarządzenie Nr 24/98 Komendanta Głównego Policji..., § 4.

[192] Wyłącznie w sytuacji, gdy na miejscu zdarzenia nie ma profesjonalnych służb ratowniczych lub, gdy nie są one w stanie udzielić pomocy (ze względu na dużą liczbę ofiar lub na wielkość zdarzenia).

[193] W bardzo wąskim zakresie policjanci będą udzielać pomocy przedlekarskiej poszkodowanym.

ratowniczych oraz ewakuacji osób i ich mienia. Istotnym zadaniem realizowanym w ramach bezpośrednich działań ratowniczych jest udział w pracach mających na celu zabezpieczenie urządzeń technicznych lub tworzenie umocnień[194] w sytuacji eskalacji zagrożenia, gdy siły i środki podmiotów odpowiedzialnych za te prace są niewystarczające lub, gdy ich nie ma, a zaniechanie działań spowoduje zwiększenie szkód.[195]

Na potrzeby kierowania działaniami policyjnymi w wypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej powołuje się Sztab, który jest roboczym, organizacyjno - zarządzającym organem dowódcy operacji, powoływanym na podstawie pisemnej decyzji właściwego kierownika jednostki Policji na czas prowadzenia działań.[196]. Sztab kieruje działalnością wszystkich jednostek, pionów i pododdziałów, a także dodatkowych sił i środków biorących udział w realizacji operacji policyjnych oraz zapewnia współdziałanie z organami rządowej administracji zespolonej i niezespolonej i innymi podmiotami biorącymi udział w działaniach.

Powołanie sztabu polega na rozbudowie organizacyjnej istniejącego etatowego wojewódzkiego (miejskiego, powiatowego) sztabu kierownika jednostki o dodatkowe zespoły (stanowiska) specjalistów ze służby kryminalnej, prewencyjnej i wspomagającej, na potrzeby konkretnych działań (rysunek 18).[197]

W przypadku organizowania sztabu na potrzeby działań prowadzonych na obszarze komendy powiatowej Policji, (w której nie funkcjonuje wyodrębniona etatowa komórka sztabowa), sztab dowódcy operacji organizowany jest na bazie komórki prewencyjnej właściwej jednostki Policji.[198] Liczba osób wyznaczonych do pracy w sztabie powinna zapewniać ciągłość pracy w czasie prowadzenia długotrwałych działań.

---

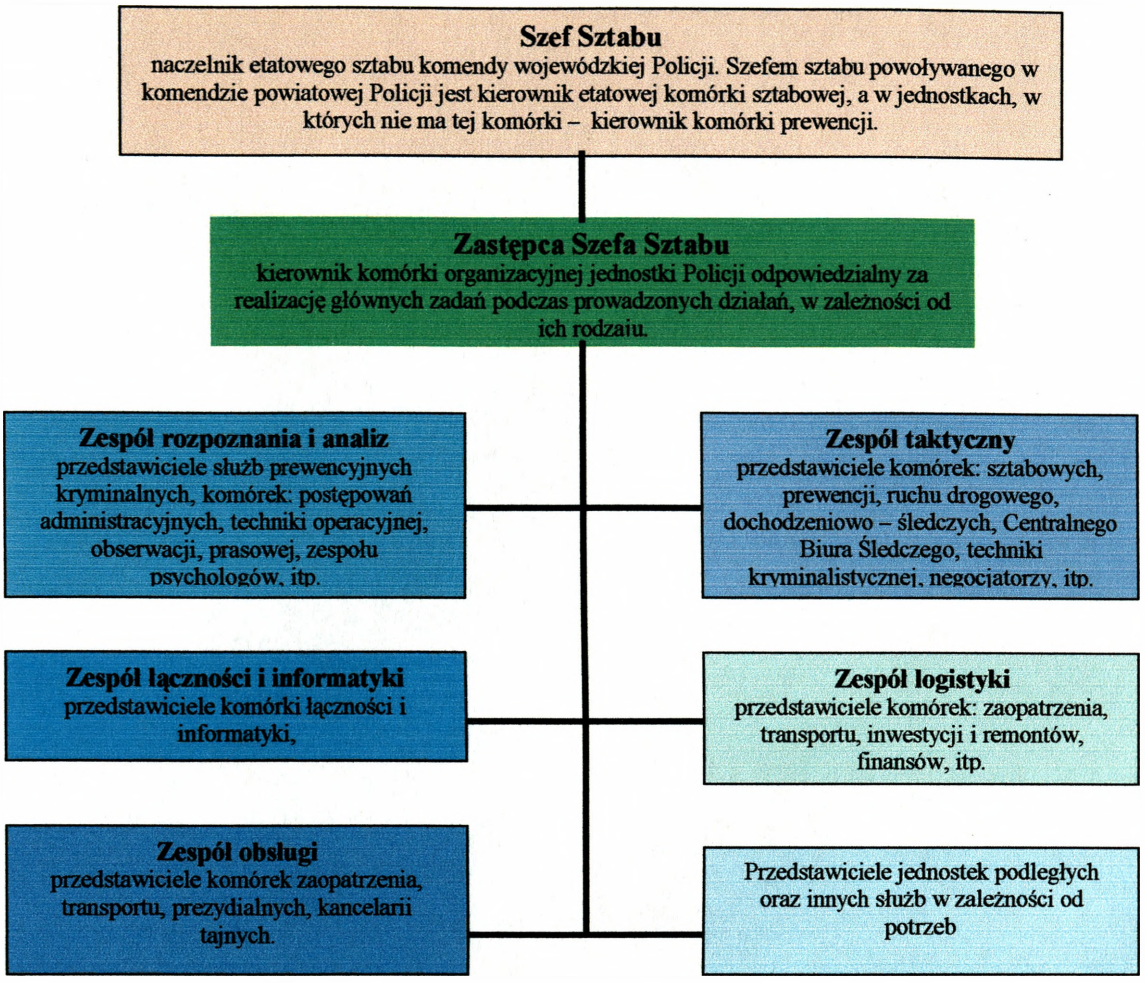
[194] Działania takie Policja realizowała podczas powodzi w 1997 r. Pododdziały zwarte Policji brały udział w umacnianiu wałów przeciwpowodziowych.

[195] Zarządzenie nr 24/98 Komendanta Głównego Policji..., § 5.

[196] Wytyczne Nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji z 16 czerwca 2000 r. w sprawie postępowania policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowisku, s. 28.

[197] Zarządzenie Nr 18/2000 Komendanta Głównego Policji z 28 listopada 2000r. w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, Załącznik Nr1cz. 1 pkt. 2.

[198] Wytyczne Nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji. s. 28-29.



Rysunek 18. Struktura i skład sztabu kryzysowego Komendanta Wojewódzkiego Policji
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 18/2000 KGP z dnia 28 listopada 2000r. w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego

Zadaniem sztabu jest zbieranie, selekcja i analiza informacji dotyczących planowanych i prowadzonych działań oraz wypracowywaniem na ich podstawie wniosków i prognoz, co do rozwoju sytuacji operacyjnej. Sztab określa także siły i środki, niezbędne do likwidacji zagrożenia. Przygotowuje dowódcy operacji szczegółowe propozycje wariantów działań oraz przekazuje podległym siłom decyzje dowódcy operacji. Odpowiada za przygotowanie stanowisk dowodzenia dowódcy operacji i sprawuje nadzór nad realizacją zadań przez podległe siły na etapie planowania działań. Sztab sprawuje nadzór nad osiąganiem pełnej gotowości do działań sił podległych oraz koordynuje wykonywanie przez nie zadań w czasie działań. Organizuje współdziałanie ze służbami (instytucjami) pozapolicyjnymi uczestniczącymi w działaniach (np. wojska OT, Straż Graniczna) oraz koordynuje zabezpieczenie logistyczne i medyczne operacji.

W trakcie prowadzonych działań przygotowuje okresowe i doraźne meldunki a po ich zakończeniu opracowuje raport końcowy z przeprowadzonej operacji[199]

Sztab pracuje na - utworzonym na potrzeby operacji - stanowisku kierowania (dowodzenia) działaniami. Z niego dowództwo koordynuje i kontroluje działania czynione w fazie reagowania na katastrofy. Ze względu na znaczenie tych funkcji praca na stanowisku kierowania powinna być starannie zaplanowana i zorganizowana. Stanowisko dowodzenia działaniami uruchamia się natychmiast po zaistnieniu zdarzenia (w początkowym etapie fazy reagowania), a decyzję o jego uruchomieniu wydaje Kierownik jednostki organizacyjnej Policji. Stanowisko może działać wspólnie ze stanowiskiem dyspozytorskim innej służby zaangażowanej w działania (np. wojsk obrony terytorialnej).

Stanowisko dowodzenia,[200] często jest zlokalizowane w samochodzie specjalnym tworząc tzw. ruchome stanowisko dowodzenia (RSD), umieszczone jest przy zewnętrznej granicy obszaru ściśle zastrzeżonego, blisko punktu medycznego i obszaru ewakuacji. Stopień rozwinięcia stanowiska kierowania (liczebność obsady personalnej), zwykle jest uzależniona od skali niebezpieczeństwa, jakie spowoduje zdarzenie.[201]

Na potrzeby prowadzonych działań wprowadzono skalę niebezpiecznych zdarzeń, od których uzależniony jest stopień rozwinięcia stanowiska kierowania:[202]

- **mały wypadek**, który obsługiwany jest przez odpowiednie służby (straż pożarną, policję) według rutynowych zasad - stanowisko kierowania w takim przypadku nie jest uruchomiane;
- **ograniczony wypadek lub potencjalna katastrofa**, oznacza sytuację, gdy w działaniach reagowania bierze udział kilka służb (podmiotów) i niezbędna jest koordynacja ich współdziałania – wystarcza wówczas częściowe rozwinięcie stanowiska kierowania;
- **duży wypadek lub katastrofa** - sytuacja wymaga udziału w działaniach wszystkich dostępnych sił i środków, dla kierowania tymi działaniami niezbędne jest pełne rozwinięcie stanowiska kierowania (sztabu kryzysowego).

Czynności związane z przygotowaniem do rozwinięcia stanowiska kierowania (sztabu) wymagają opracowania systemu alarmowania personelu sztabu kryzysowego. Proces ten powinien być opisany w planie reagowania kryzysowego jako standardowa procedura operacyjna.[203]

---

[199] Zarządzenie Nr 18/2000 Komendanta Głównego Policji...
[200] Leksykon policyjny, 2000 s. 301.
[201] Wytyczne Nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji ..., s.32.
[202] Augustyn, Zarządzanie kryzysowe – faza reagowania..., s. 4.
[203] Tamże.

Dla prawidłowego funkcjonowania sztabu ważne jest zapewnienie pełnej jego obsady, sprawdzenie środków łączności i środków pomocniczych oraz inicjowanie systemu obiegu informacji. W systemie tym wszystkie przychodzące informacje powinny być rejestrowane, a następnie kierowane do szefa sztabu kryzysowego, który powinien określić ich przydatność i sposób ich wykorzystania oraz wskazać osobę spośród personelu sztabu kryzysowego do podjęcia odpowiednich działań.

W konkluzji dotychczasowych rozważań można skonstatować, że policyjne struktury zarządzania kryzysowego, stanowiące podstawowy element rozwijania sił policyjnych w wypadku zaistnienia klęski żywiołowej, są zorganizowane na dobrym poziomie. Istotnym elementem wspomagania procesu decyzyjnego dowódcy działań jest Sztab, który na podstawie zebranych informacji dotyczących sytuacji wypracowuje warianty działań zwiększając tym samym ich skuteczność.

Kierownicy jednostek winni dokonać weryfikacji planów reagowania kryzysowego, dostosowując je do założeń przyjętych w planach administracji rządowej i samorządowej różnych szczebli. Dla poprawy skuteczności przyszłych działań konieczne jest unowocześnienie łączności i zintegrowanie obiegu informacji o zdarzeniach z wszystkimi podmiotami systemu zarządzania kryzysowego.

Należy również w ramach doskonalenia zawodowego przeprowadzić szkolenie kadry kierowniczej Policji, policjantów komórek (zespołów) zarządzania kryzysowego komend wojewódzkich, miejskich i powiatowych Policji w zakresie zarządzania kryzysowego i obronności.

ROZDZIAŁ 5.

Kierunki doskonalenia obowiązującego prawa w zakresie udziału jednostek wojsk OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych

5.1. Aktualny stan prawny w zakresie zapobiegania i zwalczania klęski żywiołowych

Jedną z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa, jest prawo wszystkich obywateli do ochrony przed zagrożeniami (w tym również przed skutkami klęsk i katastrof), bez względu na status społeczny, wyznanie, rasę, poglądy polityczne, itp.

Badania wielu ośrodków naukowych wykazują, że każde zagrożenie (klęska żywiołowa) postrzegana jest w wielu płaszczyznach, gdyż posiada wiele aspektów (polityczny, symboliczny, ekonomiczny i prawny).

Sytuacja powstała w wyniku zaistnienia katastrofy ma zwykle wiele implikacji politycznych. Zawsze przykuwa uwagę społeczną i tworzy szansę dla działaczy politycznych. Mają oni możliwość zademonstrowania swoich umiejętności przywódczych, pokazania siebie jako ludzi znajdujących się we właściwym miejscu i we właściwym czasie. Politycy wykorzystują takie sytuacje, aby pokazać wyborcom, że nie są im obce ich problemy i wymagania. Ale wymiar polityczny pojawia się zawsze, gdy katastrofa jest rozległa i zniszczeniu ulegną wartości szczególne. Przykładem może być atak terrorystyczny na USA 11 września w roku 2001, który w swoim wymiarze politycznym wywołał światową wojnę przeciwko terroryzmowi.[204]

Ważnym elementem związanym z katastrofą jest jej aspekt symboliczny. Rozpatrując przytoczone wcześniej wydarzenia z 11 września 2001 roku w kontekście wymiaru symbolicznego należy podkreślić, że przez wiele społeczeństw atak na WTC postrzegany jest jako atak na takie symbole jak: demokracja, wolność jednostki, prawo do szczęścia, prawa obywatelskie, czy też prawo do zamożności. W tym przypadku symbole te mają charakter

[204] J. Solanin, Wybrane aspekty zarządzania ryzykiem, [w:] Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, Warszawa 2002, s. 15-16.

międzynarodowy i w związku z tym często uważa się, że zbrodnia ta uderzyła w całą kulturę zachodnią.

Katastrofy w swojej istocie związane są z występowaniem dużych strat materialnych bezpośrednich i pośrednich. Do ostatnich należy zaliczyć np. upadek firm ubezpieczeniowych lub wzrost bezrobocia spowodowany zniszczeniem wielu przedsiębiorstw. Jednak najżmudniejsza, mogąca trwać nawet dziesiątki lat i zarazem najdroższa jest odbudowa kraju po katastrofalnych zniszczeniach (aspekt ekonomiczny).

Zasygnalizowane pobieżnie niektóre tylko aspekty katastrofy wyznaczają pole działalności polityków w obszarze zapewniającym ochronę ludności tworzącej społeczności lokalne.

Do najbardziej istotnych kwestii należy jednak zaliczyć aspekt prawny, stanowiący podstawę przygotowania państwa do reagowania na potencjalne zagrożenia. Rozpatrując problematykę zagrożeń w tym kontekście należy mieć na uwadze, że zagrożenie dobra publicznego determinuje i uzasadnia tworzenie prawa pozwalającego w wypadku wystąpienia katastrof, między innymi na ingerencję władzy publicznej sprawy dotyczące poszczególnych społeczności, a nawet poszczególnych obywateli.[205]

Należy na wstępie zaznaczyć, że analiza wszystkich przepisów związanych z tą problematyką wskazała, że pojęcie „ochrona ludności", która jest podstawą zarządzania kryzysowego, nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie prawnym, chociaż w wielu z nich występuje (np. w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej).

Z ustawy o powszechnym obowiązku obrony natomiast wynika, że „obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy, i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska, a także usuwaniu ich skutków". Ustawa określa także obowiązki obywateli w zakresie obrony cywilnej oraz właściwe organy i ich kompetencje.

Istotne znaczenie w dziedzinie obrony i ochrony ludności ma strategia obronności RP wyznaczająca kierunki obronności i stanowiąca podstawę do prac koncepcyjnych nad wdrożeniowymi dokumentami doktrynalnymi, planami strategicznymi i operacyjnymi oraz programami obronnymi. Uwzględniając trzy stany bezpieczeństwa państwa: stan pokoju i stany zagrożenia - kryzysu i wojny, określa działania strategiczne państwa wyrażające się działaniami prewencyjno - stabilizacyjnymi – (realizowane w czasie pokoju, obejmujące bieżące

[205] Zob. D. Wojciechowska, Aktualny stan prawny w zakresie ochrony ludności, [w:] Zarządzanie bezpieczeństwem wybrane zagadnienia ochrony ludności cz. 3, Warszawa 2003, s. 80-81.

zapobieganie wystąpieniu zewnętrznych zagrożeń polityczno - militarnych (kryzysowych i wojennych), poprzez neutralizowanie ich potencjalnych źródeł oraz stabilizowanie i umacnianie bezpiecznego środowiska (otoczenia) międzynarodowego Polski;

reagowaniem kryzysowym – (realizowanym w razie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa sojuszników oraz zagrożeń dla szerszego bezpieczeństwa międzynarodowego, obejmującym zarówno działania narodowe, jak i udział w wysiłkach międzynarodowych, podejmowanych w celu opanowywania kryzysów oraz zapewnienia osłony przed ich skutkami);

działaniami wojennymi – (prowadzonymi w razie agresji na Polskę lub jej Sojuszników, które obejmują wykorzystanie całego lub części potencjału państwa do odparcia agresji, poprzez przygotowanie i przeprowadzenie kampanii i operacji wojennych).[206]

Podstawowym aktem prawnym, od którego należy jednak rozpocząć analizę stanu prawnego w zakresie likwidacji skutków klęsk żywiołowych, jest konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

W kontekście czynionych rozważań podstawowe znaczenie ma art. 5 Konstytucji,[207] w którym zapisano, że: „Rzeczypospolita strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju".

Nałożony w art. 5 Konstytucji obowiązek realizują organy administracji rządowej i samorządowej. Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.[208] Rada Ministrów, która zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, porządek publiczny oraz bezpieczeństwo zewnętrzne państwa.[209] Ministrowie kierując określonymi działami administracji rządowej wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów.

Artykuły 228 ust. 1 oraz 232 Konstytucji umożliwiają wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. Precyzuje się jednocześnie pojęcia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej i awarii technicznej, celem uniemożliwienia w przyszłości jakichkolwiek dowolności w tym zakresie.[210] Szczególne uprawnienie w postaci możliwości wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, na części

---

[206] Strategia bezpieczeństwa narodowego RP.
[207] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
[208] Tamże, art. 126 ust. 2.
[209] Tamże, art. 146 pkt 7 i 8.
[210] Tamże, art. 228, 232.

albo na całym terytorium państwa, przysługuje Radzie Ministrów. Z uprawnienia tego Rada Ministrów może jednak skorzystać tylko w przypadku rzeczywistego zaistnienia klęski żywiołowej i w celu zapobieżenia skutkom oraz ich usunięcia.

Upoważnienie do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej ma charakter fakultatywny i oznacza, że Rada Ministrów może wprowadzić ten stan w wypadku powstania określonych zagrożeń. Zgodnie z dyrektywą wynikającą z art. 228 ust.1 stan ten może być wprowadzony dopiero po zastosowaniu i wyczerpaniu zwykłych środków służących do zapobiegania katastrofom naturalnym i awariom technicznym mającym znamiona klęski żywiołowej oraz usuwania ich skutków. Dyspozycja z art. 228 ust. 1 jednak nie ogranicza kompetencji Rady Ministrów w sposób powodujący, że dopiero podjęcie zwykłych środków upoważnia ją do zastosowania środków nadzwyczajnych. Rodzaj i rozmiar zaistniałych katastrof naturalnych i awarii technicznych już w momencie ich wystąpienia mogą wymagać wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Na taką możliwość wskazuje zasada wyrażona w art. 228 ust. 5, która nakazuje podjęcie działań odpowiadających stopniowi zagrożenia i zmierzających do szybkiego jego usunięcia.[211]

W ustawie przyjęto również ogólną zasadę, że w czasie klęski żywiołowej organy władzy publicznej powinny działać w dotychczasowych strukturach organizacyjnych, w ramach przysługujących im kompetencji. Od zasady tej przewiduje się jednak wyjątki uzasadnione potrzebą skutecznego zwalczania klęski żywiołowej. Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa o stanie klęski żywiołowej.[212] Ustawą tą ustawodawca wypełnił upoważnienie konstytucyjne. Jej jakość, zostanie jednak zweryfikowana w praktyce, w wypadku zaistnienia okoliczności uzasadniających wprowadzenie stanu klęski żywiołowej.

Równie ważnym aktem prawnym w zakresie zarządzania w stanach zagrożeń jest ustawa o działach administracji rządowej.[213] Wskazuje ona bowiem, dział administracji rządowej (spraw wewnętrznych), którym kieruje minister właściwy do spraw wewnętrznych, jako organ odpowiedzialny za sprawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, obrony cywilnej, ochrony przeciwpożarowej, przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu. Daje tym samym legitymację ministrowi spraw wewnętrznych do tworzenia odpowiedniego systemu bezpieczeństwa państwa. Z dniem 1

[211] Szerzej na tan temat. W.J. Wołpiuk, Państwo wobec szczególnych zagrożeń, Warszawa 2002, s.99-102.
[212] Konstytucja RP art. 228 ust. 3.
[213] Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 82, poz. 928 z póź. zm.).

kwietnia 2002 roku, na podstawie ustawy z 1 marca 2002 roku o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw,[214] dział sprawy wewnętrzne obejmuje również kwestie nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym.

Za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa odpowiada wojewoda, jako przedstawiciel Rady Ministrów. Zapewniając współdziałanie wszystkich jednostek administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa, kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach (w tym także we wspomnianej Ustawie o stanie klęski żywiołowej).

Wojewoda wykonując funkcję przedstawiciela Rady Ministrów, zgodnie z Ustawą o administracji rządowej w województwie może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych również organy samorządu terytorialnego.[215]

Duże znaczenie dla zwalczania klęsk żywiołowych ma również Ustawa o samorządzie województwa, w której ustawodawca wskazuje samorząd województwa, jako wykonawcę zadań o charakterze wojewódzkim w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, obronności oraz bezpieczeństwa publicznego.[216]

Zadania samorządowej administracji publicznej określają tzw. ustawy ustrojowe. Ustawa o samorządzie powiatowym wskazuje powiat, którym jest lokalna wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium, jako organ wykonujący określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, w zakresie porządku publicznego bezpieczeństwa obywateli i ochrony przeciwpowodziowej oraz zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi i środowiska.[217]

Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Na powiat, w przypadkach określonych w ustawach, właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć

---

[214] Dz.U. Nr 25, poz. 253.
[215] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, (tekst jednolity 2001, Dz. U. Nr 80, poz. 1407, z późn. zm.).
[216] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity 2001, Dz. U. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm).
[217] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity 2001, Dz. U. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm).

obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością. Jeżeli te działania przeprowadzane są w ramach zorganizowanej akcji, nałożenie obowiązku może dotyczyć wykonania czynności również poza terenem powiatu.

Rada powiatu dokonuje oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego[218] powiatu. Starosta powiatu jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. W celu realizacji zadań związanych ze zwierzchnictwem, a także w celu realizacji zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli z mocy ustawy tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku, której zadania[219] określa art. 38 a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Ustawa daje starostom legitymację do organizowania działań i kierowania nimi w wypadku wystąpienia zdarzenia o znamionach klęski żywiołowej, jednak ogranicza ich kompetencje w zakresie użycia do działań oddziałów Sił Zbrojnych, co w przypadku niektórych zagrożeń o dużym potencjale eskalacji, może spowodować, że sytuacja nie zostanie w porę opanowana, a tym samym zwiększenie strat w ludziach i zniszczeń w mieniu.

W ustawie o samorządzie gminnym natomiast, ustawodawca określił, że „do zakresu działania gminy, przez którą należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium, należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej"[220].

Dla usprawnienia działań związanych z zapobieganiem i zwalczaniem skutków klęsk żywiołowych, wprowadzono uregulowania pozwalające na powoływanie gminnych zespołów reagowania, powiatowych i wojewódzkich zespołów reagowania kryzysowego oraz Rządowego

---

[218] Ustawa z 18 lipca 2001 r. prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229).

[219] Do zadań komisji należy:
- ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu,
- opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- opiniowanie projektu budżetu powiatu - w zakresie, o którym mowa w pkt 1,
- opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań, o których mowa w pkt 1, 2 i 4,
- opiniowanie, zleconych przez starostę, innych niż wymienione w pkt 2 i pkt 4-6 zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

[220] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), Ustawa prawo wodne.

Zespołu Koordynacji Kryzysowej.[221] Struktura organizacyjna tych zespołów była przedmiotem analizy w rozdziale trzecim.

W kontekście czynionych rozważań bardzo istotne znaczenie ma art. 9 wymienionego rozporządzenia. Zgodnie z jego treścią, szefowie zespołów reagowania kryzysowego wszystkich szczebli zobowiązani są do przygotowania planów reagowania kryzysowego.

Przeprowadzone badania wykazują, że we wszystkich wojewódzkich i powiatowych planach reagowania kryzysowego określono skalę występujących zagrożeń, zasady współdziałania jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, administracji zespolonej i niezespolonej, a także innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze tych województw, w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożenia środowiska, zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków.

W planach tych wskazane są podmioty odpowiedzialne za kierowanie i koordynowanie działaniami w wypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych.[222] Przewiduje się udział jednostek organizacyjnych administracji zespolonej i niezespolonej oraz jednostek ochotniczych straży pożarnych, innych jednostek o charakterze ratowniczym jak również jednostek Sił Zbrojnych (w tym jednostek OT).[223]

Kolejnym ważnym z punktu widzenia ochrony ludności (likwidacji skutków zagrożeń), a przede wszystkim możliwości pomocy poszkodowanym w wyniku klęski żywiołowej jest Zarządzenie Nr 27 prezesa Rady Ministrów z 15 kwietnia 1998 roku, którym powołany został Komitet do spraw koordynacji działań ratowniczych i zapewniających pomoc ludności dotkniętej katastrofą. Dzięki temu zarządzeniu w wypadku zaistnienia zagrożenia o znamionach klęski żywiołowej można szybko oszacować straty i uruchomić środki państwowe dla zapewnienia pomocy poszkodowanym.

---

[221] Rozporządzenie Rady Ministrów z 03 grudnia 2002 roku w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i funkcjonowania tych zespołów.

[222] Komendant Wojewódzki PSP jest koordynatorem wszystkich działań związanych z gaszeniem pożarów i ratownictwem; Komendant Wojewódzki Policji koordynuje użycie sił i środków Policji w prowadzonych działaniach reagowania kryzysowego; Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego jest organizatorem i koordynatorem działań wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych; Wojewódzki Lekarz Weterynarii oraz Wojewódzki Inspektor Sanitarny odpowiadają za walkę z zagrożeniami biologicznymi itd.

[223] Jednostki organizacyjne PSP oraz ochotniczych straży pożarnych przewidziano do działań ratowniczo-gaśniczych oraz m.in. ratownictwa: technicznego, chemicznego, ekologicznego, wodnego, wysokościowego; jednostki organizacyjne Policji - do działań porządkowo-ochronnych; wojewódzkie komitety przeciwpowodziowe - do usuwania zagrożeń powodziowych; jednostki Sił Zbrojnych, Straży Granicznej oraz formacje Obrony Cywilnej - do zadań ratownictwa ogólnego i specjalistycznego stosownie do występującego zagrożenia; pogotowia: ratunkowe, ciepłownicze, energetyczne, gazowe, wodno-kanalizacyjne wg właściwości swojego działania.

W konkluzji dotychczasowych rozważań można skonstatować, że przedstawione ustawy i rozporządzenia regulują problematykę dotyczącą odpowiedzialności za bezpieczeństwo na terenie województwa, powiatu i gminy. Ustalają zasady kierowania i przejmowania kierowania w razie wystąpienia klęski żywiołowej oraz wzajemne relacje pomiędzy administracją rządową i samorządową. Z przepisów tych wynika, że administracja publiczna musi działać w interesie państwa, być kompetentna i przyjazna obywatelom. Sposoby realizacji ochrony ludności uwidaczniają ważność aktywności samorządowej w ograniczaniu skutków klęsk żywiołowych.

Dotychczasowe dociekania dotyczyły roli administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego, a w szczególności przeciwdziałaniu klęskom żywiołowym i likwidacji ich skutków. Jednak niektóre z prezentowanych aktów prawnych dają podstawy działań w tym zakresie, nie tyko administracji publicznej różnych szczebli, ale także podmiotom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i porządek publiczny w naszym państwie.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej, oprócz wspomnianych zasad funkcjonowania państwa, określa podmioty uczestniczące w działaniach mających na celu zapobieganie klęskom żywiołowym i likwidację ich skutków. Jako główne podmioty w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu ustawa wymienia Państwową Straż Pożarną i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policję, Państwowe Ratownictwo Medyczne i jednostki ochrony zdrowia, a także Straż Graniczną, Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby. Do realizacji działań w warunkach klęsk żywiołowych wyznacza również Siły Zbrojne,[224] zastrzegając jednocześnie, że pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej pozostaną pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonywać będą zadania określone przez wojewodę.

Należy zatem wnioskować, że w likwidacji skutków klęsk żywiołowych oddziały Policji będą realizować zadania pomocnicze nakazane przez wojewodę lub kierującego akcją, a wspierane w tych działaniach będą przez Siły Zbrojne RP, (w tym również przez wojska obrony terytorialnej). Ustawa daje zatem legitymację do tworzenia przepisów szczegółowo regulujących udział wojsk obrony terytorialnej w likwidacji skutków klęsk żywiołowych.

Artykuł 18 ust. 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej, stanowił podstawę wydania przez Radę Ministrów Rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i

---

[224] W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. Ustawa o stanie klęski żywiołowej..., art. 18, pkt 1.

oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu.[225]

Dyspozycja art. 18 nie ogranicza możliwości użycia Sił Zbrojnych RP tylko w przypadku, gdy podjęte środki zwyczajne okażą się niewystarczające. Rodzaj i rozmiar zaistniałego zagrożenia mogą bowiem powodować konieczność ich użycia już w momencie zaistnienia zagrożenia, gdyż wspomniana wcześniej zasada (wyrażona w art. 228 ust. 5) nakazuje podjęcie działań (a zatem także użycie sił i środków) adekwatnych do zagrożenia i zmierzających do szybkiego jego usunięcia.[226]

Rozporządzenie określa rodzaje działań ratowniczych i prewencyjnych, w których mogą brać udział pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP, w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, sposób koordynowania i dowodzenia oddziałami biorącymi udział w działaniach oraz sposób zabezpieczenia logistycznego tych oddziałów. Wymienia również szczegółowo działania ratownicze i prewencyjne, w których siły zbrojne mogą uczestniczyć, a ich realizację uzależnia od specjalistycznego przygotowania oddziałów.

Jako podstawę udziału oddziałów Sił Zbrojnych w realizacji działań ratowniczych i prewencyjnych, Rozporządzenie wskazuje plan reagowania kryzysowego, opracowany przez wojewódzki zespół reagowania kryzysowego oraz plan reagowania kryzysowego, opracowany przez Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej, o ile stan klęski żywiołowej jest wprowadzony na obszarze większym niż jedno województwo.

Przeprowadzone badania wykazują, że obecnie decyzję o uruchomieniu wyznaczonych oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do udziału w akcji podejmować mogą:[227]

- Szef Sztabu Generalnego WP:
- dowódca rodzajów sił zbrojnych;
- Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej;
- dowódca okręgu wojskowego;
- dowódca korpusu (flotylli);
- dowódca związku taktycznego;
- dowódca jednostki wojskowej.

---

[225] Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz. U. nr 41, poz. 347).

[226] Szerzej na tan temat. W.J. Wołpiuk, Państwo wobec szczególnych zagrożeń, Warszawa 2002, s.99-102.

[227] Zob. J. Galecki, Wsparcie Policji przez siły zbrojne RP w warunkach stanu klęski żywiołowej i stanu wyjątkowego, w; Policja w systemie bezpieczeństwa państwa, Warszawa 2003, materiały pokonferencyjne Legionowo 15-16 maja 2003 r., s. 64.

Podstawą podjęcia procedur związanych z uruchomieniem oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do udziału w reagowaniu na sytuacje kryzysowe jest pisemne zapotrzebowanie wojewody na udzielenie pomocy przez Siły Zbrojne RP, kierowane do dowódcy poprzez szefa wojewódzkiego sztabu wojskowego. Przedmiotowe zapotrzebowanie winno zawierać niezbędne informacje ułatwiające wykonanie zadania.

Badania wykazują również, że wprowadzenie jednostek wojskowych do akcji kryzysowej może odbywać się trzema sposobami (trybami): podstawowym, alarmowym oraz nakazowym.

W trybie podstawowym - przedstawiciel określonego szczebla administracji rządowej, w rejonie gdzie nastąpiło zagrożenie - powiadamia ogniwa nadrzędne (do wojewody włącznie), one zaś poprzez wojewódzki sztab wojskowy powiadamiają właściwe dowództwo okręgu wojskowego, korpusu, flotylli, które z kolei - zarządza przystąpienie do akcji określonych jednostek wojskowych. Powiadomienie powinno być poparte pisemnym wnioskiem wojewody. Sposób ten stosuje się w sytuacji narastającego kryzysu i stopniowego wprowadzania sił i środków.

W trybie alarmowym - samodzielnie dowódca jednostki wojskowej znajdującej się na obszarze lub w sąsiedztwie, na którym wystąpiła klęska żywiołowa lub mogą wystąpić jej skutki, a w przypadkach szczególnych na zapotrzebowanie terenowych władz administracyjnych.

W trybie nakazowym - włączanie się wyznaczonych jednostek wojskowych do akcji następuje na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej lub na rozkaz Szefa Sztabu Generalnego WP, dowódcy: rodzaju sił zbrojnych, okręgu wojskowego, korpusu, flotylli, jednostki wojskowej. Stosowany jest w celu efektywnego wykorzystania zasobów Sił Zbrojnych RP i wykonania otrzymanego zadania. Ponadto tryb ten stosuje się w ramach współdziałania pomiędzy Sztabem Kryzysowym MON, a Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności.

Oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP wydzielone do zapobiegania i likwidacji skutków klęsk żywiołowych wykonują zadania stawiane przez upoważnionych przedstawicieli administracji państwowej lub kierujących akcją, pozostając pod dowództwem swoich przełożonych.[228]

Brak jest jednak przepisów odnoszących się do szeregu działań związanych z przygotowaniem się do prowadzenia wspólnych działań. Dotyczy to przede wszystkim, możliwości organizowania ćwiczeń i treningów dla wyznaczonych do działań pododdziałów, oddziałów Policji oraz oddziałów sił zbrojnych, a także organizowania ćwiczeń sztabowych dla

[228] Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

dowódców tych pododdziałów i oddziałów. Aby wspólne ćwiczenia i treningi mogły się odbywać cyklicznie, niezbędne są – oprócz nakładów finansowych, które aktualnie stanowią poważny problem państwa - stosowne przepisy wykonawcze (zarządzenia) oraz porozumienia.[229] Takie na przykład porozumienie zostało zawarte między Komendantem Głównym PSP i Komendantem Głównym Policji, które od momentu podpisania poprawiło efektywność prowadzonych wspólnie działań, głównie dzięki organizowanym szkoleniom i treningom w zakresie ratownictwa.

Podstawę zawarcia tego porozumienia dała Ustawa o ochronie przeciwpożarowej,[230] która przewiduje tworzenie warunków organizacyjnych i formalnoprawnych zapewniających ochronę ludzi i mienia, a także przeciwdziałających powstawaniu lub minimalizujących skutki klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Dla zapewnienia skuteczności działań ratowniczych ustawa reguluje zasady działania krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego (SRG)[231] skupiającego jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby (Policja, wojsko), inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w działaniach ratowniczych.[232]

Podstawową formacją SRG jest Państwowa Straż Pożarna, która jest zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami.[233] Poza jednostkami organizacyjnymi PSP, zgodnie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej jednostkami ochrony przeciwpożarowej są: jednostki organizacyjne wojskowej ochrony przeciwpożarowej, zakładowa straż pożarna, zakładowa służba ratownicza, gminna zawodowa straż pożarna, powiatowa (miejska) straż pożarna, terenowa służba ratownicza, ochotnicza straż pożarna i związek OSP, oraz inne jednostki ratownicze.

---

[229] Porozumienie zawarte między Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej a Komendantem Głównym Policji z 12.06.2001 r. o współdziałaniu Państwowej Straży Pożarnej i Policji.

[230] Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jednolity 2002, Dz. U. Nr 147, poz. 1229, z póź. zm.).

[231] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 28.12.1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego. (Dz. U. Nr 111, poz. 1311).

[232] **działania ratownicze** - każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, Ustawa o ochronie przeciwpożarowej...

[233] Ustawa z 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej, art. 1 ust. 1, (tekst jednolity 2002, Dz. U. Nr 147, poz. 1230 z późn. zm.).

Przepisy Ustawy o Policji[234] oraz postanowienia innych aktów prawnych[235] odnoszą się wprost do zadań Policji realizowanych w warunkach zagrożenia katastrofą naturalną i awarią techniczną. Nakładają one na Policję obowiązek rozpoznawania zagrożeń oraz udziału w powiadomieniu, ostrzeganiu i alarmowaniu władz terenowych, służb ratowniczych i ludności, a także w innych działaniach mających na celu likwidację zaistniałego zagrożenia. Przewidują również organizację współdziałania z innymi podmiotami w ramach prowadzonych akcji i operacji mających na celu likwidację różnych zagrożeń.[236]

W konkluzji dotychczasowych rozważań należy stwierdzić, że aktualny stan prawny regulujący zagadnienia dotyczące przeciwdziałania klęskom żywiołowym oraz likwidacji ich skutków posiada liczne braki, szczególnie w płaszczyźnie kompetencji i odpowiedzialności za przygotowania systemu reagowania kryzysowego na wszystkich szczeblach. Nie ma również precyzyjnie określonych założeń stwarzających możliwości organizowania współdziałania podmiotów przewidzianych do działań w warunkach klęsk żywiołowych, nie tylko w czasie reagowania, ale również w zakresie przygotowań tych podmiotów do działań. Dotyczy to przede wszystkim wymiany informacji o zagrożeniach, siłach i środkach będących aktualnie w dyspozycji wszystkich podmiotów reagowania oraz sposobie finansowania wszystkich działań. Brak jest porozumień, które mogłyby stwarzać dogodne warunki bezpośredniego nawiązania współpracy jednostek Obrony Terytorialnej z jednostkami Policji.

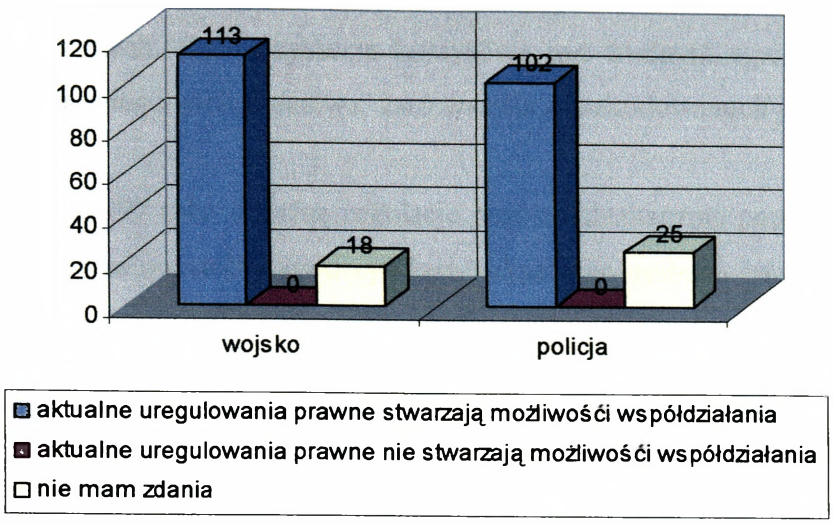
Przeprowadzone badania potwierdziły hipotezę, w której przyjęto, że dla zwiększenia skuteczności działań w operacjach mających na celu likwidację skutków klęsk żywiołowych, użycie wojsk OT jest nie tylko możliwe, ale i konieczne. W ocenie badanych, istniejące uregulowania prawe stwarzają wojskom OT i Policji wiele możliwości współdziałania w tym zakresie (wykres 8).

---

[234] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

[235] Zarządzenie Nr 24/1998 Komendanta Głównego Policji z 10 listopada 1998r. w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych; Wytyczne 3/2000 Komendanta Głównego Policji z 16 czerwca 2000 r. w sprawie postępowania Policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska.

[236] Zarządzenie Nr 18/2000 Komendanta Głównego Policji z 28 listopada 2000r. w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego (Dz. Urz. Nr 1, poz.2).



Wykres 8. Ocena aktualnego stanu prawnego, w kontekście możliwości współdziałania wojsk OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, w opinii respondentów
Źródło: badania własne

Jednak procedury związane z uruchomieniem tych sił i będących w ich dyspozycji środków wydłużają czas reagowania, co w przypadku niektórych zdarzeń (skażenia chemiczne, biologiczne i radiacyjne) może zmniejszyć szansę powodzenia akcji ratowniczej lub spowodować nieodwracalne skutki w rozwoju powstałej sytuacji kryzysowej. Brak jest również przepisów w zakresie szkolenia koordynatorów i dowódców działań, a także samych wykonawców, którzy w sytuacji zagrożenia, będą organizować system reagowania kryzysowego, pełnić w nim określone funkcje oraz wykonywać stosowne do zagrożenia zadania.

5.2. Pożądane kierunki zmian uregulowań prawnych dotyczące współdziałania wojsk obrony terytorialnej i policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych

Wydarzenia ostatnich dziesięciu lat, a w szczególności powodzie w 1997 i 2000 roku wykazały w sposób dramatyczny aczkolwiek jasny, braki w przygotowaniu naszego państwa do reagowania w sytuacjach kryzysowych. Polskie prawo, w sferze bezpieczeństwa, z przyczyn trudnych do zidentyfikowania, zdecydowanie ukierunkowane jest na zagrożenia militarne. Natomiast każda większa katastrofa obnaża nieporadność organizacyjną państwa, słabość jego

struktur, bezsilność centralnego kierowania, brak spójności i małą skuteczność resortowych systemów ratowniczych. Każda sytuacja kryzysowa jest trudnym egzaminem i jednocześnie bolesną lekcją dla całego społeczeństwa, zarówno dla poszkodowanych jak i tych, którzy niosą im pomoc.

Podjęte po 1997 roku doraźne regulacje prawne nieznacznie poprawiły sytuację w tym zakresie, jednakże nie pozwoliły stworzyć kompleksowego systemu bezpieczeństwa państwa i ochrony ludności.

Współczesne wymagania stawiane systemowi bezpieczeństwa państwa kładą szczególny nacisk na jego spójność i jednolitość, zarówno w płaszczyźnie koordynowania działań, opracowywania wspólnych procedur, kompleksowego planowania, zintegrowanego systemu łączności, jak również w zakresie wymiany informacji oraz systematycznego szkolenia.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wprowadziła do wewnętrznego porządku prawnego pojęcia stanów nadzwyczajnych, w tym także klęski żywiołowej, który może być wprowadzony w sytuacji szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Powstało szereg – przedstawionych wcześniej - uregulowań prawnych, które odnoszą się do reagowania różnych podmiotów (militarnych i pozamilitarnych) odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, na pojawiające się zagrożenia. Wciąż jednak w polskim prawodawstwie brakuje właściwych rozwiązań prawnych regulujących sferę zadań i kompetencji organów władzy publicznej w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa obywatelskiego.

Istotą szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa państwa, jest przygotowanie struktur i narzędzi, specjalnych procedur, norm i gwarancji prawnych w celu stworzenia formalnych i praktycznych warunków ochrony obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia i zdrowia lub powodującymi duże straty materialne. Zmiany powinny pójść w kierunku zapewnienia optymalnych warunków dla zbudowania systemu gwarantującego akceptowalny poziom bezpieczeństwa obywateli, spójnego z rozwiązaniami funkcjonującymi w państwach Unii Europejskiej, a także w strukturach NATO i innych organizacjach międzynarodowych.[237]

Jedną z regulacji ustawowych, która może spełnić owe warunki, jest ustawa o bezpieczeństwie obywatelskim, stwarzająca możliwości osiągnięcia odpowiedniego poziomu

[237] W 2002 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wychodząc naprzeciw potrzebom w tym zakresie, podjął działania zmierzające do opracowania projektów aktów prawnych porządkujących sferę zarządzania kryzysowego w Polsce. W tym celu w dniu 23 lipca 2002 roku wydał decyzję Nr 152 w sprawie powołania Zespołu Redakcyjnego do opracowania projektów ustaw regulujących system bezpieczeństwa cywilnego i zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz projektu programu wieloletniego „Bezpieczeństwo cywilne 2003-2007".

gotowości cywilnej państwa i jego struktur stosownie do rozwiązań obowiązujących w ramach planowania cywilnego NATO i Unii Europejskiej.

Określa ona cele i zadania planowania cywilnego, przypisując odpowiedzialność za jego realizację wszystkim organom władzy publicznej, z uwzględnieniem zadań realizowanych w tym zakresie w ramach wszystkich działów administracji rządowej przy koordynującej roli ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Narzuca potrzebę opracowywania planów ochrony cywilnej - na poziomie gminy, powiatu, województwa i kraju.

W proponowanych rozwiązaniach ustawowych przyjęto nowoczesną koncepcję kompleksowego zarządzania kryzysowego obejmującego wszystkie rodzaje zagrożeń (wewnętrzne i zewnętrzne, naturalne i technologiczne, wojenne), wszystkie poziomy zarządzania, a także cztery jego fazy (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę).

W tworzeniu ustawy przyjęto obowiązującą w krajach zachodnich zasadę, zgodnie z którą te same organy i instytucje zajmują się organizacją ochrony ludności i mienia przed zagrożeniami czasu pokoju i wojny. Stąd wyżej wymienione podmioty przekształcają się z mocy prawa w odpowiednie organy obrony cywilnej w rozumieniu przepisów Protokołu Dodatkowego (Protokół I) do Konwencji Genewskich o ochronie ofiar wojny, z dnia 12 sierpnia 1949 r., przyjętej w Genewie, dnia 8 czerwca 1977 roku i ratyfikowanych przez Prezydenta RP w dniu 19 września 1991 roku[238].

Generalną zasadą będzie wspólna odpowiedzialność za ochronę ludności cywilnej przed skutkami katastrof i wojny, zarówno organów władzy rządowej jak i samorządowej wszystkich szczebli. Zgodnie ze standardami międzynarodowymi przyjęto w proponowanej ustawie, że odpowiedzialność za bezpośrednią realizację zadań w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa obywateli, spoczywać będzie głównie na samorządach, natomiast szczeble administracji rządowej będą zapewniać koordynację działań, ich wspomaganie i niezbędną pomoc, współpracę międzynarodową, a także tworzenie spójnych regulacji prawnych. Projektowana ustawa, dla realizacji zawartych w niej zadań, nie przewiduje tworzenia nowych struktur organizacyjnych. Porządkuje jedynie już funkcjonujące struktury administracji, służb (w tym Sił Zbrojnych i Policji), inspekcji i straży, wiążąc je w jednolity system bezpieczeństwa obywatelskiego oraz przypisując im odpowiednie zadania i kompetencje oraz stwarzając warunki do ich realizacji.

---

[238] P. Buk, Policja w systemie bezpieczeństwa państwa, Materiały z konferencji Legionowo 15-16.05.2003, Warszawa 2003..., s. 78.

Ustawa o bezpieczeństwie obywatelskim jako główny element wykonawczy w zakresie reagowania, ale również uczestniczący w pozostałych fazach zarządzania kryzysowego, określa Krajowy System Ratowniczy.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej wprowadziła pojęcie krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego, jako integralnej części organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W myśl formuły krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego skupia on z mocy prawa jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje i straże, instytucje, a na podstawie umów cywilno - prawnych podmioty, które dobrowolnie zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych.

Rozwój cywilizacyjny, który nastąpił w ciągu 10 lat funkcjonowania tego systemu oraz nowe wyzwania dla służb i organizacji ratowniczych w różnych dziedzinach ratownictwa, spowodowały konieczność modyfikacji tej formuły. Przede wszystkim konieczne stało się uporządkowanie stanu prawnego w sferze ratownictwa i ochrony ludności.

Obecne regulacje prawne dotyczące ochrony obywateli przed zagrożeniami cywilizacyjnymi i siłami natury, nie są wystarczające. Nie jest także w pełni uregulowana sfera wzajemnych relacji między podmiotami ratowniczymi oraz kompetencji dowodzenia działaniami ratowniczymi w poszczególnych obszarach ratownictwa. Dlatego też należy dokonać inwentaryzacji obowiązującego prawa i rozproszonych kompetencji różnych organów władzy publicznej w celu stworzenia podstaw organizacji jednolitego - Krajowego Systemu Ratowniczego.

Przewidywany zakres regulacji wymaga rangi ustawy, gdyż obejmuje działalność różnych podmiotów funkcjonujących na podstawie odrębnych ustaw i nowelizację wielu ustaw ustrojowych. Proponowana ustawa tworzy spójny i całościowy system ratowniczy jako ważny gwarant bezpieczeństwa obywateli w sytuacjach zagrożeń. Zakłada się, że krajowy system ratowniczy jest systemem otwartym, który obejmuje w zasadzie wszystkie podmioty niezbędne w organizacji działań ratowniczych, rozumianych jako każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia mienia i środowiska.

Większość podmiotów musi uczestniczyć w krajowym systemie ratowniczym z mocy prawa, poza oczywiście społecznymi organizacjami ratowniczymi i humanitarnymi, organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami przewidzianymi w planach reagowania. Pozwoli to na elastyczne wykorzystanie istniejącego potencjału ratowniczego w sytuacji każdego przewidywanego zagrożenia.

Przyjęto również, że centralnym organem administracji rządowej w sprawach ratownictwa będzie Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, natomiast nadzór nad tym systemem winien pełnić minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Projekt ustawy zawiera katalog poszczególnych rodzajów ratownictwa i *expressis verbis* przypisuje rolę wiodącą oraz pomocniczą, w każdym z nich, określonym podmiotom systemu. Ustala organizację krajowego systemu ratowniczego na poziomie gminy, powiatu, województwa i kraju, a także zasady alarmowania i kierowania do działań ratowniczych. Regulacje w tej materii zmierzają w kierunku uproszczenia, systemu powiadamiania o zdarzeniach stwarzających zagrożenia, a działania ratownicze były podejmowane najszybciej jak to tylko możliwe.

Proponowane rozwiązania prawne określają hierarchię dowodzenia działaniami ratowniczymi w zależności od rodzaju ratownictwa, co ma zapewnić odpowiedzialne i profesjonalne, dowodzenie działaniami ratowniczymi oraz uporządkowanie kompetencji dowodzących działaniami w zależności od rodzaju ratownictwa, kolejności przybywania na miejsce zdarzenia i skali zagrożenia.

Zasadnicze zadania krajowego systemu ratowniczego - według nowej koncepcji – skupiać się mają w powiecie, a narzędziem niezbędnym do ich realizacji jest powiatowe centrum ratownicze, będące komórką organizacyjną komendy powiatowej Państwowej Straży Pożarnej. Zgodnie z projektem, jest ono właściwe do przyjmowania informacji o zdarzeniach wymagających podjęcia działań ratowniczych i kierowania podmiotów do tych działań. Przewiduje się także, że ma ono obsługiwać jednolity międzynarodowy numer alarmowy 112.

Projekt w całości uwzględnia dyrektywę 2002/22/EC Parlamentu Europejskiego z dnia 7 marca 2002 r. (Universal Service Directive) odnośnie numeru alarmowego 112, recypując normy zawarte w artykule 26 tej dyrektywy. Tym samym stwarza możliwość korzystania z szybkiej pomocy ratowniczej także obywatelom Unii Europejskiej. Zapewnia spójne i jednolite kierowanie do działań ratowniczych różnych podmiotów oraz właściwą koordynację działań przez powiatowe centrum ratownicze, w tym z zakresu ratownictwa medycznego.

Krajowy system ratowniczy - w nowym wydaniu - jest zorganizowany na szczeblu samorządowym w gminie i w powiecie, spełniającym rolę poziomu reagowania na zagrożenie, na poziomie wojewódzkim wspomaga powiat, natomiast na poziomie kraju przejmuje koordynację w przypadku zagrożeń szczególnych.

W związku z możliwością kierowania podmiotów systemu do działań ratowniczych poza obszarem przez nie chronionym z mocy szczególnych regulacji, należy przyjąć zasadę refundacji kosztów poniesionych na takie działania oraz na odtworzenie utraconego potencjału

ratowniczego. Refundację należy odnieść do budżetów powiatu, wojewody i państwa, w zależności od skali zdarzenia i związanego z nim organu uprawnionego do skierowania podmiotu do działań ratowniczych.

W konkluzji dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że tworzony aktualnie system bezpieczeństwa umożliwia wdrożenie rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych w relacji: gmina – powiat – województwo oraz na poziomie krajowym, zapewniając jednolite funkcjonowanie systemu reagowania i zarządzania kryzysowego, poprzez budowę, wyposażenie oraz przygotowanie odpowiednich procedur działania (reagowania) na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego.

Dla działań w stanach normalnych, sytuacjach kryzysowych i stanach nadzwyczajnych, system ten zapewnia monitoring podstawowych zagrożeń ludzi i środowiska – będących następstwem zjawisk atmosferycznych, zagrożeń epidemiologicznych radiacyjnych, poważnych awarii przemysłowych i transportu materiałów niebezpiecznych – także poprzez systemowe wykorzystanie istniejących rozwiązań lokalnych, regionalnych i krajowych. Powoduje także usprawnienie krajowego systemu alarmowania i ostrzegania o zagrożeniach. Aby jednak osiągnąć odpowiedni poziom obiegu informacji należy, dokonać modernizacji technicznego oprzyrządowania społecznych formacji ratowniczych, poprzez ujednolicenie systemów łączności dowodzenia i współdziałania oraz wprowadzić jednolite standardy wyposażenia technicznego do celów ratowniczych i ochrony osobistej ratowników.

Badania wykazują, że wojska obrony terytorialnej, jako element społeczności, powinny współuczestniczyć w życiu i funkcjonowaniu tej społeczności, a w szczególności działaniach ratowniczych i ochronnych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń ludności, dobytku i środowiska. W sytuacjach zagrożeń klęskami żywiołowymi Obrona Terytorialna powinna mobilizować cały swój potencjał dla ochrony ludności zagrożeń likwidacji ich skutków wspierając w określonych działaniach pododdziały policji.

Należy jednak stwierdzić, że struktury jednostek organizacyjnych wojsk obrony terytorialnej są w fazie formowania, a zakres ich działania w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych jest na etapie rozważań teoretycznych.

Dotychczasowe doświadczenia współdziałania organów administracji i sił zbrojnych dotyczą:

- udziału wojsk w akcjach przeciwpowodziowych (1997 r.);
- udziału w akcji odśnieżania (2001 r.);
- likwidacji niewybuchów i niewypałów pozostałych po wojnie.

Istotną rolę w koordynowaniu i kierowaniu działaniami Obroną Terytorialną będą odgrywać organy administracji rządowej i samorządowej, zwłaszcza w warunkach scedowania

wielu uprawnień z centralnych szczebli administracji do niższych szczebli administracji, dla których koniecznym jest przekazanie obowiązków, zadań i uprawnień w sferze ochrony ludności.

Badania wykazują, że dotychczas nie zostały sprecyzowane kompetencje wojewody w zakresie koordynacji działań sił zbrojnych (w tym, jednostek obrony terytorialnej). Ponadto zbyt długi jest proces decyzyjny, dotyczący udziału jednostek wojskowych w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, a funkcjonujący system łączności kierowania i współdziałania struktur wojskowych z organami administracji rządowej i samorządowej jest niespójny. Badania pozwoliły również ustalić, że funkcjonują ogólne zasady koordynacji i kierowania działaniami przez wojewodę (starostę, prezydenta, burmistrza, wójta) a wojskiem, policją, strażą pożarną, natomiast nie określono do tej pory szczegółowych procedur działań ratowniczych.

W opinii ekspertów, wojewoda powinien posiadać pełne kompetencje w sferze niemilitarnej ochrony ludności, odpowiadać za porządek publiczny, ochronę instalacji i zapasów środków materiałowych, zapewnienie całości działań gospodarczych istotnych dla potrzeb sił zbrojnych i życia publicznego, a także za przygotowanie i egzekwowanie niemilitarnych środków obrony oraz za wsparcie akcji wojskowych. Powinien mieć również możliwość dysponowania formacjami i służbami ochrony państwa i ludności oraz użycia jednostek wojskowych (np. wojsk OT) w akcjach niemilitarnych (np. likwidacja skutków katastrof naturalnych i awarii technicznych o znamionach klęsk żywiołowych) bez uzyskiwania zgody władz nadrzędnych. Ponadto musi mieć zapewnioną delegację prawną do wpływania na decyzje dowódców wojskowych dotyczących zakresu użycia do działań środków ochronnych i obronnych. Należy również rozszerzyć jego uprawnienia w zakresie dostępu do wszystkich informacji potrzebnych mu do wykonania powinności ochronnych – obronnych, w tym również w odniesieniu do sektora prywatnego.

Podobne kompetencje jak wojewoda, powinni mieć starosta, burmistrz i wójt, z zastrzeżeniem spraw dotyczących użycia jednostek wojskowych.

W celu stwarzania warunków do wykonania powyższych zadań konieczne jest nadanie wojewodom większych uprawnień, zwłaszcza w kwestii stawiania zadań starostom i prezydentom miast w zakresie planowania ochrony ludności i planowania obronnego.

W związku z powyższym współdziałanie administracji rządowej i samorządowej oraz Policji z wojskami Obrony Terytorialnej na szczeblu wojewódzkim i powiatowym należy realizować, w województwach - na bazie istniejących WSzW. Niezbędnym do organizacji przedmiotowego współdziałania będzie utworzenie dowództwa Obrony Terytorialnej Województwa (DOTW) do realizacji zadań w zakresie planowania i organizowania działań

obronnych na obszarze województwa oraz zapewnienia koordynacji działań pomiędzy wojskami operacyjnymi, obrony terytorialnej i organami układu pozamilitarnego, w tym również w zakresie planowania i przygotowania świadczeń na rzecz sił zbrojnych i obronnego przygotowania obszaru województwa.

W powiatach – poprzez zorganizowanie Dowództwa Obrony Terytorialnej powiatów, których przeznaczenie i zadania byłyby podobne jak w DOTW tylko odnosiłyby się do obszaru powiatu. Natomiast w miastach - w oparciu o Komendy garnizonów na czas "W" winny być rozwijane Dowództwa Obrony Miast. Dowództwa te byłyby przeznaczone do kierowania strefą niemilitarną, egzekwowania rygorów stanu wyjątkowego i wojennego, a także w razie potrzeby przygotowania miasta do obrony. Na czele tego dowództwa powinien stać funkcjonariusz administracji samorządowej - prezydent miasta, starosta lub burmistrz.

Celem koordynacji działań sił zbrojnych (wojsk OT) z ogniwami podsystemu pozamilitarnego (Policją) w przypadku klęsk żywiołowych i katastrof jest optymalne wykorzystanie zdolności wojsk oraz potencjału organizacyjno - wykonawczego we wspólnych działaniach na rzecz ochrony ludności i środowiska.

Koordynując działania wojska z układem pozamilitarnym należy wyeksponować rolę administracji rządowej i samorządowej jako gospodarza terenu, który powinien znać możliwości wykorzystania wojska na podległym obszarze. Zakres koordynacji powinien wynikać z zadań realizowanych przez poszczególne resorty na rzecz ochrony ludności i środowiska. Powinien on być określony w aktach normatywnych w sposób jednoznaczny, tak by realizacja zadań wynikała z litery prawa, a nie dobrej woli wykonawcy. Właściwe terytorialnie organy dowodzenia powinny pozostać organizatorami wykorzystania potencjału wojsk okręgu na potrzeby ludności w przypadku klęsk żywiołowych.

Aby jednak mówić o właściwym wsparciu działań Policji przez wojska OT musi istnieć współpraca pomiędzy odpowiednimi instytucjami i komórkami organizacyjnymi. Współpraca powinna być prowadzona na wszystkich poziomach – centralnym, operacyjnym i taktycznym. Na szczeblu centralnym prowadzone powinny być działania legislacyjne oraz opracowywane procedury i podpisywane porozumienia, w których szczegółowo należy określić zasady współdziałania.

Szczebel operacyjny związany jest z planowaniem oraz prowadzeniem akcji. Na tym poziomie zazwyczaj opracowywane są plany wykonawcze oraz uzgadniane są warianty działań. Również z tego poziomu musi być prowadzona koordynacja działań sił i środków działających w terenie.

Koordynatorem działań ze strony wojska na tym poziomie jest Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, który ściśle współdziała z Wojewódzkim Komendantem Policji. Szef WSzW jest odpowiedzialny za właściwą organizację współdziałania z wszystkimi podmiotami biorącymi udział w akcji ratunkowej i usuwania skutków klęski żywiołowej.

W konkluzji prowadzonych rozważań można skonstatować, że istnieją możliwości współdziałania wojsk Obrony Terytorialnej i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych. Potwierdziły to również przeprowadzone badania. Jednak, aby skuteczność przyszłych wspólnych działań osiągnęła poziom oczekiwań społecznych w tym zakresie, należy stworzyć odpowiednie warunki współpracy obydwu komponentów. Należy przede wszystkim wpisać w działalność statutową wojsk obrony terytorialnej konkretne zadania do realizacji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych.

Konieczne jest również podpisanie odpowiednich porozumień międzyresortowych umożliwiających organizowanie wspólnych ćwiczeń i treningów, pozwalających tym podmiotom na właściwe przygotowanie się do współdziałania w sytuacji różnych zagrożeń, a także pozwalających na szybkie uruchamianie sił (oddziałów wojsk) w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej. Trzeba koniecznie określić kompetencje dowódców pododdziałów OT i Policji w przyszłej kooperacji. Ponadto należy stworzyć system obiegu informacji o zagrożeniach oraz ujednolicić system łączności. Dla usprawnienia przyszłych działań konieczne jest również stworzenie i aktualizowanie baz danych o siłach i środkach będących w dyspozycji obydwu komponentów. Zwiększenie skuteczności prowadzonych wspólnie działań osiągnąć można dzięki szkoleniom i ćwiczeniom sztabowym systematycznie organizowanym dla kadry dowódczej, a także dzięki regularnym, wspólnym ćwiczeniom i treningom oddziałów (jednostek) OT i Policji.

ROZDZIAŁ 6.

Współdziałanie jednostek wojsk OT i Policji w zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych

Zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego powodują konieczność dostosowania przedsięwzięć reagowania w sytuacjach kryzysowych do współczesnych zagrożeń. Zagrożenia pozamilitarne, z którymi można spotkać się na co dzień, w coraz większym stopniu wpływają na ogólnie pojęte bezpieczeństwo. Wielość współczesnych zagrożeń niemilitarnych sprawia, że mamy do czynienia z dużą dysproporcją między posiadanymi siłami podmiotów, ustawowo zobowiązanych do reagowania, a obszarem ich działania i zmniejszającym się czasem reakcji pozwalającym na ich skuteczną likwidację. Odnosi się to w szczególności do działań związanych z likwidacją zagrożeń o znamionach klęsk żywiołowych.

Badania wykazały, że w wypadku wystąpienia klęsk żywiołowych, do likwidacji ich skutków zaangażowane zostaną wszystkie struktury administracji rządowej i samorządowej, organizacje rządowe i pozarządowe oraz służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny jak: Policja, Straż Graniczna i wojsko (w tym również jednostki OT). Z racji posiadanego potencjału organizacyjnego sprzętowego i ludzkiego, Siły Zbrojne RP będą realizować szczególnie ważne zadania, wspólnie z Policją i innymi służbami ratowniczymi oraz administracją państwową.

Skuteczność reakcji na zagrożenia to wypadkowa wielu czynników, jednak szczególnie ważne są prawne i organizacyjne aspekty systemu zarządzania kryzysowego, którego istotny element stanowią przyjęte zasady zarządzania i koordynacji działań w sytuacji kryzysowej. Odnosi się to do każdego szczebla: centralnego, wojewódzkiego i powiatowego oraz najniższego poziomu reagowania – gminy.

System ten powinien być uniwersalny i mieć zastosowanie wobec wszystkich rodzajów zagrożeń: tak pokojowych, jak i wojennych. Musi stwarzać dogodne warunki współpracy wszystkich instytucji przewidzianych do reagowania na potencjalne zagrożenia na każdym etapie działań: wymiany informacji o możliwych zagrożeniach, przygotowania działań oraz

współdziałania podczas realizowanych operacji. Nieodłącznym elementem tej współpracy jest partnerstwo i świadomość wspólnego celu.

Przeprowadzone badania wykazały, że wojska obrony terytorialnej postrzega się jako istotne ogniwo systemu reagowania kryzysowego w likwidacji zagrożeń. Wojska OT mogą bowiem w znacznym stopniu odciążyć inne służby i formacje, zajmujące się utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, szczególnie w realizacji tych zadań, w których zaistnieje konieczność użycia większych liczebnie sił oraz specjalistycznego sprzętu. Ich przygotowanie, w dużym stopniu pozwala na wsparcie działań podejmowanych przez Policję zarówno siłami, jak i środkami niezbędnymi do likwidacji powstałego zagrożenia.

Wyniki badań wskazują, że główny problem, który ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności działań w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, sprowadza się do organizacji współdziałania i koordynacji wysiłków podmiotów, o różnym podporządkowaniu, partycypujących w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

6.1. Istota, warunki i zasady współdziałania wojsk OT i Policji likwidacji skutków klęsk żywiołowych

Sukces działania zespołowego, szczególnie w sytuacjach ekstremalnych, możliwy jest tylko przy połączeniu wysiłków wszystkich uczestniczących w nich podmiotów. Udział wojsk OT i Policji w działaniach na rzecz likwidacji skutków klęsk żywiołowych wymagać będzie ciągłego koordynowania wspólnie podejmowanych działań. Wymóg ten spełnia organizacja współdziałania. Polega ona na zespalaniu i koordynowaniu zgodnie z zamiarem dowódcy, możliwości organizacyjno - taktycznych i materiałowo – technicznych, poszczególnych sił skierowanych do wykonania głównych, decydujących o powodzeniu, zadań.[239] W praktyce oznacza to organizacyjne przygotowanie i wytworzenie sytuacji sprzyjającej likwidacji zagrożenia.

Profesor Kotarbiński w „*Traktacie o dobrej robocie*," na wstępie rozdziału zatytułowanego „Zasady współdziałania" pisze, że (...) „działając trzeba umieć scalać czynności

[239] K. Nożko, Walka o przewagę, MON Warszawa, 1985, s. 241-242.

składowe w całość jak najprzydatniejszą do celu, a integracja działań to jest właśnie takie ich scalanie. Można by tutaj użyć trafnie terminu – synteza - działań."[240]

Dla zobrazowania tak rozumianego współdziałania można posłużyć się przykładem pochodzącym z cytowanego dzieła: *„Jan i Piotr współdziałają ze względu na określony cel Jana i ze względu na określone czynności Piotra zawsze i tylko, jeśli Piotr pomaga Janowi w dążeniu do celu."*[241] Analiza powyższej sytuacji pozwala stwierdzić, że mamy do czynienia z przynajmniej trzema elementami współdziałania. Wielość podmiotów - co najmniej dwóch autonomicznych i dobrowolnych, cel działania – szeroko rozumiany rezultat dążeń współdziałających podmiotów oraz informacja, a właściwie jej wymiana pomiędzy wspólnie działającymi podmiotami, szczególnie, gdy podmioty te realizują różne zadania, mające doprowadzić do realizacji wspólnego celu. Z kolei Encyklopedia organizacji i zarządzania[242] istotę współdziałania sprowadza do „działania wspólnego przy zachowaniu autonomii sprawców takiego działania".

W Leksykonie Wiedzy Wojskowej czytamy, że współdziałanie polega na uzgodnionym ześrodkowaniu wysiłków i działań różnych rodzajów wojsk i sił zbrojnych, co do zadań, czasu, miejsca (przestrzeni) i ich taktyczno - operacyjnych oraz materiałowo – technicznych możliwości w myśl ogólnego zamiaru osiągnięcia celu operacji.[243]

Z powyższych definicji wynika więc, że współdziałanie należy rozumieć jako uzgodnioną pomoc, co najmniej dwóch autonomicznych podmiotów, dążących do zgodnego celu i charakteryzującą się następującymi cechami:[244]

- uczestnicy mają wspólny lub zgodny cel;
- między współdziałającymi nie może zachodzić stosunek podległości;
- działania są dobrowolnie uzgadniane;
- strony wykonują swoje zadania, a tylko część z nich polega na udzielaniu jednostronnej lub wzajemnej pomocy przy osiąganiu celu głównego.

W kontekście prowadzonych rozważań można stwierdzić, że współdziałanie wojsk OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, spełnia wszystkie postawione warunki. Przede wszystkim oba podmioty realizują wspólny cel, którym jest szeroko rozumiane działanie na rzecz bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Ponadto, jak wykazuje analiza literatury

---

[240] Szerzej na ten temat w: T. Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Warszawa 1969, s. 202.
[241] Tamże, s. 93.
[242] Wydawnictwo to definiuje współdziałanie jako – „typy i rodzaje związków (sprzężeń zwrotnych) zachodzących między jednostkami lub grupami społecznymi dążącymi w tym samym czasie do realizacji wspólnego celu lub wzajemnego uniemożliwienia sobie osiągnięcia celów rozbieżnych".
[243] Leksykon Wiedzy Wojskowej, MON, Warszawa 1979, s. 476.
[244] Szerzej na ten temat. W. Lidwa, Współdziałanie..., s .90.

przedmiotu oraz wyniki prowadzonych badań, podmioty te są w pełni autonomiczne względem siebie. Podejmowane działania w zakresie likwidacji skutków klęsk żywiołowych, a w szczególności ich podział może być przedmiotem wspólnych uzgodnień, a poza tym, zarówno wojska OT, jak i Policja mogą wykonywać własne zadania w zakresie likwidacji skutków klęsk żywiołowych, a ich część może polegać na udzielaniu wzajemnej pomocy.

Dla prawidłowego przebiegu współpracy istotny jest jednak właściwy obieg informacji pomiędzy współdziałającymi podmiotami. Z przeprowadzonych badań wynika, że likwidacja skutków klęsk żywiołowych to działalność, w której istotne jest szybkie pozyskanie danych o powstałym zagrożeniu, a przede wszystkim jego rozmiarach i ewentualnych skutkach. Powyższa konstatacja skłania do sformułowania wniosku, że prowadzenie działań związanych z likwidacją skutków klęsk żywiołowych polega na zdolności szybkiego gromadzenia, opracowywania, przekazywania i wykorzystania informacji o zagrożeniu, w celu umożliwienia szybkiego podjęcia działań przez odpowiednie służby.

Istotnym warunkiem efektywnego współdziałania w zakresie likwidacji skutków klęsk żywiołowych jest stworzenie systemu, który będzie integrował podmioty partycypujące w ochronie ludności, a w szczególności tworzył dogodne warunki tej współpracy. Prawidłowe funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa wymaga jednak odpowiednich regulacji prawnych.

Wyniki badań potwierdziły, że funkcjonujące obecnie ustawy stwarzają możliwości współdziałania administracji rządowej z podmiotami podejmującymi działania, które mają na celu zapobieżenie lub likwidację skutków ewentualnych zagrożeń i otwierają drogę do współdziałania uczestniczących w działaniach podmiotów, w tym także wojskom OT i Policji. Dowodzą one także, że nie ma stosownych przepisów szczegółowych, które dawałyby podstawy bezpośredniego współdziałania wojskom OT i Policji w zakresie działań związanych z likwidacją skutków klęsk żywiołowych. Szczegółowe przepisy winny jasno określać szczeble nawiązywania bezpośredniego współdziałania, kompetencje i zadania organizatorów, siły i środki przewidziane do wspólnych działań, a także procedury reagowania dostosowane do rodzaju zagrożenia.

Klęska żywiołowa może spowodować sytuację kryzysową lub kryzys w państwie, a zatem wszelkie podejmowane działania powinny być podporządkowane regułom zarządzania kryzysowego.

Badania dowodzą, że ważnym elementem procesu współdziałania jest także koordynacja, będąca składową podstawowych funkcji dowodzenia. Jej istota sprowadza się do uzgadniania działań różnych podmiotów przeznaczonych do likwidacji skutków klęsk żywiołowych tak, by ich działania wzajemnie się wspierały, a przynajmniej nie przeszkadzały w osiągnięciu celu

głównego. Koordynacja jest, więc funkcją centralnego układu kierowniczego, który stara się tak zespolić (scalić) działania różnych uczestników wspólnych działań, aby sprawnie osiągnąć cel główny.[245] Proces ten zachodzi we wszystkich podstawowych funkcjach dowodzenia i nie jest związany z konkretnym szczeblem organizacyjnym.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z poglądami, że koordynacja wymaga ścisłej centralizacji.[246] Należy mieć bowiem na uwadze, że centralizacja, w przypadku formacji militarnych i paramilitarnych, zapobiega powstawaniu sprzeczności w dowodzeniu (kierowaniu). Jednak nadmierna centralizacja może prowadzić do pozbawienia wykonawców możliwości decydowania, nawet o rzeczach leżących faktycznie w ich kompetencji.[247] Postępowanie takie może odebrać wykonawcy inicjatywę oraz wiarę we własne siły, co może mieć negatywny wpływ na osiągnięcie celu działań w wypadku innego przebiegu zdarzenia niż zakładano przed przystąpieniem do działań. Słuszna wydaje się działalność związana z kierowaniem i dowodzeniem, prowadzona zgodnie z zasadą łączenia jednoosobowego dowodzenia z inicjatywą wykonawców.[248] Została ona wypracowana przez praktykę policyjną na podstawie obiektywnych założeń teoretycznych, a jej cechą jest niezależna od charakteru działań powszechność występowania. Ponadto stosowanie jej w praktyce jest jednym z warunków skutecznego działania.

Kolejnym ważnym elementem współdziałania jest koordynacja działań w czasie, czyli synchronizacja,[249] która jest niezbędna przy prowadzeniu ewentualnych działań etapami, przez różne podmioty lub różnych specjalistów. Synchronizacja rozumiana jest często jako doprowadzenie dwóch lub więcej procesów lub czynności do zgodności ich przebiegu w czasie, lub po prostu jako koordynacja w czasie.[250] Należy podkreślić, że synchronizacja działań w likwidacji skutków klęsk żywiołowych może okazać się niezbędna zwłaszcza, w prowadzonej wspólnie operacji.

---

[245] T. Pszczołowski, Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji, Warszawa 1978, s. 108.

[246] Przez centralizację rozumiemy zmiany w organizacji zespołu idące w kierunku coraz pełniejszego uzależnienia praktycznego działań wykonawców od wskazań kierownika tak, że w zespole całkowicie scentralizowanym wszystkie działania wszystkich członków zespołu jako takich, byłyby całkowicie wyznaczone przez wskazanie jednego kierownika całości." T. Kotarbiński, Traktat..., s. 234.

[247] Por. W. Lidwa, Współdziałanie..., s. 86.

[248] Kierowanie działaniami w sytuacjach szczególnych, dynamicznie zmieniająca się sytuacja operacyjna, użycie do działań dużej ilości sił i środków wymaga jednolitego kierowania w każdym etapie działań. Jednoosobowe kierowanie (dowodzenie) powoduje realizację postulatu jednoznaczności wydawanych poleceń. Jednocześnie zmieniająca się w trakcie działań sytuacja operacyjna wymaga od wszystkich umiejętności szybkiej oceny położenia i bezzwłocznego podejmowania samodzielnych decyzji, przy czym istotną rolę spełnia właściwa koordynacja działań. J. Znajdek, A, Fila, M. Marczak, Formalno – prawne aspekty kierowania i dowodzenia działaniami zespołowymi Policji, Szczytno 2001, s. 20.

[249] Szerzej na ten temat: S. Sadowski, Organizacja współdziałania w okresie przygotowania operacji obronnej korpusu, Warszawa 1998, s. 25-32.

[250] Słownik wyrazów obcych, PWN Warszawa 1980, s. 720; T. Pszczołowski, Mała encyklopedia..., s. 235.

Dotychczasowe rozważania wykazały, że współdziałanie organizuje się po to, aby łatwiej, szybciej oraz jak najmniejszym nakładem sił i środków osiągnąć zakładany cel działania. Należy przy tym podkreślić, że organizuje się je zawsze wtedy, gdy niemożliwe lub niecelowe jest wykonanie zadania przez jednego wykonawcę (jeden podmiot). Od funkcjonowania zespołu oczekuje się zwykle, aby jego działanie przyniosło lepsze efekty niż działanie pojedynczych podmiotów osobno. Aby tak się stało muszą być spełnione warunki sprawności działania, takie jak: skuteczność, ekonomiczność i korzystność.[251] Należy rozważyć zatem znaczenie owych wymagań w kontekście współdziałania.

Istotnym walorem sprawnego działania jest skuteczność, która w odniesieniu do współdziałania polega na zbliżeniu się we wspólnym działaniu do osiągnięcia wspólnego celu. Można uogólniając stwierdzić, że współdziałanie jest skuteczne, jeśli stopień jego zorganizowania zapewnia zbliżenie się do celu działania.[252] Określenie jednak, czy współdziałanie było skuteczne zależy od założonego celu działania. Jeśli wspólne działania będą miały doprowadzić do osiągnięcia celu niestopniowanego, to będzie ono skuteczne tylko wówczas, gdy ów cel zostanie osiągnięty. Jeśli działanie miało doprowadzić do celu stopniowanego, wówczas możemy mówić o pełnej lub częściowej skuteczności działania.

Drugim warunkiem sprawnego działania jest ekonomiczność, w praktyce rozumiana jako wydajność i oszczędność. Na wzrost wydajności współdziałania największy wpływ niewątpliwie ma integracja, koordynacja i synchronizacja działań. Istotne znaczenie ma także szeroko pojmowany system informacyjny, polegający na sprawnym obiegu informacji o warunkach działania oraz o celach, jakie mają do osiągnięcia poszczególne podmioty i sposobach ich osiągnięcia. Na zwiększenie ekonomiczności działań współdziałających podmiotów istotny wpływ wywierają takie czynniki jak: precyzyjne i terminowe informacje o zagrożeniu, jakość użytych środków oraz dostosowanie zadań do możliwości wykonawców.

Korzystność natomiast jako kryterium oceny współdziałania sprowadza się do bilansu strat i efektów uzyskanych w działaniu. W skrajnym przypadku działanie oceniane jako skuteczne z uwagi na cel działania może okazać się niekorzystne ze względu na skutki uboczne, jakie to działanie przyniosło.

Wymagana prakseologiczna sprawność współdziałania jest drogą do osiągnięcia pożądanego efektu wspólnych działań, jakim jest efekt synergiczności. Polega on na tym, że pomoc udzielana współsprawcy działania daje zwykle inny rezultat w odniesieniu do celu wspólnego działania, niżby te elementy (podmioty) działały autonomicznie. Osiągnięcie tego

[251] J. Zieleniewski, Sprawność działania, w: Materiały prakseologiczne..., s. 14.
[252] Szerzej na ten temat: J. Kurnal, Zarys teorii organizacji i zarządzania, Warszawa 1970, s. 232.

efektu wymaga jednak wielu zabiegów, głównie w sferze informacyjnej, zawierającej w sobie procesy zarządzania i dowodzenia. To właśnie w tych procesach należy poszukiwać reguł (zasad) postępowania, wywołujących pożądany efekt synergiczności podczas integracji działań autonomicznych podmiotów w likwidacji skutków klęsk żywiołowych.[253]

Z dotychczasowych rozważań wynikają istotne wnioski dla organizacji współdziałania w likwidacji skutków klęsk żywiołowych. Przede wszystkim efekt współdziałania będzie pozytywny wówczas, gdy autonomiczne podmioty uznają jeden cel główny i podporządkują jego osiągnięciu niezbędną część swojego wysiłku. Ponadto owo współdziałanie determinować będą: cel działania, autonomiczność jego uczestników i wola wzajemnej pomocy oraz szeroko rozumiana informacja. Zaś celem współdziałania jest uzyskanie efektu synergii w realizacji celu zwalczania powstałych zagrożeń.

We wspólnym działaniu ważnym jest określenie reguł (zasad) współdziałania, by nie krępowały one swobody działania poszczególnych jego uczestników, a jednocześnie były na tyle uniwersalne, aby zachowywały swoją aktualność niezależnie od zagrożenia.

Przede wszystkim musi je cechować duży stopień ogólności. Powinny one dotyczyć kooperacji autonomicznych podmiotów, dostrzegających we wspólnym działaniu szansę sprawniejszego osiągnięcia wytyczonego celu.[254]

Wobec tak rozumianego współdziałaniu przyjąć należy następujące zasady: [255]

- podstawą współdziałania jest sprawnie funkcjonujący obieg informacji;
- wysiłek współdziałania powinno się koncentrować wokół celu, podejmowanych działań;
- pełne wykorzystanie specjalnych predyspozycji poszczególnych współdziałających podmiotów i ich możliwości;
- zapewnienie uczestnikom swobody decydowania o sposobie wykonywania stojących przed nimi zadań;
- utrzymanie szeroko rozumianych rezerw (odwodów) sił i środków;
- wzajemne powiązanie współdziałających elementów.

Nawiązanie współdziałania między autonomicznymi podmiotami możliwe jest tylko wówczas, gdy między nimi występuje sprawny obieg informacji. Informacja stanowi fundament wszelkich racjonalnych działań i jest niezbędna w procesie decyzyjnym, w którym dane o sytuacji stanowią podstawę budowania koncepcji sposobów likwidacji zagrożenia. Jest ona niezbędna do nawiązywania współdziałania, a także w szeroko rozumianym procesie

---

[253] W. Lidwa, współdziałanie w walce..., s. 98.
[254] Por. W. Lidwa, współdziałanie wojsk operacyjnych z siłami obrony terytorialnej w działaniach na obszarze kraju, Rozprawa habilitacyjna, AON 1999, s. 117-118.
[255] Szerzej na ten temat: A. Aponowicz, Współdziałanie, Warszawa, 1970, s. 73-80.

dowodzenia działaniami. Dlatego też, informację należy rozumieć szeroko. Nie tylko jako pozyskiwanie i gromadzenie danych pozwalających rozpoznać zagrożenie, ale także informowanie o wykonanych zadaniach, sposobach ich realizacji, oraz czasie i miejscu wykonania zadań, które mogą mieć istotne znaczenie dla współdziałających podmiotów.[256]

Aby współdziałanie mogło być efektywne należy tak skonkretyzować zadania, by dowódcy zrozumieli rolę, jaką mają do spełnienia we wspólnych działaniach. Dane dotyczyć powinny rodzaju zadań oraz czasu i miejsca ich wykonania przez każdy podmiot współdziałający.

Osiągnięcie efektu synergii podczas wspólnych działań jest między innymi wynikiem wykorzystania specjalnych predyspozycji współdziałających podmiotów. Integrowanie działań tak różnych podmiotów pod względem możliwości organizacyjno - taktycznych opierać się powinno na maksymalnym wykorzystaniu predyspozycji każdego z partnerów. Wzajemne uzupełnianie się powinno natomiast dawać lepsze efekty w osiąganiu celu (w tym wypadku, likwidacja skutków klęski żywiołowej).

Zespalanie wysiłków dla osiągnięcia wspólnego celu nie powinno oznaczać narzucania partnerom sposobu wykonywania zadań podczas prowadzonych wspólnie działań. Uzgodnieniom powinny podlegać podejmowane przedsięwzięcia, czas i miejsce ich realizacji, natomiast sposób ich wykonania powinien leżeć w gestii poszczególnych wykonawców.

Walka ze skutkami klęsk żywiołowych, mimo doskonałych środków rozpoznania i monitorowania zagrożeń, a także bogatych doświadczeń własnych i innych państw, nie wyeliminuje ryzyka związanego z błędną oceną rozwoju wydarzeń. Jednak skutki ewentualnych błędów popełnionych podczas ich przewidywania można zmniejszyć, wydzielając niezbędne rezerwy (zapasy) czasu, zasobów osobowych i materiałowych.

Badania dowodzą również, że powstałe skutki pierwotne oraz wtórne klęsk żywiołowych mogą zachwiać bezpieczeństwem państwa oraz jego gospodarczym, ekologicznym, a także politycznym potencjałem. Dlatego ważne jest nie tylko skuteczne reagowanie w wypadku ich wystąpienia, ale także prowadzenie działań prewencyjnych mających na celu niedopuszczenie do powstania zagrożeń.

Organizując współdziałanie w ramach akcji ratowniczej należy również mieć na uwadze pewne uniwersalne zasady, które mogą wpłynąć na skuteczność realizowanych zadań. W wypadku przestępczych działań polegających na uwolnieniu toksycznych substancji lub

---

[256] W. Lidwa, Współdziałanie..., s. 100.

spowodowania awarii technicznej przestrzeganie ich zmniejszy wielkość strat ludzkich oraz w mieniu, a także ograniczy zagrożenie ekologiczne środowiska.

Zasady te określają, że:

- współdziałanie powinno organizować się w zależności skali zagrożenia oraz specyfiki zadań do wykonania;
- podstawę organizowania współdziałania winny stanowić potrzeby w zakresie sił i środków niezbędnych do działań ratowniczych;
- uczestniczące w działaniach siły wykonują zadania przydzielone przez dowodzącego akcją ratowniczą, pod dowództwem swoich przełożonych służbowych.

Wnioski z przeprowadzonych badań oraz analizy literatury przedmiotu pozwalają na następujące stwierdzenie. W odniesieniu do badanej problematyki, instytucjami kompetentnymi do nawiązania współdziałania powinny być odpowiednie szczeble dowodzenia. Ponadto, współdziałanie musi być koordynowane na odpowiednim szczeblu w zależności od rodzaju działań.

Organizatorem współdziałania winien być zawsze podmiot, który ze względu na rodzaj działań będzie wiodący. Podstawę współdziałania stanowić powinna szeroko rozumiana, rzetelna informacja, o potencjalnych zagrożeniach. Podjęte uzgodnienia dotyczące współdziałania muszą zapewniać współdziałającym podmiotom swobodę koncepcji realizacji zadań. Przy organizowaniu współdziałania należy również uwzględniać powstawanie wzajemnych powiązań, dla zapewnienia lepszego zaangażowania współdziałających w wykonywanie powierzonych zadań. Dla zwiększenia skuteczności wspólnych działań należy opracować procedury postępowania, w zależności od rodzaju zagrożenia oraz uwzględnić organizację wspólnych ćwiczeń, treningów i szkoleń.

6.2. Obszary wspólnych działań wojsk OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych

Badania wykazują, że praktycznie w każdej chwili, w rejonie odpowiedzialności Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego i Komendy Wojewódzkiej Policji, mogą powstać zagrożenia o znamionach klęski żywiołowej. Charakteryzować się one mogą dużą różnorodnością zniszczeń, znaczną liczbą ofiar zabitych i rannych, całkowitą lub częściową

dezorganizacją zaopatrzenia, komunikacji i łączności oraz innych dziedzin życia i działalności społeczeństwa. Wymusza to konieczność poczynienia odpowiednich przygotowań, które pozwoliłyby ograniczyć do minimum straty i zniszczenia oraz pomogły dotrzeć z pomocą poszkodowanej ludności.

Podstawową płaszczyzną współdziałania wojsk obrony terytorialnej ze sferą niemilitarną (Policją) w likwidacji skutków klęsk żywiołowych są przedsięwzięcia organizowane przez obronę cywilną, a obejmujące przede wszystkim ratownictwo i ewakuację zagrożonej ludności - zaliczane do najważniejszych działań wynikających z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa państwa i ochrony ludności. Organizacja tych działań należy do kompetencji wojewodów, którzy w dziedzinie użycia wojsk obrony terytorialnej do tego rodzaju działań muszą ściśle współpracować z szefami wojewódzkich sztabów wojskowych (z upoważnienia i w zakresie określonym przez dowódcę okręgu wojskowego).[257]

Jednostki wojskowe obrony terytorialnej, dyslokowane na obszarze województwa, muszą być systematycznie przygotowywane do wsparcia działań ratowniczych organizowanych przez władze lokalne, by w razie potrzeby uczestniczyć w tych przedsięwzięciach, w ramach regionów podległych wojewódzkiemu sztabowi wojskowemu lub eksterytorialnie. Oznacza to, że mogą być użyte do wykonywania zadań nie tylko w rejonach odpowiedzialności, ale także poza nimi.

Bezpośrednim organizatorem i kierownikiem akcji ratunkowej na terenie miasta (gminy) jest prezydent (burmistrz, wójt), który przy pomocy miejskiego (gminnego) inspektoratu obrony cywilnej jako zespołu operacyjnego przygotowuje zadania.[258]

Badania wykazały, że wspólne działania wojsk OT i Policji w likwidacji klęsk żywiołowych skoncentrowane będą na: działania ochronno – porządkowe oraz bezpośrednie działania ratownicze.

Każde zdarzenie powstałe w sposób nagły powoduje panikę i duży chaos, szczególnie w początkowej fazie jego zaistnienia. Dla organizatorów akcji ratowniczych jest to zjawisko bardzo niepożądane. Jeżeli nie uda się jemu zawczasu zapobiec, to jego opanowanie może okazać się niemożliwe. Dlatego należy realizować następujące przedsięwzięcia:

- rozpoznawać nastroje i przeciwdziałać wszelkim przejawom wskazującym na możliwość powstania paniki lub szoku psychicznego;
- angażować ludzi do różnych prac w celu odwrócenia ich uwagi od obiektów będących przyczyną napięć i skupieniu się na określonym działaniu;

[257] J. Marczak, R. Jakubczak, K. Gąsiorek, Obrona terytorialna..., s. 122
[258] Ustawa z 18 kwietnia o stanie klęski żywiołowej.

- zapewnić zmianowość sił, stworzyć możliwości dostarczania posiłków i napojów oraz zapewnić odpoczynek;
- zapewnić właściwy obieg informacji.

Ponadto warunkiem przeciwdziałania panice, jest szybkie zapewnienie porządku publicznego w rejonie akcji ratowniczej. Temu celowi służą między innymi działania ochronno - porządkowe, które realizuje się w każdej fazie akcji ratowniczej. Podejmowane są one w oparciu o plany lub algorytmy postępowania, które wskazują formy i metody ich wykonywania w sytuacjach kryzysowych (szczególnych).

Badania dowodzą, że działania ochronno porządkowe wykonywane wspólnie przez wojska OT i policję, w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, obejmować powinny również izolację rejonu akcji ratowniczej, poprzez otoczenie całego rejonu oraz zamykanie i blokowanie przejść na kierunkach i odcinkach niebezpiecznych, przy wykorzystaniu linii posterunków i patroli. Izolacja obszaru ma na celu również niedopuszczenie do powrotu ludności w zagrożony rejon.

Dla zapewnienia objazdów zagrożonego rejonu, konieczne będzie wystawienie policyjno - wojskowych posterunków regulacji ruchu na głównych drogach dojazdowych, co ułatwi dojazd służbom ratowniczym oraz usprawni ewakuację ludności. Prawidłowa i terminowa organizacja i regulacja ruchu na drogach ewakuacji, wymaga rozpoznania trasy dojazdów i dróg ewakuacyjnych. Do sprawnego kierowania ruchem wykorzystane będą stałe posterunki regulacji ruchu oraz ruchome patrole regulacji ruchu, które wykonywać będą następujące zadania:

- patrolowanie wyznaczonych odcinków;
- wykrywanie zniszczeń, skażeń itp.;
- uaktualnianie znaków drogowych;
- informowanie kierowców pojazdów i poszkodowanych o rozmieszczeniu stałych elementów zabezpieczających w danym sektorze.

Wojska OT włączone zostaną również, do organizowania wspólnie z policją posterunków i patroli wewnątrz i na zewnątrz sektora lub na odcinkach prac ratunkowych, w celu zapewnienia ekipom ratunkowym swobodnego działania.

Doświadczenia własne oraz innych państw, w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, uświadamiają nam, że na terenach objętych tragedią wiele osób (działając również w zorganizowanych grupach), wykorzystuje panujące niekorzystne warunki (chaos i ogólne zamieszanie) do dokonania przestępstw, polegających głównie na kradzieży mienia. Konieczne jest zatem zorganizowanie ochrony pozostawionego i porzuconego mienia, miejsc składowania mienia porzuconego i ewakuowanego oraz ochrona punktów pomocy humanitarnej. W

zależności od wielkości obszaru dotkniętego kataklizmem, niezbędne będzie wsparcie pododdziałów policji w tych działaniach, siłami wojsk OT.

W konkluzji dotychczasowych rozważań można jednoznacznie stwierdzić, że w działaniach ochronno – porządkowych[259] jednostki OT będą udzielać Policji wsparcia zarówno siłami, jak i niezbędnymi środkami. W kontekście powyższych refleksji słuszna wydaje się opinia badanych o konieczności prowadzenia baz danych o siłach i środkach, jakimi dysponują jednostki OT. Dostęp do tych informacji powinni mieć komendanci wojewódzcy i powiatowi, co ułatwi im procesy decyzyjne w zakresie uruchamiania potencjału niezbędnego do likwidacji lub neutralizacji zagrożenia. Żołnierze OT realizujący zadania ochronno – porządkowe powinni działać zgodnie z zasadami i uprawnieniami przysługującymi wartownikom i służbie patrolowej. Wymaga to jednak wydania odpowiednich regulacji prawnych, określających szczegółowo uprawnienia wojsk obrony terytorialnej w tym zakresie.

Bardzo istotnym czynnikiem warunkującym minimalizację strat ludzkich w wypadku zaistnienia zagrożenia jest sprawne przeprowadzenie ewakuacji zagrożonej ludności. Zasadą dominującą prowadzenia każdej ewakuacji jest bezpieczne i szybkie usunięcie z obszaru zagrożenia wszystkich osób, które narażone będą na jakiekolwiek ryzyko. Niezwykle ważne dla sprawnego przebiegu ewakuacji będzie miało kierowanie ruchem osób i pojazdów oraz zapewnienie przejezdności dróg.[260]

Badania wykazały, że może zaistnieć konieczność użycia wojskowych i policyjnych środków transportu na potrzeby ewakuacji. Żołnierze wojsk OT oraz funkcjonariusze policji, skierowani do zabezpieczenia ewakuacji, powinni zostać zapoznani z przyczynami prowadzonej ewakuacji, przybliżonym czasie, na jaki pozostają do dyspozycji oraz metodach prowadzenia ewakuacji.[261] Bowiem zakres zadań Policji oraz zasoby sił i środków wojsk OT wskazują, że w dużej mierze na tych właśnie podmiotach, w sytuacji zaistnienia klęski żywiołowej będzie spoczywać odpowiedzialność za przeprowadzenie ewakuacji ludności i ich mienia.

Badania dowodzą również, że jednostki OT i Policji będą zabezpieczać opuszczony przez ludność teren (skażony radiacyjnie, biologicznie lub chemicznie), chroniąc go przed wejściem osób niepowołanych oraz niekontrolowanym powrotem ewakuowanych osób.[262] Stan taki będzie

---

[259] Por. Wytyczne Nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji..., s. 41.

[260] Ten element nie wystąpił podczas działań ratowniczych, po uwolnieniu zakładników w moskiewskim teatrze. Karetki i autokary z ludźmi nieprzytomnymi w wyniku użytego przez siły specjalne gazu, stały w ulicznych korkach, co niewątpliwie miało wpływ na zmniejszenie szansy przeżycia uwolnionych zakładników.

[261] Wytyczne Nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji..., s. 43.

[262] W Stanach Zjednoczonych za ochronę opuszczonego terenu odpowiedzialna jest Gwardia Narodowa, która na czas prowadzonych działań wyposażona zostaje w specjalne uprawnienia – nawet do wykonywania kary śmierci za niepodporządkowanie się zakazom lub nakazom obowiązującym na zagrożonym obszarze lub np. za kradzież porzuconego mienia i inne przestępstwa popełnione w związku z sytuacja kryzysową np. spekulacja.

utrzymany do czasu, gdy stanie się możliwy kontrolowany powrót ludności. Działania te będą wymagały dużych ilości sił, szczególnie w wypadku wystąpienia zagrożenia na dużym obszarze lub miejscach gęsto zaludnionych. Przy organizacji tych działań należy również uwzględnić potrzebę ciągłego prowadzenia ewakuacji nawet do kilku dni, co wymagać będzie organizowania zmianowości skierowanych do tych działań sił. Należy mieć także na uwadze, że siły policyjne mogą być zbyt małe, aby zapewnić prawidłowy przebieg wszystkich działań, gdyż funkcjonariusze Policji będą musieli przede wszystkim wykonywać zadania związane z funkcjonowaniem jednostek (obsługą codziennych zdarzeń).

Przeprowadzone badania dowodzą, że w wypadku zaistnienia zagrożenia o znamionach klęski żywiołowej, wojska OT i Policja będą również wspólnie uczestniczyć w bezpośrednich działaniach ratowniczych, organizowanych przez władze lokalne. Przygotowane i wydzielone do prowadzenia akcji ratunkowej pododdziały wojskowe i policyjne, mogą realizować następujące zadania polegające na:[263]

- pomocy w ewakuacji osobom poszkodowanym, chorym i starszym, poprzez wyprowadzanie tych osób z rejonów zagrożonych oraz udostępnianie policyjnych środków transportu na potrzeby ewakuacji osób i ich mienia;
- udzielaniu pierwszej pomocy przedlekarskiej poszkodowanym;
- udostępnianiu policyjnych i wojskowych środków transportu na potrzeby działań ratowniczych;
- udziale w pracach zabezpieczających urządzenia techniczne lub tworzeniu umocnień (np. wałów przeciwpowodziowych) w sytuacji bezpośredniej eskalacji zagrożenia, gdy siły i środki podmiotów odpowiedzialnych za te prace są niewystarczające lub ich nie ma, a zaniechanie spowoduje powiększenie szkód.

Uwzględniając specyfikę działań podczas akcji ratowniczej należy zauważyć, że czas na organizację oraz ewentualną synchronizację współdziałania będzie bardzo krótki. Dlatego też współdziałanie Policji i wojsk OT powinno być organizowane (w fazie przygotowania) w formie procedur postępowania dla uczestniczących w działaniach podmiotów. Zakres podejmowanych przedsięwzięć należy dostosować do rodzaju zagrożenia, obszaru, jaki będzie obejmowało oraz skutków pierwotnych i wtórnych, jakie mogą powstać w wyniku zdarzenia.[264]

Badania naukowe wykazują, że wojska OT, w wypadku zaistnienia klęski żywiołowej – w zależności od przydzielonego sektora lub odcinka (obiektu) prac ratunkowych – powinny wykonywać różnorodne zadania. Ze względu na sytuację i możliwości mogą działać częściami

[263] M. Stobnicki, wojska inżynieryjne bliżej społeczeństwa, Przegląd wojsk Lądowych, 4/1999, s. 21 -22.
[264] K. Rudzki, Policja w..., s. 78-83.

sił, wykonując równocześnie zadania porządkowo – ochronne wspólnie z innymi podmiotami np. policją oraz samodzielnie wszystkimi siłami przy wyszukiwaniu i ewakuacji poszkodowanych, odgruzowywaniu i zabezpieczaniu zniszczonych budowli, a także przy gaszeniu pożarów.

Do prowadzenia bezpośrednich działań ratowniczych, w zależności od potrzeb, z wydzielonych sił wojsk OT i policji utworzone zostaną oddziały ratownicze, w składzie:[265]

- zespół rozpoznania (przeszkolone patrole rozpoznawcze wyposażone w środki łączności);
- zespół wydobywczo - ewakuacyjny (jednostka ratownictwa komunalnego, drużyna medyczna);
- zespół torujący (w skład którego wchodzi drużyna saperów);
- zespół chemiczny (grupa, której zadaniem jest odkażanie i dezynfekcja osób i obiektów).

Zadania dla poszczególnych zespołów wynikać będą z rozpoznania sytuacji i dostosowywane do możliwości wydzielonych sił i środków.

Zespół rozpoznania może prowadzić rozpoznanie charakteru zniszczeń i skażeń oraz pożarów w przydzielonym sektorze (odcinku lub obiekcie), ustalając i oznakowując teren skażony, miejsca pobytu zasypanych ludzi, miejsca niebezpieczne oraz możliwe drogi wejścia pozostałych sił ratowniczych.

Zadaniem zespołu rozpoznania jest:

- rozpoznanie miejsc przebywania poszkodowanych i nawiązanie z nimi kontaktu oraz określenie stopnia zagrożenia ich życia;
- rozpoznanie obiektów gospodarczych i komunalnych oraz ustalenie uszkodzeń powstałych w instalacjach elektrycznych, gazowych, wodociągowych i innych zagrażających życiu poszkodowanych;
- określenie rejonów i miejsc niebezpiecznych dla prowadzących akcję ratunkową (konstrukcje grożące zawaleniem, ulatnianie gazu, zawały i miejsca skażone);
- rozpoznanie i ustalenie dróg oraz przejść do zagruzowanych budowli ochronnych, budynków mieszkalnych czy też schronów w celu ułatwienia szybkiego dotarcia sil ratowniczych do poszkodowanych;
- rozpoznanie miejscowych zasobów materiałowych, które mogą być wykorzystane w czasie prac ratunkowych, oraz określenie sposobów i możliwości ich dowozu.

Działając w terenie zagrożonym, zespół rozpoznania, powinien prowadzić również wywiad z ocalałą ludnością, która może udzielić wyczerpujących informacji o miejscach ukrycia innych osób, o dojściach do miejsc zagrożonych lub budowli ochronnych. Wymienia również

---

[265] R. Zieliński, Batalion obrony terytorialnej..., s. 68.

informacje z elementami rozpoznania innych formacji i służb działających w rejonie klęski żywiołowej. Po przejściu zespołu rozpoznania, który przeszukał dostępne miejsca, do akcji ratunkowej wchodzą zespoły wydobywczo - ewakuacyjne.

Zespół wydobywczo - ewakuacyjny, wyznaczony do udzielenia pomocy rannym i poszkodowanym, wykonuje zadania we współdziałaniu ze służbami medycznymi ratownictwa technicznego i przeciwpożarowymi obrony cywilnej.

Podstawowe zadania zespołu wydobywczo - ewakuacyjnego to:

- wydobywanie poszkodowanych z miejsc, w których dalsze przebywanie stwarza zagrożenie dla życia;
- udzielanie pomocy przedmedycznej rannym (udzielenie poszkodowanym pomocy przedlekarskiej zwiększy szansę ich przeżycia i zapobiega pogłębianiu się urazów oraz wystąpieniu powikłań);
- ewakuacja poszkodowanych i rannych do punktów zbiórki poszkodowanych (PZP)' oraz punktów zbiórki bezdomnych i lekko rannych (PZBiLR).

Wyszukiwaniem poszkodowanej ludności „uwięzionej" w zawalonych budynkach zajmować się będą grupy ratownicze (PSP lub wydzielone siły OT) wyposażone w sprzęt specjalistyczny, taki jak; aparatura detektorowa, geofony i stetoskopy.

Poszkodowanych z miejsc zagrożonych trzeba będzie ewakuować różnymi sposobami nawet na duże odległości, do miejsc specjalnie wyznaczonych (punktów zbiórki poszkodowanych). Po doprowadzeniu lub doniesieniu poszkodowanych do punktu zbiórki poszkodowanych przygotowuje się ich (po segregacji) do ewakuacji transportem zorganizowanym do punktów pierwszej pomocy medycznej (PPPM), gdzie otrzymają fachową pomoc medyczną.

Rozmiar zniszczeń spowodowanych żywiołem wymagać będzie niejednokrotnie użycia sprzętu ciężkiego, jak: koparki, spycharki, dźwigi i inne. Przygotowaniem drożności w terenie trudno przejezdnym - w celu przejazdu sprzętu ciężkiego, dowozu zaopatrzenia i ewakuacji poszkodowanych - zajmują się zespoły torujące, wykonując następujące zadania:

- rozpoznanie i przystosowanie do potrzeb ruchu najmniej zniszczonych, zasypanych lub zalanych ulic, dróg i przejazdów itp.;
- zabezpieczenie uszkodzonych budynków lub ich wyburzanie w celu usunięcia zagrożenia dla ruchu;
- wytyczanie dróg na przełaj;
- wspieranie obsług ciężkiego sprzętu służb ratowniczych.

Wykonanie przejść i przejazdów na trasach dojazdów do rejonów prac ratunkowych jest pracochłonne. Dlatego też w celu możliwie najszybszego dojazdu do obiektów konieczne będzie wykonanie przejazdów po powierzchni gruzu lub zwałów ziemi, tj. wykonanie prostych prac wyrównujących i zagęszczających zwały dla pojazdów gąsienicowych, a następnie udoskonalenie ich dla pojazdów kołowych. Prace związane z przygotowaniem dojazdów i dojść do obszarów akcji ratunkowych zespół torujący realizuje we współpracy z innymi przydzielonymi siłami poprzez wykonanie prac ręcznie, gdy sprzęt ciężki naruszyłby gruzowiska, pod którymi mogą przebywać poszkodowani.

Uszkodzone budowle i budynki z naruszoną konstrukcją, zagrażające bezpieczeństwu prowadzenia prac ratunkowych, trzeba będzie zabezpieczyć przed zawaleniem, dokonać ich rozbiórki (jeśli czas na to pozwala) lub wyburzyć.

Przedsięwzięcia realizowane przez zespoły chemiczne w usuwaniu skażeń chemicznych i biologicznych lub skutków powodzi są wyjątkowo trudne, nietypowe i niebezpieczne, ze względu na ciągle występującą możliwość zakażenia. Działania grup chemicznych w akcjach ratowniczych wymagają szczególnych postaw i zachowań, dużej odporności psychicznej i fizycznej. Do zasadniczych zadań tych zespołów należy:

- dekontaminacja osób i likwidacja skażeń obszarów skażonych oraz dezynfekcja w obiektach mieszkalnych, gospodarczych i użyteczności publicznej;
- odkażanie pojazdów i sprzętu wykorzystanego do ewakuacji osób, skażonych odpadów i padłych zwierząt;
- dezynfekcja odzieży, odpadów toksycznych i wysypisk śmieci;
- wykonanie zabiegów sanitarnych dla uczestników akcji ratowniczej
- transport wody pitnej oraz do celów technicznych.

Zespoły chemiczne prowadzące działania zapobiegające wybuchom epidemii, muszą być chronione przez siły policyjne. Udział policji zapewnia zgodny z wytycznymi i prawem przebieg działań sanitarnych.

Wspólne działania wojsk OT i Policji mogą być realizowane w formie podporządkowania lub wsparcia. Główną rolę w organizowaniu współdziałania również w tym wypadku spełniać powinny terytorialne organy dowodzenia szczebla wojewódzkiego i lokalnego oraz kierownicy jednostek Policji szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Podstawę organizowania współdziałania wojsk OT z Policją powinny stanowić odpowiednie uregulowania prawne uwzględniające rodzaj i specyfikę potencjalnych zagrożeń oraz charakter terenu ich występowania. Koordynacja prowadzonych działań w zależności od ich rodzaju i obszaru winna

spoczywać na Zespołach Zarządzania Kryzysowego szczebla powiatowego i wojewódzkiego, a w szczególnych przypadkach Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej.

Podstawą koordynacji działań winna być wzajemna wymiana informacji oraz sprawnie funkcjonujący system dowodzenia i łączności. Właściwie zorganizowane współdziałanie sił militarnych i niemilitarnych w likwidacji skutków klęsk żywiołowych umożliwi lepsze wykorzystanie obecnego potencjału obydwu podmiotów i zwiększy bezpieczeństwo państwa.

Przeprowadzone rozważania, skłaniają do sformułowania pewnych ogólnych konkluzji, dotyczących organizowania wspólnych działań wojsk OT i policji w likwidacji klęsk żywiołowych. Nowe spojrzenie na problematykę potencjalnych zagrożeń o znamionach klęsk żywiołowych, wymaga opracowania teoretycznych podstaw (definicji, klasyfikacji, zasad działania), w celu ujednolicenia poglądów oraz umożliwienia wzajemnego porozumiewania się podmiotów współdziałających w likwidacji ich skutków.

Podstawę współdziałania winny stanowić odpowiednie regulacje prawne, które w sposób jasny i czytelny, będą nakładały skonkretyzowane obowiązki na poszczególne podmioty. Należy zatem opracować akty wykonawcze, zarządzenia wewnętrznie (wytyczne) spójne i bez luk, pozwalających organizatorom działań na dowolną ich interpretację.

Przedsięwzięcia planowane na wypadek klęsk żywiołowych stanowić powinny element ogólnego planu obronnego kierownika właściwego organu administracji. Należy również rozstrzygnąć problem współdziałania podmiotów o różnej podległości, odnoszący się do ich wspólnego działania przed, w czasie i po zakończeniu akcji ratunkowej. Celowe jest w takich sytuacjach podporządkowanie kierującemu operacją lub akcją ratowniczą wszystkich sił na danym terenie, łącznie z elementami pełnego logistycznego zabezpieczenia. Poważnym krokiem w tym kierunku może być stworzenie wspólnego stanowiska kierowania akcjami ratowniczymi. Przygotowując działania związane z likwidacją potencjalnych zagrożeń, należy koniecznie uwzględnić czynniki determinujące organizację współdziałania oraz sposób prowadzenia operacji lub akcji w konkretnych sytuacjach.

Warunkiem niezbędnym dla zmniejszenia liczby ofiar potencjalnych zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi, jest opracowanie systemu szkoleń i ćwiczeń dla wojskowych i policyjnych sił przeznaczonych do likwidacji ich skutków. Problematyka szkoleniowa jest niezmiernie ważna dla skuteczności przyszłych działań, gdyż o ile profesjonalne przygotowanie uczestników nie będzie budziło wątpliwości, to w czasie wspólnych działań, trzeba korelować te umiejętności w działaniach zespołowych.

Podejmowanie działań przez wojska OT i Policję powinno następować według wcześniej uzgodnionych i przyjętych procedur. Siły wojskowe i policyjne (pododdziały), wydzielone do

udziału w akcji ratowniczej przed przystąpieniem do działań powinny być odpowiednio zorganizowane i wyposażone w sprzęt i środki stosownie do potrzeb.

Szczególną rangę należy nadać problematyce sprawnego kierowania (zarządzania) operacjami, mającymi na celu likwidację skutków klęsk żywiołowych. Podstawowym wymogiem warunkującym osiąganie tego celu jest uruchomienie, dla zespołów kierowniczych (dowódczych) i wszystkich sił uczestniczących w działaniach, niezawodnej sieci łączności, umożliwiającej wzajemne porozumiewanie się i wymianę informacji między współdziałającymi siłami, o różnym podporządkowaniu. Warunkiem efektywności systemu bezpieczeństwa będzie właściwe zarządzanie wszelkimi działaniami, oparte na planowaniu, organizacji, przewodzeniu i nadzorze, a także na szerokiej wiedzy technicznej, nabytych doświadczeniach oraz istnieniu szybkiego i odpowiedniego systemu wspomagania decyzji w sytuacjach kryzysowych. Może w tym pomóc wykorzystanie komputerowego systemu wspomagania decyzyjnego (SWD) zwalczania zagrożeń.

Właściwe przygotowanie wojsk OT i Policji do współdziałania w likwidacji skutków klęsk żywiołowych powinno zwiększyć bezpieczeństwa w społeczeństwie.

ZAKOŃCZENIE

Jedną z najważniejszych funkcji państwa jest zapewnienie wszystkim obywatelom podstawowych warunków ochrony przed potencjalnymi i realnymi zagrożeniami, związanymi z występowaniem klęsk żywiołowych oraz innych podobnych zdarzeń, powodowanych postępem cywilizacyjnym lub działalnością człowieka.

Ze względu na trudne do przewidzenia skutki potencjalnych zagrożeń, państwo musi być przygotowane na podjęcie różnych działań, uwzględniając rodzaj i skalę zagrożenia, by zapewnić bezpieczeństwo ludziom i ich mieniu lub przynajmniej ograniczyć do minimum straty.

Zaistniałe w latach 80 i 90 w Polsce zmiany społeczno polityczne i gospodarcze oraz brak stosownych regulacji prawnych doprowadziły do odsunięcia Sił Zbrojnych od zadań na rzecz ochrony ludności przed zagrożeniami niemilitarnymi. Aktualnie problem użycia Sił Zbrojnych w działaniach związanych z likwidacją skutków klęsk żywiołowych tkwi w rozwiązaniach organizacyjnych i prawnych. Połączenie działań podmiotów niemilitarnego i militarnego nie należy jednak wiązać z utratą przez nie autonomii, lecz wynika z potrzeby scalania jednego i drugiego w celu reagowania na sytuacje nadzwyczajne.

Istotnym podmiotem systemu zarządzania kryzysowego jest Policja, do zadań której należy realizacja wielu działań związanych z likwidacją skutków potencjalnych zagrożeń. Jednak badania wykazują, że siły i środki Policji nie są wystarczające do reagowania na wszystkie zagrożenia.

W dobie wzrostu realnego zagrożenia zdarzeniami o znamionach klęski żywiołowej, istnieje potrzeba poszukiwania podmiotu mogącego udzielić wsparcia siłom policyjnym w zakresie realizacji niektórych zadań. Największe predyspozycje w tym zakresie mają wojska OT, które są w miarę dobrze przygotowane do prowadzenia działań w warunkach klęsk żywiołowych zarówno w ramach wyznaczonych rejonów odpowiedzialności jak i eksterytorialne.

Treścią wspólnych działań obydwu podmiotów powinno być przede wszystkim zapewnienie porządku publicznego w rejonach objętych kataklizmem, umożliwiającego właściwy przebieg działań ratowniczych. Badania wykazały, że wojska OT powinny wpierać siłami i środkami pododdziały policji w realizacji wszystkich działań w tym obszarze. Podmioty te będą również uczestniczyć wspólnie w bezpośrednich działaniach ratowniczych, zgodnie z posiadanymi predyspozycjami i zasobami materiałowo – technicznymi.

Jednak warunkiem skuteczności przyszłego współdziałania jest systematyczne prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów, w których uczestniczyć muszą obydwa komponenty.

Osiągnięcie założonego celu rozprawy wymagało przeprowadzenia badań dotyczących organizacyjnych i prawnych możliwości współdziałania obydwu podmiotów, w likwidacji skutków klęsk żywiołowych. Wyniki badań przedstawione w poszczególnych rozdziałach niniejszej dysertacji nie stanowią rozwiązania wszystkich problemów, jakie mogą powstać podczas wspólnych działań. Ich celem głównym było przede wszystkim potwierdzenie możliwości owego współdziałania oraz wskazanie zadań, jakie wojska OT i Policja powinny wspólnie realizować.

Należy nadmienić, że sytuacje jakie mogą powstać przy wspólnym wykonywaniu (realizacji) zadań są niepowtarzalne i trudne do przewidzenia, jak nieprzewidywalne są skutki wielu współczesnych zagrożeń. Dlatego też należy stworzyć uniwersalne mechanizmy bieżącego rozwiązywania zaistniałych problemów, a nie poszukiwać gotowych recept działania. Opracowanie mechanizmów, umożliwiających skuteczne współdziałanie obydwu podmiotów w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, stanowi wkład w teorię przyszłego ich współdziałania.

Zarówno przeprowadzone badania, jak i rzeczywistość dotycząca funkcjonowania wojsk OT i Policji potwierdziły przyjętą hipotezę, dotyczącą charakteru wzajemnych powiązań obydwu komponentów. Wychodzi ona naprzeciw istniejącym potrzebom w zakresie reagowania na potencjalne zagrożenia niemilitarne.

Kanwą do rozważań nad problematyką wspólnych działań wojsk OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych stały się powodzie w 1997 i 2001 roku oraz katastrofalne opady śniegu przełomu 2001 i 2002 roku, a także sugerowany system bezpieczeństwa państwa i reagowania na zagrożenia, oparty na hipotetycznym obrazie potencjalnych zagrożeń. Z szerokiego spektrum zadań wyłoniła się ogólna struktura koordynowania i synchronizowania wspólnie realizowanych zadań. Zasadniczym wymogiem z tym związanym jest kompatybilność struktur systemu zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach organizacyjnych.

Synteza materiałów teoretycznych dotyczących współdziałania oraz wnioski z badań ankietowych i wywiadów przeprowadzonych z ekspertami wojskowymi i policyjnymi, pozwoliła określić obszary współdziałania między obydwoma podmiotami. Stanowią one istotny punkt odniesienia podczas organizowania wspólnych działań. Wskazując potencjalne obszary i przyszłe zadania, nie podpowiadają one jednak scenariusza prowadzonych uzgodnień, zapewniając swobodę decydowania, w oparciu o własne indywidualne doświadczenia oraz wiedzę osób je organizujących.

Przedstawione w rozprawie zasady, warunki i obszary wspólnych działań wojsk OT i Policji nie wyczerpały całości problemów. Wiele szczegółowych zagadnień wymaga dalszych badań i wnikliwej weryfikacji podczas organizowania wspólnych działań i ćwiczeń, które

zostały określone jako warunek skuteczności współdziałania. Dalszych wnikliwych badań wymaga również udział w działaniach związanych z likwidacją skutków klęsk żywiołowych innych podmiotów, militarnych (wojska chemiczne, inżynieryjne, Żandarmeria Wojskowa) i pozamilitarnych (Straży Miejskiej, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej).

Autorka ma nadzieję, że wskazane w niniejszej dysertacji możliwości współdziałania wojsk OT i Policji w likwidacji klęsk żywiołowych, przyczynią się do innego spojrzenia decydentów na tę problematykę. Wskazują bowiem kierunki tworzenia, w oparciu o wynikające z niej sugestie, nowoczesnego i bardziej skutecznego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.

Bibliografia

Aponowicz A., Współdziałanie, Warszawa, 1970.
Augustyn S., Koncepcja nowoczesnego systemu zarządzania kryzysowego, Przegląd Obrony Cywilnej 11/1997.
Augustyn S., Zarządzanie kryzysowe – faza reagowania, POC 7/1998.
Balcerowicz B., Wybrane problemy obronności państwa, Materiał studyjny AON, Warszawa 2002.
Beaufre A., Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia, MON, 1968.
Biuletyn Statystyczny KGP za rok 2002.
Buk P., Policja w systemie bezpieczeństwa państwa, Materiały z konferencji Legionowo 15-16.05.2003, Warszawa 2003.
Ciborowski L., Walka informacyjna, Toruń 1999.
Encyklopedia Powszechna, PWN, wyd. trzecie, t. 4, Warszawa 1987.
Feluch W. Prognozowanie zagrożeń powodziowych, (w); materiały z konferencji nt. „Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie powiatu, Częstochowa 9 - 10 kwiecień 2002.
Filipecki J., Prognozowanie zagrożeń powodowanych przez anomalia klimatyczne jak susze, huragany, intensywne opady śniegu, w Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, Warszawa 2002.
Galecki J., Wsparcie Policji przez siły zbrojne RP w warunkach stanu klęski żywiołowej i stanu wyjątkowego, w; Policja w systemie bezpieczeństwa państwa, Warszawa 2003, materiały pokonferencyjne Legionowo 15-16 maja 2003.
Gartowski T., Otwarcie i Chrzest bojowy, Przegląd Pożarniczy 9/2000.
Huntington S.P., Zderzenie cywilizacji, Wyd. Lit. MUZA S.A.
Jakubczak R., Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa RP. Warszawa 2003.
Jakubczak R., Organizacja i wykorzystanie wojsk obrony terytorialnej, Warszawa 1996.
Joint Counterdrug Operations Joint Pub, Internet http://www.dtic.mil/doctrine/jel/operations.htm).
Kaczmarek W., Prognoza możliwych zagrożeń o charakterze militarnym i niemilitarnym determinujących potrzeby w zakresie tworzenia wojsk OT, Warszawa 2000.
Kalinowski R., Udział wojsk OT w realizacji zadań OC, AON, Warszawa 1993.
Klimuszko D., Priony – czynnik etiologiczny gąbczastych encefalopatii, Życie Weterynaryjne 3/2001.
Koncepcja Strategiczna Sojuszu, [w:] NATO Vademecum Bellona, Warszawa 1995.
Kosiński K., System dowodzenia pododdziałami zwartymi Policji, Legionowo 1997.
Kotarbiński T., Traktat o dobrej robocie, Warszawa 1969.
Koziej St., Między pokojem a wojną, Polska Zbrojna Nr 33, 22 sierpnia 1997.
Koziej St., Teoria sztuki wojennej, Warszawa 1993.
Krzyżanowski L., Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu, PWN, Warszawa 1994.
Kubiki W., Krajowy system ratowniczo – gaśniczy. Stan obecny i perspektywy rozbudowy, Przegląd Pożarniczy 5/2002.
Kurnal J., Zarys teorii organizacji i zarządzania, Warszawa 1970.
Kuźnia R., Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Warszawa 1997.
Leksykon policyjny, Pływaczewski W., G. Kędzierska, Szczytno 2001.
Leksykon Wiedzy Wojskowej, MON, Warszawa 1979.
Lidwa W., Współdziałanie wojsk operacyjnych z siłami obrony terytorialnej w działaniach na obszarze kraju, Rozprawa habilitacyjna, AON 1999.
Lidwa W., Współdziałanie wojsk w walce lądowej, Toruń 2000.

Ludwiczak Ludwiczak., S. Wilczkowiak, Nadzwyczajne zagrożenia środowiska. Zadania administracji rządowej i samorządowej w zakresie profilaktyki ratownictwa i likwidacji ich skutków, Warszawa 1999.
Łepkowski W., Mucha L. Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne (studium), AON, Warszawa 1991.
Łopatka A., Encyklopedia prawa, część I, Warszawa 1995.
Madejski A., Wystarczalność obrona – kontrowersje i realia, (w:) Wystarczalność obronna, (red.) P. Sienkiewicz, Warszawa 1996.
Majewski T., Ankieta wywiad w badaniach wojskowych, Warszawa 2002.
Marczuk Marczuk., R. Jakubczak, K. Gąsiorek, Obrona terytorialna w obronie powszechnej RP, AON Warszawa, 2001.
Mazur M., Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych, Katowice 2003.
Michalski Z.C., Siły wykonawcze systemu ochrony ludności, Przegląd Pożarniczy 4/2000.
Nożko K., Walka o przewagę, MON Warszawa, 1985.
Pawlik J., M. Żywczyk, Organizacja i przeznaczenie pododdziałów specjalnych Milicji Obywatelskiej, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW, Warszawa 1989.
Płoskonka J., S. Prutis, M. Stec, System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych, Samorząd Terytorialny 5/2000.
Podgórski M., Rozpoznawanie zagrożeń na terenie powiatu, w: Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym cz. 2, Warszawa 2002.
Podręczny słownik języka polskiego, Wiedza Powszechna, Warszawa 1957.
Pszczołowski T., Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji, Warszawa 1978.
Rawski A., Nowe centrum, Przegląd Obrony Cywilnej 7/2000.
Rudzki K., Policja w systemie zarządzania kryzysowego, WSPol. Szczytno 2002.
Rudzki K., J. Szafrański, Policja wobec zagrożeń w transporcie drogowym materiałów niebezpiecznych, "Policja" 4/2001, WSPol. Szczytno.
Sadowisk S., Organizacja współdziałania w okresie przygotowania operacji obronnej korpusu, Warszawa 1998.
Sienkiewicz P., Teoria efektywności systemów kierowania, tom 2, Problemy efektywności działania, rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1997.
Słownik języka polskiego, PWN Warszawa 1978.
Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa, AON, Warszawa 1994.
Słownik synonimów, MCR – spółka cywilna. Warszawa 1993.
Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON Warszawa 2001.
Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1999.
Słownik wyrazów obcych, PWN Warszawa 1980.
Sobolewski J., Zasady i sposoby użycia sił i środków ratowniczych w zapobieganiu i likwidacji skutków zagrożeń, AON Warszawa 2001.
Solanin J., Wybrane aspekty zarządzania ryzykiem, (w) Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, Warszawa 2002.
Solanin J., Wybrane elementy zarządzania ryzykiem, (w); Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, Warszawa 2002.
Stobnicki M., Wojska inżynieryjne bliżej społeczeństwa, Przegląd wojsk Lądowych, 4/1999.
Stobnicki M., Wojska inżynieryjne bliżej społeczeństwa. Przegląd wojsk Lądowych 4/1999.
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 22 lipca 2003.
Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 23 maja 2000.

Szafrański J., K. Rudzki Zarządzanie kryzysowe wstanie klęski żywiołowej cz. II – Struktura zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej, Policja 4/ 20003.
Śmiałek W., System bezpieczeństwa Polski, AON, Warszawa 1993.
Tomaszewski A., Wojska lądowe w systemie obronnym kraju, Warszawa 1997.
Trager F.N. , Simone F., National Security and American Society, (w:) Leksykon politologii. Wrocław 1997.
Tyrała P., Edukacja dla ochrony cywilnej. Organizacja i zarządzanie systemem, Rzeszów 1999.
Widzewski W., Blisko do Europy, Wprost" z dnia 3 marca 1996.
Wiśniewski A., Wspomaganie dowodzenia operacjami policyjnymi w sytuacjach kryzysowych, WSPol. Szczytno 2001.
Wojciechowska D., Aktualny stan prawny w zakresie ochrony ludności, (w) Zarządzanie bezpieczeństwem wybrane zagadnienia ochrony ludności cz. 3, Warszawa 2003.
Wołpiuk W.J., Państwo wobec szczególnych zagrożeń, Warszawa 2002.
Zieleniewski J., Organizacja i zarządzanie.
Zieliński R., Batalion obrony terytorialnej w akcji ratunkowej, PWL 4/2000.
Zięba R., Cele polityki zagranicznej, (w:) red. J. Kukułka, R. Zięba, Polityka zagraniczna państwa, Warszawa 2001.
Zięba R., Internacjonalizacja życia narodów i państw, Warszawa 1991.
Zięba R., Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, (w:) Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XXI wieku, (w) red. D. B. Bobrow, H. Haliżak, R. Zięba, ISMN UW, Warszawa 1997.
Znajdek J., A, Fila, M. Marczak, Formalno – prawne aspekty kierowania i dowodzenia działaniami zespołowymi Policji, Szczytno 2001.
A. Okólski, Inwentaryzacja zasobów ratowniczych.

Akty Prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z dnia 16.07.1997, sprost. Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319)
Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62. poz. 558).
Ustawa z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, (Dz. U. Nr 130 poz. 1112).
Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115 poz. 1229 z późn. zm.)
Ustawa z 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym Dz. U Nr 113 poz. 1207 z póź. zm.
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, póz. 1407, i Nr 128, póz. 1407, z 2002 r. Nr 37, póz, 329, Nr 41, póz. 365, Nr 62, póz. 558, Nr 89, póz. 804 i Nr 200, póz. 1688)
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (tekst jednolity z 2001 r. Dz. U. Nr 142 poz. 1590 z póź. zm.).
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz. U. Nr 91 poz. 578).
Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (tekst jednolity z 2001 r. Dz. U. Nr 142 poz. 1591 z póź. zm.).
Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, (Dz. U. Nr 82, poz. 928 z póź. zm.)

Ustawa z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony (Dz. U. Nr 21 poz. 205 z 2002 r.).
Ustawa z 21 czerwca 1995 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra.
Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, art. 1 ust. 1, (tekst jednolity z 2002 r. Dz.U. Nr 147,póz. 1230).
Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jednolity Dz. U. Nr 147, poz. 1229, z póź. zm.)
Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, Nr 19, poz. 185, Nr 74, poz. 676, Nr 81, poz. 731 i Nr 113, poz. 984.
Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu Dz.U.03.41.347 (Dz. U. z dnia 10 marca 2003 r.)
Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 grudnia 2002 roku w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i funkcjonowania tych zespołów, (Dz.U. Nr 215, poz. 1818).
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 28 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego. (Dz. U. Nr 111, poz. 1311)
Rozporządzenie MSWi A z 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Dz. U. Nr 111 poz. 1311 z dnia 31 grudnia 1999 r. z póź. zm.
Zarządzenie Nr 553 Komendanta Głównego policji z 8 października 2003 r. w sprawie zniesienia koncentracji słuchaczy i kadry zawodowej Szkół Policji w oddziały prewencji.
Zarządzenie Nr 6/2003 Komendanta Głównego Policji z 6 lutego 2003 r. w sprawie metod i form działania pododdziałów antyterrorystycznych Policji.
Zarządzenie nr 715/03 Komendanta Głównego Policji z 22 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i zakresu działania nieetatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji.
Zarządzenie nr 25/02 z 31 grudnia 2002 r. Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad i zakresu działania komend i komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji. Dz U. KGP nr 2 poz. 4 z 2003 r.
Zarządzenie Nr 22/01 Komendanta Głównego Policji z 27 listopada 2001 w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji.
Zarządzenie Nr 18/2000 Komendanta Głównego Policji z 28 listopada 2000r. w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego.
Zarządzenie Nr 02/99 MSW i A z 7 stycznia 1999 r. w sprawie przygotowań obronnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji.
Zarządzenie 021/98 Komendanta Głównego Policji z 28 października 1998 r. w sprawie zadań i przygotowań obronnych Policji.
Zarządzenie Nr 24/1998 Komendanta Głównego Policji z 10 listopada 1998r. w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych;
Zarządzenie Ministrów Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych z 12 listopada 1974 r. w sprawie oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i innych przedmiotów niebezpiecznych.
Porozumienie zawarte między Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej a Komendantem Głównym Policji z 12.06.2001 r. o współdziałaniu Państwowej Straży Pożarnej i Policji.

Wytyczne Nr 3/2000 Komendanta Głównego Policji z 16 czerwca 2000 r. w sprawie postępowania policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowisku.
Decyzja 34 Komendanta Głównego Policji z 12 lutego 2003 r. w sprawie utworzenia oddziałów prewencji Policji i samodzielnych pododdziałów prewencji Policji.
Decyzja Nr 151 Komendanta Głównego Policji z 16 czerwca 2003 r. zmieniająca decyzję nr 28 z 06. 02.2003 r. w sprawie utworzenia pododdziałów antyterrorystycznych Policji.
Decyzja Nr 1/2001 Dyrektora Biura Służby Prewencyjnej Komendy Głównej Policji z 12 grudnia 2001 r. w sprawie określenia struktury organizacyjnej, szczegółowych zadań komórek organizacyjnych oraz zakresów czynności dla poszczególnych stanowisk służbowych.,

Załączniki

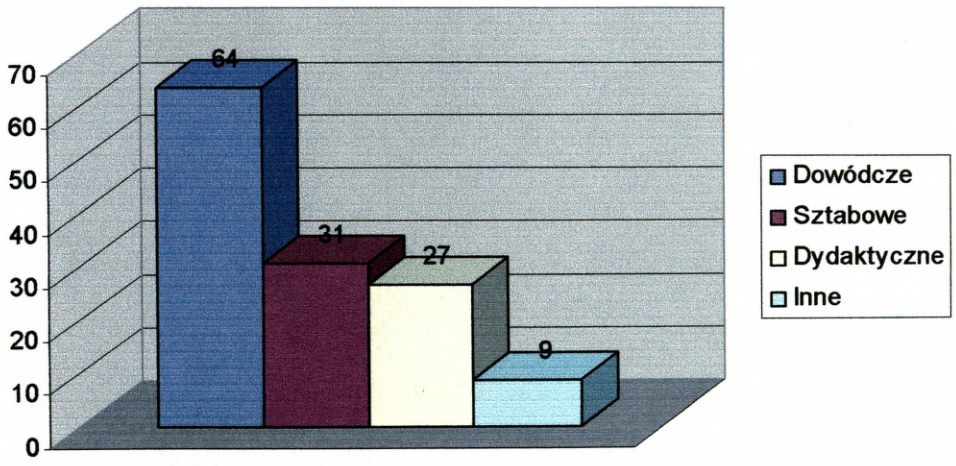
Załącznik nr 1

CHARAKTERYSTYKA BADANEJ POPULACJI

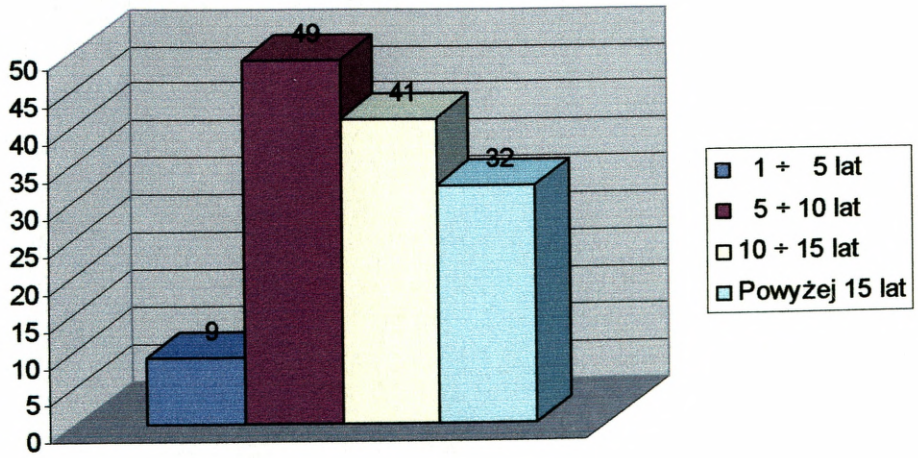
Badania przeprowadzono w styczniu i lutym 2004 roku wśród 160 oficerów Wojska Polskiego i 162 funkcjonariuszy Policji.

Respondenci grupy wojskowej reprezentowali różne stanowiska oraz wykształcenie i staż służby.

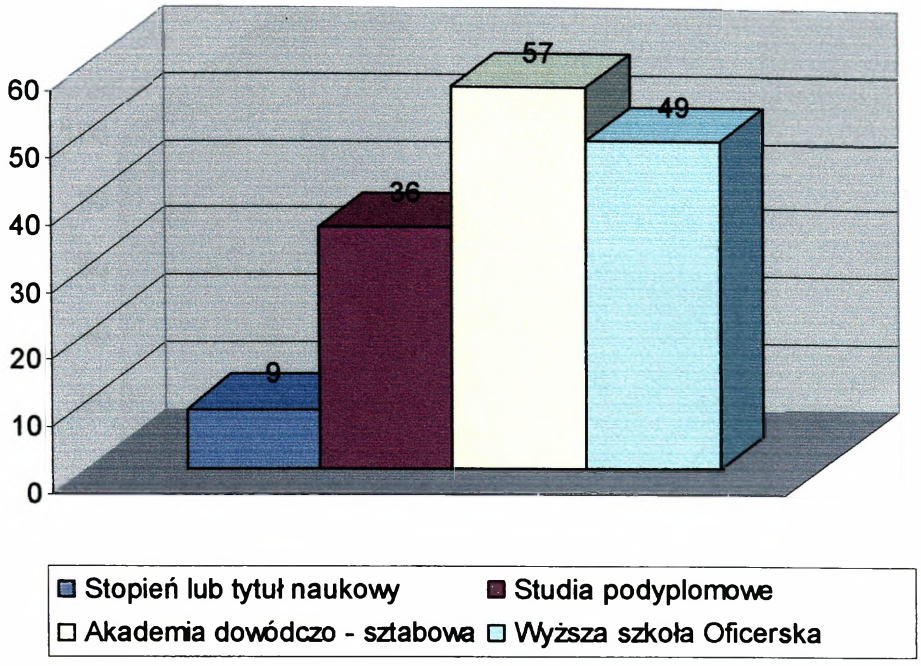
Charakterystyka grupy wojskowej pod względem zajmowanych stanowisk



Staż zawodowej służby wojskowej badanych



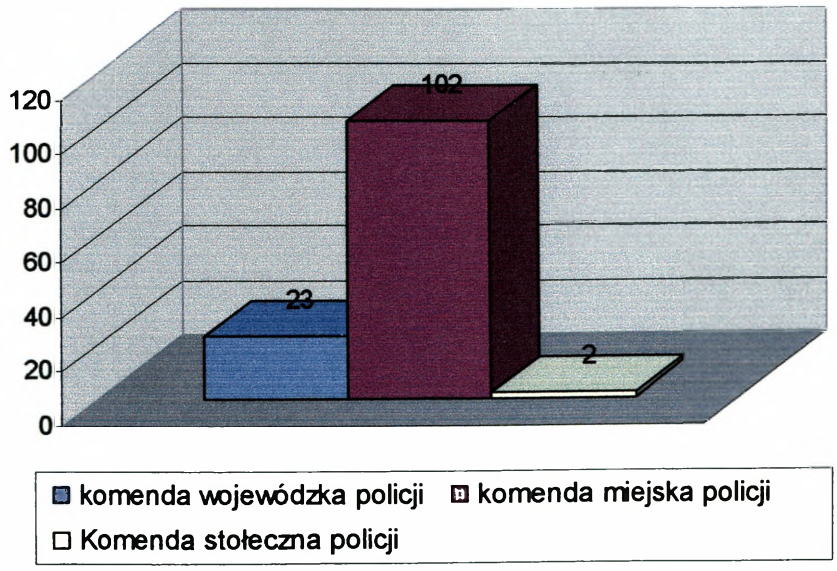
Wykształcenie badanej grupy wojskowej



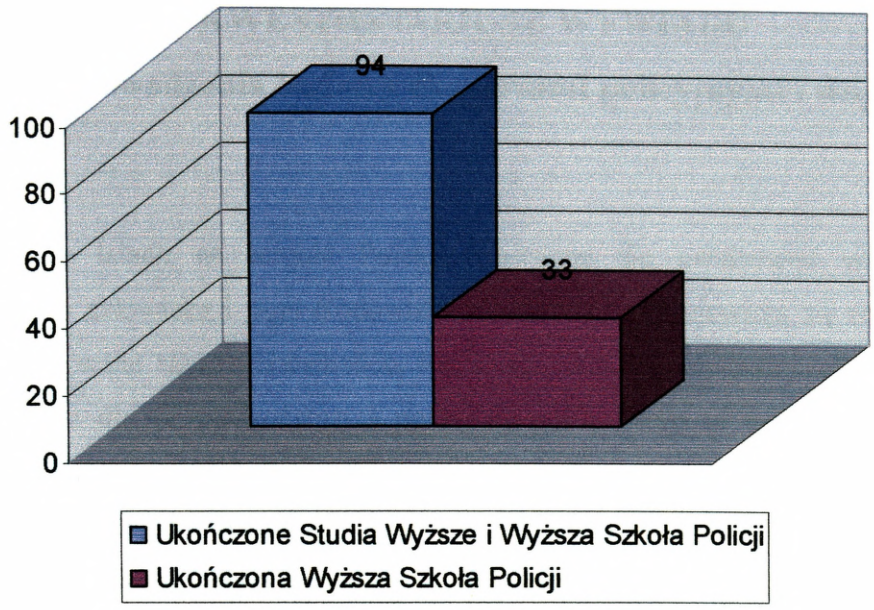
W badanej grupie wojskowej 9 respondentów legitymowało się tytułem naukowym doktora, w tym czterech doktora habilitowanego.

Grupę policyjną stanowili wszyscy pracownicy zespołów zarządzania kryzysowego komend wojewódzkich i miejskich. W grupie tej respondenci różnili się również poziomem wykształcenia i stażem służby.

Rodzaj jednostki organizacyjnej policji, w jakiej pełnili służbę badani funkcjonariusze



Wykształcenie respondentów grupy policyjnej



W badanej grupie policyjnej 3 respondentów legitymowało się tytułem naukowym doktora.

KWESTIONARIUSZ WYWIADU

Do przeprowadzenia badań z ekspertami policyjnymi i wojskowymi

W ostatnich latach na terenie Polski obserwuje się gwałtowny wzrost zjawisk niebezpiecznych dla człowieka i jego środowiska naturalnego. Przejawiają się one jako klęski żywiołowe, wywoływane także działalnością ludzi (np. atakiem terrorystycznym), stanowiąc poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Zjawiska te, wymagają od podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa zwiększenia efektywności reagowania kryzysowego, poprzez wprowadzenie odpowiednich uregulowań prawnych oraz rozbudowę struktur i mechanizmów zapobiegania im i likwidacji ich skutków.

Wyniki badań różnych publikacji upoważniają do stwierdzenia, że klęski żywiołowe powodują sytuację kryzysową mogącą przerodzić się w poważny kryzys w państwie. Skala kryzysu zależeć będzie oczywiście od rozmiaru zagrożeń, jakie powstaną w jej wyniku.

W obliczu wzrostu zagrożeń klęskami żywiołowymi istotnym elementem walki z nimi jest stworzenie właściwego systemu bezpieczeństwa państwa, a przede wszystkim zorganizowanie skutecznego systemu zarządzania kryzysowego, stworzenie właściwych uregulowań prawnych i wypracowanie procedur postępowania, które pozwolą na zminimalizowanie lub likwidację ich ewentualnych skutków. Likwidacja skutków klęsk żywiołowych związana jest zawsze ze współdziałaniem różnych podmiotów w realizacji określonych zadań w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego.

Rosnące nasilenie zagrożeń, związanych z klęskami żywiołowymi, stały się m.in. przesłanką do powołania w Policji wydziałów zarządzania kryzysowego zajmujących się organizacją przeciwdziałania i likwidacji skutków tych zjawisk. Wydziały te od momentu powstania były i są sukcesywnie dostosowywane do pojawiających się nowych wyzwań i zagrożeń. Policja posiada również wydzielone siły (pododdziały), które w wypadku wystąpienia klęski żywiołowej realizują określone w tym zakresie. Jednak rozmiar klęski żywiołowej (obszar lub skutki) i wynikająca z niego wielość zadań, jakie Policja będzie musiała realizować, mogą sprawić, że siły i środki, jakimi dysponuje będą niewystarczające. Obecna, trudna sytuacja finansowa resortu spraw wewnętrznych i administracji nie pozwala na rozbudowanie policyjnych struktur służących do likwidowania zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi.

W myśl ustaw o stanie klęski żywiołowej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu obok podmiotów wymienionych w art. 17 (m.in. Policji, PSP), mogą uczestniczyć również Siły Zbrojne RP.

Mając powyższe na względzie, a także miejsce Policji oraz Sił Zbrojnych w systemie zarządzania kryzysowego, należy stwierdzić, że wojska OT i Policja powinny współpracować w likwidacji skutków klęsk żywiołowych. Współdziałanie jednostek OT i Policji winno być oparte na wzajemnej wymianie wszelkich informacji dotyczących potencjalnych zagrożeń aktami terrorystycznymi oraz możliwościach podejmowania wspólnych działań zmierzających do ich likwidacji. Dla prawidłowej współpracy winny być określone szczegółowe zadania w tym zakresie zarówno dla poszczególnych jednostek OT jak i Policji. Ponadto współdziałanie powinno obejmować pracę sztabową niezbędną do planowego, a w konsekwencji skutecznego likwidowania przewidywanych zagrożeń terrorystycznych.

Ustalanie zasad współdziałania jednostek OT z Policją w zakresie przeciwdziałania i zwalczania tych zagrożeń, dotyczy określenia przydatności jednostek OT i Policji w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego, z uwzględnieniem ich charakteru, wyposażenia, wyszkolenia, zdolności manewrowej i mobilności.

Policja, pomimo wyszkolenia i posiadanego wyposażenia, koniecznego do prowadzenia różnorodnych działań, powinna być wspierana przez jednostki OT, w likwidacji skutków klęsk żywiołowych. Wymiana doświadczeń między jednostkami OT a Policją (wspólne szkolenia, ćwiczenia sztabowe i manewry), a także współpraca w potencjalnych działaniach, mogą przyczynić się do podniesienia ich skuteczności.

Biorąc powyższe pod uwagę uprzejmie proszę Panią (Pana) o ustosunkowanie się do następujących pytań problemowych.

1. W jaki sposób i w jakim stopniu klęski żywiołowe determinują potrzebę współdziałania jednostek OT i Policji?
2. W jakich działaniach i w realizacji, jakich zadań współpraca jednostek OT z Policją będzie najbardziej efektywna?
3. Czy współpraca dowódców jednostek OT i kierowników Policji z powinna być bezpośrednia, czy za pośrednictwem organów administracji publicznej i samorządowej (wojewody lub starosty)?
4. Kto i w jakim zakresie powinien decydować o użyciu jednostek OT i Policji do likwidacji skutków klęski żywiołowej i kto powinien nimi dowodzić w warunkach współpracy cywilno-wojskowej?

5. Czy istniejące uregulowania prawne dają wystarczające podstawy do współdziałania (współpracy) jednostek OT i Policji w zakresie likwidacji skutków klęsk żywiołowych?
6. Jakie powinny być i czego dotyczyć ewentualne zmiany uregulowań prawnych dotyczących współdziałania wojsk OT i Policji w zakresie likwidacji skutków klęsk żywiołowych?

Załącznik nr 2

KWESTIONARIUSZ ANKIETY

Do przeprowadzenia badań z respondentami grupy wojskowej

1. Jak ocenia Pani (Pan) poziom zagrożenia klęskami żywiołowymi w Polsce?
   Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

	bardzo wysoki
	wysoki
	średni
	mały nie stanowiący niebezpieczeństwa dla naszego państwa
	nie mam zdania

.....
.....

2. Jakie regiony (województwa) kraju, Pani (Pana) zdaniem są najbardziej zagrożone klęskami żywiołowymi?
   Proszę wymienić kilka, uwzględniając kolejność województw według stopnia zagrożenia.
   .....
   .....
   .....
   .....
   .....
   .....
   .....
   .....
   .....
   .....

3. Jak ocenia Pani (Pan) stan przygotowania państwa do walki ze skutkami klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

- ☐ bardzo dobry
- ☐ dobry wymagający jednak pewnych korekt
- ☐ zadowalający, wymagający licznych zmian
- ☐ niezadowalający, wymagający gruntownej modernizacji
- ☐ nie mam zdania

.....
.....

4. Czy zdaniem Pani (Pana), każde zdarzenie noszące znamiona klęski żywiołowej jest sytuacją, która powinna powodować uruchomienie sztabu kryzysowego?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

- ☐ Tak
- ☐ Nie

.....
.....

5. Jakie warunki Pani (Pana) zdaniem musi spełniać zdarzenie, aby został powołany sztab kryzysowy?

Proszę uszeregować podane warunki według stopnia ważności oznaczając cyframi 1,2, 3, 4, 5, 6 lub wyrazić swój pogląd.

- ☐ rozmiar zagrożenia
- ☐ rodzaj podejmowanych działań
- ☐ czas trwania sytuacji kryzysowej
- ☐ czas likwidacji skutków
- ☐ ilość ofiar
- ☐ wielkość strat materialnych

Inne warunki – jakie?
.....
.....

6. Czy przewiduje Pani (Pan) możliwość wystąpienia w Polsce zagrożeń o znamionach klęsk żywiołowych, w zwalczaniu których zaistnieje konieczność udziału sił zbrojnych?

☐ Tak
☐ Nie
☐ Nie mam zdania

Jeśli tak, to jakich?
.....
.....
.....

7. Czy Pani (Pana) zdaniem siły wojskowe przewidziane do reagowania w warunkach klęsk żywiołowych są wystarczające?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

☐ Tak
☐ Nie
☐ Nie mam zdania

Dlaczego?
.....
.....

8. Czy Pani (Pana) zdaniem jednostki OT powinny prowadzić wspólnie z Policją działania związane z likwidacją skutków klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

☐ Tak
☐ Nie
☐ Nie mam zdania

Dlaczego?
.....
.....
.....

9. Czy Pani (Pana) zdaniem istnieje możliwość współdziałania jednostek OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

- [ ] Tak
- [ ] Nie
- [ ] Nie mam zdania

Dlaczego?

.....
.....
.....

10. Czy Pani (Pana) zdaniem istniejące uregulowania prawne dają wystarczające podstawy do współdziałania (współpracy) jednostek OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych?

- [ ] Tak
- [ ] Nie
- [ ] Nie mam zdania

Dlaczego?

.....
.....

11. Jaki przede wszystkim zakres powinna obejmować współpraca?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

- [ ] działania sztabowe
- [ ] działania ochronno - porządkowe
- [ ] wsparcie siłami w izolacji obszaru działań
- [ ] bezpośrednie działania ratownicze
- [ ] wsparcie specjalistycznymi środkami

Inny? Jaki?

.....
.....
.....

12. Czy Pani (Pana) zdaniem jednostki OT powinny prowadzić wspólnie z Policją monitoring potencjalnych zagrożeń klęskami żywiołowymi?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

- [ ] Tak
- [ ] Nie
- [ ] Nie mam zdania

Dlaczego?

.....
.....
.....

13. Jakie zdaniem Pani (Pana) zadania powinny realizować jednostki OT w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, aby ich z Policją była najbardziej efektywna??
Proszę wymienić kilka.

.....
.....
.....

14. Kto Pani (Pana) zdaniem powinien decydować o użyciu jednostek OT do likwidacji skutków klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

- [ ] Dowódca Okręgu Wojskowego
- [ ] Wojewoda
- [ ] Starosta
- [ ] Szef WSzW
- [ ] Szef Rejonowego Sztabu Wojskowego
- [ ] Komendant Wojewódzki Policji

Inna osoba. Kto?

.....
.....

15. Kto Pani (Pana) zdaniem powinien dowodzić siłami OT w warunkach współpracy w likwidacji skutków klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

- ☐ Szef WSzW
- ☐ Szef rejonowego Sztabu Wojskowego
- ☐ Komendant Wojewódzki Policji
- ☐ wyznaczony Dowódca działań
- ☐ Szef Sztabu Kryzysowego
- ☐ Dowódca brygady (pułku) OT
- ☐ Wojewoda
- ☐ Specjalnie wyznaczony Dowódca dla jednostki OT

Inna osoba. Kto?

.....

.....

16. Czy Pani (Pana) zdaniem powinny być tworzone bazy danych o siłach i środkach jednostek OT przewidywanych do reagowania w sytuacjach kryzysowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

- ☐ Tak
- ☐ Nie
- ☐ Nie mam zdania

Dlaczego?

.....

.....

.....

17. Jakie podmioty obok wojsk OT i Policji zdaniem Pani (Pana) powinny uczestniczyć w likwidowaniu skutków klęsk żywiołowych?
Proszę wymienić.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

18. Czy w likwidowaniu klęsk żywiołowych powinny uczestniczyć obok wojsk OT inne rodzaje wojsk Sił Zbrojnych RP?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

	Tak
	Nie
	Nie mam zdania

Jeśli tak to jakie? Proszę wymienić

.....
.....
.....
.....
.....

19. Czy Pani (Pana) zdaniem środki techniczne będące w dyspozycji wojsk OT są wystarczające do prowadzenia działań w warunkach klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

	Tak
	Nie
	Nie mam zdania

Dlaczego?

.....
.....

20. Czy Pani (Pana) zdaniem powinny być realizowane ćwiczenia i treningi podmiotów przewidzianych do likwidacji skutków klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

	Tak
	Nie
	Nie mam zdania

Dlaczego?

.....
.....

21. Czy Pani (Pana) zdaniem celem ćwiczeń powinno być sprawdzenie?
Proszę uszeregować podane cele według stopnia ważności oznaczając cyframi 1, 2, 3, 4, lub wyrazić swój pogląd?

	skuteczności sił w czasie reagowania na zagrożenia
	możliwości reagowania sił
	możliwości środków
	skuteczność dowodzenia

Inny cel. Jaki?

.....
.....
.....

22. Czy Pani (Pana) zdaniem aktualne uregulowania prawne dają podstawy do organizowania wspólnego szkolenia (ćwiczeń i treningów) jednostek OT i Policji dotyczących likwidacji skutków klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię. Jeśli nie to jakie są ewentualne oczekiwania w tym zakresie?

	Tak
	Nie
	Nie mam zdania

Dlaczego?

.....
.....

Oczekiwania (Jakie akty prawne są niezbędne?)

.....

23. Czy Pani (Pana) zdaniem ćwiczenia powinny być organizowane udziałem społeczeństwa? (np. próbne ewakuacje ludności z obiektów lub rejonów).
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

	Tak
	Nie
	Nie mam zdania

Dlaczego?

.....
.....

24. Czy Pani (Pana) zdaniem powinny być realizowane ćwiczenia samych jednostek OT i Policji dotyczące likwidacji skutków klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

	Tak
	Nie
	Nie mam zdania

Dlaczego?

.....

.....

---

25. Proszę podać, do celów statystycznych, zajmowane przez Panią (Pana) stanowisko służbowe staż służby, oraz wykształcenie.
Proszę zaznaczyć znakiem X właściwe rubryki

Stanowisko		Staż służby		Wykształcenie wojskowe	
Dowódcze		1 ÷ 5		Stopień lub tytuł naukowy	
Sztabowe		5 ÷ 10		Studia podyplomowe	
Dydaktyczne		10 ÷ 15		Akademia dowódczo – sztabowa	
Inne		Powyżej 15		Wyższa Szkoła Oficerska	

26. Jeśli jest Pani (Pan) słuchaczem AON, to którego semestru?

- ☐ pierwszego
- ☐ drugiego
- ☐ trzeciego
- ☐ czwartego
- ☐ piątego

Innych studiów. Jakich?

.....

KWESTIONARIUSZ ANKIETY

Do przeprowadzenia badań z respondentami grupy wojskowej

1. Jak ocenia Pani (Pan) poziom zagrożenia klęskami żywiołowymi w Polsce?
   Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

	bardzo wysoki
	wysoki
	średni
	mały nie stanowiący niebezpieczeństwa dla naszego państwa
	nie mam zdania

.....
.....

2. Jakie regiony (województwa) kraju, Pani (Pana) zdaniem są najbardziej zagrożone klęskami żywiołowymi?
   Proszę wymienić kilka, uwzględniając kolejność województw według stopnia zagrożenia.
.....
.....
.....
.....
.....
.....

3. Jak ocenia Pani (Pan) stan przygotowania państwa do walki ze skutkami klęsk żywiołowych?
   Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

	bardzo dobry
	dobry wymagający jednak pewnych korekt
	zadowalający, wymagający licznych zmian
	niezadowalający, wymagający gruntownej modernizacji
	nie mam zdania

.....
.....

4. Czy zdaniem Pani (Pana), każde zdarzenie noszące znamiona klęski żywiołowej jest sytuacją, która powinna powodować uruchomienie sztabu kryzysowego?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

☐ Tak

☐ Nie

.....

.....

5. Jakie warunki Pani (Pana) zdaniem musi spełniać zdarzenie, aby został powołany sztab kryzysowy?

Proszę uszeregować podane warunki według stopnia ważności oznaczając cyframi 1,2, 3, 4, 5, 6 lub wyrazić swój pogląd.

☐ rozmiar zagrożenia

☐ rodzaj podejmowanych działań

☐ czas trwania sytuacji kryzysowej

☐ czas likwidacji skutków

☐ ilość ofiar

☐ wielkość strat materialnych

Inne warunki – jakie?

.....

.....

.....

6. Czy przewiduje Pani (Pan) możliwość wystąpienia w Polsce zagrożeń o znamionach klęsk żywiołowych, w zwalczaniu których zaistnieje konieczność udziału sił zbrojnych?

☐ Tak

☐ Nie

☐ Nie mam zdania

Jeśli tak, to jakich?

.....

.....

.....

7. Czy Pani (Pana) zdaniem siły wojskowe przewidziane do reagowania w warunkach klęsk żywiołowych są wystarczające?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

☐ Tak

☐ Nie

☐ Nie mam zdania

Dlaczego?

.....

.....

8. Czy Pani (Pana) zdaniem jednostki OT powinny prowadzić wspólnie z Policją działania związane z likwidacją skutków klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

☐ Tak

☐ Nie

☐ Nie mam zdania

Dlaczego?

.....

.....

.....

9. Czy Pani (Pana) zdaniem istnieje możliwość współdziałania jednostek OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

☐ Tak

☐ Nie

☐ Nie mam zdania

Dlaczego?

.....

.....

.....

10. Czy Pani (Pana) zdaniem istniejące uregulowania prawne dają wystarczające podstawy do współdziałania (współpracy) jednostek OT i Policji w likwidacji skutków klęsk żywiołowych?

☐ Tak
☐ Nie
☐ Nie mam zdania

Dlaczego?
.....
.....

11. Jaki przede wszystkim zakres powinna obejmować współpraca?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

☐ działania sztabowe
☐ działania ochronno - porządkowe
☐ wsparcie siłami w izolacji obszaru działań
☐ bezpośrednie działania ratownicze
☐ wsparcie specjalistycznymi środkami

Inny? Jaki?
.....
.....
.....

12. Czy Pani (Pana) zdaniem jednostki OT powinny prowadzić wspólnie z Policją monitoring potencjalnych zagrożeń klęskami żywiołowymi?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

☐ Tak
☐ Nie
☐ Nie mam zdania

Dlaczego?
.....
.....
.....

13. Jakie zdaniem Pani (Pana) zadania powinny realizować jednostki OT w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, aby ich z Policją była najbardziej efektywna??
Proszę wymienić kilka.

.....
.....
.....

14. Kto Pani (Pana) zdaniem powinien decydować o użyciu jednostek OT do likwidacji skutków klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

- [ ] Dowódca Okręgu Wojskowego
- [ ] Wojewoda
- [ ] Starosta
- [ ] Szef WSzW
- [ ] Szef Rejonowego Sztabu Wojskowego
- [ ] Komendant Wojewódzki Policji

Inna osoba. Kto?

.....
.....

15. Kto Pani (Pana) zdaniem powinien dowodzić siłami OT w warunkach współpracy w likwidacji skutków klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

- [ ] Szef WSzW
- [ ] Szef rejonowego Sztabu Wojskowego
- [ ] Komendant Wojewódzki Policji
- [ ] wyznaczony Dowódca działań
- [ ] Szef Sztabu Kryzysowego
- [ ] Dowódca brygady (pułku) OT
- [ ] Wojewoda
- [ ] Specjalnie wyznaczony Dowódca dla jednostki OT

Inna osoba. Kto?

.....
.....

16. Czy Pani (Pana) zdaniem powinny być tworzone bazy danych o siłach i środkach jednostek OT przewidywanych do reagowania w sytuacjach kryzysowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

☐ Tak

☐ Nie

☐ Nie mam zdania

Dlaczego?

.....
.....
.....

17. Jakie podmioty obok wojsk OT i Policji zdaniem Pani (Pana) powinny uczestniczyć w likwidowaniu skutków klęsk żywiołowych?
Proszę wymienić.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

18. Czy w likwidowaniu klęsk żywiołowych powinny uczestniczyć obok wojsk OT inne rodzaje wojsk Sił Zbrojnych RP?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

☐ Tak

☐ Nie

☐ Nie mam zdania

Jeśli tak to jakie? Proszę wymienić

.....
.....
.....
.....
.....

19. Czy Pani (Pana) zdaniem środki techniczne będące w dyspozycji wojsk OT są wystarczające do prowadzenia działań w warunkach klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

☐ Tak
☐ Nie
☐ Nie mam zdania

Dlaczego?
.....
.....

20. Czy Pani (Pana) zdaniem powinny być realizowane ćwiczenia i treningi podmiotów przewidzianych do likwidacji skutków klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

☐ Tak
☐ Nie
☐ Nie mam zdania

Dlaczego?
.....
.....

21. Czy Pani (Pana) zdaniem celem ćwiczeń powinno być sprawdzenie?
Proszę uszeregować podane cele według stopnia ważności oznaczając cyframi 1, 2, 3, 4, lub wyrazić swój pogląd?

☐ skuteczności sił w czasie reagowania na zagrożenia
☐ możliwości reagowania sił
☐ możliwości środków
☐ skuteczność dowodzenia

Inny cel. Jaki?
.....
.....
.....

22. Czy Pani (Pana) zdaniem aktualne uregulowania prawne dają podstawy do organizowania wspólnego szkolenia (ćwiczeń i treningów) jednostek OT i Policji dotyczących likwidacji skutków klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię. Jeśli nie to jakie są ewentualne oczekiwania w tym zakresie?

☐ Tak

☐ Nie

☐ Nie mam zdania

Dlaczego?

.....

.....

Oczekiwania (Jakie akty prawne są niezbędne?)

.....

.....

.....

23. Czy Pani (Pana) zdaniem ćwiczenia powinny być organizowane udziałem społeczeństwa? (np. próbne ewakuacje ludności z obiektów lub rejonów).
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

☐ Tak

☐ Nie

☐ Nie mam zdania

Dlaczego?

.....

.....

24. Czy Pani (Pana) zdaniem powinny być realizowane ćwiczenia samych jednostek OT i Policji dotyczące likwidacji skutków klęsk żywiołowych?
Proszę zakreślić wybraną odpowiedź i uzasadnić swoją opinię.

☐ Tak

☐ Nie

☐ Nie mam zdania

Dlaczego?

.....

.....

25. Proszę podać, do celów statystycznych, zajmowane przez Panią (Pana) stanowisko służbowe i staż służby oraz wykształcenie.
Proszę zaznaczyć znakiem X właściwe rubryki

Stanowisko		Staż służby	
Kierownicze (Dowódcze)		1 ÷ 5	
Sztabowe		5 ÷ 10	
Dydaktyczne		10 ÷ 15	
Wykonawcze		Powyżej 15	

Wykształcenie

- ☐ Ukończona Wyższa Szkoła Policji
- ☐ Ukończona Wyższa Szkoła Policji i Studia Wyższe

26. W jakiej jednostce organizacyjnej Policji Pani (Pan) pracuje?

- ☐ Komenda Główna Policji
- ☐ Komenda Wojewódzka Policji
- ☐ Komenda Miejska (Stołeczna) Policji
- ☐ Komenda Powiatowa Policji

34160

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 57160
Akademii Obrony Narodowej