AKADEMIA
OBRONY
NARODOWEJ

Mjr mgr inż. Wojciech STANIUK

PRZYGOTOWANIE SYSTEMU OBRONNOŚCI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ DO PRZECIWDZIAŁANIA TERRORYZMOWI

Rozprawa doktorska

Biblioteka Główna
Akademii Sztuki Wojennej
57851
09-057851-000-0

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid.

57851

WARSZAWA

2004

A K A D E M I A O B R O N Y N A R O D O W E J

WYDZIAŁ STRATEGICZNO - OBRONNY

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr 57851
Akademii Obrony Narodowej

mjr mgr inż. **Wojciech STANIUK**

PRZYGOTOWANIE SYSTEMU OBRONNOŚCI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ DO PRZECIWDZIAŁANIA TERRORYZMOWI

Rozprawa doktorska

Kierownik naukowy

prof. dr hab. Ryszard JAKUBCZAK

WARSZAWA **2004**

Spis Treści

WPROWADZENIE 4

I. PROBLEMATYKA I PROCEDURA BADAWCZA 8

1.1.Ogólne założenia poznawcze, przedmiot i obszar badań oraz problemy badawcze 8
1.2. Procedura badawcza 14
1.3. Cele rozprawy 18
1.4. Hipotezy robocze i ograniczenia 19

II. WYZWANIA TERRORYZMU 22

2.1. Charakterystyka zagrożeń kryzysowych 22
2.1.1. Kryzys – interpretacja pojęcia 23
2.1.2. Pojęcia związane z sytuacjami kryzysowymi 25
2.1.3. Zagrożenia kryzysowe 27
2.1.4. Typologia kryzysów 31
2.2.Terroryzm 34
2.2.1. Skala działań terrorystycznych we współczesnym świecie 40
2.2.2. Współczesne tendencje użycia środków zamachu terrorystycznego 41
Wnioski 43

III. DOŚWIADCZENIA INNYCH PAŃSTW W ZWALCZANIU TERRORYZMU 44

3.1. Reagowanie kryzysowe w wybranych państwach 44
3.1.1. Wielka Brytania 44
3.1.2. Francja 52
3.1.3. Finlandia 56
3.1.4. System Reagowania Kryzysowego Stanów Zjednoczonych AP 66
3.1.4.1. Przed 11 września 2001 r. 67
3.1.4.2. Po 11 września 2001 r. 72
3.2. System Reagowania Kryzysowego NATO 80
Wnioski 91

IV. ZWALCZANIE TERRORYZMU W POLSCE 93

4.1. Prawne uwarunkowania obronności III RP na rzecz zwalczania terroryzmu 93
4.2. Struktura Systemu Obronnego III RP 95
4.2.1. Podsystem kierowania obronnością 96
4.2.2. Podsystem militarny 102
4.2.3. Pozamilitarne ogniwa obronności 109
4.2.3.1. Ogniwa ochronne 110
4.2.3.2. Ogniwa gospodarcze 112
4.2.3.3. Ogniwa informacyjne 113
4.3. Współpraca sojusznicza i międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu 116
4.4. Siły przygotowane w Polsce do zwalczania terroryzmu 118
4.4.1. Policja 119
4.4.2. Służby specjalne 121
4.4.3. Siły Zbrojne RP w zwalczaniu terroryzmu 123
Wnioski 128

V. MODEL SYSTEMU OBRONNEGO III RP DOSTOSOWANEGO DO POTRZEB ZWALCZANIA TERRORYZMU 131

5.1. Istota regulacji prawnych stanów nadzwyczajnych w Polsce 131
5.2. Krajowy system kierowania reagowaniem kryzysowym 144
5.3. Centrum reagowania kryzysowego MON 149
5.4. Model systemu obronnego podczas zwalczania działań terrorystycznych 154
5.4.1. Propozycja Systemu Reagowania Kryzysowego MON 155
5.4.2. Założenia do koncepcji doskonalenia Krajowy System Gotowości Kryzysowej i Reagowania Kryzysowego 165
Wnioski 170

ZAKOŃCZENIE 172

BIBLIOGRAFIA 175

ZESTAWIENIE ZAŁĄCZNIKÓW 183

WPROWADZENIE

W momencie rozpoczęcia transformacji politycznej oraz przyjęcia w poczet państw członkowskich Paktu Północno Atlantyckiego, Rzeczpospolita Polska zaczęła borykać się z problematyką zagrożenia bezpieczeństwa zamachami o podłożu terrorystycznym i kryminogennym. Jako pełnoprawny członek NATO, Polska jest zobowiązana posiadać sprawnie działający system obronny, który jest zdolny zagwarantować utrzymanie ciągłości kierowania państwem oraz siłami zbrojnymi i porządku publicznego, w sytuacjach działań terrorystycznych.

Od zakończenia II Wojny Światowej, można zaobserwować wyraźną zmianę sposobu prowokowania, rozpoczynania i prowadzenia konfliktów zbrojnych. F. Fukuyama uważa, że większość konfliktów miała podłoże walk „narodowowyzwoleńczych", waśni etnicznych, religijnych lub rasowych. Także terroryzm zaczęto wykorzystywać jako jeden z rodzajów walki[1] w ramach nieregularnych działań zbrojnych (w załączniku 1 przedstawiono „Typologię walki zbrojnej"). Z kolei szef analityków Banku Światowego – dr P. Collier, w swoich badaniach wykazuje, że w ostatnich 30 latach większość konfliktów i wojen domowych miało podłoże ekonomiczne. Z przestudiowanych 47 konfliktów, w których w większości chodziło o zyski z wydobycia surowców, do osiągnięcia zamierzonych celów polityczno-gospodarczych strony konfliktów wykorzystywały różnice rasowe, etniczne i religijne. Ataki terrorystyczne były podstawową formą ukazania światowej opinii publicznej, że w określonym rejonie zaczyna narastać konflikt. Ich celem było także doprowadzenie do destabilizacji politycznej i osłabienia gospodarczego adwersarza. Taki scenariusz może dotknąć także Polski, tym bardziej, że uzyskanie członkostwa w NATO oraz bliskie stosunki ze Stanami Zjednoczonymi (np. reprezentowanie interesów USA w Iraku) i perspektywa pełnej integracji z UE mogą w niedługim czasie doprowadzić do postrzegania przez międzynarodowe ugrupowania terrorystyczne polskich obiektów, jako potencjalnych celów zamachów". Powyższe stwierdzenie w połączeniu z zamachami w Stanach Zjednoczonych z dnia 11 września 2001 roku i przystąpieniem Polski do Koalicji Antyterrorystycznej, jeszcze bardziej to zagrożenie czynią realnym.

Przedstawione wcześniej wyniki badań muszą wpłynąć znacząco na przygotowania państw i paktów polityczno-obronnych do walki z terroryzmem. Fakt nieistnienia żadnego uniwersalnego modelu systemu bezpieczeństwa (który byłby wypracowany w ramach prac naukowo-badawczych) ma podłoże w występowaniu zasadniczych różnic pomiędzy

---

[1] F. Fukuyama: *Rurytania a nowy ład światowy*, „The Guardian" z 08.04.1991, przedruk (w:) „Forum" z 28.04.1991.

poszczególnymi krajami. Jednak w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego lub Unii Europejskiej, zrzeszających kilkanaście państw o różnej wielkości, różnym potencjale ekonomicznym, politycznym i militarnym (państwa te posiadają własne, często krańcowo różne doświadczenia historyczne i militarne, rzutujące na sposób ich przygotowania oraz rozwiązywania sytuacji kryzysowych), rozpoczęto już prace nad stworzeniem założeń do takiego systemu. Umożliwi to z jednej strony sprawną realizację wspólnych wielonarodowych przedsięwzięć militarnych i poza militarnych (tzw. *combined operations* - w których uczestniczą elementy dwóch lub więcej państw, za przykład może posłużyć współdziałanie w ramach konfliktu w Zatoce Perskiej), z drugiej zaś pozwoli na funkcjonowanie w myśl tradycji i doświadczeń poszczególnych państw. Polska, Czechy i Węgry, jako kraje nowoprzyjęte do NATO, także są zmuszone do wypracowania własnych, sprawnie działających struktur bezpieczeństwa narodowego i zorganizowania sił zdolnych do szybkiego reagowania w momentach zagrożenia porządku publicznego.

W kontekście powyższego, nieodzownym staje się uzyskanie naukowych odpowiedzi na szereg pytań. Do najważniejszych z nich – w kontekście zakreślonego tematem dysertacji obszaru badań – zaliczyć można następujące:

1. Jak przedstawia się organizacja systemu bezpieczeństwa w innych państwach?
2. Jakie istnieją wzajemne powiązania i zakresy realizacji zadań przez poszczególne elementy systemu bezpieczeństwa w innych krajach?
3. Jakie czynniki decydują o sprawnym kierowaniu elementami systemu bezpieczeństwa?
4. Jak jest zorganizowany system bezpieczeństwa w Polsce?
5. W jakim stopniu rozwiązania polskie - w zakresie kierowania siłami i służbami specjalnymi podczas kryzysów - są zbieżne z rozwiązaniami NATO?
6. W jakich obszarach niezbędne jest dokonanie zmian umożliwiających sprawne funkcjonowanie systemu obronnego III RP, podczas realizacji zadań antyterrorystycznych na terenie Polski?
7. W jakim zakresie niezbędne jest dokonanie zmian umożliwiających sprawne funkcjonowanie systemu obronnego III RP, podczas realizacji zadań antyterrorystycznych w ramach umów koalicyjnych?

Osiągnięcie zdolności do działań nie musi oznaczać pełnego przejęcia wzorców dowodzenia i kierowania stosowanych w ramach zawartych sojuszów i całkowitej rezygnacji z własnych doświadczeń. Istotą problemu jest natomiast zapewnienie, aby przyszły model dowodzenia i kierowania spełniał trzy podstawowe funkcje:

- umożliwił sprawną realizację zadań, w tym także w układzie koalicyjnym;

- połączył sprawdzone rozwiązania stosowane w innych państwach z rozwiązaniami polskimi;
- uwzględniał tradycję, strukturę i wyposażenie sił i służb specjalnych stanowiących potencjał obronny III RP.

Zmierzając do modelu spełniającego powyższe wymogi w systemie obronnym III Rzeczpospolitej należy:

- dokonać identyfikacji zadań i struktur organizacyjnych oraz procesów zarządzania i dowodzenia stosowanych w państwach i armiach NATO, w kontekście zadań i struktur w polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego;
- dokonać oceny powyższych zadań i struktur w aspekcie potrzeb prowadzenia działań antyterrorystycznych przez siły Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz siły układu pozamilitarnego w Polsce;
- określić kierunki i niezbędny zakres zmian w zarządzaniu i kierowaniu strukturami reagowania kryzysowego III RP w stosunku do potrzeb realizacji zadań zapobiegania i zwalczania działań terrorystycznych.

Problematyka działań antyterrorystycznych w Systemie Obronnym III RP jest niezmiernie rozległa. Dlatego w niniejszej rozprawie **ograniczono obszar badań i zajęto się działaniami prowadzonymi przez *Podsystem Kierowania Systemu Obronnego.*** Prezentowane rozwiązania są następstwem systemowego podejścia do badanej problematyki.

Przedstawia rozwiązania, jak pogodzić złożoność problemu zwalczania terroryzmu z niewystarczającą ilością środków wskazując, że najskuteczniejszą formą wykorzystania istniejących sił jest sprawne kierowanie nimi.

Układ pracy jest odzwierciedleniem rozwiązywanych przez autora problemów. Pod względem merytorycznym ma ona prowadzić od spraw ogólnych do naukowo uzasadnionych, konkretnych propozycji praktycznych rozwiązań.

Dysertacja składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii oraz załączników.

W pierwszym rozdziale zawarto metodologiczne aspekty prowadzonych badań. Opisano w nim drogę dochodzenia do problemu badawczego. Przedstawiono przyjętą hipotezę roboczą oraz cel badań. Autor zaprezentował procedurę badań zastosowaną w celu weryfikacji hipotezy wraz z przyjętymi założeniami i ograniczeniami.

Rozdział drugi opisuje i definiuje pojęcia kryzysu i terroryzmu. Przedstawia skalę zagrożeń terrorystycznych oraz opisuje możliwe sposoby dokonywania zamachów.

Rozdział trzeci poświęcony jest doświadczeniom innych państw podczas rozwiązywania sytuacji kryzysowych wywołanych terroryzmem. Zostały w nim przedstawione różne modele i sposoby organizacji struktur państwa, zaangażowanych w proces reagowania kryzysowego.

W rozdziale czwartym opisano prawne aspekty obronności oraz omówiono System Obronny III RP. Zwrócono szczególną uwagę na przygotowanie poszczególnych elementów składowych systemu. Oceniono stan przygotowania wyspecjalizowanych jednostek systemu obronnego do fizycznego zwalczania terroryzmu.

Piąty rozdział przedstawia propozycję modyfikacji struktury Systemu Obronnego RP, która umożliwi bardziej efektywne zapobieganie i zwalczanie ataków terrorystycznych.

Przeprowadzenie badań oraz wypracowanie wyników w formie dysertacji nie byłoby możliwe bez życzliwego i zachęcającego podejścia ze strony wielu osób, a w szczególności Panów:

Gen. bryg. Tadeusza BAŁACHOWICZA – Zastępcy Szefa BBN,

Nadbrygadiera Teofila JANKOWSKIEGO – Komendanta Głównego PSP.

Dziękuję Kierownikowi Katedry Obrony Terytorialnej i Cywilnej Akademii Obrony Narodowej, Panu płk dr hab. **Józefowi MARCZAKOWI** oraz pracownikom naukowo-badawczym Katedry, których pomoc i zrozumienie są dla minie szczególnie cenne.

Przedstawione rezultaty badań uzyskały ostateczny kształt dzięki uwagom i sugestiom czynionym przez promotora - Pana prof. dr hab. **Ryszarda JAKUBCZAKA**, który nie szczędził czasu na udzielanie mi pomocy i rady w rozwiązywaniu trudnych problemów, czuwając nad zachowaniem właściwego kierunku badań.

I. PROBLEMATKA I PROCEDURA BADAWCZA

1.1. OGÓLNE ZAŁOŻENIA POZNAWCZE, PRZEDMIOT I OBSZAR BADAŃ ORAZ PROBLEMY BADAWCZE

Zapoczątkowany w 1990 roku rozpad bipolarnego układu stosunków międzynarodowych, nie przekształcił się w system gwarantujący stabilność i bezpieczeństwo. Stały wzrost zagrożenia terrorystycznego, proliferencja broni masowego rażenia, operacja militarna w Iraku oraz niemożność przewidzenia końcowego efektu działań społeczności międzynarodowej wobec tych zagrożeń powodują, że zewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa Polski charakteryzują się dużym stopniem niestabilności, niejasności i nieprzewidywalności. Uznanie faktu, że skala tych zagrożeń jest odmienna dla poszczególnych państw NATO, czy szerzej wspólnoty euroatlantyckiej, nie może upoważniać do ich minimalizowania.

Analiza środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego wskazuje na dużą dynamikę zachodzenia zmian. Obecnie stoimy w obliczu zasadniczej zmiany systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, który wyłonił się w wyniku sposobu rozwiązania kwestii terroryzmu.

Terroryzm inspirowany fundamentalizmem islamskim (a także działania wojenne prowadzone w Afganistanie i Iraku) jest aktualnie źródłem najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski. Pomimo przesądzenia wyników konfliktu zbrojnego w Iraku, niejasną pozostaje kwestia kształtu administracji przejściowej, rola Unii Europejskiej i Narodów Zjednoczonych w jej kreowaniu, jak również możliwość zaszczepienia ustroju demokratycznego na grunt arabski. Dla oceny sytuacji pokonfliktowej w Iraku przez społeczność muzułmańską, kluczowe będzie również tempo odbudowy kraju i jego późniejszego rozwoju gospodarczo-społecznego.

Czynnikiem wpływającym na destabilizację środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego jest także rozwijanie programów broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, przez państwa określane jako „budzące zaniepokojenie". Pomimo łatwości w pozyskiwaniu i produkcji broni chemicznej i biologicznej, ocenia się, iż zdolności do rażenia celów na terytorium państw sojuszu Północnoatlantyckiego (z wyjątkiem Turcji), szacowana jest na około 10 lat. Jest to podyktowane trudnościami w opracowywaniu skutecznych, klasycznych środków jej przenoszenia. Podobnie ocenia się możliwość posiadania/zdobycia broni nuklearnej. Ograniczony zasięg rakiet nie wyklucza jednak użycia ich przeciw sojuszniczym siłom zbrojnym w przypadku ich zaangażowania w operacje poza obszarem traktatowym. Brak konwencjonalnych środków przenoszenia nie eliminuje także zagrożenia dla ludności cywilnej. Wiąże się ono np. z możliwością skonstruowania tzw. brudnej bomby nuklearnej, jak też

z alternatywnymi sposobami przenoszenia broni masowego rażenia (np. w przesyłkach wielkogabarytowych).

W cieniu konfliktu irackiego pozostaje niestabilna sytuacja wokół Korei Północnej. Władze tego kraju, w celu utrzymania totalitarnego systemu władzy i poprawy katastrofalnej sytuacji gospodarczej, zdecydowały się na politykę konfrontacji i szantażu. Zaawansowany program nuklearny Korei Płn. i jej rozwinięta technologia rakietowa, bezpośrednio zagrażają strategicznie ważnym państwom: Japonii i Korei Południowej. Zagrożenie to potęguje nieprzewidywalność i silna determinacja władz w Phenianie, co wobec zdecydowanej postawy USA oznaczać może, że półwysep koreański może stać się kolejnym zapalnym punktem na świecie.

Czynnikiem zwiększającym niestabilność współczesnego świata - choć bezpośrednio nie wpływającym na bezpieczeństwo Polski - jest również rosnąca aktywność ugrupowań terrorystycznych na Dalekim Wschodzie (Filipiny i Indonezja).

Interwencja w Iraku wywołała radykalny wzrost niechęci społeczeństw i arabskich elit rządzących do Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników. W związku z tym zagrożenie atakami terrorystycznymi wymierzonymi w państwa zaangażowane w działania koalicji antyirackiej jest znaczne (choć ich intensywność i charakter są trudne do przewidzenia). Potencjalnym obiektem ataków terrorystycznych pozostają także kraje przeciwne interwencji w Iraku, tradycyjnie postrzegane jako filary zachodniej cywilizacji i wolnorynkowego systemu gospodarczego. Urząd Ochrony Państwa w „Raporcie dotyczącym zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym", problem zagrożenia terroryzmem międzynarodowym przedstawia jako bardzo realny: „Choć jak dotychczas ataki ekstremistów muzułmańskich wymierzone były przede wszystkim przeciwko interesom, obiektom i obywatelom państw zachodnich, to tym niemniej uzyskanie członkostwa w NATO, bliskie stosunki ze Stanami Zjednoczonymi (np. reprezentowanie interesów USA w Iraku oraz czynne, polityczne i militarne poparcie dla wojny z terrorystami w Afganistanie, Iraku i innych państwach), perspektywa pełnej integracji z UE mogą w niedługim czasie doprowadzić do postrzegania przez międzynarodowe ugrupowania terrorystyczne polskich obiektów, jako potencjalnych celów zamachów". Powyższe stwierdzenie w połączeniu z zamachami w Stanach Zjednoczonych z dnia 11 września 2001 roku i przystąpieniem Polski do Koalicji Antyterrorystycznej, jeszcze bardziej to zagrożenie czynią realnym. Dotychczas Polska nie była obiektem kierowanych z zagranicy ataków terrorystycznych. Jednak sytuacja ta może ulec zmianie. Nadmierne wyeksponowanie i upublicznienie w arabskich mediach, faktu udziału polskich żołnierzy w ataku na Irak, spowodowało wzrost zagrożenia bezpieczeństwa polskich obywateli i placówek dyplomatycznych w krajach islamskich.

Skromność sił i środków koniecznych do prowadzenia działań terrorystycznych oraz ryzyko jego wystąpienia powodują, że jest to najbardziej prawdopodobna forma wystąpienia konfliktu zbrojnego (w załączniku 1 ukazano Typologię walki zbrojnej). Zostało to przedstawione przez J.B. Montley w „Spektrum konfliktów zbrojnych" – załącznik 2.

Powyższa sytuacja wpływa znacząco na przygotowania państw i paktów polityczno-obronnych do walki z terroryzmem. Fakt nieistnienia żadnego uniwersalnego modelu systemu bezpieczeństwa (który byłby wypracowany w ramach prac naukowo-badawczych) ma podłoże w występowaniu zasadniczych różnic pomiędzy poszczególnymi krajami. Jednak w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego lub Unii Europejskiej, zrzeszających państwa o różnej wielkości, różnym potencjale ekonomicznym, politycznym i militarnym (państwa te posiadają własne, często krańcowo różne doświadczenia historyczne i militarne rzutujące na ich sposób przygotowania oraz rozwiązywania sytuacji kryzysowych), rozpoczęto już prace nad stworzeniem założeń do takiego systemu. Umożliwi to z jednej strony sprawną realizację wspólnych wielonarodowych przedsięwzięć militarnych i poza militarnych (tzw. *combined operations* - w których uczestniczą elementy dwóch lub więcej państw, za przykład może posłużyć współdziałanie w ramach konfliktu w Zatoce Perskiej), z drugiej zaś pozwoli na funkcjonowanie w myśl tradycji i doświadczeń poszczególnych państw. Polska, Czechy i Węgry, jako kraje nowoprzyjęte do NATO, także są zmuszone do wypracowania własnych, sprawnie działających struktur bezpieczeństwa narodowego i zorganizowania sił zdolnych do szybkiego reagowania w momentach zagrożenia porządku publicznego.

Konkludując, ocenić należy, że zagrożenie dla stabilności międzynarodowej przez terroryzm, jest zależne od szeregu czynników. Najważniejsze z nich to zakończenie wojny w Iraku, dalszy rozwój konfliktu izraelsko-palestyńskiego, zdolność władz państw arabskich do utrzymania kontroli nad reakcjami społeczeństw oraz kolejne kroki administracji Stanów Zjednoczonych w ramach szeroko rozumianej wojny ze światowym terroryzmem. Istotny wpływ będzie miała polityka USA wobec innych „państw budzących zaniepokojenie" (Iranu, Korei Północnej, Syrii) oraz działania na rzecz poszukiwania pokojowego rozstrzygnięcia konfliktów regionalnych (izraelsko-palestyńskiego, bałkańskiego, kaukaskiego). Stałe zagrożenie atakami wymusza stworzenie nowoczesnego, sprawnie działającego systemu obronnego.

Za **przedmiot badań** przyjęto ***przygotowanie systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej do przeciwdziałania terroryzmowi***.

Budowa systemu obronnego oraz możliwości prowadzenia działań, odzwierciedla całe spektrum procesów zachodzących na współczesnym polu walki z terroryzmem. Stanowi to doskonały obszar do prowadzenia badań nad zasadnością, zakresem i sprawnością przeciwdziałania terroryzmowi.

Na podstawie analizy literatury oraz wniosków formułowanych w toku prowadzonych prac badawczych[2] nasunął się wniosek, że ***obowiązujące uwarunkowania prawne i rozwiązania systemowe nie w pełni gwarantują osiągnięcie celu, jakiemu mają służyć oraz nie spełniają wymagań wynikających z charakteru działań terrorystycznych.***

Podczas precyzowania problemu naukowego przyjęto, że w odniesieniu do przedstawionego przedmiotu badań, **główny obszar badań** stanowić będą zasady funkcjonowania systemu obronnego RP. Do głównych zasad zaliczono: obszar działania; podstawy prawne; kompetencje, obowiązki i zadania elementów strukturalnych systemu, odpowiedzialnych za reagowanie w sytuacjach kryzysowych.

Zwalczanie terroryzmu powinno zapewnić merytoryczną ocenę wszystkich wariantów działania systemu obronnego, niezbędną do podjęcia decyzji i sprecyzowania zamiaru przez osoby odpowiedzialne i kierujące reagowaniem kryzysowym. Służyć także powinno do opracowania i przyjęcia właściwej organizacji użycia elementów składowych systemu obronnego, realizujących zadania wsparcia podczas działań antyterrorystycznych.

Dotychczasowe rozwiązania w zakresie reagowania na zamachy odbiegają od aktualnych potrzeb. W obecnej sytuacji nieodzownym staje się zapewnienie efektywnych rozwiązań stosowanych w planowaniu, prewencji oraz działaniu w trakcie zamachu i likwidacji lub ograniczaniu jego skutków.

W Polsce, głównymi ośrodkami zajmującymi się powyższą problematyką, poza Akademią Obrony Narodowej, są: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Obrony Narodowej, Urząd Ochrony Państwa (obecnie Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu). Ośrodki akademickie w ograniczonym zakresie zajmują się tą problematyką. Na przestrzeni ostatnich lat popełniono tylko kilka opracowań poświęconych organizacji systemu obronnego, reagowaniu kryzysowemu i terroryzmowi. Proponowane są w nich zasady, struktury i procesy realizacji działań związanych z funkcjonowaniem państwa podczas sytuacji kryzysowych. W zdecydowanej jednak większości prace te poświęcono rozwiązaniu problemów związanych z przygotowaniami do likwidacji skutków klęsk żywiołowych. Ponadto, z uwagi na specyfikę wymienionych ośrodków oraz incydentalny charakter terroryzmu w Polsce, dostępność do materiałów jest bardzo ograniczona.

Pewnym niedomaganiem w poznaniu systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, jest skromność treści i występowanie wielu nieścisłości w podstawowej, dla tego obszaru działalności *„Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej”*[3] i *„Strategii Bezpieczeństwa*

---

[2]Wyniki prowadzonych prac badawczych przedstawione będą w kolejnych rozdziałach.
[3]*Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2000 r.

Rzeczypospolitej Polskiej"[4]. W publikacjach tych bardzo ogólnikowo odniesiono się do specyfiki przeciwdziałania terroryzmowi. Jednak już w *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*[5] (podpisanej przez Prezydenta RP w dniu 08.09.2003 r.) problematyka ta została ujęta obszerniej. W rozdziale I, poświęconym nowym wyzwaniom, przedstawiono terroryzm jako „nowe wyzwanie globalne". Z kolei w części odnoszącej się do zadań polityki i systemu obronnego oraz znaczenia sfery bezpieczeństwa wewnętrznego, duży nacisk położono na przeciwdziałanie zagrożeniom i kryzysom militarnym i niemilitarnym.

W rozdziale III (zadania służb państwowych) na Siły Zbrojne nałożono zadania: „utrzymania sił zdolnych do realizacji zadań w zakresie ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa Polski oraz udzielanie władzom cywilnym niezbędnej pomocy wojskowej, głównie w wypadku zagrożeń niemilitarnych", a także „...współdziałać w zapewnieniu bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia atakami terrorystycznymi na terytorium Polski oraz brać udział w działaniach koalicji antyterrorystycznej na obszarze NATO i poza nim". Z kolei Wywiadowi polecono: „rozpoznawanie podmiotów pozarządowych prowadzących, inspirujących bądź finansujących międzynarodową działalność terrorystyczną, trudniących się przestępczością zorganizowaną lub mających ekstremistyczny charakter...".

Efekty prac badawczych prowadzonych przez wskazane instytucje państwowe oraz wnioski, z cytowanych dokumentów, mogą być zatem traktowane jako opracowania cząstkowe i nie stanowią właściwej podstawy do kompleksowej realizacji procesu zwalczania terroryzmu oraz usuwania jego skutków.

Model procesu dowodzenia przewiduje planowanie wielowariantowego użycia sił. Ponadto należy pamiętać, iż stosowane w ramach procedur kierowania, rozwiązania powinny - jeżeli jest to możliwe - eliminować ingerencje przełożonych w kompetencje podwładnych, co do sposobu wykorzystania organicznych i przydzielonych sił oraz charakteru realizowanych przedsięwzięć (miejsce, ilość czynności, czas ich realizacji, itp.). Zatem przeciwdziałanie terroryzmowi powinno umożliwić celowy i efektywny podział sił i środków systemu obronnego, stwarzający właściwe warunki do wykonania pożądanego, zapewniającego odpowiedni poziom reagowania i zakresu działania przez elementy systemu obronnego RP.

Krytyczne spojrzenie na dotychczasowe działanie systemu obronnego oraz na obecne uwarunkowania wpływające na przedmiotowe planowanie, skłoniły autora do zastanowienia się, w jakim stopniu współczesne przeobrażenia powodują konieczność ich weryfikacji.

Nie trudno więc zauważyć, że dotychczasowy system obronny jest niewydolny w stosunku do potrzeb i standardów zwalczania terroryzmu. Pilną potrzebą więc jest

---

[4] *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2000 r.
[5] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, www.msz.gov.pl., z dn. 10.09.2003 r.

zapewnienie efektywnych rozwiązań stosowanych w planowaniu tego zadania, w ramach procesu kierowania całością systemu. Należy przy tym dodać, że jest to jedno z kilku zadań, którym zajmują się specjaliści pracujący w komórkach systemu obronnego państwa.

Zdaniem autora, istotnymi czynnikami warunkującymi efektywne przeciwdziałanie atakom terrorystycznym jest wprowadzenie ujednoliconych i ciągle doskonalonych procedur działania, uproszczenie łańcucha decyzyjnego i poprawienie transferu informacji.

W świetle przedstawionych powyżej uwarunkowań pojawia się potrzeba podjęcia badań, mających na celu weryfikację dotychczasowych rozwiązań w zakresie przygotowania systemu obronnego do przeciwdziałania terroryzmowi. Uwarunkowania te, stanowiące niejako sytuację problemową, stały się podstawą do przyjęcia zasadniczego problemu badawczego sformułowanego w formie pytania:

Jak dostosować i przygotować system obronności Rzeczypospolitej Polskiej – suwerennego państwa ale również członka NATO i Unii Europejskiej – do sprostania wyzwaniom jakie niesie współczesny terroryzm?

Rozwiązanie powyższego problemu nakreśliło w znacznej mierze tok dalszego postępowania, a zwłaszcza przyjęcie celu rozprawy, doboru narzędzi oraz odpowiedniej procedury badawczej.

Praca nad rozwiązaniem zasadniczego problemu badawczego w określonym wcześniej obszarze wymaga rozwiązania szeregu problemów cząstkowych w ujęciu *fotograficznym* (jak jest?), *diagnostycznym* (dlaczego tak jest?), *prognostycznym* (jakie są możliwości?) oraz *praktycznym* (jak postępować?). Autor zdaje sobie jednocześnie sprawę, że przeciwdziałanie atakom terrorystycznym jest tylko jednym z wielu zagadnień realizowanych przez system obronny. Pragnie zatem, temat ten przedstawić z punktu widzenia osoby zaangażowanej bezpośrednio w działania antyterrorystyczne, określając jednocześnie wzajemne relacje i wymagania zachodzące pomiędzy przedmiotowym przeciwdziałaniem, a nadrzędnym nad nim procesem kierowania systemem.

Dlatego poszukiwanie naukowych rozstrzygnięć w odniesieniu do przedmiotu i obszaru badań wymaga przyjęcia i rozwiązania szczegółowych problemów badawczych, ujętych w formie pytań:

1. Jaki jest charakter i skala zagrożenia terroryzmem dla bezpieczeństwa Polski oraz wspólnoty międzynarodowej?
2. Jak przedstawiają się procesy przygotowania i funkcjonowania systemów obronnych w innych państwach?
3. Jakie czynniki decydują o sprawności działania systemu obronnego podczas prowadzenia działań antyterrorystycznych?

4. Jaki jest stan przygotowania i zdolność Polski do zwalczania terroryzmu?
5. Co należy zrobić w zakresie koncepcji działania, struktury, szkolenia, wyposażenia itp., aby zagwarantować bezpieczeństwo obywatelom RP i zarazem wypełnić zobowiązania międzynarodowe?

Powyższe problemy cząstkowe dotyczą zasadniczych zagadnień z obszaru zwalczania terroryzmu. Złożoność zaobserwowanej sytuacji problemowej spowodowała konieczność ich identyfikacji oraz określenia zasadniczych kierunków prowadzonych prac badawczych, których wspólnym mianownikiem było kryterium kompleksowego i merytorycznie uzasadnionego, przedmiotowego kierunku i zakresu doskonalenia systemu obronnego na potrzeby zarządzania kryzysowego przy kierowaniu siłami militarnymi i pozamilitarnymi.

W toku procesu badawczego dążono do zawarcia, w znacznej mierze uniwersalnych, wniosków zawierających: czynniki rzutujące na realizację przedsięwzięć antyterrorystycznych, a tym samym wpływające na przedmiotowe przeciwdziałanie terroryzmowi; identyfikację aktów terrorystycznych; zasadnicze kierunki doskonalenia systemu obronnego.

1.2. PROCEDURA BADAWCZA

Przedstawione założenia poznawcze, dotychczasowa wiedza, określenie przedmiotu i obszaru badań, determinowało przyjęcie procedury badawczej zmierzającej do rozwiązania przedstawionych problemów badawczych. W dążeniu do naukowych rozstrzygnięć procedurę badawczą realizowano w trzech zasadniczych etapach: wstępnym, zasadniczym i końcowym. Schemat czynności procesu badawczego przedstawionego w załączniku 3.

W **etapie wstępnym** dokonano *identyfikacji* oraz *sprecyzowania problemu naukowego*, będącego inspiracją podjęcia prac badawczych. Analiza literatury, a zwłaszcza wnioski z badań prowadzonych w odniesieniu do przyjętego przedmiotu i obszaru zainteresowania pozwoliły na uściślenie obszaru badań, przyjęcia **celu badań** oraz nakreślenie przebiegu procedury badawczej. Jednocześnie zgromadzony materiał badawczy był podstawą do sformułowania **wstępnej hipotezy roboczej**. Wyniki badań, uzyskane na tym etapie prac badawczych, przedstawione zostały pod dyskusję w ramach działań i ćwiczeń Jednostki Wojskowej Nr 2305, Stowarzyszenia Polskich Specjalistów Bombowych, Kształcenia Katedralnego w Katedrze Obrony Cywilnej i Terytorialnej, na seminarium naukowym zorganizowanym[6] przez KOCiT w Wydziale Strategiczno - Obronnym Akademii Obrony Narodowej w dniu 09 kwietnia 2003 roku. Pozyskane w trakcie powyższych przedsięwzięć naukowych i dydaktycznych wnioski, uwagi oraz spostrzeżenia pozwoliły na określenie **cząstkowych problemów badawczych**

[6] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, red. W. Kitler, A. Skrabacz, AON, Warszawa 2003 r.

(przedstawionych w części 1.3. na str.18), mających znaczący wpływ na rozwiązanie głównego problemu badawczego oraz osiągnięcia celu rozprawy.

Dążąc do weryfikacji założeń przyjętych we **wstępnej hipotezie roboczej** (przedstawionej w części 1.4. na str.19) oraz właściwej organizacji procesu badawczego zgromadzono i przestudiowano literaturę, którą podzielono na trzy zasadnicze grupy.

Pierwszą grupę stanowiły opracowania dotyczące roli systemu obronnego w osiąganiu stabilności społeczeństwa, poglądów na przygotowywanie i prowadzenie współczesnej oraz przyszłej obrony przed zamachami terrorystycznymi, charakterystyki elementów środowiska bezpieczeństwa narodowego w aspekcie ich wpływu na przedmiotowe przygotowanie oraz możliwości potencjału wykonawczego systemu obronnego w zwalczaniu terroryzmu. W grupie tej, szczególną uwagę zwrócono na te pozycje literatury, które wskazywały na wpływ wyżej wymienionych elementów na przeciwdziałanie terroryzmowi, szczególnie sposobu realizacji, tworzenia elementów zwalczających terroryzm i ich potrzeby w zakresie realizacji zadań oraz możliwości wykonawcze jednostek. Na szczególną uwagę zasługuje praca „Obrona terytorialna u progu XXI w." popełniona przez R. Jakubczaka i J. Marczaka oraz „Rola sił zbrojnych w zwalczaniu terroryzmu" R. Jakubczaka, a także „Narodowe planowanie strategiczno-obronne w warunkach członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim" S. Kozieja, J. Pawłowskiego, E. Przeworskiego, L. Pajórka, P. Górskiego.

Kolejną grupą literatury były opracowania dotyczące organizacji systemu obronnego RP. W grupie tej dużą uwagę poświęcono dokumentom normatywnym, opracowaniom dydaktycznym oraz publikacjom i pracom badawczym ujmującym poglądy autorów na kwestie zbieżne z obszarem badań. Poczesne miejsce w tej grupie literatury znalazły dokumenty normatywne i publikacje wybranych państw NATO. Wnioski uzyskane podczas przeprowadzonej analizy i syntezy posłużyły do poszukiwania porównań i analogii w obszarach poszczególnych (szczegółowych) problemów badawczych. W tej części ważnymi pozycjami są: „Kompetencje i zadania organów władzy samorządowej i wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa" E. Kabali, „Kierowanie obronnością państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny" B. Tarasiuka oraz „Strategia obronna państwa średniej wielkości" B. Balcerowicza a także „Kompetencje i zadania organów władzy i administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa" i „Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach" J. Koniecznego.

Istotną grupę literatury stanowiły także opracowania, które pogłębiały wiedzę w obszarze metodologii procesu prowadzenia prac badawczych, co w efekcie umożliwiało właściwy wybór metod badawczych oraz opracowania uzyskanych wyników badań.

Najważniejszymi tytułami są: „Wstęp do badań naukowych" E.B. Wilsona oraz „Traktat o dobrej robocie" T. Kotarbińskiego.

Efektem prowadzonych w tym etapie prac badawczych były nowe fakty naukowe, które posłużyły do zweryfikowania wstępnej hipotezy roboczej oraz przedstawienie pełniejszego obrazu rozwiązania głównego problemu badawczego w postaci **hipotezy roboczej** (przedstawionej w części 1.4. na str. 19-20).

Drugi etap prac badawczych rozpoczęto od doboru metod badawczych właściwych dla poszczególnych problemów naukowych oraz organizacji i przeprowadzenia dalszych badań teoretycznych oraz empirycznych. Złożona struktura oraz interdyscyplinarny charakter rozwiązywanych problemów spowodował, iż szczególną uwagę w tym etapie prac badawczych poświęcono opracowaniu wyników uzyskanych w toku badań. Uzyskane rezultaty stanowiły następnie podstawę do naukowych rozstrzygnięć zmierzających do **weryfikacji hipotezy roboczej**, a zwłaszcza jej naukowego uzasadnienia.

Istotą ostatniego, **trzeciego etapu** prac badawczych było zebranie wyników przeprowadzonych badań, dokonanie ich logicznego uogólnienia oraz systematyzacji. Naukowa refleksja towarzysząca tym działaniom miała na celu przyjęcie przejrzystego układu prezentacji wyników badań w formie rozprawy naukowej.

Wieloaspektowość przyjętych problemów badawczych determinowała w znacznym stopniu dobór teoretycznych i empirycznych metod badawczych. Ich szeroka gama stosowana we wszystkich etapach prac badawczych oraz w odniesieniu do poszczególnych problemów naukowych pozwoliła na systemową identyfikację poszczególnych elementów przedmiotu badań oraz związków i zależności pomiędzy nimi oraz otoczeniem.

Metody teoretyczne stosowane były we wszystkich etapach prac badawczych, szczególnie w etapie wstępnym poprzedzającym badania właściwe oraz w etapie końcowym. Były to miedzy innymi: *analiza, synteza, porównanie, wnioskowanie, analogia, uogólnienie oraz metody matematyczne*.

Analiza stosowana była głównie w badaniach literatury ze szczególnym uwzględnieniem opracowań dotyczących przeobrażeń dokonujących się we współczesnym świecie i stosunkach politycznych, uwarunkowań oraz zakresu prowadzenia działań antykryzysowych (ze szczególnym uwzględnieniem antyterrorystycznych), stanowiących szczegółowe problemy badawcze.

Syntezą objęto wnioski wynikające z konfliktów zbrojnych, ćwiczeń prowadzonych w jednostkach wojskowych i elementach systemu obronnego, Akademii Obrony Narodowej oraz doświadczeń innych państw NATO. Jednocześnie synteza była metodą badawczą stosowaną podczas opracowania wniosków z badań teoretycznych i empirycznych.

Porównanie było pomocne w tych wszystkich momentach prac badawczych, których istotą było identyfikowanie cech wspólnych, podobieństw oraz różnic poszczególnych podmiotów i zagadnień badawczych, a zwłaszcza w zakresie zasad i rozwiązań stosowanych w zarządzaniu kryzysowym innych państw.

Nierozerwalnym elementem prowadzonych badań było *wnioskowanie*, którego efekty w postaci wniosków zawarto we wszystkich rozdziałach. *Analogię* stosowano zwłaszcza przy formułowaniu wniosków o występujących podobieństwach. *Uogólnienie* stosowano do ujawniania cech, zjawisk, powiązań i zależności powtarzalnych, łączenia ich stosownie do przyjętych kryteriów oraz formułowania na ich podstawie uniwersalnych zasad działania.

Metody matematyczne umożliwiły opracowanie wzorów (modeli) służących ocenie wariantów działania, ich wartościowania i znalezienia optymalnego w danej sytuacji rozwiązania, umożliwiającego podejmowaniu racjonalnych wyborów (decyzji) dotyczących użycia sił.

Celem zastosowania w toku procesu badawczego **metod empirycznych** było poznanie sądów, opinii, poglądów oraz doświadczeń kadry jednostek specjalnych, zajmujących się zwalczaniem terroryzmu, a także przedstawicieli innych państw w badanym obszarze. Ponadto, posłużyły one do opracowania kierunków i możliwości zmian lub udoskonalenia systemu, w celu zapewnienia możliwości merytorycznej oceny wszystkich wariantów przeciwdziałania terroryzmowi w kilku-kilkunastokrotnie krótszym czasie od dotychczas realizowanego w naszym kraju. W toku zasadniczego etapu prac badawczych zastosowano obserwację naukową, badanie opinii oraz badanie dokumentacji.

Podczas prowadzonych prac badawczych ciekawych wyników dostarczyło *badanie dokumentacji* oraz wniosków z ćwiczeń prowadzonych w JW 2305, NJW MSW oraz na szczeblu centralnym ministerstw[7].

Obserwacja naukowa zastosowana do bezpośredniego badania wybranych problemów badawczych, umożliwiła spostrzeżenie zjawisk i związków występujących w elementach przedmiotu badań podczas realizacji ich funkcji praktycznych.

Obserwację prowadzono w ramach procesu kształcenia JW 2305, NJW MSW i sztabów reagowania kryzysowego. Szczególnie w czasie ćwiczeń realizowanych z funkcjonariuszami i oficerami jednostek AT, a także w trakcie nauki w zorganizowanej przez Departament Stanu USA, w których autor dysertacji uczestniczył w latach 1991, 1993 i 2003 roku.

---

[7] Badaniami objęto:

- Ćwiczenie dowódczo-sztabowe pk. „TOPAZ-99" i „TOPAZ-2000";
- Ćwiczenie dowódczo-sztabowe pk. „NEUTRON-2002";
- Ćwiczenie pk. „OPAL-2000";
- Strategiczna Gra Obronna „Kierownictwo-2002" i ćwiczenie pk. „Bakteria 2003"

Znaczące źródło pozyskiwania materiału badawczego stanowiło *badanie opinii*, a wśród nich prowadzenie *wywiadu z ekspertami*. Istotę stosowania tych metod badawczych stanowiło uzyskanie oraz poznanie poglądów, wniosków i oczekiwań indagowanych osób oraz weryfikacja wniosków uzyskanych w toku prowadzenia prac teoretycznych.

Wywiadem, prowadzonym od stycznia do czerwca 2000 roku objęto 12 osób, którzy stanowili wybraną grupę specjalistów od zagadnień antyterrorystycznych i zarządzania kryzysowego. Ze względu na pełnione funkcje, mieli oni bezpośredni związek z planowaniem i prowadzeniem działań antyterrorystycznych lub reagowaniem kryzysowym. Kwestionariusz wywiadu wraz z jego wynikami zawarto w załączniku 4. Charakterystykę grupy objętej badaniami przedstawiono w załączniku 5.

Badania empiryczne realizowano także, zbierając opinie ekspertów zagranicznych w obszarach wiedzy obejmujących cząstkowe problemy naukowe. W głównej mierze posłużyły one do weryfikowania wyników badań teoretycznych oraz porównywania rozwiązań funkcjonujących w innych państwach (NATO) z funkcjonującymi w naszym kraju. Objęto nimi 6 osób (4 z USA, 1 z W. Brytanii, 1 z Izraela), którzy spełniali zasadnicze kryteria odnośnie kompetencyjności oraz znajomości problemów stanowiących istotę badań.

1.3. CELE ROZPRAWY

Przedstawiony przedmiot, obszar badań oraz zasadniczy problem badawczy zdeterminował cel badawczy, którym w rozprawie jest ***wypracowanie założeń teoretycznych dla dostosowania i przygotowania systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej do wymogu zwalczania współczesnego terroryzmu.***

W odniesieniu do przedstawionego **celu głównego** oraz szczegółowych problemów badawczych określono cele cząstkowe:

1. Opracowanie założeń dostosowania systemu obronnego III RP do zwalczania terroryzmu podczas prowadzenia samodzielnych działań, jak i w ramach zawartych sojuszy.
2. Zdefiniowanie i określenie głównych kierunków działań współczesnych grup i organizacji terrorystycznych.
3. Analiza działania systemów obrony przed atakami terrorystycznymi funkcjonującymi w innych państwach.
4. Określenie niezbędnych kompetencji organu kierującego zarządzaniem kryzysowym, które umożliwiają sprawne zapobieganie i zwalczanie terroryzmu.
5. Określenie sił i formacji zdolnych do sprawnego i fachowego reagowania.
6. Określenie kierunków i zakresu doskonalenia systemu bezpieczeństwa III RP, na potrzeby zarządzania kryzysowego przy kierowaniu siłami militarnymi i poza militarnymi.

Osiągnięcie założonego celu badań wymaga postawienia **problemu badawczego**, który można sformułować w postaci pytania:

Jak dostosować i przygotować system obronności RP - suwerennego państwa ale również członka NATO - do sprostania wyzwaniom jakie niesie współczesny terroryzm?

Rozwiązanie powyższego problemu badawczego sprowadzało się do określenia odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. *Jaki jest charakter i skala zagrożenia terroryzmem dla bezpieczeństwa Polski oraz wspólnoty międzynarodowej (w tym NATO)?*
2. *Jak przedstawiają się procesy przygotowania i funkcjonowania systemów obronnych w innych państwach?*
3. *Jaki jest stan przygotowania i zdolność Polski do zwalczania terroryzmu?*
4. *Co należy zrobić w zakresie koncepcji działania, struktury, szkolenia, itp., żeby zagwarantować bezpieczeństwo obywatelom RP i zarazem wypełnić zobowiązania międzynarodowe?*

Powyższe pytania stały się także obszarami badań, których treść rozpatrzono w poszczególnych rozdziałach dysertacji.

1.4. HIPOTEZY BADAWCZE I OGRANICZENIA

Wstępna hipoteza robocza[8] wyprowadzona została z założeń „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej", „Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej", „Programu integracji z organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998-2012" oraz „Koncepcją rozwoju obrony terytorialnej" (Warszawa, styczeń 1999r.).

Celem strategicznym obrony Rzeczypospolitej Polskiej, narzuconym przez Konstytucję RP, a szczegółowo ujętym w „Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej", jest zachowanie bezpieczeństwa obywateli oraz niepodległości i nienaruszalności terytorium RP poprzez:

- Przeciwstawianie się kryzysom;
- Zapobieganie zagrożeniom polityczno-militarnym;
- Odpieranie bezpośredniej agresji na terytorium Polski.

Wiedza historyczna, nauka wojenna oraz wnioski ze współczesnych wojen i konfliktów zbrojnych jednoznacznie wskazują, że terroryzm obecnie stanowi duże zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju państwa. Powyższe pozwoliło na sformułowanie następującej **wstępnej hipotezy roboczej**: *w nawiązaniu do przyjętego przedmiotu badań,*

[8] Wstępna hipoteza robocza – wg S. Kozieja – „Jest próbą odpowiedzi na postawione pytania badawcze", S. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*, Bellona, Warszawa 1993 r., s.40.

obowiązujące akty prawne i rozwiązania organizacyjne ***nie w pełni gwarantują osiągnięcia celu, jakiemu mają służyć oraz nie spełniają wymagań wynikających z charakteru działań terrorystycznych.***

Tak sformułowana hipoteza stanowiła podstawę dalszych badań teoretycznych, w których szczególną uwagę poświęcono na określenie uwarunkowań oraz cząstkowych problemów związanych z funkcjonowaniem systemu obronnego RP.

Zwieńczeniem wstępnego etapu badań było podsumowanie dotychczasowych wyników badań oraz weryfikacja wstępnej hipotezy roboczej, na podstawie której sformułowano ***hipotezę roboczą***, stanowiącą podstawę dalszych badań. Jej istota sprowadza się do następujących stwierdzeń:

1. Współczesny terroryzm stanowi największe zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski oraz współpartnerów z NATO i wymusza przygotowanie systemu obronności RP do skutecznego zwalczania tego zjawiska w XXI wieku.
2. Położenie Polski ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa współczesnej Europy. Zobowiązuje to do szczególnego kontrolowania przepływu osób i transferu wszelakich dóbr oraz technologii. Obserwowany ciągły wzrost aktywności ugrupowań skrajnie politycznych i przedstawicielstw radykalnych organizacji mniejszości społeczno-kulturowych, może doprowadzić do utraty stabilności politycznej. Taka sytuacja narzuca obowiązek szczególnego ochraniania obiektów publicznych, rządowych i konsularnych.
3. Celem przygotowania systemu obronności RP do zwalczania terroryzmu jest zapewnienie ciągłej, trwałej i skutecznej obrony obywateli, instytucji i infrastruktury państwa przed zamachami terrorystycznymi na terenie kraju jak i poza nim. Zdolność do prowadzenia wyprzedzających działań antyterrorystycznych, uniemożliwi wykorzystanie Polski jako bazy szkoleniowej lub schronienia-azylu.
4. Dla zapewnienia kompleksowego przygotowania i wykorzystania środków i sposobów zwalczania terroryzmu, celowym będzie zaangażowanie do kierowania i koordynowania działań najważniejszych władz i instytucji państwa oraz służb oraz samorządów terytorialnych.
5. Przygotowanie struktur systemu obronności RP do zwalczania terroryzmu powinno obejmować:
   - przygotowanie wyspecjalizowanych organów i służb (wywiadu, policji, wojska itp.) do natychmiastowego i sprawnego likwidowania zagrożenia,
   - przygotowanie pozostałych elementów systemu obronnego do wsparcia działań wyżej wymienionych elementów, a także do neutralizacji i usuwania skutków ewentualnych zamachów,

- osiąganie kompatybilności w przygotowaniu działań i współpracy ze strukturami państw NATO.

6. Zapewnienie stałej współpracy i koordynacji działań z pozostałymi państwami NATO (a także z sąsiadami Polski), stanowić będzie warunek zapewniający skuteczne zwalczanie terroryzmu. Będzie również wkładem III RP w rozwój globalnego bezpieczeństwa.
7. Kluczowe znaczenie w przygotowaniu systemu obronnego Polski do zwalczania terroryzmu, będzie miało umiejętne kształtowania świadomości, wiedzy i umiejętności służb oraz społeczeństwa.

Formułowanie i weryfikacja hipotezy roboczej wymagały przyjęcia **założeń i ograniczeń.** Przyjęto, że dysertacja będzie miała charakter poznawczo - projektowy. Swoim zakresem praca obejmować będzie następujące obszary:

- podmiotowy: instytucje, organy i organizacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo i realizację działań w sytuacjach nadzwyczajnych;
- przedmiotowy: obejmujący problematykę organizacji systemu obronnego;
- przestrzenny: obejmujący obszar Polski i państw sojuszniczych;
- czasowy: w zakresie badań za lata 1980 – 2003 (do września 2003r.).

Założono:

1. Zgodność działań elementów systemu obronnego z założeniami koncepcji zarządzania kryzysowego w Polsce.
2. Zgodność rozwiązań organizacyjno - systemowych z ustawodawstwem polskim.
3. Opracowanie modelu systemu obronnego uwzględniającego sprawne i posiadające podstawy prawne działanie.

Po zebraniu wszystkich wyników w całości dokonano ponownego ich weryfikowania i oceny, z czego wypłynęły wnioski zawarte w rozdziałach rozprawy.

Stosownie do przyjętej hipotezy roboczej, przeprowadzone badania pozwoliły na sprecyzowanie zakresu i określenie potrzebnych zmian w zasadach funkcjonowania systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

II. WYZWANIA TERRORYZMU

Nieodłącznym elementem życia człowieka było i jest poczucie lęku przed niespodziewanym atakiem. Chcąc zabezpieczyć siebie i swój dobytek ludzie tworzyli coraz to doskonalszą obronę. Wdrażali wymyślne urządzenia i systemy ochronne. Wydawać by się mogło, że tysiące lat rozwoju myśli wojskowej i setki tysięcy pomysłów i innowacji doprowadziły do wypracowania procedur bezpieczeństwa, uniemożliwiających dokonanie skrytego ataku. Ale tak nie jest! Jak pokazały wydarzenia ostatnich kilku lat, desperacja i fanatyzm może zburzyć ten spokój.

Osoby stojące na czele rządów oraz wszyscy ci, których na to stać, mają do swojej ochrony rzesze agentów różnych profesji. Jednak najnowsza elektronika, dywizje czołgów oraz zastępy ochroniarzy są bezsilne wobec ataków desperatów i wariatów. Od kiedy trudnym lub wręcz niemożliwym stało się zabicie kogoś z tzw. elity społeczeństwa, zamachowcy zaczęli sięgać po nowe środki i sposoby na osiągnięcie własnych celów. Przewartościowaniu uległy sposoby, metody i środki walki zamachowców. Zmianie uległy także zasady wyszukiwania miejsca i celu ataku. Do tradycyjnych sposobów zamachów zostały dołączone działania hakerów przeciwko sieciom teleinformatycznym i bazom danych informatycznych.

Od pokoleń zamachy terrorystyczne towarzyszą człowiekowi. Wiele konfliktów i wojen jest poprzedzanych serią ataków terrorystycznych[9]. Najprawdopodobniej zjawisko to będzie nękać świat także w przyszłości[10]. Dlatego przygotowanie społeczeństwa, struktur obronnych państwa, środków materialnych i procedur reagowania kryzysowego jest bardzo pilną potrzebą. Groźba nasilenia ataków terrorystycznych wzrasta. W najbliższych latach może się nim zająć większa liczba sprawców – mających łatwy dostęp do wiedzy i technologii. Posiadających możliwości i determinację do posługiwania się najgroźniejszymi środkami.

2.1. CHARAKTERYSTYKA ZAGROŻEŃ KRYZYSOWYCH

Doszukując się istoty terroryzmu należy poddać analizie zjawisko kryzysu. Każdy atak terrorystyczny bez względu na jego charakter, wywołuje kryzys i reakcję odpowiednich, wyspecjalizowanych służb.

---

[9] F. Fukuyama, *Rurytania a nowy ład światowy*, „The Guardian" z 08.04.1991, przedruk (w) „Forum" z 28.04.1991.

[10] Szef analityków Banku Światowego – dr P. Collier, w swoich badaniach wykazuje, że w ostatnich 30 latach większość konfliktów i wojen domowych miało podłoże ekonomiczne. Z przestudiowanych 47 konfliktów, w których w większości chodziło o zyski z wydobycia surowców, do osiągnięcia zamierzonych celów polityczno-gospodarczych strony konfliktów wykorzystywały różnice rasowe, etniczne i religijne. Ataki terrorystyczne były podstawową formą ukazania światowej opinii publicznej, że w określonym rejonie świata zaczyna narastać konflikt. Ich celem było także doprowadzenie do destabilizacji politycznej i osłabienia gospodarczego przeciwnika. Wykazał, że tak działanie będzie się powtarzać także w przyszłości .

2.1.1. Kryzys - interpretacja pojęcia

W obecnej sytuacji geopolitycznej znacznie zmniejszyło się prawdopodobieństwo wybuchu wojny powszechnej, zagrażającej istnieniu narodów i państw. Nie występuje już zagrożenie poważną agresją militarną, lecz napięciami i antagonizmami powodowanymi przez konflikty etniczne, nacjonalizm oraz wewnętrzne tarcia polityczne. Mogą one w rezultacie spowodować kryzys zagrażający stabilności i bezpieczeństwu.

Tworząc strukturę podsystemu reagowania kryzysowego pomocnym będzie rozważenie definicji „kryzysu". Wbrew potocznym wyobrażeniom pojęcie to nie jest łatwe do zdefiniowania, zwłaszcza gdy chce się je wykorzystać w aspekcie określenia sytuacji bezpieczeństwa państwa.

Kryzys[11] (gr.) termin używany w różnych znaczeniach na oznaczenie przesilenia, momentu rozstrzygającego, okresu przełomu, załamania się dotychczasowej linii rozwoju. Interpretacja znaczenia słowa kryzys i jego użycia odpowiada najbardziej zjawiskom charakteryzującym (opisującym) stan przeżyć, poglądów indywidualnych, rozwoju nauki i kultury, sytuacji politycznych itp. Bliższego określenia nabiera termin „kryzys" dopiero poprzez podanie jakiej sfery dotyczy (politycznej, społecznej, ekonomicznej, militarnej itp.).

W rozwijającej się ostatnimi laty teorii kryzysu można spotkać się z wyraźnym oddzieleniem pojęcia kryzysu jako takiego, od kryzysu związanego bezpośrednio z konkretną sferą ludzkiej działalności. Można się tam spotkać z określeniem mówiącym, że kryzys to skumulowany stan napięcia i konfliktów społecznych, który dezorganizuje rozwój (społeczny) i zmusza do ujmowania tego rozwoju w kategoriach „skokowych" i „radykalnych zmian jakościowych".[12]

Jest to całkiem inne spojrzenie na kryzys. Nie jest to już tylko moment, chwila, punkt zwrotny, a pewien przedział czasowy o dość płynnych i nieostrych granicach, mogący charakteryzować się różnym natężeniem oddziaływania czynników kryzysu i różnymi ich efektami.[13]

Analizując istniejące hasła encyklopedyczne i słownikowe oraz dostępną literaturę można stwierdzić, że:

- kryzys zawsze oznacza przełom między dwoma jakościowo różnymi fazami jakiegoś procesu;

---

[11] *Encyklopedia powszechna* PWN. Warszawa 1984 r., t.2.
[12] A. Rutkowski, A. Kasprzewski: *Kryzys. Wojskowe Aspekty Sytuacji Kryzysowej. Zadania Obronne Polski* - AON. Warszawa 1996 r.
[13] Tamże.

- kryzys może być mniej lub bardziej dotkliwy, może mieć różny zakres, czas trwania, ale zawsze kończy dotychczasowy sposób działania czy rozwoju sytuacji;
- kryzys jednocześnie rozpoczyna nowy etap działania czy rozwoju sytuacji;
- kryzys nie jest zjawiskiem jednoznacznie negatywnym.

Ewolucja w postrzeganiu istoty kryzysu ma niebagatelne znaczenie dla zarządzania kryzysami. Jeśli bowiem kryzys jest procesem, albo też skutkiem (stanem) procesu, który ma swe źródło i niezaprzeczalne przyczyny tkwiące chociażby w społecznościach formacji społeczno-politycznych itp. to może być: prognozowany, rozpoznawany, identyfikowany, analizowany i oceniany, a wedle uzyskanych ocen i prognoz mogą być podejmowane odpowiednie przedsięwzięcia zaradcze[14].

Strategia reagowania kryzysowego przyjmuje podział zagrożeń - dla bezpieczeństwa państwa i narodów - na zagrożenia wojenne i niewojenne.

Zagrożenia niewojenne - to wszelkie niebezpieczne sytuacje, które nie są agresją zbrojną na dane państwo lub koalicję, ale są dla ich interesów na tyle niebezpieczne, że wymagają reakcji.

Sytuację taką nazywamy kryzysem (sytuacją kryzysową), a zagrożenia z niej wynikające - zagrożeniami kryzysowymi. Jakkolwiek nie istniej żadna definicja kryzysu uzgodniona na forum międzynarodowym lub przez kraje NATO, to podane poniżej definicje są przez te kraje wykorzystywane przy rozpatrywaniu poszczególnych rodzajów sytuacji kryzysowych.

„Kryzys" można rozumieć jako:

- „sytuacja wewnętrzna lub międzynarodowa, która niesie w sobie zagrożenie dla podstawowych wartości, interesów lub celów strategicznych uwikłanych stron"
- Inne definicje sytuacji kryzysowych to:

- „zespół gwałtownie zachodzących wydarzeń, który wywołuje oddziaływanie sił destabilizujących na ogólny system międzynarodowy lub jakikolwiek jego podsystem zasadniczo powyżej „normalnego" (średniego) poziomu i powoduje tym wzrost prawdopodobieństwa narastania zjawisk negatywnych istniejących już w systemie";

- „ciąg wzajemnych oddziaływań pomiędzy rządami dwóch lub więcej suwerennych państw, uwikłanych w poważny konflikt, tuż na granicy wybuchu wojny, które są świadome niebezpieczeństwa";

---

[14] Z. Andrzejczak: *Jaki system kierowania reagowaniem kryzysowym*, materiał nie publikowany.

- „zmiana sytuacji pomiędzy dwoma lub więcej przeciwstawnymi stronami charakteryzująca się wzrostem intensywności negatywnych oddziaływań z wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia starć zbrojnych".

Którejkolwiek definicji by nie użyć ważnym jest aby uświadomić sobie, że sytuacja kryzysowa dla jednej ze stron może nie być postrzegana jako kryzys przez drugą stronę.

2.1.2. Pojęcia związane z sytuacjami kryzysowymi

Dla potrzeb szeroko rozumianego zarządzania w sytuacjach kryzysowych należy bliżej wyjaśnić podstawowe pojęcia związane z cyklem trwania kryzysu do których zaliczamy:

- powagę sytuacji kryzysowej;
- intensywność kryzysu;
- stany (fazy) kryzysu.

a) Powaga sytuacji kryzysowej

Po to by kryzys był postrzegany przez jedną ze stron jako poważny, musi istnieć realne i nie do zaakceptowania przez stronę, olbrzymie zagrożenie dla jej priorytetowych wartości i celów strategicznych. Również bliskość tego zagrożenia nie powinna być lekceważona/ akceptowana. Jeśli zagrożenie jest duże lecz oddalone w czasie, to może dojść do sytuacji kryzysowej o niższym poziomie oddziaływania ze względu na ostateczną ilość czasu potrzebnego do podjęcia decyzji. Również przy małym zagrożeniu, mamy do czynienia z kryzysem o niższym stopniu oddziaływania i to bez względu na bliskość tego zagrożenia. Należy zauważyć, że takie postrzeganie kryzysu może się zmienić w rezultacie niespodziewanych działań prowadzonych przez jedną lub więcej stron lub też ze względu na sytuację będącą wynikiem ewolucyjnego rozwoju wydarzeń.

Powaga kryzysu w danym momencie zależy od rozmiaru i bliskości zagrożenia dla priorytetowych wartości, interesów oraz celów strategicznych strony zagrożonej kryzysem lub znajdującej się w sytuacji kryzysowej[15].

Jakościowo możemy przypisać stopień powagi kryzysu do każdej sytuacji kryzysowej tak jak pokazano to w załączniku 6.

Można zauważyć, że powaga sytuacji kryzysowej może pozostawać na stałym poziomie w funkcji rozmiaru bliskości i zagrożenia. Z drugiej strony, może się ona zmienić w czasie, gdy kryzys narasta, prawdopodobnie na skutek działań podejmowanych przez zaangażowanie strony kryzysu. Mówiąc jasno, koncepcja powagi kryzysu ma znaczenie (liczy się), w takim sensie, gdy

---

[15] K. Korzecki: *Monitoring warunków bezpieczeństwa państwa w aspekcie potencjalnych zagrożeń kryzysowych*, Wykład, WSH, Pułtusk 2000 r.

strony weń uwikłane muszą i faktycznie dokonują oceny sytuacji kryzysowej, w trakcie reagowania na nią[16].

b) Intensywność kryzysu

Kolejnym pojęciem związanym z sytuacja kryzysową jest jego intensywność lub „poziom gwałtowności". Zasadniczo im bardziej agresywne działania podejmowane przez strony, tym większy poziom intensywności kryzysu. Pojęcie to różni się od pojęcia „powagi kryzysu". Jest więc możliwe, na przykład, występowanie bardzo ważnych kryzysów lecz o małej intensywności (niskim „poziomie gwałtowności"). Możliwe są także sytuacje odwrotne jak i też ich kombinacje.

Intensywność kryzysu zależy od jakości i wielkości sił i środków zaangażowanych w działaniach czasu kryzysu, a nie od sposobu jego postrzegania.

c) Stany (fazy) kryzysu

Wyróżnia się dwie fazy w procesie rozwoju kryzysu (patrz załącznik 7) - *fazę eskalacji*, po której w pewnym momencie rozpoczyna się *faza de eskalacji*. Przejście z jednej fazy do drugiej może zachodzić na jakimkolwiek jego etapie.

Faza eskalacji

Typowa krzywa rozpoczyna się w okresie, który określamy jako *„Pokój"*. Wyróżnia się on rutynowym oddziaływaniem pomiędzy państwami. Określenie „Pokój" oznacza taki okres kryzysu, gdzie nie zachodzą żadne działania gwałtowne lub są one nieznaczne oraz nie istnieje żadne zagrożenie dla priorytetowych celów państwa. Taka sytuacja niekoniecznie zakłada brak jakichkolwiek napięć pomiędzy potencjalnymi przeciwnikami.

Następnie krzywa wznosi się wchodząc w okres *„Nieporozumienia" i* charakteryzuje się istnieniem wyczuwalnego zagrożenia przez jedną ze stron priorytetów. W okresie tym sytuacja staje się niezręczna i charakteryzuje się wzajemną podejrzliwością co do motywów i działania podejmowanych przez strony. Cechuje go podwyższona gotowość i przyjmowanie postawy pełnej obaw, innymi słowy - postawy obronnej.

Krzywa wykresu wchodzi następnie w okres *„Konfrontacji"* oznaczającej się podejmowaniem przez strony bardziej gwałtownych działań oraz istnieniem narastającej już sytuacji kryzysowej. Ten stan kryzysu stanowi już centrum uwagi stron przeciwnych motywując ich działania. Okres (stan) ten charakteryzuje się też przeprowadzaniem ćwiczeń wojskowych o rosnąco agresywnym charakterze, w miarę narastania kryzysu, przygotowaniami do

[16] Z. Andrzejczak: *Jaki system kierowania reagowaniem kryzysowym*, materiał nie publikowany.

rozwinięcia sił zbrojnych, aktualnymi ruchami wojsk oraz wysyłaniem różnego rodzaju ultimatum.

Krzywa wykresu może rosnąć dalej, aż do osiągnięcia maksimum oznaczającego okres opisanej jako *„Konflikt Zbrojny"*. Oznacza to, że wysiłki zmierzające do opanowania sytuacji oraz zapobieżenia jego eskalacji mogły się nie powieść, prowadząc do możliwości (aczkolwiek nie do nieuchronności) konfliktu zbrojnego.

Faza deeskalacji

W ostateczności intensywność kryzysu będzie spadała, oznaczając okres zwany *„Wygasaniem Kryzysu"*. Krzywa wykresu opada przebiegając poprzez fazę działań gwałtownych, o malejącej intensywności. Faza ta może oznaczać wycofywanie sił zbrojnych oraz uznanie, iż zagrożenie dla priorytetowych celów stron zmniejsza się. Nie koniecznie oznacza to zakończenie kryzysu, jak i też jego pomyślne rozwiązanie. W tym okresie panuje wzrastające przekonanie, że najgorsze już minęło i obie strony pracują również w kierunku obopólnie akceptowalnej, stabilnej sytuacji pokryzysowej.

Następnie krzywa wykresu opada dalej w kierunku stosunkowo małej intensywności kryzysu, opisanej jako okres *„Nowej Stabilizacji* - stabilizacji w nowej rzeczywistości". Intensywność kryzysu w tym okresie może być mniejsza lub większa niż w okresie poprzedzającym jego rozpoczęcie. I znów, tak jak w stanie „Pokoju" powyższe określenie nie zakłada istnienia całkowitego braku napięć między stronami. Wskazuje ono raczej na istnienie nowego status quo „Nowej Stabilizacji", będzie wyższa niż w okresie, z którego kryzys się rozpoczął, tzn. niż w okresie „Pokoju". To co niesie ze sobą pojęcie „Nowej Stabilizacji" to usunięcie, zniknięcie lub zamrożenie zagrożeń istniejących dla wartości priorytetowych, tzn. tych, które były przyczyną konfrontacji w kryzysie.

2.1.3. Zagrożenia kryzysowe

W sytuacji reagowania kryzysowego dokonano ogólnego podziału zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa - na zagrożenia wojenne i niewojenne[17].

W warunkach Polski przyjęto umownie wyróżniać dwa podstawowe rodzaje zagrożeń jako najbardziej rzutujące na bezpieczeństwo państwa:

- zagrożenia militarne;
- zagrożenia pozamilitarne (niemilitarne).

---

[17] Z. Andrzejczak: *Funkcjonowanie Sztabu Kryzysowego i Centrum Reagowania Kryzysowego MON*, Departament Spraw Obronnych MON, Warszawa 1998 r.

Szczególnym rodzajem zagrożenia bezpieczeństwa państwa są zagrożenia militarne. Ich źródła mogą tkwić w dziedzinie militarnej lub w zagrożeniach pozamilitarnych, gdy jedna ze stron chce bronić swoich interesów na drodze przymusu zbrojnego. Przez zagrożenia militarne bezpieczeństwa państwa będziemy rozumieć taki splot zdarzeń polityczno-militarnych, w którym może nastąpić utrudnienie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju narodu (państwa) albo naruszenie bądź utrata jego suwerenności i integralności terytorialnej w wyniku oddziaływania militarnego (napaści zbrojnej).[18]

Zagrożenie pozamilitarne jest splotem zdarzeń (występujących w stanie kryzysu), w wyniku którego może nastąpić utrudnienie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa (narodu) lub naruszenie bądź utrata jego suwerenności i integralności terytorialnej. Przy czym od rodzaju działania (wymuszenie uległości lub ustępstw) zamierza się osiągnąć sukces przez wywieranie nacisku i stosowanie sankcji politycznych lub ekonomicznych, bez uciekania się do stosowania przemocy fizycznej (zbrojnej).[19]

Zagrożenia pozamilitarne mogą powstawać w dziedzinie politycznej (np. izolacja polityczna, szantaż polityczny), społecznej, ekonomicznej lub w kilku dziedzinach w dowolnej konfiguracji. Do zagrożeń pozamilitarnych zaliczamy także nadzwyczajne zagrożenia środowiska (kryzysy przyrodniczo-cywilizacyjne). załącznik 8 przedstawia istotę kryzysowych zagrożeń militarnych, które opierają się na dwóch podstawowych tezach:

1) zagrożenia militarne są wtórne wobec innych rodzajów zagrożeń (lub ich sekwencji i kombinacji), są/mogą być ich konsekwencją, następstwem. Wystąpienie innych, pozamilitarnych rodzajów zagrożeń jest więc warunkiem koniecznym dla możliwości powstania zagrożeń militarnych.

W kontekście powyższego podejścia celowe i poprawne jest dwuczłonowe określanie typu zagrożenia np. „polityczno-militarne", „ekonomiczno-militarne" itp.

2) zagrożenia okresu kryzysu są zagrożeniami w skali makrospołecznej, lecz nie wymagają zaangażowania do przeciwdziałania im wszystkich sił i środków obronnych państwa ani też zmiany generalnego sposobu funkcjonowania państwa.

Przyczyny zagrożeń militarnych są zazwyczaj bardzo różne i złożone. Czynniki je wywołujące są ściśle powiązane relacjami przyczynowo-skutkowymi. Dlatego też jednoznaczne ich określenie nie jest możliwe, gdyż występują one w dowolnych konfiguracjach. Niemniej jednak, dla potrzeb zespołów wypracowujących strategię postępowania w sytuacjach kryzysowych należałoby dokonać przynajmniej częściowej ich klasyfikacji. W ogólnym zbiorze

---

[18] S. Dworecki: *Od konfliktu do wojny,* Buwik - Warszawa 1991 r.
[19] Tamże

przyczyn (podłoża) powstawania zagrożeń militarnych można umownie wydzielić następujące grupy[20]:

- ekonomiczne,
- polityczne,
- etniczne,
- ekologiczne,
- psychologiczne,
- społeczne,
- wyznaniowe,
- wojskowe.

W każdej z tych grup można wyspecyfikować przyczyny szczegółowe i tak na:

a) ekonomiczne przyczyny zagrożeń składają się:

- recesja gospodarcza,
- restrykcje gospodarcze,
- kryzys ekonomiczny,
- embargo handlowe,
- ograniczenia kredytowo-finansowe,
- stan budżetu państwa,
- status materialny obywateli,
- zadłużenie państwa,
- procesy prywatyzacji i reprywatyzacji,
- urynkowienie usług i świadczeń socjalnych;

b) społeczne przyczyny zagrożeń składają się:

- stan bezrobocia,
- stan bezpieczeństwa socjalnego,
- stan bezpieczeństwa osobistego obywateli,
- stan przestrzegania swobód obywatelskich,
- dostępność do oświaty, nauki, kultury i wypoczynku,
- pauperyzacja społeczeństwa,

---

[20] S. Dworecki: *Od konfliktu do wojny*, Buwik. Warszawa 1996 r.

- różnice statusu materialnego,
- podział etniczny i wyznaniowy,
- antagonizmy plemienne;

c) polityczne przyczyny zagrożeń składają się:

- rozchwianie sceny politycznej,
- dyskredytowanie władzy,
- niestabilność prawa,
- transformacja ustrojowa,
- szantaż polityczny,
- izolacja polityczna,
- terroryzm polityczny,
- tolerancja dla przekonań politycznych;

d) ekologiczne przyczyny zagrożeń składają się:

- degradacja środowiska naturalnego,
- próby z bronią nuklearną,
- zanieczyszczenia przemysłowe środowiska,
- katastrofy transportów ze środkami toksycznymi,
- stan utylizacji odpadów środków aktywnych,
- wwóz do kraju odpadów poprodukcyjnych;

e) psychologiczne przyczyny zagrożeń składają się:

- poczucie zagrożenia praw i swobód obywatelskich,
- apatia społeczna,
- patologiczne zachowania społeczeństwa,
- aktywność ośrodków propagandy;

f) wojskowe przyczyny zagrożeń składają się:

- stan produkcji zbrojeniowej,
- struktura organizacyjna sił zbrojnych,
- wielkość potencjału obronnego państwa,
- stan budżetu MON,

- charakter doktryny wojennej,
- charakter szkolenia wojsk,
- dyslokacja jednostek wojskowych,
- wydatki zbrojeniowe sąsiadów,
- wyposażenie techniczne wojsk.

Przedstawione przyczyny powstawania zagrożeń kryzysowych mają duży wpływ na kształtowanie sytuacji w sferze militarnej. Niekorzystny rozwój sytuacji na płaszczyźnie pozamilitarnej prowadzi zazwyczaj do powstawania realnego zagrożenia militarnego bezpośredniego lub pośredniego.

Zagrożenia militarne bezpośrednie mogą występować w formie: demonstracji militarnej, prowokacji militarnej, aneksji militarnej, terroryzmu w tym militarnego, ingerencji militarnej, interwencji militarnej, agresji militarnej, embarga militarnego i blokady militarnej.

Reasumując, należy stwierdzić, że dobra znajomość zagrożeń kryzysowych usprawnia pracę zespołów reagowania kryzysowego w kontekście poprawnie realizowanej strategii postępowania w sytuacjach kryzysowych.

2.1.4. Typologia kryzysów

W aktualnie obowiązującej literaturze problemu można spotkać próby klasyfikacji kryzysów. Klasyfikacja ta oparta jest o różne kryteria i cechy określające dany kryzys. Nie da się jednak do końca precyzyjnie sklasyfikować kryzysów. Wynika to z faktu, że przyczyny zagrożeń kryzysowych mogą mieć różną konfigurację, stąd precyzyjne sklasyfikowanie danego kryzysu jest trudne.

Generalną typologię kryzysów przedstawił prof. S. Koziej w swoim opracowaniu „Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO".

Typologia (gr.) - metodologicznie - jest to szeregowanie i logiczne porządkowanie elementów danego zbioru (przedmiotów, zjawisk itp.) według zasady porównywania ich cech z cechami elementów uznawanych jako typy w obrębie określonego zbioru.

Celem typologii jest:

1) systematyzacja zbiorów przedmiotów lub zjawisk należącej do zakresu danej nauki;

2) opis szeregujący rozpatrywanego zbioru przedmiotów (zjawisk);

3) wypracowanie, sprecyzowanie[21] i usystematyzowanie aparatury pojęciowej danej nauki w danym zakresie.

Działania typologiczne są elementem składowym procesu decyzyjnego i stanowią etap wstępny strategii postępowania w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych.

Typologia jest działaniem porządkującym. Pozwala ona na podstawie posiadanych przez Zespół Reagowania Kryzysowego informacji, dokonać wstępnej selekcji i zaszeregować kryzys do określonej grupy lub typu. Takie działanie prowadzone zgodnie z ogółem posiadanych informacji pokazuje miejsce i rolę typologii w racjonalności metodologicznej procesu decyzyjnego. Ma to szczególne znaczenie dla:

- usprawnienia procesu podejmowania decyzji;
- poprawności oceny i analizy napływającej informacji.

Podstawą typologii kryzysów stanowić będzie wszelka informacja pochodząca z własnych oraz obcych źródeł informacji (wywiad).

Każdy kryzys ma określone cechy i właściwości. W oparciu o te cechy i właściwości można przyjąć następującą typologię kryzysów:

1) ze względu na usytuowanie źródła kryzysu:

- kryzysy zewnętrzne,
- kryzysy wewnętrzne;

2) ze względu na charakter (treści) kryzysu:

- kryzysy polityczno-militarne,
- kryzysy pozamilitarne:
    a) kryzysy społeczne,
    b) kryzysy przyrodniczo-cywilizacyjne;

3) ze względu na skalę występowania:

- kryzysy lokalne,
- kryzysy regionalne,
- kryzysy ponadregionalne (globalne);

4) ze względu na czas trwania:

- kryzysy incydentalne,
- kryzysy krótkotrwałe,

---

[21] *Encyklopedia Powszechna PWN*. Warszawa 1976 r.

- kryzysy średniotrwałe,
- kryzysy długotrwałe,
- kryzysy permanentne;

5) ze względu na zasięg geopolityczny:

a) kryzysy występujące na jednym obszarze:

- własnym,
- innego państwa,
- międzynarodowym;

b) kryzysy występujące na dwóch obszarach:

- własnym i innego państwa,
- własnym i międzynarodowym,
- innego państwa i międzynarodowym;

c) kryzysy występujące na trzech obszarach: własnym, innego państwa i międzynarodowym;

6) ze względu na częstotliwość występowania:

- kryzysy jednorazowe,
- sporadyczne,
- powtarzające się,
- cykliczne;

7) ze względu na czas (okres) występowania:

- kryzysy aktualne;
- kryzysy przewidziane w bliższej perspektywie;
- kryzysy przewidziane w dalekiej perspektywie

8) ze względu na symptomy zagrożeń:

- kryzysy oczekiwane,
- kryzysy nieoczekiwane;

9) ze względu na szybkość rozprzestrzeniania się:

- kryzysy wolnorozprzestrzeniające się,
- kryzysy szybkorozprzestrzeniające się (błyskawiczne),

10) ze względu na obszar zagrożenia:

- kryzysy miejscowe,

- kryzysy lokalne na terytorium jednego państwa,
- kryzysy na terytorium dwóch i więcej państw.

Przedstawiona powyżej typologia kryzysów[22], jest próbą ich usystematyzowania. Sprzyja to opracowaniu katalogu morfologicznego typologii kryzysów (załącznik 9)., który z kolei może usprawnić pracę zespołów reagowania kryzysowego, w procesie decyzyjnym i identyfikacji działań terrorystycznych.

2.2. TERRORYZM

Terroryzm stał się nieodłącznym czynnikiem życia współczesnego człowieka i stanowi bez wątpienia jedno ze zjawisk niosących ze sobą największe zagrożenie dla społeczeństwa. Gwałtowne rozprzestrzenianie się tego zjawiska pozwoliło Conorowi Geartemu nazwać minione stulecie „epoką terroryzmu"[23]. Seria zamachów z 11 września 2001 roku daje podstawę do odniesienia tych słów również do XXI wieku.

Raport Urzędu Ochrony Państwa z 1999 dotyczący głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa i obywateli, wskazuje terroryzm jako jedno z głównych zjawisk mających wpływać na stan bezpieczeństwa w przyszłości. Realność tego zagrożenia potwierdzają zebrane dane, dotyczące liczby osób zabitych w zamachach terrorystycznych w ostatniej dekadzie XX wieku, przedstawione w załączniku 10.

Z uwagi na fakt, że do dnia dzisiejszego nie zdefiniowano jednoznacznie terroryzmu, koniecznym wydaje się zwrócenie uwagi na charakterystyczne cechy tego zjawiska. Pozwolą one odróżnić atak terrorystyczny od kryminalnej napaści. Media wiele aktów przemocy określają mianem ataku terrorystycznego bez względu na to, czy przemoc została użyta przez dewianta, czy też przez zorganizowaną grupę mającą sprecyzowane cele.

Wyjaśnienie pojęcia terror i terroryzm wymaga głębszego sprecyzowania i zrozumienia.

Słowo ***terroryzm*** pochodzi od słowa terror i wywodzi się jeszcze z sanskrytu, od słowa „tras", które oznacza „drżeć". Jednak na ogół podaje się, że słowo to wywodzi się od łacińskiego *terror*, które oznacza przestrach, postrach, przerażenie, strach lub trwogę. Terroryzm można również zdefiniować jako konsekwentne stosowanie strachu, wykalkulowane użycie albo groźbę użycia przemocy dla osiągnięcia celów politycznych, ideologicznych bądź religijnych.

W Europie słowo to weszło dzięki francuskiemu określenie "terreur", które oznacza "strach", "grozę", "przerażenie", co zapewne najlepiej oddaje charakter tegoż zjawiska.

---

[22] Z. Andrzejczak: *Funkcjonowanie Centrum Reagowania Kryzysowego MON w Krajowym Systemie Reagowania Kryzysowego*, MON, Warszawa 1998 r.
[23] C. Gearty: *Terroryzm*, Warszawa 1998 r.

Określenie „regime de la terreur" dotyczyło okresu niepokoju panującego we Francji po 1789 roku i podkreślało sposób prowadzenia rządów.

Mimo, że istnieje wiele materiałów opisujących to zjawisko, nie ma jednej wspólnej definicji obejmującej całość terroryzmu. W dostępnej literaturze- jak podaje K. Karolak[24]- istnieje ponad 200 różnych definicji odnoszących się do zjawiska terroryzmu. Słownik języka polskiego PWN podaje następujące definicje terroru i terroryzmu:

- Terror – stosowanie przemocy, gwałtu, okrucieństwa w celu zastraszenia, zniszczenia przeciwnika.
- Terroryzm – stosowanie terroru, zwłaszcza w działalności niektórych grup ekstremistycznych, usiłujących za pomocą zabójstw politycznych, porwań zakładników, uprowadzeń samolotów i podobnych środków, zwrócić uwagę opinii publicznej na wysuwane przez siebie hasła lub wymusić na rządach państw określone ustępstwa, bądź świadczenia na swoją korzyść.

W encyklopedii PWN podana jest opisowa definicja, która określa terroryzm jako: „grożenie umotywowane ideologicznie, planowe i zorganizowane działanie pojedynczych osób lub grup skutkujące naruszeniem istniejącego porządku prawnego, podjęte w celu wymuszenia od władz, państw i społeczeństw określonych zachowań i świadczeń, często naruszające dobra osób postronnych, działania te są realizowane z całą bezwzględnością za pomocą różnych środków (naciski psychologiczne, przemoc fizyczna, użycie broni i ładunków wybuchowych) w warunkach specjalnie im nadanego rozgłosu i celowo wytworzonego w społeczeństwie lęku"[25].

W Słowniku wyrazów obcych, zdefiniowano terror jako: „stosowanie przemocy, gwałtu, okrucieństwa; okrutne, krwawe rządy". Terroryzm opisano jako „system rządów opartych na terrorze; stosowanie terroru w celu zdobycia władzy lub utrzymania się przy niej"[26].

Mały oksfordzki słownik historii świata w XX wieku podaje, że terroryzm to: „metoda walki politycznej polegająca na selektywnym lub kompleksowym stosowaniu przemocy wobec przeciwników, obecna w ideologii i praktyce radykalnych ruchów politycznych i społecznych (zarówno lewicowych jak i prawicowych). W przeciwieństwie do terroru, czyli pozaprawnej przemocy aparatu państwowego wobec grup lub jednostek (zwanego także terroryzmem państwowym), jest bronią opozycji, stosowaną zwykle przez wyspecjalizowane bojówki związane z partiami i ruchami politycznymi. Celem ich działań jest destabilizacja władzy, zastraszenie osób ją piastujących oraz podporządkowanych im organów państwowych,

---

[24] K.Karolak: *Encyklopedia terroryzmu*, Oficyna Wydawnicza SPAR, Warszawa 1995 r.
[25] *Nowa encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 1997 r.
[26] *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980 r.

ośmielanie niezadowolonych grup społecznych do zbiorowych wystąpień rewolucyjnych, niekiedy także zapobieganie próbom kompromisu podejmowanym przez siły umiarkowane..."[27].

Władysław Kopaliński scharakteryzował terroryzm następująco: "organizowanie zamachów (z bronią w ręku albo bombowych) na członków rządu, ludzi związanych z władzą, na przeciwników politycznych, na osoby innej wiary albo rasy, obcokrajowców lub przypadkowych przechodniów, porwanie ludzi albo samolotów, w celu zdobycia władzy, wywołania atmosfery strachu, zamętu, chaosu, wyrażenia protestu, zyskania korzyści dla jakichś grup, koterii albo osób, wreszcie bez widocznej motywacji"[28].

Według Briana Jenkinsa jest to „działanie, które może mieć klasyczne formy aktów kryminalnych takich jak morderstwo, podpalenie, użycie środków wybuchowych, który jednak różni się od innych działań kryminalnych tym, że są one dokonywane ze szczególnie przemyślanym zamiarem wywołania paniki, zaburzenia porządku, zastraszenia zorganizowanego społeczeństwa w celu destrukcji porządku publicznego, sparaliżowania możliwości reagowania społeczeństwa, zwiększenia poczucia bezradności i nieszczęścia wspólnoty"[29].

Tadeusz Hanausek zdefiniował terroryzm jako: „...planowana, zorganizowana i zazwyczaj uzasadniona ideologicznie, a w każdym bądź razie posiadająca polityczne podłoże motywacyjne, działalność osób lub grup mająca na celu wymuszenie od władz państwowych, społeczeństwa lub poszczególnych osób określonych świadczeń, zachowań czy postaw, a realizowana w przestępczych formach obliczonych na wywołanie szerokiego i maksymalnie zastraszającego rozgłosu w opinii publicznej oraz z reguły polegająca na zastosowaniu środków fizycznych, które naruszają dobra osób postronnych, tj. takich, które nie dały wyrazu swemu negatywnemu nastawieniu do określonej ideologii czy zapatrywań..."[30].

Dla Paula Wilkinsona - terroryzm to „...systematyczne użycie morderstw i zniszczenia, groźba morderstwa i zniszczenia dla zastraszenia jednostek, grup, społeczeństw lub rządów pozwalające terrorystom na polityczne żądania..."[31].

Przedstawione powyżej definicje pomogą wyodrębnić kilka konstytutywnych elementów terroryzmu, do których należą:

- przemoc,
- proliferacja strachu,
- ekstremizm,
- przekazanie wiadomości,
- obiekt działania,

---

[27] *The Oxford Minidictionary of Twentieth Century World History*, Oxford University Press, 1989 r.
[28] W. Kopaliński: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych* Wyd.XVII, Wiedza Powszechna, Warszawa 1989 r.
[29] B. Jenkins: *International Terrorism. A New Mode of Conflict*, s. 4. London 1999 r.
[30] T. Hanusek: *W sprawie pojęcia współczesnego terroru,* w: Problemy Kryminalistyki" Nr 143, s. 30 i 31.
[31] K. Karolczak: *Encyklopedia Terroryzmu*, s. 9.

- cel działania.

Analizy dostępnych definicji terroryzmu wskazują na polityczny, administracyjno-prawny i historyczno-tradycyjny jego wymiar. Na ogół **niedocenia się jego istoty i przyczyny**. Taka sytuacja ma zazwyczaj miejsce wtedy, kiedy nie zamierza się mówić rzetelnie o zjawisku, które właściwie zdefiniowane może wskazywać na wstydliwą stronę funkcjonowania społeczeństw, ich władz lub części ludzkości wobec reszty populacji.

Zamieszanie wokół definicji terroryzmu powoduje także częste zaliczanie przestępstw kryminalnych i działań dywersyjnych jednostek wojsk specjalnych. Tymczasem podstawa przyczyny terroryzmu tkwi w *zdeterminowanym proteście słabszego wobec nacisków, jakie na nim są wywierane przez* ***silniejszego ekonomicznie lub militarnie*** (w konsekwencji - **politycznie**), ale nie dominującego moralnie, duchowo, kulturowo bądź emocjonalnie nad uciskanym[32].

Z tej perspektywy **terroryzm** jawi się jako *działanie precyzyjne prowadzone w ramach działań nieregularnych, do którego dochodzi wskutek konfrontacyjnego stanu stosunków pomiędzy stronami, gdzie przynajmniej jedną z nich jest strukturą władzy państwowej, a konfrontacja ma charakter terroru. Jest to fragment lub wypadkowa działania władzy państwowej wobec własnych obywateli lub innego państwa.* Zatem *terroryzm w każdym wypadku jest działaniem politycznym lub aktem sprzeciwu wobec działalności politycznej*[33].

Miejsce terroryzmu w konflikcie zbrojnym przedstawiono w załączniku 11.

Zważywszy na powyższe, można zdefiniować terroryzm jako: ***zaplanowaną formę użycia lub też groźbę użycia przemocy wywołującą strach wśród społeczeństwa, której zadaniem jest wywarcie presji lub zastraszenie rządów, społeczeństwa lub pojedynczych osób; celem zasadniczym jest osiągnięcie określonych korzyści politycznych, religijnych, itp.***

Zatem identyfikowanie terroryzmu z wielokrotnością aktów terroru nie jest właściwe. Istotne są kwestie wiążące się np. z celami działalności terrorystycznej. Pojedynczy akt terroru nie musi być aktem terroryzmu, chociaż w obu przypadkach chodzi o wywołanie uczucia strachu, zagrożenia i przerażenia u określonej osoby albo całego społeczeństwa. Nierzadko terror jest prawnie usankcjonowaną działalnością państwa. Pojedynczy akt terroru jest z pewnością sposobem działania przemocą przy zastosowaniu drastycznych i niebezpiecznych metod. Terroryzm natomiast to swoista strategia i taktyka osiągania zamierzonych celów, w ramach których akty przemocy - choć najważniejsze - łączą się z innymi sposobami działania takimi jak propaganda celów, czy też motywacja ideologiczna działania. Różnica pomiędzy terrorem

---

[32] R. Jakubczak: *Rola sił zbrojnych w zwalczaniu terroryzmu,* w: Od blokad ulicznych do Word Trade Center, Secretum, Toruń 2002 r.

a terroryzmem dotyczy także ludzi stosujących te akty przemocy. Terror mogą uprawiać pojedyncze osoby (chorzy psychicznie, przestępcy), natomiast terroryzm oznacza mniej lub bardziej zorganizowaną formację składającą się z określonej grupy osób połączonych wspólną ideologią, polityką. Ten właśnie czynnik podmiotowy jest charakterystycznym kwalifikatorem terroryzmu.

Conor Gearty – znany badacz zjawiska- wprowadzając rozróżnienie pomiędzy terrorem a terroryzmem dochodzi do następujących wniosków[34]:

- terror nie jest jedyną formą walki osób nazywanych terrorystami. Mogą one go nigdy nie stosować albo go unikać;
- terror jako forma walki nie stanowi domeny terrorystów, wszyscy mogą z niej korzystać i wielokrotnie ją stosowano w sytuacjach nie związanych z działalnością terrorystyczną;
- nie można zakładać, że angażowanie się w konflikty z użyciem przemocy w celu osiągnięcia celów jest niemoralne, być może zagadnienie to zależy od rodzaju sytuacji konfliktowej.

Profesor R. Jakubczak uważa, że: „Z wojskowego punktu widzenia **terroryzm jest działaniem dywersyjnym (sabotażem) na szczeblu strategicznym, realizowanym głównie taktycznymi sposobami, środkami i metodami w ramach działań precyzyjnych. Natomiast obrona przed nim ma wymiar działań antydywersyjnych.** Ma też swoją specyfikę, która wyraźnie odróżnia go od typowego sabotażu wojskowego, bo jest **sabotażem państwowym, dywersją na szczeblu państwa, która skierowana jest głównie na osłabianie systemu bezpieczeństwa i destrukcję struktur władzy.** Jednak ze względu na wykorzystywane techniki działań zasadniczo nie różni się od dywersji, stąd można przyjąć, że jest on znany wojskowym tak długo jak występuje, gdyż władze państwowe bardzo często wykorzystywały formacje wojsk do jego zwalczania lub prowadzenia - zarówno przeciw innym państwom, jak i własnym obywatelom”.[35]

W „Regulaminie polowym sił lądowych Stanów Zjednoczonych. FM 100-5” zamachy terrorystyczne zaliczono do „działań nieregularnych”. We fragmencie odnoszącym się do walki z nieregularnymi oddziałami przeciwnika, w sposób czytelny i jednoznaczny przedstawiona jest zasadnicza treść działań nieregularnych, odnoszących się do ogółu nieregularnych sił zbrojnych i operacji (pododdziały i oddziały partyzanckie, powstańcy, grupy dywersyjne, siły oporu i inne elementy).[36]

---

[33] Tamże.
[34] C. Gearty: „ Terroryzm” Warszawa 1998, s. 13.
[35] R. Jakubczak: *Rola sił zbrojnych w zwalczaniu terroryzmu,* w: Od blokad ulicznych do Word Trade Center, Secretum, Toruń 2002 r.
[36] Regulamin polowy sił lądowych Stanów Zjednoczonych. FM 100-5, Warszawa 1995, s. 226

W części dotyczącej taktyki działań nieregularnych, „Regulamin...” precyzuje: „...nieregularne oddziały przeciwnika stosują specjalną taktykę, która jest obliczona na to, ażeby przewagę regularnych wojsk sprowadzić do zera. Tego rodzaju taktyka umożliwia nieregularnym oddziałom zadawać nie przygotowanemu do takiej walki przeciwnikowi duże straty i paraliżować znacznie silniejszego i lepiej zorganizowanego przeciwnika przy użyciu stosunkowo niewielkich sił”[37]

Po analizie przedstawionych definicji można przyjąć, że działania terrorystyczne stanowią część działań nieregularnych. Różnica zawiera się w przynależności sił. W przypadku działań terrorystycznych wiąże się ona z ludnością cywilną (organizacjami), natomiast w drugim – odnosi się do wszystkich rodzajów działań nieregularnych wojsk, w tym także oddziałów (pododdziałów partyzanckich). Podobnie problem definiują R. Jakubczak i J. Marczak.[38]

Synteza wniosków sformułowanych na podstawie przedstawionych wyżej pojęć i definicji pozwala na stwierdzenie, że „działania terrorystyczne” jest terminem podrzędnym w odniesieniu do pojęcia „działania nieregularne”, ponieważ te pierwsze są jedynie rodzajem tych drugich. W załączniku 12 przedstawiono „Miejsce terroryzmu w działaniach nieregularnych”.

Wobec powyższego przyjęto, że **działania terrorystyczne** to rodzaj działań nieregularnych, prowadzonych przez zgrupowania o różnej wielkości, które w znacznej części mogą być przygotowywane i prowadzone w czasie pokoju lub wojny – stosujące specyficzny sposób walki – zwalczanie i dezorganizacja działań przeciwnika na jego terenie lub obszarze przez niego opanowanym. Działania te mogą przybrać formę np. zamachów bombowych, porwań, podpaleń lub ataków na sieci teleinformatyczne.

Profesor R. Jakubczak w swoich rozważaniach nad terroryzmem[39] wskazał, iż „z charakteru działań nieregularnych wynika to, że w skali strategicznej można je prowadzić z sukcesem przy posiadaniu wsparcia przynajmniej części miejscowej ludności, jeśli prowadzi się je w postaci działań partyzanckich. W innych wypadkach takie wsparcie konieczne jest ze strony zewnętrznej. Stąd działania nieregularne nie mogą być samoistnymi i niezależnymi od czegokolwiek czynami lub odosobnionymi działaniami bez „bazy politycznej”.

Mogą one przyjąć formę masowych lub ograniczonych działań partyzanckich w obronie terytorium, na którym przeciwnik usiłuje zapanować działaniem regularnych wojsk

---

[37] Tamże, s. 225
[38] R. Jakubczak, J. Marczak: „Obrona terytorialna Polski na progu XXI wieku”, Warszawa 1998, s.292
[39] R. Jakubczak: *Rola sił zbrojnych w zwalczaniu terroryzmu,* w: Od blokad ulicznych do Word Trade Center, Secretum, Toruń 2002 r.

operacyjnych. W okresie, kiedy jedna ze stron konfliktu podejmuje **działania precyzyjne**[40] **w ramach działań regularnych**, nabiera znaczenia **nieregularna forma działań precyzyjnych – terroryzm**. Wtedy jest on wykorzystywany nie tylko przez silniejszą stronę, ale głównie słabszą. Skoro w działaniach zaczepnych (interwencyjnych lub ekspedycyjnych - agresywnych poza granicą państwa) wojsk stosujących działania regularne do osiągania celów wojny coraz częściej rezygnuje się z masowych starć w walnych bitwach, na rzecz selektywnych uderzeń precyzyjnych (działań precyzyjnych), to jest to podstawą - a także wskaźnikiem - do zmiany „przeciętnych" działań obronnych, na **działania nieregularne precyzyjnego rażenia**".

2.2.1. Skala działań terrorystycznych we współczesnym świecie

Przestępczość oraz próby zapobiegania jej od dawna zaprzątają umysły ludzi odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli. Niestety do refleksji nad stanem bezpieczeństwa najczęściej skłaniają nas zaistniałe już akty przemocy.

Analiza statystyk jednoznacznie wskazuje na gwałtowny wzrost ilości popełnionych przestępstw w ostatnim dziesięcioleciu. Tendencja wzrostu stale się utrzymuje. Do roku 1999 każda kategoria przestępstw odnotowywała swój wzrost. Generalnie, ostatnie kilkanaście lat funkcjonowania społeczeństwa światowego, powstanie „globalnej wioski", globalizacja wielu aspektów życia doprowadziły do pojawienia się szeregu patologii, czego wyrazem jest właśnie wzrost przestępczości. Pogłębiające się różnicowanie materialne społeczeństwa, przewartościowanie oczekiwań i potrzeb, pogłębia to zjawisko. Wiele osób o skrajnie radykalnych poglądach, dąży do zaprowadzenia zmian poprzez użycie wszelkich dostępnych sposobów i środków.

Przeprowadzone badania pozwalają określić obiekty (miejsca), które są najbardziej narażone na atak:

a) urzędy państwowe i siedziby organizacji międzynarodowych;

b) lokale partyjne, obiekty rządowe, wojskowe i policyjne:

- koszary, składy amunicji, paliwa, magazyny;
- parkingi przed tymi obiektami;
- obiekty zaplecza socjalnego;
- węzły energetyczne;

c) szkoły;

---

[40] W wydaniu wojsk operacyjnych **działania precyzyjne** – *to rodzaj działań nieregularnych w postaci ofensywnych operacji prowadzonych* ***z zaskoczenia*** *przez wyspecjalizowane formacje zbrojne wojsk operacyjnych z użyciem nowych technologicznie środków walki, które umożliwiają mniejszym nakładem wysiłku zbrojnego niszczyć obiekty oraz obezwładniać siły zbrojne przeciwnika i tym samym wymuszać jego uległość,* R. Jakubczak.

d) miejsca kultu religijnego;

e) środki komunikacji;

f) centra teleinformatyczne;

g) miejsca i obiekty handlowe;

h) samochody osobowe i towarowe;

i) lokale gastronomiczne;

j) pomniki i obiekty zabytkowe;

k) placówki dyplomatyczne obcych państw;

l) redakcje gazet, radia i TV;

m) obiekty hydrotechniczne;

n) banki;

o) zbiorniki paliw płynnych i gazowych;

p) obiekty elektroenergetyczne;

q) hotele;

r) dworce kolejowe, porty lotnicze i morskie[41].

Obiekty powszechnie dostępne dla wszystkich obywateli (od c do r), określa się mianem **miękkich celów**[42].

Badania przeprowadzone przez Departament Stanu USA ukazują skalę problemu z jaką przychodzi się borykać służbom specjalnym odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i obronę obywateli. W załączniku 13 przedstawiono „Zestawienie ataków terrorystycznych na wybrane rodzaje celów".

Analiza przedstawionych danych statystycznych, umożliwiają wysnucie poniższego wniosku:

Najbardziej prawdopodobnym obiektem ataku będzie „miękki cel", na który dokonany będzie zamach bombowy.[43]

2.2.2. Współczesne tendencje użycia środków zamachu terrorystycznego

Na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat zaobserwowano radykalną zmianę w sposobach realizacji zamachów terrorystycznych. Od aktów porwań/uprowadzeń oraz klasycznych zamachów bombowych do zamachów, w których dąży się do wywołania jak największej skali zniszczeń i ofiar. Uwidoczniło się to na przykład podczas zamachu w Tokio czy w Nowym Jorku.

---

[41] ESI Ltd., *Explosive Incident Countermeasures*, Baton Rouge, LA. 1991 r.
[42] Tamże.
[43] W. Staniuk: *Terror bombowy*, w: Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa, red. W. Kitler, A. Skrabacz, AON, Warszawa 2003 r.

W minionych latach doszło do kilku prób zamachów terrorystycznych z użyciem środków CBRN (środki chemiczne, biologiczne, radiologiczne i nuklearne). Sekta Rajneesh w Oregonie w 1984r. zakaziła tyfusem 750 osób. W Japonii w 1995 r. sekta Aum Shinri Kyo zastosowała środki chemiczne i biologiczne podczas zamachów w Matsumo (7 osób zmarło a 270 zostało rannych) oraz w tokijskim metrze (12 zmarło a 5500 rannych). W Moskwie, czeczeńscy terroryści umieścili pojemnik z cezem i materiałami wybuchowymi (bomba radiologiczna) w parku w centrum miasta.

„Tradycyjne" grupy terrorystyczne (ETA, IRA) będą prawdopodobnie nadal pod presją takich czynników, jak np. wątpliwa użyteczność polityczna wykorzystania w zamachu broni CBRN. Jednak radykalne ugrupowania z Azji lub Bliskiego Wschodu mogą nie posiadać takich zahamowań. Przewidywać można następujące tendencje:

- wzrost liczby ataków przynoszących duże liczby ofiar (np. zamach bombowy na Word Trade Center, Oklahoma City i ambasady USA w Afryce Wsch.);
- rozprzestrzenianie się arsenałów broni CBRN oraz materiałów i technologii z nią związanych pochodzących z byłych lub obecnych programów jej wytwarzania;
- wzrost przemocy na tle etnicznym i religijnym.

Szczególne zaniepokojenie wzbudzają nowe ugrupowania z apokaliptycznym kultem religijnym, radykalne grupy prawicowe i islamskie grupy ekstremistyczne – których celem jest wyłącznie spowodowanie jak największej liczby ofiar i zniszczeń. Wiele z tych ugrupowań jest z natury trudnym celem dla służb wywiadowczych, co ogranicza możliwość zapobiegania atakom terrorystycznym.

Służby specjalne informują o odnowionych zainteresowaniach materiałami CBRN ze strony międzynarodowych grup terrorystycznych, w tym Palestyńskiego Islamskiego Jihadu, Hamasu, Hezbollahu, Algierskich Islamskich Grup Zbrojnych (GIA), Egipskiego Islamskiego Jihadu, terrorystów sikhijskich i czeczeńskich, Partii Pracujących Kurdystanu (PPK), Czerwonych Khmerów oraz Tygrysów Wyzwolenia Tamilskiego Elamu (LTTE). Wysocy urzędnicy Departamentu Stanu USA twierdzą, że finansujący operacje terrorystyczne Osama Bin Laden aktywnie poszukiwał broni CBRN, z zamiarem wykorzystania ich przeciwko celem umiejscowionym w państwach Zachodu. Ostatnie odrodzenie się Aum Shinri Kyo w Japonii także jest niepokojące, z uwagi na ogromną wiedzę techniczną członków sekty oraz możliwości istnienia nie wykrytych magazynów środków broni biologicznej i chemicznej[44].

[44] *Z zagadnień kontrwywiadu*, Biuletyn UOP, Warszawa 2001 r., nr 47.

WNIOSKI

Terroryzm w współczesnym świecie jest zjawiskiem mogącym dotknąć każdego. „Globalna wioska" skurczyła się do takich rozmiarów, że zamachy dokonane na innym kontynencie są odbierane niemalże jakby dotykały sąsiada. Łatwość w przemieszczaniu się ludzi powoduje iż wzrasta prawdopodobieństwo, że ofiarą zamachu może stać się osoba nam bliska, ponieważ znalazła się w rejonie świata, gdzie terroryści uderzają bardzo często.

Współczesne społeczeństwo jest nadal bezbronne wobec zamachów, czego konsekwencje mogą być przerażające. Podobnie jak w przeszłości, atak najprawdopodobniej nastąpi nagle, bez uprzedzenia ze strony terrorystów.

Łatwość przemieszczania się i przesyłania wszelakich dóbr powoduje, że stosunkowo łatwo jest przemycić do wybranego rejonu świata ludzi, sprzęt i materiały mogące posłużyć do dokonania zamachu terrorystycznego. Właśnie taka sytuacja staje się wyzwaniem dla Systemu Obronnego III RP. Posiadanie zdolności do:

- rozpoznania i neutralizacji zagrożeń terrorystycznych,
- sprawnego kierowania i koordynacji działań systemu obronnego,
- udoskonalania technik i procedur działania,
- prowadzenia profilaktyki antyterrorystycznej,
- sprawnego usuwania skutków zamachów terrorystycznych,

stanowi podstawę do efektywnego przeciwdziałania terroryzmowi.[45] System Obronny, jako zasadniczy filar systemu bezpieczeństwa narodowego, musi być zdolny przeciwstawiać się wszelkim zagrożeniom kryzysowym - zarówno o charakterze cywilnym (niemilitarnym) jak i polityczno-militarnym. Organy „siłowe" Systemu powinny posiadać narzędzia prawne i praktyczne możliwości realizowania zadań antyterrorystycznych. Powinien być także kompatybilny i interoperacyjny ze strukturami reagowania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego i państw Unii Europejskiej. W załączniku 14 ukazano „Wpływ terroryzmu na działania antyterrorystyczne".

W kolejnym rozdziale przedstawiono sposoby reagowania kryzysowego w wybranych krajach i organizacjach międzynarodowych.

---

[45] A.Tomaszewski: Wojska Lądowe w systemie obronnym i w operacjach, wykład, AON 2003 r., - materiały własne autora.

III. DOŚWIADCZENIA INNYCH PAŃSTW W ZWALCZANIU TERRORYZMU

Sytuacje grożące powstaniem kryzysów zdarzają się niezmiernie często. Przyczynami ich powstania mogą być siły natury, nieszczęśliwe zrządzenie losu lub celowe działanie człowieka. W takich sytuacjach następuje reakcja wyspecjalizowanych służb, których działania umożliwiają likwidacje i ograniczenie skutków. Jeżeli w Państwie istnieją sprawnie działające procedury, to często udaje się służbom uprzedzić działania i nie dopuścić do powstania zagrożenia. Każdy kraj powinien dysponować dostatecznymi środkami i mechanizmami działania, zdolnymi zminimalizować skalę kryzysów.

Informacje o procedurach reagowania kryzysowego są traktowane jako tajemnice państwowe o najwyższym znaczeniu dla bezpieczeństwa. Dotarcie do materiałów jest bardzo utrudnione i na ogół ogranicza się do bardzo wąskiego grona osób.

Niniejszy rozdział przedstawia sposoby działania w sytuacjach kryzysowych w wybranych państwach i organizacjach międzynarodowych.

3.1. REAGOWANIE KRYZYSOWE W WYBRANYCH PAŃSTWACH

Każde państwo posiada własny pogląd na rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, wypracowany na podstawie doświadczeniami zdobytych w wyniku długotrwałych działań charakterystycznych tylko dla danego obszaru, danej społeczności i sytuacji geopolitycznej.

3.1.1. Wielka Brytania

Zasady pracy Rządu Wielkiej Brytanii podczas kryzysu są szczególnie ciekawym przykładem sprawdzonym w praktycznym działaniu.

Ostatnie przykłady funkcjonowania tego systemu to:

- wojna w Afganistanie;
- wojna w Iraku (kryzys w Zatoce Perskiej);
- „zaaresztowanie" personelu ONZ (w tym 34 Brytyjczyków) przez Serbów Bośniackich 1995r.;
- działania podejmowane w wyniku kryzysu wokół funkcjonowania komisji badającej przestrzeganie zasad nie przechowywania broni masowego rażenia na terenie Iraku;
- zakładnicy terrorystyczni (terroryzm) i klęski naturalne.

Z narodowego punktu widzenia, wspólnym określnikiem zagrożenia dla interesu Wielkiej Brytanii jest jego zakres i bezpośredniość[46]. Do podstawowych zasad postępowania rządu Wielkiej Brytanii wobec aktów terroru należy zaliczyć:

- Taka sama ochrona prawna w stosunku do wszystkich obywateli i ich praw osobistych.
- Przestrzegania prawa i porządku publicznego niezależnie od spraw osobistych i uprzedzeń.
- Utrzymywanie porządku publicznego zgodnie z prawem.
- Zapobieganie spadkowi zaufania społecznego do władz oraz dążenie do podtrzymania prestiżu króla, jako osoby odpowiedzialnej za porządek w państwie.
- Zapobieganie eskalacji napięcia międzynarodowego.
- Zapobieganie powstawaniu szkodliwego z punktu widzenia interesów państwa precedensu w postaci ustępstw wobec terrorystów, które mogą być uznane za zachętę do kolejnych ataków.
- Zapobieganie ofiarom[47].

Wiodące zasady

Zasada kolektywnej odpowiedzialności. Nie jest to specyfiką zarządzania w sytuacjach kryzysowych, ale jest podstawą dla wszystkich centralnych decyzji podejmowanych przez Rząd Wielkiej Brytanii. Jest to zasada, która określa, że wszyscy członkowie rządu odpowiadają kolektywnie za działalność polityczną i podjęte decyzje oraz oczekuje się od nich obrony podjętych decyzji.

Wszystkie sprawy przechodzą przez Gabinet, który jest ciałem wyższym w procesie wypracowania decyzji w Rządzie Wielkiej Brytanii i przewodniczy jemu osobiście Premier. Gdy tylko Gabinet wypracuje decyzję jest ona obowiązująca dla wszystkich członków Rządu. *Alternatywą dla każdego Ministra, który nie może zaakceptować takiej decyzji w swoim sumieniu, aby ją wspierać w działalności politycznej, jest złożenie dymisji.*

Gabinet (odpowiednik Rady Ministrów RP) składa się z 22 ministrów. W zasadzie jest to bardzo mało sprawny w praktycznym działaniu organ, który generalnie raz w tygodniu (w czwartkowy poranek) zbiera się na swoich sesjach. Podejmuje decyzje, które muszą być przyjęte przez Rząd. Z tego też względu jego przedstawiciele są kierowani do *pod komitetów ministerialnych.*

---

[46] Materiały attachatu ambasady Królestwa W. Brytanii w Polsce, Londyn 2002 r.
[47] K.Jałoszyński: *Współczesny terroryzm,* w: Policyjny Biuletyn Szkoleniowy, nr 3-4/98, s. 83.

Kontrola polityczna

Drugą wiodącą zasadą jest kontrola polityczna, argumentowana w aspekcie kryzysu i zarządzania, która uzyskała wielkie znaczenie po zakończeniu „Zimnej Wojny". Można określić to tak: sukces polityki wymaga wspólnych, zdeterminowanych działań realizowanych przez polityków, wybierających i koordynujących odpowiednie środki zarządzania w sytuacjach kryzysowych, stosownie do tła politycznego i możliwości środków – włącznie z militarnymi. Na wszystkich szczeblach jest wymagana bliska kontrola władz politycznych.

Według ocen specjalistów brytyjskich stosownie do sytuacji kryzysowych, częściej będą stosowane środki zapobiegania dyplomatycznego niż opcje wojskowe[48]. Należy jednak ciągle pamiętać o skuteczności i ważności siły militarnej, zwłaszcza wówczas, kiedy inne argumenty nie spełniają oczekiwanych rezultatów. Kryzysowe reakcje obejmują zakresy cywilnych i ekonomicznych źródeł, jak i dyplomatyczne inicjatywy. Kontrola polityczna jest tym składnikiem, który zabezpieczy całokształt współdziałania tak, że każdy z elementów pracuje na zasadzie udzielania ponownego wsparcia – gdy jest to konieczne. Prawdopodobnie, w tym kontekście „polityczna kontrola" byłaby lepiej rozumiana pod nazwą „polityczna koordynacja".

Koordynacja

Łatwo jest powiedzieć jedną rzecz na jednym forum, a jeszcze coś innego powiedzieć na drugim forum. Dla Wielkiej Brytanii, która ma przywilej posiadania jednego stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, jak i również swoje członkostwo w Unii Europejskiej, Unii Europejskiej i NATO, stawia ją w nieco innej sytuacji.

Nie jest do zaakceptowania sytuacja, aby jedna międzynarodowa organizacja była krytyczna wobec innej organizacji międzynarodowej za podjętą przez nią decyzję, na podstawie wspólnie ustalonych uzgodnień przy okrągłym stole. Łatwo jest być krytycznym wobec takich zjawisk, kiedy kompromis przysparza innym problemy, ale jego potrzeba wzmacnia konieczność prowadzenia konsultacji i wyjaśnień.

Dlatego też na niższym szczeblu machiny rządowej w Londynie jest bardzo ważnym, żeby władze uczestniczące w obszarach tematycznych problemów były w ciągłym kontakcie z ich kolegami w innych departamentach. Powszechną praktyką jest spotykanie się regularnie w celu przeglądu sytuacji i wymiany kopii dokumentów określonej, tworzonej, polityki[49].

Elastyczność

Elastyczność jest bardziej wymogiem niż zasadą, jest potrzebą. Ten wymóg, podczas zarządzania w sytuacjach kryzysowych, określa się samoistnie w postaci wielu form. Jednym

---

[48] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.
[49] Materiały attachatu ambasady Królestwa W. Brytanii w Polsce, Londyn 2002 r.

z przykładów są np. w Wielkiej Brytanii prowadzone do 1990 r. uzgodnienia w zakresie narodowego systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych, jak i te alianckie, które były wykorzystywane do stosownego zagrożenia w okresie Zimnej Wojny[50]. Lecz w obecnej sytuacji, reakcje na potrzeby kryzysowe wymagają właściwego dopasowania do okoliczności.

To oczywiście nie oznacza, że wszystkie dotychczasowe osiągnięcia zostaną odrzucone i rozpocznie się pracę od nowa. Plany i procedury wymagają - aby mogły być możliwymi do zastosowania - ciągłych uzgodnień i elastyczności. Te potrzeby przekładają się na ogólność planowania.

Przyjmuje się zasadę, że uzgodnienia próbowane i testowane w życiu codziennym powinny być tworzone pod kątem potrzeb zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Nie jest to zawsze możliwe, ale jest to zasada, którą się w państwie należy kierować tak dalece, jak to możliwe. To powoduje, że w czasie stresu, sztab jest zapoznany z procedurami postępowania oraz sposobem wykorzystania istniejącego systemu. Tam gdzie są różnice, procedury są rozwijane i systematycznie sprawdzane w ćwiczeniach[51].

Urząd Spraw Zagranicznych i Wspólnoty Brytyjskiej

Urząd Spraw Zagranicznych i Wspólnoty Brytyjskiej odpowiada za realizację brytyjskich stosunków z krajami zamorskimi, głównie poprzez ponad 200 misji dyplomatycznych.

W okresie kryzysu jest on obowiązany do:

- alarmowego informowania rządu o komplikacjach, jakie się powstają w krajach zamorskich;
- zabezpieczania interesów brytyjskich w krajach zamorskich jak i przebywających tam własnych obywateli;
- tłumaczenia rządom obcych państw zasad polityki brytyjskiej oraz – jeśli to konieczne – do prowadzenia stosownych negocjacji[52].

Ministerstwo obrony

Ministerstwo obrony jest odpowiedzialne za politykę obronną oraz kierowanie (kontrolowanie) i administrowanie siłami zbrojnymi. Ministerstwo odpowiada – jako centrum dowodzenia siłami – za kierowanie kombinowanymi operacjami zamorskimi (odpowiada również za kierowanie nie NATO-wskimi kombinowanymi operacjami; taka sytuacja miała miejsce w kwietniu 1996 roku, gdzie kierowanie odbywało się ze stałego połączonego

---

[50] Materiały attachatu ambasady Królestwa W. Brytanii w Polsce, Londyn 2002 r.
[51] Tamże.
[52] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.

stanowiska dowodzenia - PJHQ), jak i za doradztwo polityczne w przełożeniu na funkcje celów militarnych[53].

Centralny urząd polityki składa się z połączonego, wojskowego i cywilnego personelu. Szef Sztabu Obrony składa meldunki sekretarzowi obrony kraju – pomimo, że posiada on również uprawnienia bezpośredniego kontaktowania się z premierem.

Urząd Gabinetu

Urząd Gabinetu odpowiada za koordynowanie rządowej polityki i służb Gabinetu oraz podkomitetów Gabinetu. Obejmuje to zarówno Sekretariat Zamorski i Obrony, Połączoną Organizację Służb Wywiadu i Cywilną Jednostkę Nadzwyczajnych Wypadków.

* Sekretariat Zamorski i Obrony odpowiada za zapewnienie, że wymagania dotyczące kolektywnej decyzji są spełnione, i że wzięto pod uwagę istotne źródła informacji (decyzje wypracowano wspólnie i publicznie wygłoszono).

* Połączona Organizacja Służb Wywiadu (JIO) odpowiada za koordynację prac agencji wywiadowczych Wielkiej Brytanii. To zapewnia, że zasoby są kierowane we właściwe miejsca, a ocena sytuacji jest wytwarzana wspólnie na zasadzie porozumienia między departamentami. Połączona Organizacja Służb Wywiadu odgrywa kluczową rolę w każdym z kryzysów[54].

* Cywilna Jednostka ds. Nadzwyczajnych Wypadków koordynuje reakcje (wysiłki) na potrzeby usuwania zniszczeń cywilnych – takich jak skutki powodzi lub dużych wypadków w przemyśle na terenie Wielkiej Brytanii. Jednostka posiada jednoznaczne instrukcje określające ją jako kierowniczy i koncepcyjny departament, tak więc, w przypadku jakiegoś nieszczęśliwego wydarzenia od samego początku wiadomo kto jest odpowiedzialny za kierownictwo. W przypadku niepewności, sekretarz „Jednostki" mógłby wyznaczyć departament kierujący[55].

Wojna w Afganistanie, Iraku oraz kryzys w Zatoce Perskiej

Konflikty w Afganistanie i Iraku oraz kryzys w Zatoce Perskiej zobrazował, jak niektóre z tych zasad były w praktyce wykorzystywane. Obrazuje to działanie brytyjskiego systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Z perspektywy Wielkiej Brytanii, w działaniach zbrojnych w Afganistanie, Iraku i wokół Zatoki Perskiej uczestniczy najwięcej wojsk brytyjskich od czasu zakończenia II Wojny Światowej. Pierwsze kilka dni kryzysu były zdominowane przez działania w ONZ (nałożenie odpowiednich sankcji na Afganistan i Irak). Po ogłoszeniu przez USA i Wielką Brytanię decyzji o gotowości wydzielenia sił zbrojnych do wielonarodowego kontyngentu – w celu obrony Arabii

---

[53] Materiały attachatu ambasady Królestwa W. Brytanii w Polsce, Londyn 2002 r.
[54] *Z zagadnień kontrwywiadu*, Biuletyn ABW, Warszawa 2002 r., nr 50.

Saudyjskiej i innych zagrożonych w rejonie państw – kryzys przeszedł w szeroką fazę dyplomatycznych działań trwających kilka miesięcy. Ten okres zaznaczył się trwale wzrastającym naciskiem na Afganistan i Irak przez ONZ. Ciągłą rozbudową militarną w regionie, wzrastającymi sankcjami. Działania zbrojne podjęto wraz z upływem ostatecznego ONZ-wskiego terminu – poprzez przeprowadzoną koalicyjną operację powietrzną w celu zniszczenia ważnych strategicznych obiektów.

Połączone przedsięwzięcia i wysiłki o charakterze militarnym, dyplomatycznym i ekonomicznym – użyte w działaniach przeciwko Afganistanowi i Irakowi – doprowadziły do finalnego udziału sił zbrojnych. Zadecydował on o rezultacie wcześniejszych poczynań, ale działalność na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ odegrała ważną rolę przygotowującą im grunt i budującą międzynarodowe wsparcie dla kierowanej przez USA koalicji.

Ten okres dobrze przedstawia organizację zarządzania w sytuacjach kryzysowych i sposób, w jaki centralny organ rządowy koordynował i wypracowywał decyzje[56].

Rady Ministerialne

Rady Ministerialne spełniają bardzo ważną funkcję w brytyjskim systemie CM. Ale, faktycznie, Gabinet w tym okresie podjął jedynie kilka formalnych decyzji dotyczących kryzysu. Przestrzegano dokładnie zasady by regularnie informować Sekretarza Spraw Zagranicznych o sytuacji w Zatoce.

Rada Polityki Obrony Zamorskiej

Rada Polityki Obrony Zamorskiej, jest głównym podkomitetem do spraw obronnych i polityki w krajach zamorskich. Miała ona od samego początku do czynienia z kryzysami i zatwierdziła w tym względzie zobowiązanie się Wielkiej Brytanii do wykorzystania jej sił zbrojnych. Rozpatrzyła także rozmieszczenie brytyjskich wojsk lądowych w rejonie operacji.

Gabinet Wojenny

Brytyjskim ogniwem *wysokiego szczebla zarządzania w sytuacjach kryzysowych* jest skupisko małej grupy kluczowych ministerstw – popularnie zwany „Gabinetem Wojenny". Został on ustanowiony na samym początku pojawienia się kryzysu.

Jego pełna nazwa, brzmiała Rada Obrony i Polityki Zamorskiej, Podkomitet ds. Zatoki Perskiej[57]. Tak bardzo szerokie określenie „Rady" pozwalały jej zajmować się wszystkimi

---

[55] *Z zagadnień kontrwywiadu*, Biuletyn ABW, Warszawa 2002 r., nr 50.
[56] Materiały attachatu ambasady Królestwa W. Brytanii w Polsce, Londyn 2002 r.
[57] Tamże.

sprawami dotyczącymi kryzysów. Natomiast jej skład był bardzo ograniczany i Rada efektywnie mogła podejmować jedynie decyzje, które były w zasięgu kompetencyjnym uczestniczących w niej ministrów.

Łącznie odbyło się około 40 spotkań – w 1990 r. spotykano się jeden lub dwa razy w tygodniu; po 15 stycznia 1991 r. spotykano trzy razy w tygodniu. Spotkania miały miejsce także zawsze w trybie doraźnym, podczas niebezpiecznych działań. Zadania realizowano mniej więcej zgodnie z opracowanym planem. Dyskusje koncentrowano na sprawach międzynarodowych, sytuacjach militarnych i środkach masowego przekazu.

Zadanie dotyczące pierwszych dwóch spraw – sytuacji międzynarodowej i sytuacji militarnej – obejmowało jednocześnie podjęcia właściwej decyzji w celu odwrócenia sytuacji wrogości. Ważnym elementem, godnym podkreślenia był fakt, że wszystkie kluczowe decyzje były wypracowane właśnie przez tą małą grupę ministrów.

Grupa Obsługująca Media

Na krótko przed wybuchem działań wojennych powołana została – pod kierownictwem Sekretarza Energii – grupa ministerialna, która oprócz zadań związanych z sektorem energii, miała w swoim zakresie obowiązki poszukiwania szerokiej reprezentacji dla kształtowania polityki Rządu.

Grupa spotykała się w większość dni, aż do momentu zakończenia działań. Zajmowała się całym spektrum przedstawianych problemów, chociaż nie poszukiwała niedociągnięć w realizacji indywidualnych, obowiązkowych zadań ministrów (tzn. Sekretarz Obrony przypomniał jedynie o obowiązku potrzeby przedstawiania militarnych aspektów kryzysu). Zadaniem grupy było: typowanie i przewidywanie problemów, które mogły być podstawą wystąpienia trudności oraz wskazywanie działań jakie należy podjąć w celu zapobieżenia im. Zwykle „Grupa" spotykała się zaraz po zakończeniu spotkania Gabinetu Wojennego[58].

Doraźna Grupa do spraw Zatoki Perskiej (ad Hoc Group on the Gulf - AHGG)

Brytyjski system wypracowywania decyzji przewidywał konieczność prowadzenia elastycznych działań. Niektóre decyzje wymagały również ich wypracowywania na niższych szczeblach władzy. Szybko się stało jasnym, że istnieje potrzeba stworzenia odpowiedniego forum średniego szczebla w celu koordynowania i wypracowania działań przez przedstawicieli władz. Dlatego też na początku kryzysu, *Sekretariat Gabinetu* powołał tzw. Specjalną Grupę ds. Zatoki. Przede wszystkim składała się ona z przedstawicieli władz z następujących departamentów: Ministerstwa Obrony, Urzędu Spraw Zagranicznych i Wspólnoty Brytyjskiej,

[58] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.

Urzędu Narodowego, Handlu, Departamentu Prawa, Transportu, Skarbu, Banku Angielskiego. Działała ona zwykle pod kierownictwem wyznaczonego ministra.

Takie zaangażowanie ministrów zapewniało zarówno zachowanie ciągłości oraz stanowiło istotne połączenie w przekazie informacji na narady w Gabinecie Wojny.

Grupa poruszała wszystkie aspekty sprawy za wyjątkiem problematyki ściśle wojskowej i dyplomatycznej. Jako część standardowego programu, otrzymywała ona raport o sytuacji i obsługiwała media (od czasu powołania grupy Sekretarza Energii) oraz poruszała problematykę przestrzegania sankcji.

Zajmowała się także problematyką polityki z własnego zakresu, tj.: podziału wysiłków, wpływu wojny na rynek handlu ropą naftową, bezpieczeństwo lotów, wymagania dotyczące prawnego usankcjonowania zagrożeń i kontrola imigracji ludności. Oprócz pełnienia zasadniczej roli głównego koordynatora między departamentami, również dostarczała bezpieczne środki do szybkiego zaaprobowania przez polityków będących na szczeblu poniżej Gabinetu Wojennego. Grupa ta oczywiście zakończyła swoją działalność po rozpoczęciu przez aliantów działań wojennych, gdy ogniskowa kryzysu zmieniła się radykalnie.

Centra kryzysowe

Podczas kryzysu zostały uruchomione różne centra kryzysowe:

*Połączone Centrum Operacyjne Ministerstwa Obrony (The MoD's Joint Operations Centre) - informowało o rozwoju sytuacji w Zatoce Perskiej i zapewniało pełną informację dla oficerów starszych Ministerstwa Obrony (również i pracowników cywilnych wysokiego szczebla).

*Oddział ds. Sytuacji Niebezpiecznych Urzędu Spraw Zagranicznych i Wspólnoty Brytyjskiej (FCO) składał się ze specjalistów polityczno-militarnych Środkowego Wschodu. Oddział odpowiadał za koordynację problemów dyplomatycznych wewnątrz Urzędu Spraw Zagranicznych oraz za zapewnienie Urzędowi Spraw Zagranicznych połączeń koordynacyjnych wewnątrz Białej Izby. Do tego także dochodziła sekcja konsularna odpowiedzialna za łączność rodzin z zakładnikami.

*Centrum Działań w Sytuacjach Niebezpiecznych (ESC) było powołane do informowania o przestrzeganiu działań. Zbierało ono przedstawicieli wszystkich departamentów, agencji wraz z wywiadem, aby zaproponować możliwe usterki w działaniach. Codziennie publikowano meldunki, które były rozpatrywane na spotkaniach Doraźnej Grupy do spraw Zatoki Perskiej.

Dowodzenie i Kierowanie

Na początku kryzysu, Operacyjne Dowództwo Kryzysowe dowodziło praktycznie za pomocą służbowych ogniw dowodzenia. Faza rozśrodkowania sił powietrznych i morskich realizowana była w systemie dowodzenia o istniejące już uzgodnienia Królewskiej Marynarki

Wojennej i wytypowane jednostki, tak by zapewnić niezależność narodową w działaniu wewnątrz szerokiej koalicji.

Również w ślad za decyzją o rozmieszczeniu wojsk lądowych w rejonie Zatoki Perskiej, zostało wypracowywane wspólne porozumienie dotyczące aspektów dowodzenia[59].

Dowództwo Sił Zbrojnych Wielkiej Brytanii – od szczebla połączonych stanowisk dowódczych – realizowało swoje zadania we własnym systemie dowodzenia poprzez wyznaczoną osobę (generała armii), który składał meldunki Szefowi Sztabu Obrony.

Kompleksowość międzynarodowego wymiaru kryzysu oraz potrzeby polityki i wspólnych działań wymagały realizacji zadań na gruncie porozumień z partnerami i forum ONZ. Oceniono, że wymagania dotyczące bliskiej politycznej, kontroli nad siłami zbrojnymi były szczególnie ważne na samym początku operacji zanim przystąpiono do działań zbrojnych. To zadanie było realizowane dzięki współpracy Dyrektora Szefa Sztabu Obrony z Połączonym Dowództwem i poprzez obszerne zasady zobowiązań.

Wewnątrz, wojskowego systemu dowodzenia, dowódcy mieli pełną swobodę działań, jeśli widzieli taką możliwość. Dowódca Sił Wojsk Brytyjskich w Zatoce Perskiej wydawał zezwolenia na oddanie swoich wojsk pod taktyczne kierownictwo Najwyższego Dowódcy (w tym przypadku gen. Schwarzkopfa) jeśli specyfika działań tego wymagała.

Należy dodać, że podstawą sukcesów kierowania i dowodzenia w Zatoce Perskiej oraz działań wojennych w Afganistanie i Iraku jest fakt, że główni uczestnicy operacji militarnej, posiadają wcześniejsze dobre doświadczenie we wzajemnej współpracy wojskowej – poprzez długoletnią praktykę służbową w NATO[60]. To stanowi podstawową bazę do wspólnego dowodzenia w szerokim zakresie działań, w powietrzu, w systemach łączności jak i w znajomości fundamentalnych założeń taktycznych i doświadczenia praktycznego w dowodzeniu i kierowaniu. Wyniesione doświadczenia wojsk lądowych Wielkiej Brytanii prowadzących wcześniej ćwiczenia bojowe wspólnie z amerykańskimi korpusami, dały pomyślne efekty przy realizacji zadań. Działania lotnictwa były prowadzone zgodnie, z zasadami NATO-wskimi.

3.1.2. Francja

Zagadnienie kierowania międzynarodowymi akcjami kryzysowymi widziane pod kątem polityczno-wojskowym, nie jest we Francji problemem nowym. Przykładem może być kryzys libański lub niektóre kryzysy afrykańskie, które spowodowały uwikłanie się w nie Francji.

---

[59] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.
[60] Materiały attachatu ambasady Królestwa W. Brytanii w Polsce, Londyn 2002 r.

Przyzwyczajone od kilku wieków do pewnej logicznej, niemalże arytmetycznej racjonalności, kraje demokratyczne stoją obecnie przed prawdziwym problemem kierowania kryzysami w sytuacjach niezwykle złożonych i czasem nawet wydającymi się irracjonalnymi, świadome istnienia konfrontacji.

Wojskowym, dyplomatom i politykom chodzi o to, by znaleźć metody, które były by skuteczniejsze od używanych w przeszłości. Z tego względu admirał Lanxade, były Szef Sztabu Generalnego Francji, powiedział:

„Zgodnie z planem działań konwencjonalnych, nasz wysiłek skupi się więc priorytetowo na środkach wykrywania, zapobiegania i kierowania oraz w danym wypadku na potraktowaniu kryzysów z uwzględnieniem szybkości i precyzji w działaniu"[61].

W dalszej części okazana zostanie organizacja i kierowanie akcjami kryzysowymi we Francji z uwzględnieniem dwóch aspektów:

- polityczno-wojskowy proces decyzyjny;
- kierowanie operacjami kryzysowymi (w ścisłym tego słowa znaczeniu).

Proces decyzyjny

Kierowanie kryzysami jest procesem szczególnym. Poważnie traktuje się we Francji definicję: „prowadzenie działań wojennych jest kontynuacją polityki dyplomacji poprzez środki militarne"[62]. Implikuje to reagowaniem na kryzys w trzech płaszczyznach:

- dyplomatycznej;
- wojskowej;
- mediacyjnej.

Uważa się, że prowadzenie działań wojennych jest procesem zdecentralizowanym, gdzie autorytet polityczny udziela pełnomocnictwa wojskowym prowadzącym operacje, rezerwując sobie z jednej strony definiowanie celów strategicznych możliwych do osiągnięcia, z drugiej zaś strony zarządzanie zestawem środków politycznych, dyplomatycznych i ekonomicznych, w celu zrealizowania tych założeń.

Kierowanie kryzysami jest procesem nadmiernie scentralizowanym. Nadto, szybkość komunikowania się oraz wszechobecność prasy może powodować w gronie kierownictwa politycznego częste zmiany oceny sytuacji, czasami nawet prowadzące do wnoszenia procesów sądowych. Aby proces kierowania kryzysami mógł być skuteczny, musi być szczególnie szybki.

---

[61] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.
[62] Materiały informacyjne ambasady Francji w Polsce, Paryż 1999 r.

Te dwa czynniki: centralizacja i szybkość działania powodują, że Francja od 1991 r. wprowadza ten proces w życie.

Z chwilą powstania kryzysu – lub gdy pewne elementy wskazują, że kryzys wkrótce się rozpocznie – w Ministerstwie Spraw Zagranicznych utworzona zostaje „międzyministerialna komórka kryzysowa"[63]. W jej skład wchodzą, zależnie od potrzeb, następujące ministerstwa:

* w każdym przypadku:

- *Ministerstwo Spraw Zagranicznych*,
- *Ministerstwo Obrony* Narodowej;

* w razie potrzeby:

- *Ministerstwo Współpracy* - szczególnie w pewnych kryzysach w Afryce.
- *Ministerstwo Spraw Wewnętrznych* - gdy kryzys zagraża porządkowi publicznemu.

Członkowie tej komórki spotykają się gdy jest to konieczne, ewentualnie, gdy sytuacja tego wymaga nawet kilkakrotnie w ciągu dnia. W jej skład wchodzą urzędnicy cywilni i wojskowi. Mają oni na celu ocenianie sytuacji. Ze względu na swój skład, komórka ta nie posiada żadnej władzy decyzyjnej, która jest zarezerwowana dla czynników politycznych. Ma ona jedynie głos doradczy.

Pierwszy poziom decyzyjny stanowi „komitet w pomniejszonym składzie". Uczestniczą w nim, lub są tam reprezentowani, oprócz premiera rządu, ministrowie zajmujący się akcjami kryzysowymi, a zwłaszcza ci, których urzędnicy wchodzą w skład komórki kryzysowej. Szef Sztabu Generalnego lub jego przedstawiciel jest równoprawnym członkiem tego komitetu. Zespół ten podejmuje decyzje leżące w zakresie kompetencji premiera, lub wypracowuje decyzje, które są propozycjami dla prezydenta Republiki.

Podczas prac są podejmowane najważniejsze decyzje. Komitet zbierają się co najmniej raz na tydzień, przy końcu zwykłego posiedzenia Rady Ministrów. Lecz może się on spotykać – jeśli tylko jest to potrzebne – ewentualnie codziennie lub też kilka razy w ciągu dnia w przypadku ostrego kryzysu.

Ten proces decyzyjny dostarcza wielu spostrzeżeń. Stosownie do funkcjonowania nowoczesnej demokracji, pierwszeństwo przed administracją i wojskiem zastrzeżone jest dla polityki. Praktyka pokazuje, że spotkania te są miejscem rozważań i wymiany poglądów, gdzie każdy może wypowiedzieć się swobodnie. Każda decyzja podejmowana jest wspólnie przez wszystkich uczestników, z których każdy miał wcześniej możliwość przedstawienia swojego punktu widzenia. W ten sposób punkt widzenia sił zbrojnych jest systematycznie prezentowany przez szefa Sztabu Generalnego, lub jego przedstawiciela.

---

[63] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.

Wreszcie, należy podkreślić również szybkość tego procesu decyzyjnego. Wszyscy jego członkowie są rozlokowani w centrum Paryża, co ułatwia wielość spotkań i podejmowanie decyzji. Ta lokalizacja sprzyja prowadzeniu uzgodnień w bardzo krótkim czasie. Podjęte decyzje mogą być szybko wprowadzone w życie, zarówno w zakresie dyplomatycznym jak i wojskowym. W ten sposób decyzja o podjęciu operacji powzięta np. o godz. 15.30, będzie mogła być wprowadzona w życie o godz. 18.00. Jednym słowem, warunkami koniecznymi do tego by proces decyzyjny był skuteczny, są zarówno umiejętność centralizacji, jak i szybkość.

Proces ten stanowi łańcuch dowodzenia, który pozwala skonkretyzować podjęte decyzje.

Organizacja dowodzenia:

Szef Sztabu Generalnego Francji posiada podwójne uprawnienia konstytucyjne[64]*:*

- jest doradcą wojskowym rządu i z tego tytułu uczestniczy w pracach decyzyjnych, o których wspomniano;
- szef Sztabu Generalnego jest odpowiedzialny również za dowodzenie operacjami wojskowymi.

Z tego tytułu dowodzi on pod względem operacyjnym całością sił zbrojnych zaangażowanych w kryzys. Zdolność dowodzenia i kierowania spoczywa na Centrum Operacyjnym Rodzajów Wojsk.

To centrum operacyjne jest rdzeniem zespołu pracującego w sposób ciągły, lecz o zmiennym usytuowaniu. Składa się ono z „komórek kryzysowych", które są odpowiednikami „komórek kryzysowych międzyministerialnych". Zapewnia ono fizycznie – poprzez szefa Sztabu Generalnego – dowodzenie operacyjne środkami trzech rodzajów wojsk zaangażowanych w operacjach kryzysowych.

Centrum operacyjne rodzajów wojsk interweniuje na trzech poziomach:

* Przed wybuchem kryzysu, stara się zebrać informacje nt. zespołu regionów gdzie Francja dostrzega zagrożenie swoich interesów i jeśli to możliwe, przed ich analizą i syntezą, stara się nadać sygnały ostrzegawcze.

* Po wybuchu kryzysu, centrum pracuje bez przerwy oceniając i szacując sytuację na terenie objętym kryzysem. Kieruje operacjami i w szczególności – co okazuje się szczególnie ważne – koordynuje sprawy logistyki i środków transportu.

Jest ono wspomagane w swoich funkcjach przez dwa organy:

- kierownictwo informacji wojskowej DRM;
- sztab planowania operacyjnego, l'EMIA, z którym utrzymuje ścisły kontakt.

Akcja poza obszarem Francji, podczas trwania kryzysu opiera się na składowych:

---

[64] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.

* Siły wydzielone.

Pewne środki są wydzielone do departamentów i terytoriów zamorskich, jak też do pewnych krajów w Afryce, z którymi są podpisane odpowiednie umowy. Siły w pełni samodzielne – pod względem logistycznym i posiadające zdolności transportowe, zaaklimatyzowane i wytrenowane w warunkach lokalnych – mogą być użyte bardzo szybko. Są to siły uprzywilejowane i przygotowane do natychmiastowego użycia. Ich szybkość w działaniu bardzo często pozwala zgasić kryzys w zarodku, przed wybuchem niekontrolowanego ogniska wojny.

* Siły szybkiego reagowania w dużych aglomeracjach.

Trzy rodzaje wojsk mają środki alarmowe zdolne do użycia z niewielkim wyprzedzeniem. Środki użyte w sytuacji alarmowej wchodzą do akcji w ciągu 6 godz., a grupa lotnictwa morskiego, umieszczona na lotniskowcu w czasie krótszym niż 72 godz. Przedstawione siły są wykorzystywane przez Francję, w celu stawienia czoła różnym kryzysom, które musiała ona m.in. także pokonać w ciągu ostatnich lat. Użycie tych środków od 1993 r. jest obecnie dobrze dopracowane i funkcjonuje bez zastrzeżeń. Nie jest prawdopodobnie możliwe zastosowanie tego modelu w jakimś innym kraju, lecz został on właściwie wdrożony w konstytucyjne struktury i zdolności obronne francuskich sił zbrojnych, szczególnie ze względu na tzw. „tradycje otwarcia na świat". Tak przyjęte rozwiązania, wg Francji pozwoliło jej stawić czoła skutecznie i szybko wszelkim zagrożeniom[65].

3.1.3. Finlandia

Finlandia jest demokracją zachodnią. Handel zagraniczny odgrywa ważną rolę w ekonomice państwowej Finlandii. 60% importu to surowce, środki produkcji i paliwa. Największymi partnerami handlowymi Finlandii są kraje Europy Zachodniej.

Dla zabezpieczenia, ok. 90%, handlu zagranicznego jest niezbędna dostępność do dróg morskich. Tak więc, położenie geograficzne i pozycja międzynarodowa wymagają wysokiej gotowości na wypadek ataku terrorystycznego i kierowania podczas kryzysów.

Zadaniem fińskiej polityki bezpieczeństwa jest zachowanie niepodległości kraju, ochrona podstawowych wartości społecznych i zagwarantowanie politycznej samodzielności. Jednym z celów jest ochrona wartości i struktur społeczeństwa fińskiego od zagrożeń zewnętrznych.

Polityka bezpieczeństwa Finlandii bazuje na nie angażowaniu się militarnym i wiarygodnej, niezależnej obronie. Stąd wynika to, że kierowanie w sytuacjach kryzysowych musi się również opierać na wysiłku narodowym. W tym kontekście nie angażowanie się

---

[65] Materiały informacyjne ambasady Francji w Polsce, Paryż 1999 r.

militarne nie przeszkadza uczestnictwu Finlandii w międzynarodowym kierowaniu w kryzysie, zgodnie z własną wolą państwa i jego możliwościami.

Kierowanie podczas zamachu terrorystycznego jak i w sytuacjach kryzysowych, jako pojęcie ogólne nie było w zasadzie zdefiniowane w Finlandii aż do roku 1999. Wspólnie rozważano kierowanie w sytuacjach kryzysowych z zapobieganiem kryzysowi jako całość realnie istniejącą i w ramach tej całości trudno jest dyskutować o innej, składającej się z dwóch oddzielonych od siebie komponentów. W tym rozszerzeniu znaczenia celu kierowania w sytuacjach kryzysowych, jest - po pierwsze, zapobieganie sytuacjom kryzysowym, i po drugie – gdy one nastąpią –kierowanie w celu zmniejszenia ich szkodliwych skutków, zaprowadzenia swobody działań oraz możliwie najszybszego przywrócenia warunków normalnych[66].

Dla ułatwienia przygotowań do kierowania w kryzysie sklasyfikowano najbardziej typowe sytuacje kryzysowe. Warunki wyjątkowe obejmują bezpośrednie zagrożenie Finlandii wojną oraz ciężkie pogwałcenie integralności terytorialnej kraju, jak również napięcia w sytuacji międzynarodowej, jeśli miałyby one spowodować niebezpieczeństwo dla Finlandii. Jako warunki wyjątkowe rozpatrywane są również konsekwencje wojny.

Poważny kryzys ekonomiczny, taki jak przeszkadzanie żegludze lub zatamowanie eksportu, czy też katastrofa - mogą doprowadzić do warunków wyjątkowych (nadzwyczajnych). Najpoważniejszym kryzysem jest oczywiście atak zbrojny przeciwko Finlandii i wojna.

Klasyfikacja warunków wyjątkowych ma ułatwić przygotowania do kierowania w sytuacji kryzysowej. Typologia takich sytuacji powinna być zrozumiała i w sposób płynny wykorzystywana. Należy pamiętać, że te same typowe właściwości można odkryć w szeregu innych rodzajów warunków wyjątkowych, co powoduje, że poszczególne etapy i szczeble mogą się nie odróżniać wyraźnie. W tym to celu kierowanie w nagłych wypadkach w czasach normalnych powinno być organizowane w taki sposób, aby umożliwić łagodne przejście do kierowania w sytuacjach wyjątkowych, bez żadnej „szarej" strefy lub braku ciągłości w kierowaniu.

Obrona narodowa Finlandii bazuje na koncepcji obrony totalnej. Głównymi sektorami obrony narodowej poza obroną militarną są:

- ekonomika obrony,

- obrona cywilna,

- informacja obronna,

- porządek publiczny i bezpieczeństwo,

---

[66] Materiały informacyjne ambasady Finlandii w Polsce, Helsinki 2001 r.

- ochrona zdrowia

- łączność.

W ten sposób wszystkie główne branże społeczne uczestniczą w planowaniu i innych przygotowaniach do warunków nadzwyczajnych. Podobne zasady wchodzą w zakres planowania i innych przygotowań do warunków nadzwyczajnych, o innym charakterze niż wojskowy.

W odniesieniu do podstawy prawnej kierowania w sytuacji kryzysowej, możliwą i główną zasadą jest to, że w takich sytuacjach działania władzy są regulowane przez prawo. To gwarantuje wprowadzenie kontroli nad władzami i organami rządowymi w ich sprawowaniu specjalnej władzy, koniecznej do kierowania w sytuacjach kryzysowych. Stworzono też takie prawne mechanizmy, że administrowanie prawem nie powoduje żadnych opóźnień w kierowaniu w sytuacjach kryzysowych, chociażby upoważnienie na użycie sił specjalnych (stosowania władzy specjalnej) jest rozważane szczegółowo[67].

Inna główna zasada dotyczy struktur organizacyjnych. Zasadą jest, że w warunkach wyjątkowych należy mieć kilka nowych organów i jeśli to możliwe w branżach cywilnej administracji. Również zminimalizowano zmiany organizacyjnew kierowaniu w czasie normalnym przechodzącym na kierowanie w sytuacjach kryzysowych. Oznacza to, że osoby i organizacje odpowiedzialne w warunkach normalnych, będą kontynuowały swoje obowiązki również na wypadek warunków wyjątkowych.

Trzecia zasada bazuje na prawie. Podaje ona, że organy rządowe, towarzystwa i instytucje, będą gotowe do pełnienia swoich obowiązków również w warunkach wyjątkowych, włącznie z wojną itd. Wspólnie zasada wykorzystywania tego samego personelu w warunkach normalnych i wyjątkowych, ta trzecia zasada w pierwszym rzędzie doskonali motywację do czynienia przygotowań do sytuacji kryzysowych w sposób możliwie najlepszy. Umożliwia ona również przeprowadzenie ćwiczenia z udziałem wszystkich tych, którzy zajmują się kierowaniem w warunkach wyjątkowych.

Najważniejszy szczebel przygotowań do kierowania w sytuacji kryzysowej w warunkach nadzwyczajnych jest nadzorowany, kontrolowany i koordynowany przez Radę Państwa, która składa się z dwunastu ministrów i Biura Premiera[68].

Każde ministerstwo i agencja rządowa kieruje tymi przygotowaniami w zakresie swojej odpowiedzialności funkcyjnej i mają one być gotowe do wykonywania swoich obowiązków w warunkach wyjątkowych.

---

[67] Materiały informacyjne oficera łącznikowego wywiadu ambasady Finlandii w Polsce, Helsinki 2000 r.
[68] Tamże.

Obrona cywilna, straż pożarna i służby ratownicze podlegają ministrowi spraw wewnętrznych. Branże przemysłowa i energetyki podlegają ministrowi handlu i przemysłu. W niektórych branżach administracyjnych istnieją komitety doradcze, przygotowawcze i koordynacyjne takie jak Rada Ekonomiki Obrony, Komisja Planowania i Informacji Obrony.

W celu ułatwienia planowania i regulowania gotowości wyróżniono:

- podstawową gotowość (stałą);
- podwyższoną gotowość;
- pełną gotowość.

W stanie podstawowej gotowości musi być zachowana zdolność do szybkiego przejścia w stan gotowości podwyższonej, a wszystkie przygotowania winny być zdolne do możliwego, natychmiastowego przejścia w stan pełnej gotowości.

Łatwość przystosowania się jest jedną z głównych zasad w regulaminach o gotowości. W zasadzie, ministrowie mogą samodzielnie i niezależnie podnosić gotowość w podległych branżach. Jedynie wprowadzenie stanu pełnej gotowości można dokonać za zgodą Rady Państwa – jeśli rozważy się tego konieczność.

Przedsięwzięcia wstępne w warunkach wyjątkowych obejmują gotowość planowania i innych przygotowań, takich jak rozmieszczenie ludzi, wyposażenia itp.

Wszyscy ministrowie posiadają plany gotowości, które są utrzymywane w stanie aktualności. Władze prowincjonalne posiadają również swoje plany gotowości, podobnie jak wszystkie 455 jednostek komunalnych. Jakkolwiek plany gotowości niekoniecznie mają wspólną formułę, zawierają te same elementy. Są to:

- analiza ryzyka;
- koncepcje i plany głównych funkcji w warunkach wyjątkowych i działań wspierających;
- wykazy stanowisk i osób wzywanych w trybie alarmowym i tworzących warunki do zarządzania itp.;
- wykazy przedsięwzięć niezbędnych do podniesienia gotowości itp.

Zakres planów gotowości różni się wśród branż i szczebli administracji. Ogólnie, można stwierdzić, że jakość planów gotowości jest satysfakcjonująca. W większości zasadniczych branż administracyjnych są one faktycznie bardzo dobre[69].

Reforma ustawodawstwa o gotowości z 1991 r. wprowadziła statutową podstawę dla przedsięwzięć w warunkach wyjątkowych. Ustawa o Gotowości i Ustawa o Stanie Obrony

[69] Materiały informacyjne oficera łącznikowego wywiadu ambasady Finlandii w Polsce, Helsinki 2000 r.

określiły wykładniki i warunki zastosowania ich władzy w planowaniu operacji[70].

Te dwie ustawy regulują wykorzystanie władzy organów i przygotowania na warunki wyjątkowe. Parlament przekazał Radzie Państwa i poprzez nią władzom administracyjnym uprawnienia do podejmowania przedsięwzięć obrony narodowej w warunkach wyjątkowych.

Ustawa o Gotowości ustanawia kierownictwo Rady Państwa w warunkach wyjątkowych, mniej ciężkich od wojny.

Celem ustawy jest ochrona życia ludzkiego i ekonomiki państwowej w warunkach wyjątkowych, utrzymanie porządku prawnego i podstawowych praw człowieka, oraz obrona terytorialnej integralności i niepodległości państwa. W czasie wojny obie ustawy, Ustawa o Gotowości i Ustawa o Stanie Obrony - mogą być stosowane.

Wszystkie trzy najważniejsze organa rządzące, Parlament, Prezydent i Rada Państwa uczestniczą w opracowaniu decyzji odnośnie zastosowania tych ustaw. Ustawy zawierają różne pełnomocnictwa i dla ich wprowadzenia wydaje się dekrety, które zostają wykorzystywane w sytuacji bieżącej. Parlament wymaganą większością głosów potwierdza dekret przed jego wprowadzeniem. W nagłych sytuacjach, wprowadzenie pełnomocnictw może rozpocząć się natychmiast po dekrecie, ale w takim przypadku dekret musi być przedłożony parlamentowi do zatwierdzenia najszybciej jak to możliwe. Dekrety są wydawane przez Prezydenta. Maksymalny okres ważności uprawniającej do wykorzystania dodatkowego pełnomocnictwa wynosi 1 rok. Okres ten może być prolongowany, na podstawie nowej decyzji organów rządowych.

Ustawa o Gotowości może zostać wprowadzona, a gotowość branż cywilnych i wojskowych będzie wzrastać. Ustawa o Stanie Obrony jest wprowadzana podczas wojny i pełnej gotowości, podobnie jak gotowość obrony.

Zgodnie z Ustawą o Gotowości, Rada Państwa może być upoważniona do podjęcia w warunkach wyjątkowych takich przedsięwzięć jak:

- ograniczyć lub zakazać przebywanie lub poruszanie się na pewnych obszarach;
- upoważnić Ministra Obrony do czasowego zajęcia obszarów na lądzie i morzu jak i budynków niezbędnych dla przygotowań obrony;
- wydać rozkazy dotyczące użytkowania telekomunikacji i zmian w sieciach telekomunikacyjnych.

Należy również nadmienić, że Ustawa o Gotowości nie posiada mocy ograniczenia podstawowych politycznych praw obywateli.

Dla kierowania w kryzysie ekonomicznym może być wydana ustawa, przyjęta w Parlamencie przez większość 2/3, regulująca limity i kierunki handlu zagranicznego, ceny,

---

[70] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.

płace itd[71].

Prezydent Republiki jest najważniejszym zwierzchnikiem Sił Obrony. Najważniejszym ciałem rządowym w dziedzinie dotyczącej obrony państwa jest Rada Państwa. Może ona określać regulaminy i wydawać inne rozkazy o warunkach wyjątkowych. Parlament przekazuje to prawo Radzie Państwa poprzez Ustawę o Gotowości. Dalsze uprawnienia daje w Ustawie o Stanie Obrony.

Rada Obrony działa jako najwyższy organ koordynacyjny, konsultacyjny i planowania obrony narodowej. Składa się ona z ministrów reprezentujących departamenty o dużej ważności dla obrony narodowej. Jej członkami są również - Szef Obrony i Szef Sztabu Ochrony. W radzie zasiadają również stali eksperci. Rada Obrony nie posiada władzy wykonawczej. Opracowuje ona tylko propozycje dla rządu, chociaż jej członkowie mają władzę wykonawczą w swoich ministerstwach. Rada Obrony odgrywa istotną rolę w przygotowaniach do warunków wyjątkowych.

Jednym z głównych zadań Ministerstwa Obrony jest przygotowanie aktów prawnych dotyczących obrony wojskowej i budżetu obrony. Ministerstwa Obrony odpowiada również za uczestnictwo w działalności sił pokojowych ONZ. Szef Obrony odpowiada za obronę wojskową. Podlega on bezpośrednio Prezydentowi Republiki w ściśle wojskowych sprawach np. operacyjnych, szkoleniowych i kadrowych[72].

Obrona Cywilna jest usytuowana w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. System obrony cywilnej jest zintegrowany ze strażą pożarną i służbami ratowniczymi czasu pokoju. Odpowiedzialność za te człony spoczywa na jednej władzy. Na szczeblu państwowym, ministerstwo jest władzą odpowiedzialną. Na szczeblu prowincjonalnym odpowiedzialność ponoszą rady prowincjonalne, a na szczeblu lokalnym - władze gminne.

Nawet najmniejsza gmina w państwie musi posiadać pełnoetatowego oficera straży pożarnej do planowania, zapobiegania pożarom, szkolenia i kierowania operacjami ratowniczymi. W praktyce ten urzędnik jest również gminnym szefem obrony cywilnej.

Na szczeblu ogólnokrajowym jest zorganizowany na wzór wojskowy, nieuzbrojony system obrony cywilnej. Jest on zdolny do stawienia czoła zagrożeniom. Powołanie tego ogólnokrajowego system obrony cywilnej, wymogło zaangażowania wielu środków i ludzi. Wymóg wysokiej i kompetentnej sprawności działania i kierowania w sytuacjach kryzysowych automatycznie podniesienie wartości władz. Zgodnie z Ustawą o Obronie Cywilnej, Rada Państwa może być upoważniona, poprzez decyzję Prezydenta Republiki, do zarządzenia:

---

[71] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.
[72] Materiały informacyjne oficera łącznikowego wywiadu ambasady Finlandii w Polsce, Helsinki 2000 r.

- każdy obywatel fiński w wieku 16-65 lat zobowiązany jest do wykonywania zadań obrony cywilnej;
- ludność, lub jej część z rejonu zdarzenia lub specjalnego rejonu może być ewakuowana;
- budynki, transport, pierwsza pomoc i inne urządzenia (udogodnienia) mogą być oddane do wykorzystania na cele obrony cywilnej.

Warunkach normalnych system obrony cywilnej istnieje w postaci straży pożarnej i ratownictwa, pokrywających cały kraj, gotowych do szybkiego reagowania w nagłych wypadkach. Systemy kierowania w sytuacjach kryzysowych ulegają ciągłemu rozwojowi. Dla przykładu: często pojawiały się idee, aby stworzyć ustawę kombinowaną na bazie ustawy Pożarniczej i ratownictwa oraz Ustawy o Obronie Cywilnej, przez co można by było lepiej rozwijać kierowanie w sytuacjach kryzysowych w różnych okolicznościach.

Za rozwój i najważniejsze kierowanie zabezpieczeniem dostaw odpowiada Minister Handlu i Przemysłu. Głównym celem zabezpieczenia w nagłych wypadkach, jest zagwarantowanie działalności ekonomicznej zapewniającej ludności środki egzystencji oraz funkcjonowanie gospodarki państwowej i obrony narodowej. Rada Państwa określa główne zadania dla zapewnienia dostaw, na podstawie Ustawy o Bezpieczeństwie i Dostawach. Głównym jej celem jest zapewnienie podstawowych funkcji społeczeństwa w ciągu jednego roku.

Przedsięwzięcia zabezpieczenia i dostaw, bazują w Finlandii na zasadzie, że administracja państwowa powinna zapewnić ich funkcjonowanie we wszystkich okolicznościach. Towarzystw handlowych natomiast nie zmusza się do tego, aby były przygotowane do warunków kryzysowych – ich uczestnictwo jest dobrowolne.

Do rozwoju i wdrażania zabezpieczenia dostaw służy Państwowa Agencja Dostaw w Nagłych Wypadkach. Jej głównym zadaniem jest podział uzyskanych na ten cel funduszy, co ma najważniejsze znaczenie dla zapewnienia podstawowych dostaw. Agencja zabezpiecza wartość i użyteczność zgromadzonych zapasów strategicznych państwa. Oznacza to, przede wszystkim zapewnienie ciągłości dostaw w nagłych wypadkach, żywności, służby zdrowia publicznego i produkcji przemysłowej dla obrony narodowej.

Na polu obrony narodowej, Ministrowi Handlu i Przemysłu podlega Państwowa Rada Ekonomii Obrony, która jest organem kooperacji między władzami i przemysłem. Zadania Rady wynikają ze stanu rozwoju gotowości ekonomiki obronnej. Organizacja Rady bazuje na syndykatach w każdym funkcjonalnym obszarze. Członkami syndykatów są ludzie zajmujący centralne pozycje w przemyśle i jego organizacjach. Zadaniem syndykatów, jest m.in. przygotowanie planów produkcyjnych, rezerw pracy i środków transportowych na potrzeby

sytuacji nagłych wypadków. Syndykaty przedstawiają również propozycje odnośnie zapasów strategicznych.

Organizacje i osoby odgrywające wiodącą rolę w sytuacjach kryzysowych, w sytuacjach wyjątkowych i kryzysowych, odpowiadają za gotowość w obrębie ich indywidualnych obszarów działalności. Ponoszą oni również odpowiedzialność za przedsięwzięcia prewencyjne i kierowanie w swoim zakresie kompetencji.

Rada Państwa jest najwyższym organem nadzorującym i koordynującym kierowanie w sytuacjach kryzysowych. Każde ministerstwo ma szefa ds. stanów gotowości, który nadzoruje i koordynuje wykonanie planu na nieprzewidziane wypadki. Szef ds. gotowości jest wspomagany przez sekretarza gotowości i odpowiedni komitet. Część tego personelu to urzędnicy zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu. Jednak większość z nich jest zatrudniona na innych stanowiskach, w administracji państwowej. Ten stały system wraz z regularnymi spotkaniami szefów ds. stanów gotowości, ma w pierwszym rzędzie doskonalić zdolność w Finlandii do kierowania w różnych sytuacjach kryzysowych.

Sekretarz Generalny ministerstwa jest osobą odpowiedzialną za gotowość w branży ministerstwa. Szefowie agencji rządowych i zjednoczeń odpowiadają za gotowość w warunkach wyjątkowych na swoim odcinku[73].

W Finlandii, ministrowie są całkowicie niezależni w swoich branżach administracyjnych. Nie funkcjonują „super - ministrowie", którzy mogliby sprawować władzę nad innymi ministrami. Takiej pozycji nie ma również Biuro Premiera.

Biuro Premiera odpowiada za koordynację planowania i za inne przedsięwzięcia ostrożności w sytuacjach nadzwyczajnych. Szefowie ds. stanów gotowości w ministerstwach oraz ich spotkania – stanowią ważne ciało przedsięwzięć koordynacyjnych i środków ostrożności, jednakże ten element nie może działać jako operacyjnie wiodący organ w ciężkich sytuacjach kryzysowych. Sekretarz Generalny Biura Premiera jest przewodniczącym szefów gotowości i jest wspomagany przez stały sekretariat Rady Obrony.

Planowanie i inne przedsięwzięcia, na okres sytuacji wyjątkowych na szczeblu prowincjonalnym, są nadzorowane przez właściwych ministrów. Odpowiedzialność za ogólną koordynację i kontrolę na tym szczeblu spada na Ministra Spraw Wewnętrznych.

Władze państwowe nadzorują przygotowania na szczeblu lokalnym poprzez organy prowincjonalne. Na szczeblu lokalnym, główna odpowiedzialność za przygotowanie do warunków wyjątkowych jak i kierowanie w sytuacjach kryzysowych powierzono władzom

---

[73] Materiały informacyjne oficera łącznikowego wywiadu ambasady Finlandii w Polsce, Helsinki 2000 r.

gminnym.

Władze gminne posiadają stosunkowo szeroką niezależność. W sytuacjach wyjątkowych i wielkich nagłych wypadkach oraz w celu rozwoju gotowości gminnej, w każdej gminie znajduje się gminna grupa wykonawcza do kierowania w nagłych wypadkach. Grupie przewodzi burmistrz, a w jej skład wchodzą – gminny inżynier, urzędnik służby zdrowia, dyrektor gminnej służby socjalnej, kierownik oddziału informacji i komendant straży pożarnej. Przedsięwzięciami obrony cywilnej kieruje komendant obrony cywilnej, którym jest zwykle komendant straży pożarnej lub jego zastępca. Na szczeblu prowincji istnieją podobne rodzaje organów wykonawczych.

Główna odpowiedzialność za gotowość w nagłych wypadkach w czasie pokoju i wojny spoczywa na władzach gminnych. W przypadku sytuacji kryzysowej, zaistniałej lokalnie – takiej jak poważny wypadek lub katastrofa – operacyjne kierowanie bazuje na szybkiej reakcji władz lokalnych (gminnych) i działaniach ich władz. Wyższe szczeble kierowania, takie jak prowincjonalne i rządowe, uczestniczą w operacyjnym kierowaniu tylko wtedy, gdy do akcji potrzebne są dodatkowe środki i koordynacja nimi.

W przypadku takich sytuacji kryzysowych władze gminne niezwłocznie przystępują do ratownictwa i działań kierowniczych. Podejmują również niezależnie niezbędne decyzje, co do alarmowania, ostrzegania i ochrony ludności. Niezależnie od powagi sytuacji i działalności władz szczebla rządowego, władze lokalne sprawują kierownictwo w obrębie swojego obszaru. Te zasady dotyczą również przedsięwzięć obrony cywilnej.

W przypadku katastrofy, Minister Spraw Wewnętrznych ponosi główną odpowiedzialność za kierowanie w kryzysie na szczeblu rządowym, a najwyższe kierownictwo operacyjne jest realizowane przez grupę kierowania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Inne ministerstwa uczestniczące w danej sytuacji mają swoich łączników przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, celem koordynacji wysiłków[74].

W czasie napiętej sytuacji międzynarodowej i podczas zagrożenia wojną, Rada Obrony odgrywa główną rolę – w kierowaniu kryzysowym na szczeblu rządowym. Całkowity obraz sytuacji, z punktu widzenia obrony narodowej jak i główną ocenę sytuacji, dokonuje Rada Obrony. Rada koordynuje również przygotowania obronne i decyzje co do obrony narodowej. Rada Obrony, jednak nie posiada władzy wykonawczej w stosunku do innych organów. Propozycje i zalecenia Rady wykonują ministrowie w swoich branżach, a także poprzez decyzje rady Państwa. W napiętej sytuacji międzynarodowej i w czasie zagrożenia wojną, Rada Obrony zbiera się regularnie (najprawdopodobniej codziennie).

Ministrowie w zależności od sytuacji międzynarodowej i wewnętrznej podejmują przedsięwzięcia w kierowaniu kryzysem w swoich branżach. Jeśli potrzebne są dodatkowe pełnomocnictwa do Ustawy o Gotowości, ministrowie odpowiadają za przygotowanie odpowiednich dekretów, które przedstawiają Radzie Państwa. Większość ministrów powołała wewnętrzne grupy wykonawcze, składające się z szefów departamentów i innych ważnych urzędników. Zasadniczo oni odbywają regularne spotkania celem koordynacji przedsięwzięć w dziedzinie kierowania w sytuacjach kryzysowych.

Biuro Premiera koordynuje przygotowania w sytuacjach wyjątkowych na szczeblu rządowym. Biuro to jednak nie może być operacyjnie wiodącym elementem w kierowaniu kryzysem. Operacyjne kierownictwo spoczywa na każdym ministerstwie lub jego centralnej radzie administracyjnej. Szefowie ds. gotowości ministerstw są na centralnej pozycji w zakresie koordynacji praktycznych przedsięwzięć między resortami administracji. Obszarami, gdzie koordynacja jest najpotrzebniejszą, są takie jak:

- regulamin gotowości resortów administracji na wszystkich jej szczeblach w kraju;
- przygotowania i przedsięwzięcia do zastosowania władzy na podstawie Ustawy o gotowości;
- kooperacja na obszarze funkcjonalnym, gdzie są połączone lub się pokrywają różne resorty administracji.

Na płaszczyźnie obrony wojskowej, możliwości sił zbrojnych mogą być regulowane płynnie w odniesieniu do terminów, środków i regionów. O użyciu sił zbrojnych decyduje minister obrony. O użyciu Straży Granicznej decyduje minister spraw wewnętrznych. Minister obrony rozważa czy użycie sił zbrojnych jest konieczne. Pogwałcenia terytorium i inne poważne incydenty są załatwiane na drodze dyplomatycznej.

Gdy sytuacja staje się bardziej napięta lub w czasie zagrożenia wojną, intensyfikuje się obronę terytorialną. W czasach pokoju Siły Zbrojne oraz Straż Graniczna są wzmacniane przez powoływanych do służby rezerwistów. Gdyby sytuacja ulega pogorszeniu, ogłasza się powszechna mobilizację.

Decyzję o powszechnej mobilizacji podejmuje Prezydent. Podczas mobilizacji powszechnej, powołuje się siły obrony czasu wojny. Liczebność ich wynosi około 500 000 ludzi. Prezydent podejmuje również decyzje dotyczące wojny i pokoju w porozumieniu z parlamentem.

W resorcie Ministra Spraw Wewnętrznych, w czasie napiętej sytuacji międzynarodowej oraz podczas zagrożenia wojną podnosi się gotowość stopniowo do podwyższonej lub pełnej

---

[74] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.

gotowości, w zależności od sytuacji. Ludność z terenów zagrożonych jest ewakuowana – za ewakuację odpowiada minister spraw wewnętrznych. Dla tych przedsięwzięć, na podstawie Ustawy o Obronie Cywilnej, wydziela się niezbędne siły. Mechanizm stosowania tej ustawy jest podobny do mechanizmów Ustawy o Gotowości.

Kooperacja między władzami wojskowymi i cywilnymi jest organizowana na każdym szczeblu administracji. Na szczeblu najwyższym dotyczy ona ministerstw i rad administracji centralnej. Na szczeblu prowincji, władze wojskowe prowincji kooperują z rządami prowincji. W czasie pokoju i wojny jednostki operacyjne kooperują z władzami gminnymi (lokalnymi).

Na podstawie Ustawy o Obronie, władze prowincji i gminne są obowiązane do wykonywania poleceń władz wojskowych dla wsparcia przygotowań obronnych. Upoważnieni do wydawania takich rozkazów są dowódcy batalionów i jednostek wyższych szczebli. Obowiązek ten dotyczy tylko zadań w tych regionach, gdzie takie przedsięwzięcia są pilne z uwagi na zagrożenie atakiem ze strony nieprzyjaciela.

W napiętej sytuacji międzynarodowej i podczas groźby wojny, jest ważne utrzymywanie takiego stanu gotowości, który jest wysoce wystarczający dla odparcia zagrożenia i uprzedzenia o rozwoju sytuacji. Ma to znaczenie dla uświadomienia w społeczeństwie sprzeciwu przeciw eskalacji sytuacji i promowania zasady utrzymywania się Finlandii poza konfliktem.

3.1.4. System Reagowania Kryzysowego Stanów Zjednoczonych AP

System Reagowania Kryzysowego USA stanowi doskonały przykład ewolucji rozwiązań systemowych. Jest to jedyny, współcześnie dokonany i dokładnie opisany (i w części odtajniony) proces zmian, mających na celu dostosowanie istniejącej struktury i algorytmów działania do dynamiki zmian. W załączniku 15 przedstawiono „Schemat struktury bezpieczeństwa USA". Do podstawowych zasad postępowania rządu Stanów Zjednoczonych wobec terrorystów należy zaliczyć:

- Wszelkie działania terrorystyczne, niezależnie od ich motywacji, traktowane są jako akty kryminalne.
- W celu osądzenia sprawców ataku oraz przeciwdziałania zamachom terrorystycznym podejmowane są wszelkie, prawnie dopuszczalne środki.
- Stany Zjednoczone nie akceptują szantażu stosowanego przez terrorystów, uważają, że ustępstwa powodują tylko dalszą eskalację żądań.
- W sytuacji kiedy obywatele USA znajdują się w rękach terrorystów poza granicami kraju, Stany Zjednoczone oczekują, że rządy tych państw wypełnią zgodnie z prawem

międzynarodowym swoje zobowiązania w zakresie ochrony obywateli i zapewnią bezpieczne uwolnienie zakładników .

- Podczas ataku terrorystycznego USA utrzymują ścisły, bieżący kontakt z rządem kraju, na którego terenie ma miejsce incydent i wspierają go wszelką pomocą techniczną, wywiadowczą i militarną.[75]

3.1.4.1. Przed 11 września 2001 r.

Instytucją zajmującą się reagowaniem w sytuacjach kryzysowych w Stanach Zjednoczonych jest niezależna agencja podległa prezydentowi, o nazwie The Federal Emergency Management Agency - FEMA (Federalna Agencja Reagowania Kryzysowego). Do głównych zadań agencji należy reagowanie, planowanie, odbudowa zniszczeń i łagodzenie skutków klęsk żywiołowych. Za początek istnienia tej organizacji uważa się przyjęcie przez Kongres Stanów Zjednoczonych w 1803 r. ustawy o udzieleniu pomocy miastu New Hampshire w związku z pożarem, który zniszczył znaczną jego część. W minionym stuleciu amerykański Kongres ponad stukrotnie przyjmował w trybie „ad hoc" ustawy dotyczące kolejnych rodzajów klęsk żywiołowych, takich jak huragany, trzęsienia ziemi, powodzie itp., tworząc skomplikowany pod względem prawnym system reagowania kryzysowego[76].

W latach 30-tych utworzono Korporację Finansowania Odbudowy Zniszczeń (The Reconstruction Finance Corporation), która zabezpieczała środki (w formie pożyczek) na naprawy i odbudowę odpowiednich obiektów użyteczności publicznej w razie wystąpienia trzęsienia ziemi, a w późniejszym okresie również innych klęsk żywiołowych. W 1934 r. Biuro Dróg Publicznych (the Bureau of Public Roads) zostało upoważnione do zapewnienia środków na odbudowę autostrad i mostów, które uległyby zniszczeniu w rezultacie wystąpienia klęsk żywiołowych. Ustawa przeciwpowodziowa (The Flood Control Act) nadawała większe uprawnienia wojskom inżynieryjnym w zakresie podejmowania odpowiednich działań w razie powodzi. Takie „rozdrobnione" podejście do zapewnienia pomocy na wypadek klęsk żywiołowych było problematyczne i doprowadziło do przyspieszenia prac legislacyjnych, które gwarantowałyby większą współpracę pomiędzy agendami rządowymi oraz upoważniały prezydenta do koordynowania tych działań.

Lata 60-te oraz 70-te charakteryzowały się dużą liczbą klęsk żywiołowych, które nawiedziły Stany Zjednoczone: huragan „Carla" (1962), huragan „Betsy" (1965), huragany „Camille" (1969) i „Agnes" (1972), trzęsienia ziemi na Alasce (1964) oraz w Południowej Kalifornii (San Fernando-1971). W tej sytuacji na szczeblu państwa utworzono Federalny

---

[75] K.Jałoszyński: *Współczesny terroryzm,* w: Policyjny Biuletyn Szkoleniowy, nr 3-4/98, s. 83.
[76] *Explosive Incydent Countermeasures*, Podręcznik, Baton Rouge 1991 r.

Zarząd Pomocy w Sytuacjach Klęsk Żywiołowych (Federal Disaster Assistance Administration), podległy Departamentowi Rozwoju Budownictwa i Urbanistyki. Ponadto, w 1968 r. przyjęta została narodowa ustawa w sprawie ubezpieczeń na wypadek powodzi (The National Flood Insurance Act); w 1974 r. przyjęto ustawę definiującą proces wprowadzania przez prezydenta stanu klęski żywiołowej (The Disaster Relief Act).

Pomimo podjęcia tych kroków, działania przewidziane w sytuacjach kryzysowych i klęskach żywiołowych były nadal rozproszone. Kiedy niebezpieczeństwa związane z elektrowniami atomowymi oraz transportem niebezpiecznych materiałów zakwalifikowano jako źródła klęsk naturalnych, ponad 100 agencji federalnych było zaangażowanych (w różnym stopniu) w sprawach reagowania kryzysowego. W okresie tym realizowano szereg równoległych programów i przedsięwzięć na szczeblu federalnym i stanowym, co dawało wyjątkowo skomplikowany obraz federalnych wysiłków związanych z reagowaniem w sytuacjach kryzysowych. Narodowe Stowarzyszenie Gubernatorów (National Governor's Association) podjęło kroki mające na celu zmniejszenie liczby agencji, z którymi na co dzień władze stanowe i lokalne były zmuszone współpracować. Stowarzyszenie zwróciło się do prezydenta J. Cartera o scentralizowanie federalnych funkcji reagowania kryzysowego.

Ustanowienie Federalnej Agencji Reagowania Kryzysowego (FEMA)

W 1979 r. prezydent J. Carter wydał rozporządzenie wykonawcze (executive order), które podporządkowało wiele różnorodnych obszarów odpowiedzialności jednej instytucji – Federalnej Agencji Reagowania Kryzysowego (FEMA). FEMA wchłonęła szereg agencji, w tym: the Federal Insurance Administration, the National Fire Prevention and Control Administration, the National Weather Service Community Prepardness Program, the Federal Prepardness Agency of the General Services Administration. Nowa agencja przejęła działalność the Federal Disaster Assistance Administration z Departamentu Rozwoju Budownictwa i Urbanistyki oraz zadania i obowiązki z zakresu obrony cywilnej od Defence Civil Preparedness Agency, podległej Departamentowi Obrony USA[77].

Pierwszym dyrektorem agencji FEMA został John Macy. Podkreślał on istnienie podobieństw pomiędzy przygotowaniem na wypadek zagrożeń naturalnych a działaniami z zakresu obrony cywilnej. Jednocześnie FEMA rozpoczęła tworzenie i rozwój zintegrowanego Systemu Reagowania Kryzysowego (the Integrated Emergency Management System). System ten uwzględniał możliwość wystąpienia dowolnych rodzajów klęsk i obejmował podsystemy kierowania i ostrzegania całego spektrum sytuacji kryzysowych – począwszy od odosobnionych przypadków zamachów terrorystycznych, a skończywszy na wojnie.

W początkowym okresie istnienia agencja FEMA stanęła w obliczu wielu nietypowych wyzwań, które uwypukliły kompleksowość reagowania kryzysowego. Sytuacje kryzysowe tamtego okresu dotyczyły: skażenia „Love Canal", napływu uchodźców z Kuby oraz wypadku w elektrowni jądrowej na wyspie Three Mile (Island). W kolejnym okresie kryzysy dotyczyły trzęsienia ziemi w Loma Prieta (1989 r.) oraz huraganu „Andrew" (1992 r.). W 1993 r. prezydent B. Clinton mianował James. L. Witt jako nowego dyrektora FEMA. J. Witt był pierwszym dyrektorem agencji, który posiadał doświadczenie w dziedzinie reagowania kryzysowego na szczeblu stanowym. Zainicjował on szereg reform, które usprawniły operacje związane z udzielaniem pomocy i odbudową zniszczeń, powstałych w rezultacie klęsk żywiołowych. Ponadto, zwiększył znaczenie procesu przygotowań i łagodzenia skutków oraz skoncentrował działania pracowników agencji na obsłudze ludności. Zakończenie okresu „Zimnej Wojny" pozwoliło dyrektorowi Witt na realokację ograniczonych zasobów FEMA z obrony cywilnej na pomoc, odbudowę zniszczeń i łagodzenie skutków klęsk naturalnych.

W 2001 r. prezydent George W. Bush wyznaczył nowego dyrektora FEMA – Joe Allbaugh. W okresie kilku miesięcy - w wyniku ataków terrorystycznych z 11 września – działalność agencji skoncentrowała się na przygotowaniach społeczeństwa na wypadek dalszych ataków i bezpieczeństwa wewnętrznego kraju (Homeland Security)[78]. Podkreśla się, że skuteczność działania agencji została zweryfikowana sytuacją kryzysową z 11 września 2001 r., która nie miała swojego precedensu w przeszłości. Agencja koordynowała swoją działalność z nowoutworzonym Biurem Bezpieczeństwa Krajowego (Office of Homeland Security). Wchodzące w skład FEMA Biuro Przygotowań Narodowych (Office of National Preparedness) zostało zobligowane do zapewnienia właściwego wyszkolenia i wyposażenia struktur szybkiego reagowania (first responders) na wypadek użycia przez terrorystów broni masowego rażenia[79].

W celu udzielenia pomocy lokalnym społecznościom w przygotowaniach do przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym wyasygnowano dodatkowo znaczne środki finansowe. Na bazie tych środków FEMA aktywnie ukierunkowała swoją wielostronną pod względem zagrożeń działalność kryzysową, głównie na kwestie dotyczące bezpieczeństwa krajowego (Homeland Security).

FEMA jest samodzielną agencją federalną zatrudniającą ponad 2 600 osób. Ponadto FEMA posiada ok. 4000 personelu pomocniczego (wzmocnienie), przygotowanego do szybkiego reagowania na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej. FEMA współpracuje z partnerami innych organizacji, które stanowią część narodowego systemu reagowania

---

[77] Informacja otrzymana od attache ambasady USA w Warszawie, p. R. Czarnieckiego w dn. 03.02.2003 r.
[78] Informacja US DoD uzyskana od oficera łącznikowego ambasady USA w Warszawie w dn. 03.02.2003 r.
[79] Tamże.

kryzysowego. Dotyczy to stanowych i lokalnych agencji reagowania kryzysowego, 27 różnorodnych agencji szczebla federalnego oraz Amerykańskiego Czerwonego Krzyża. Główna siedziba FEMA znajduje się w Waszyngtonie. FEMA posiada również ośrodek szkolenia w m. Emmitsburg (stan Maryland) oraz ośrodek wspomagania kryzysowego (the Mount Weather Emergency Assistance Center). Należy podkreślić szeroki zakres działania tej instytucji, który obejmuje m.in.:

- doradzanie w zakresie tworzenia regulacji prawnych i reagowania w sytuacji powodziowej;
- uświadamianie społeczeństwa w zakresie zasad postępowania w sytuacjach kryzysowych;
- koordynowanie działań w obszarze reagowania na szczeblu federalnym;
- szkolenie specjalistyczne personelu;
- wspieranie krajowej służby pożarniczej;
-udzielanie pomocy stanom, społecznościom, podmiotom gospodarczym i indywidualnym osobom w sytuacjach klęsk żywiołowych;
- pomoc w wyposażaniu stanowych i lokalnych struktur w odpowiedni sprzęt.

Terytorium Stanów Zjednoczonych zostało podzielone na dziesięć regionów, w których FEMA posiada Biura Regionalne w następujących miastach: Region I (Boston), Region II (Nowy Jork), Region III (Waszyngton), Region IV (Atlanta), Region V (Chicago), Region VI (Denton), Region VII (Kansas), Region VIII (Denver), Region IX (San Francisco), Region X (Seattle). Ponadto FEMA posiada dwa biura terytorialne. Każdy region obejmuje kilka stanów. Personel biura regionalnego współpracuje bezpośrednio z przedstawicielami biur stanowych, głównie w zakresie planowania działań na wypadek klęsk żywiołowych, rozwijania programów łagodzenia skutków takich klęsk oraz spełniania wymogów w zakresie zdolności przezwyciężania klęsk występujących na dużą skalę.

Narodowy System Ostrzegania (The National Warning System), obsługiwany przez FEMA, w ostatnich latach nie był rozwijany. System ten został stworzony w celu zapewnienia szybkiej łączności i możliwości ostrzegania pomiędzy federalnymi, stanowymi i lokalnymi agencjami reagowania kryzysowego. Ocenia się, że Kongres powinien przydzielić środki na szybką modernizację i rozbudowę tego systemu.

Plany reagowania w sytuacjach kryzysowych

Obecnie można wyróżnić cztery zasadnicze plany reagowania kryzysowego na szczeblu federalnym:

- **the Federal Responce Plan,**
- **the National Contingency Plan,**
- **the U.S. Government Interagency Domestic Terrorism Concept,**
- **the Federal Radiological Emergency Responce Plan.**

Federalny Plan Reagowania (The Federal Response Plan)

Federalny Plan Reagowania (FRP) zawiera mechanizmy służące do skoordynowanego wykorzystania federalnych zasobów i pomocy w celu wzmocnienia wysiłków władz stanowych i lokalnych w zakresie przezwyciężenia sytuacji kryzysowej/klęsk żywiołowych, których skala wykracza poza możliwości stanowe/lokalne. FRP został podpisany w kwietniu 1997 r. przez 27 federalnych agencji i departamentów. Dokument ten:

- ułatwia wprowadzenie w życie Ustawy o Udzielaniu Pomocy w Sytuacjach Kryzysowych i Klęskach Żywiołowych Roberta T. Stafford The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amanded 42 U.S.C. 5121, et seq.),
- wspiera statutowe władze pojedynczych agencji;
- uzupełnia inne szczegółowe federalne plany reagowania w sytuacjach kryzysowych odnoszących się do określonych rodzajów klęsk.

FRP zostaje wprowadzany w życie:

- w razie możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej wymagającej pomocy federalnej;
- w rezultacie ogłoszenia przez prezydenta stanu klęski lub stanu wyjątkowego, w odpowiedzi na zaistniałą sytuacje kryzysową wymagającą pomocy federalnej.

W ramach FRP istnieje możliwość wykorzystania następujących sił i środków dostępnych na szczeblu federalnym:

- wyspecjalizowanych zespołów – przygotowanych do oceny skali szkód, ustanowienia łączności specjalnej, pomocy medycznej, ratownictwa, odbudowy sieci energetycznych oraz pomocy społecznej,
- dostawy wyposażenia i odpowiedniego sprzętu – kuchnie polowe, jednostki uzdatniania wody, przenośne toalety i prysznice, namioty;
- wykorzystanie obiektów i elementów infrastruktury – Polowe Biuro Kryzysowe (Disaster Field Office), centrum mobilizacyjne, Ośrodki Usuwania Skutków Klęsk (Disaster Recovery Centers).

FRP zakłada udzielenie następujących rodzajów pomocy:

a) w ramach natychmiastowej pomocy:
   - dostawy: wody, żywności agregatów prądotwórczych itp.,
   - działania/usługi kryzysowe: odgruzowanie, otwarcie kryzysowych dróg transportu, masowe zapewnienie schronienia, wyżywienia;
b) w ramach przyspieszenia procesu przywracania stabilizacji i zapobiegania ewentualnym skutkom dalszych klęsk:
   - udzielenie pożyczek i bezzwrotnej pomocy finansowej – umożliwiających naprawę i odbudowę uszkodzonych domów i innych obiektów prywatnych;

- pomoc finansową – na naprawę bądź wymianę nawierzchni dróg, odbudowę budynków użyteczności publicznej
- pomoc techniczną – identyfikowanie i wprowadzanie w życie możliwości łagodzenia skutków przyszłych sytuacji kryzysowych;
- inne – usługi prawnicze, redukcje podatkowe, organizowanie zatrudnienia, doradztwo na wypadek sytuacji kryzysowych.

W dniu 07.02.1999 r. przyjęta została poprawka do Federalnego Planu Reagowania (Federal Response Plan) w formie załącznika dot. reagowania w sytuacji wystąpienia incydentu terrorystycznego[80].

Narodowy Plan Reagowania w Sytuacjach Kryzysowych

The National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan popularnie zwany Narodowym Planem Reagowania w Sytuacjach Kryzysowych (the National Contingency Plan lub NPC) jest planem reagowania rządu federalnego w sytuacji wystąpienia wycieku ropy naftowej lub przedostania się do środowiska niebezpiecznych substancji. NPC odzwierciedla narodowe wysiłki mające na celu: udoskonalenie narodowych możliwości reagowania kryzysowego oraz ogólnej koordynacji w obrębie planów reagowania kryzysowego oraz szeregu instytucji realizujacych te plany.

Pierwszy plan NPC został opracowany w 1968 r. w rezultacie masowego wycieku ropy naftowej z tankowca Torrey Canyon, który wydarzył się rok wcześniej u wybrzeży Anglii. W celu uniknięcia problemów, w obliczu których stanęły brytyjskie władze, przedstawiciele USA przygotowali własne skoordynowane podejście do tego typu problemu. Opracowany plan zawierał pierwszy kompleksowy system dokumentowania takich sytuacji, określania stopnia/skali skażenia, sposobu jego likwidacji oraz ustanowienia: centrum kryzysowego, narodowego zespołu reagowania oraz odpowiednich zespołów regionalnych. W późniejszym okresie Kongres kilkakrotnie rozszerzał zakres NCP (Clean Water Act, 1972 r., Superfund legislation, 1980 r.). Ostatnia rewizja NPC miała miejsce w 1994 r. i dotyczyła postanowień zawartych w ustawie o skażeniu ropą naftową (Oil Pollution Act, 1990 r.).

3.1.4.2. Po 11 września 2001 r.

W rezultacie ataków terrorystycznych z 11 września 2001r. oraz w świetle groźby wystąpienia dalszych ataków prezydent G. W. Bush podjął działania mające na celu zapewnienie lepszej synchronizacji działań różnorodnych instytucji związanych bezpośrednio z terroryzmem (zapobieganiem, zwalczaniem, skutkami ataków itp.).

Biuro Bezpieczeństwa Krajowego

W październiku 2001 r., w ramach rozpoczętej reorganizacji struktur centralnych, prezydent G.W. Bush utworzył stanowisko „Asystenta Prezydenta ds. Bezpieczeństwa Krajowego", na które wyznaczył gubernatora Toma Ridge. Jednocześnie, T. Ridge stanął na czele Biura Bezpieczeństwa Krajowego (Office of Homeland Security-OHS). Głównym zadaniem tego Biura jest koordynowanie wprowadzanej w życie kompleksowej strategii narodowej mającej na celu obronę USA przed zagrożeniami i atakami terrorystycznymi[81].

Biuro koordynuje działania struktur wykonawczych dotyczące: wykrywania, procesu przygotowań, zapobiegania, reagowania i ochrony przed atakami terrorystycznymi oraz odbudowy zniszczeń spowodowanych tymi atakami, w obrębie terytorium Stanów Zjednoczonych:

Strategia Narodowa - OHS przy współpracy z agencjami i departamentami wykonawczymi, stanowymi i lokalnymi władzami oraz prywatnymi instytucjami ma zapewnić dostosowanie strategii narodowej do działań tych struktur wykonawczych (wykrywanie, proces przygotowań, zapobieganie itp.) prowadzonych w obrębie terytorium Stanów Zjednoczonych oraz dokonywać okresowych przeglądów tej strategii i w razie konieczności koordynować rewizję jej założeń:

Wykrywanie – OHS określa priorytety i koordynuje działania związane ze zdobywaniem i analizowaniem informacji w obrębie Stanów Zjednoczonych dotyczących zagrożeń terrorystycznych wobec USA oraz działalności prowadzonej na terytorium tego kraju przez ugrupowania terrorystyczne. OHS w koordynacji z asystentem prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego definiuje również priorytety dotyczące zdobywania informacji poza USA nt. zagrożeń terrorystycznych wobec terytorium kraju;

a) **proces przygotowań** – OHS koordynuje narodowe działania mające na celu przygotowanie społeczeństwa i złagodzenie skutków ewentualnych ataków terrorystycznych przeprowadzonych na terytorium Stanów Zjednoczonych;
b) **prewencja** – OHS koordynuje wysiłki mające na celu zapobieżenie atakom terrorystycznym na terytorium Stanów Zjednoczonych;
c) **ochrona** – OHS koordynuje działania mające na celu ochronę Stanów Zjednoczonych i kluczowych elementów infrastruktury państwa przed konsekwencjami ataków terrorystycznych;

---

[80] Informacja US DoD uzyskana od oficera łącznikowego ambasady USA w Warszawie w dn. 03.02.2003 r.
[81] Informacja US DoD uzyskana od oficera łącznikowego ambasady USA w Warszawie w dn. 05.02.2003 r.

d) **pomoc i odbudowa zniszczeń (usuwanie skutków)** – OHS koordynuje również działania mające na celu zapewnienie pomocy i odbudowę zniszczeń (usuwanie strat) powstałych w wyniku ataku terrorystycznego:

e) **reagowanie** – asystent prezydenta ds. bezpieczeństwa krajowego jest indywidualnie odpowiedzialny za koordynowanie wysiłków reagowania wewnętrznego wszystkich departamentów i agencji, w przypadku groźby lub dokonania ataku terrorystycznego na terytorium USA i jest głównym punktem kontaktowym prezydenta w aspekcie koordynowania tych działań. Współpracuje przy tym z asystentem prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego;

W realizowaniu powyższych funkcji OHS ma współpracować z federalnymi, stanowymi i lokalnymi władzami oraz sektorem prywatnym.

Ciągłość pracy rządu – asystent prezydenta ds. bezpieczeństwa krajowego w koordynacji z asystentem ds. bezpieczeństwa narodowego dokonuje przeglądu planów i przygotowań mających na celu zapewnienie ciągłości funkcjonowania rządu federalnego w sytuacji wystąpienia ataku terrorystycznego, który zagraża bezpieczeństwu tego rządu.

Opinia publiczna – OHS jest odpowiedzialne za koordynację i rozwijanie programów edukacyjnych dla społeczeństwa, dotyczących natury zagrożeń terrorystycznych i podejmowanych odpowiednich środków bezpieczeństwa oraz zasad reagowania.

Administracja – OHS jest kierowane przez asystenta prezydenta ds. bezpieczeństwa krajowego. Na wniosek tego asystenta, który podlega zatwierdzeniu przez szefa sztabu prezydenta, sekretarze/dyrektorzy departamentów i agencji pionu wykonawczego są upoważnieni do oddelegowywania do OHS personelu podległych im departamentów/agencji.

Rada Bezpieczeństwa Krajowego

W dniu 29 października 2001 r. prezydent G. W. Bush podpisał rozporządzenie (Homeland Security Presidential Directive-1) dotyczące ustanowienia Rady Bezpieczeństwa Krajowego (**Homeland Security Council – HSC**). HSC jest organem doradczym i pomocniczym dla prezydenta w odniesieniu do wszelkich aspektów bezpieczeństwa krajowego.

Rada służy jako mechanizm zapewniający:

- koordynację działań związanych z bezpieczeństwem krajowym, prowadzonych przez wykonawcze departamenty i agencje oraz
- skuteczny rozwój i realizację polityki w odniesieniu do bezpieczeństwa krajowego.

W skład Rady wchodzą:

- prezydent, wiceprezydent, sekretarz skarbu, sekretarz obrony, prokurator generalny, sekretarz służby zdrowia (the Secretary of Health and Human Services), sekretarz prezydenta ds.

Bezpieczeństwa krajowego oraz podobni przedstawiciele pionu wykonawczego, których prezydent może okresowo wyznaczać;

- szef sztabu prezydenta (The Chief of Staff), szef sztabu wiceprezydenta (the Chief of Staff to the Vice President), asystent prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego (the Assistant to the President for National Security Affairs), radca prezydenta (the Counsel to the President), oraz dyrektor Biura Zarządzania i Budżetu (the Director of the Office of Management and Budget), są również zapraszani do udziału w posiedzeniach Rady;
- sekretarz stanu (The Secretary of State), sekretarz rolnictwa (the Secretary of Agriculture), sekretarz ds. wewnętrznych (the Secretary of the Interior), sekretarz energetyki (the Secretary of Energy), sekretarz pracy (the Secretary of Labor), sekretarz Handlu (the Secretary of Veterans Affairs), administrator Agencji ds. Ochrony Środowiska (the Administrator of the Environ mental Protection Agency), asystent prezydenta ds. polityki gospodarczej (the Assistant to the President for Economic Policy) oraz asystent prezydenta ds. polityki wewnętrznej (the Assistant to the President for Domestic Policy), powinni być zapraszani na posiedzenia Rady, których tematyka odpowiada ich obszarom odpowiedzialności[82];
- podobnie, stosownie do potrzeb, do udziału w posiedzeniach Rady mogą być również zapraszani inni wysocy rangą przedstawiciele departamentów i agencji wykonawczych.

Rada realizuje zalecenia prezydenta. W razie nieobecności prezydenta na spotkaniu Rady, przewodniczy jej wiceprezydent. Doradca prezydenta ds. bezpieczeństwa krajowego, zgodnie z zaleceniem prezydenta, jest odpowiedzialny za przygotowanie programu spotkania Rady, niezbędnych dokumentów oraz rejestrowania działań podejmowanych przez Radę, a także decyzji podejmowanych przez prezydenta.

Utworzenie Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego

Wydarzenia z 11 września 2001 r. uzmysłowiły przedstawicielom administracji G. Busha konieczność stworzenia nowej struktury organizacyjnej rządu, która byłaby w stanie sprostać nowym wyzwaniom i zagrożeniom. Nie istniała żadna agencja rządowa, której głównym zadaniem byłoby bezpieczeństwo krajowe (homeland security). Właściwie odpowiedzialność za bezpieczeństwo krajowe była rozproszona pośród ponad 100 różnych organizacji w sytuacji, gdy Stany Zjednoczone potrzebowały jednej zunifikowanej struktury bezpieczeństwa krajowego, która polepszyłaby ochronę przed obecnymi zagrożeniami i była dostatecznie elastyczna, aby sprostać nieznanym zagrożeniom w przyszłości. Pierwszą decyzją prezydenta G. Busha na drodze do stworzenia nowego departamentu było: ustanowienie w Białym Domu ww. Biura ds. Bezpieczeństwa Krajowego oraz Rady Bezpieczeństwa Krajowego, w celu zapewnienia

właściwej koordynacji i skuteczności działań federalnych w obszarze reagowania i ochrony, oraz stanowiska doradcy ds.. bezpieczeństwa krajowego (Tom Ridge). Jednym z głównych zadań T. Ridge było zbadanie struktury organizacyjnej rządu jako całości, w celu określenia czy pozwala ona na zapobieżenie obecnym zagrożeniom oraz jednoczesnym przewidywaniu nieznanych zagrożeń w przyszłości. W rezultacie tych studiów pogłębionych doświadczeniami z 11 września i prowadzonej wojny z terroryzmem, prezydent doszedł do wniosku, że społeczeństwo potrzebuje bardziej zunifikowanej struktury bezpieczeństwa krajowego.

Zgodnie z planami prezydenta G. W. Busha w listopadzie 2002 r. został utworzony nowy Departament Bezpieczeństwa Krajowego (**Department of Homeland Security – DHS;** patrz załącznik 16), który zjednoczył 22 agencje i departamenty rządowe w ramach jednej instytucji. Celem DHS jest zapewnienie lepszej koordynacji działania i ukierunkowanie tych instytucji na prowadzenie „wojny z terroryzmem". W skład DHS nie weszło CIA i FBI.

Do ogólnych zadań Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego należy:

- zapobieganie atakom terrorystycznym na terytorium Stanów Zjednoczonych;
- zmniejszanie podatności USA na te ataki;
- minimalizowanie szkód i odbudowa zniszczeń powstałych w wyniku tych ataków[83].

Planowana reorganizacja była oczekiwana od dawna (przed atakami z 11 września 2001 r.) w aspekcie powołania jednego przywódcy (sekretarz DHS) oraz jednej instytucji (DHS) odpowiedzialnej za skuteczność podejmowanych działań w tym zakresie.

Rezultatem utworzenia nowego departamentu, w praktyce ma zapewnić wzrost bezpieczeństwa USA, spowodować skupienie w jednej instytucji zadań i odpowiedzialności za:

- ochronę granic, sektora transportu, portów morskich i lotniczych oraz infrastruktury o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa;
- prowadzenie analiz wywiadowczych informacji dotyczących bezpieczeństwa krajowego, pochodzących z różnorodnych źródeł, oraz prognozowanie rozwoju sytuacji;
- koordynowanie systemu łączności z władzami stanowymi i lokalnymi, prywatnym sektorem przemysłu oraz amerykańskim społeczeństwem w zakresie zagrożeń oraz przygotowań do ich przezwyciężenia;
- koordynowania działań związanych z ochroną ludności przed atakami bioterrorystycznymi i z użyciem innych rodzajów BMR;
- wspieranie procesu szkolenia i wyposażania „pierwszorzutowych" struktur reagowania kryzysowego (first responders);

---

[82] Informacja US DoD uzyskana od oficera łącznikowego ambasady USA w Warszawie w dn. 03.02.2003 r.
[83] Informacja US DoD uzyskana od oficera łącznikowego ambasady USA w Warszawie w dn. 20.12.2002 r.

- reagowanie na szczeblu federalnym w sytuacjach kryzysowych.

Należy podkreślić, że głównym zadaniem nowego departamentu jest ochrona terytorium Stanów Zjednoczonych.

Departament Bezpieczeństwa Krajowego ma przejrzystą i optymalną strukturę organizacyjną, której trzon stanowią cztery oddziały:

- Oddział Bezpieczeństwa Transportu i Granic (Border and Transportation Security),
- Oddział Przygotowań i Reagowania Kryzysowego w Sytuacjach Kryzysowych (Emergency Preparedness and Response);
- Oddział Przeciwdziałania Zagrożeniom Chemicznym, Biologicznym, Radiologicznym i Jądrowym (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Countermeasures),
- Oddział Analiz Informacyjnych i Ochrony Infrastruktury (Information Analysis and Infrastructure Protection).

DHS powstał w dużym stopniu na bazie agencji FEMA, jako kluczowego komponentu tej nowej instytucji. Będzie on kontynuował działania FEMA mające na celu redukcję strat ludzkich i szkód materialnych oraz ochronę narodowych instytucji przed wszelkimi rodzajami klęsk, poprzez realizację kompleksowego, opartego na możliwości wystąpienia różnorodnych sytuacji, programie reagowania kryzysowego. Program ten obejmuje:

1. działania przygotowawcze/prewencyjne (preparedness);
2. osłabienie/złagodzenie potencjalnych skutków (mitigation);
3. reagowanie kryzysowe oraz usuwanie strat i odbudowę zniszczeń (recovery).

DHS przejął władzę nad federalnymi programami dofinansowania stanowych „pierwszorzutowych" struktur reagowania kryzysowego (strażacy, policja, i personel medyczny), których realizacja do listopada 2002 r. leżała w gestii różnorodnych biur Departamentu Sprawiedliwości (Department of Justice), Departamentu Służby Zdrowia (Department of Health and Human Services) oraz agencji FEMA. Ponadto DHS ma rozwijać i obsługiwać narodowy system szkolenia i ocen z zakresie określania kryteriów, standardów, ocen i przyznawania nagród w procesie szkolenia: na szczeblu federalnym, stanowym i lokalnym.

Konsekwencje ataków terrorystycznych mogą być różnorodne (straty w ludziach, zniszczeniu majątku trwałego, zachwianie rynków: finansowego i handlowego itp.). DHS będzie koordynował wysiłki na szczeblu federalnym mające na celu odbudowę szkód powstałych w wyniku ataków terrorystycznych i klęsk żywiołowych. DHS zachowuje procedury obowiązujące w agencji FEMA dotyczące odbudowy zniszczeń wywołanych klęskami naturalnymi i atakami terrorystycznymi.

Reagowanie w sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowej

DHS będzie współpracował z organizacjami bezpieczeństwa publicznego szczebla federalnego, stanowego i lokalnego w celu stworzenia kompleksowego narodowego systemu reagowania kryzysowego na wypadek wystąpienia ataków terrorystycznych[84] lub klęsk naturalnych.

DHS ma skonsolidować istniejące na szczeblu federalnym rządowe plany reagowania kryzysowego, w tym głównie:

- the Federal Response Plan
- the National Contingency Plan
- the U.S. government Interagency Domestic Terrorism Concept
- the Federal Radiological Emergency Response Plan

w jeden plan – uwzględniający możliwość wystąpienia wszystkich rodzajów sytuacji kryzysowych (all-hazard plan).

Interoperacyjność w dziedzinie łączności (Interoperable Communications)

W sytuacji wystąpienia ataku terrorystycznego na dużą skalę, działania podjęte w ramach reagowania kryzysowego byłyby prowadzone przez setki urzędów w obrębie samego rządu jak i terytorium całego kraju. Posiadanie i wykorzystywanie sprzętu i systemów, które pozwalają na wzajemne komunikowanie się w sytuacji kryzysowej ma kluczowe znaczenie dla personelu realizującego te działania. W ramach obecnie istniejącego systemu „społeczność" reagowania kryzysowego nie została jeszcze wyposażona w urządzenia techniczne niezbędne do realizacji powyższych zadań. Rozwiązanie tego problemu jest jednym z priorytetów Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego.

Po wydarzeniach 11 września 2001 r. pojęcie „sytuacje kryzysowe" dotyczy głównie ataków terrorystycznych oraz klęsk żywiołowych. Jednocześnie praktycznie wymazane zostały aspekty obrony cywilnej charakterystyczne dla okresu „zimnej wojny".

Po okresie kilkudziesięciu lat ewolucji i centralizacji systemu reagowania kryzysowego, została ona zakończona utworzeniem Oddziału Przygotowań i Reagowania Kryzysowego (Emergency Preparednes and Response), będącego jednym z czterech zasadniczych elementów struktury organizacyjnej Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego (DHS).

W rezultacie utworzenia nowego Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego skonsolidowane zostały istniejące na szczeblu federalnym rządowe plany reagowania kryzysowego w jeden plan – uwzględniający możliwość wystąpienia wszystkich rodzajów

[84]Informacja US DoD uzyskana od oficera łącznikowego ambasady USA w Warszawie w dn. 03.02.2003 r.

sytuacji kryzysowych (all-hazard plan). Przewidywana jest modernizacja systemu łączności specjalnej w obrębie „społeczności" zajmującej się reagowaniem kryzysowym.

Istnieją obawy, że wchłonięcie przez DHS różnorodnych biur, agencji i departamentów nie wpłynie na usunięcie występujących tam dotychczas niedociągnięć i braków. Przykładem może być Urząd Imigracyjny (the Immigration and Naturalization Service), który m.in. wydał wizy dwom terrorystom biorącym udział w samobójczych atakach z 11 września 2001 r. Strategicznym celem prezydenta G. W. Busha w tej materii jest udoskonalenie funkcjonowania komponentów DHS (istniejących podsystemów) i stworzenie jednolitego systemu.

W strukturach nowego departamentu, który dysponuje budżetem w wysokości 40 mld USD, zatrudnionych jest 200 tys. urzędników federalnych. Krytycy zwracają uwagę na fakt, że nadmierna centralizacja i towarzyszący jej rozwój biurokracji może stworzyć znacznie większe potrzeby finansowe niezbędne do funkcjonowania nowego Departamentu. Przykładem jest stworzenie w latach 1970-tych przez prezydenta J. Cartera Departamentu Edukacji – w rezultacie skonsolidowania dużej liczby samodzielnych agencji edukacyjnych. Posunięcie to miało przynieść oszczędności finansowe i usprawnić funkcjonowanie systemu edukacji. W praktyce Departament Edukacji pochłonął dziesiątki dodatkowych miliardów USD oraz nastąpiło obniżenie poziomu nauczania w szkołach publicznych.

Wiele kontrowersji wzbudza planowane przejęcie przez DIIS instytucji, które bardzo dobrze funkcjonują w obecnych warunkach. Jako przykład wymienia się agencję FEMA. Wątpliwości dotyczą wielowarstwowego sposobu kierowania tego typu organizacjami poprzez szereg poziomów biurokracji nowego Departamentu. Ocenia się, że bardziej efektywne jest bezpośrednie kierowanie – przez dyrektorów – znających lepiej problemy stojące przed tymi instytucjami.

Przewiduje się jednocześnie, że oceniana jako największa w okresie 25 lat reorganizacja, pozwoli na częściowe wyeliminowanie występujących anachronizmów strukturalnych. Przykładem jest Secret Service, który został komponentem DHS, a dotychczas wchodził w skład struktury organizacyjnej Departamentu Skarbu, odpowiedzialnego za system podatkowy i zadłużenie rządowe. Miał on niewiele wspólnego z zadaniami realizowanymi przez te służby[85].

[85] Informacja US DoD uzyskana od oficera łącznikowego ambasady USA w Warszawie w dn. 03.02.2003 r.

3.2. SYSTEM REAGOWANIA KRYZYSOWEGO NATO

W NATO, zarządzanie we wszelkiego rodzajach sytuacjach kryzysowych jest traktowane jako zadanie polityczne. Polityczno - dyplomatyczne mechanizmy i środki reagowania pozostają na pierwszym miejscu w tzw. wysiłkach pozamilitarnych NATO na drodze do szczęśliwego rozwiązania sytuacji kryzysowej. Niemniej jednak w NATO - co należy podkreślić - tzw. wojskowa opcja ciągle pozostaje jedyną, która posiada największe możliwości dysponowania narzędziami decyzyjnymi, co jest równocześnie traktowane jako wyraz podkreślający wspólnotę politycznych celów w NATO. Oczywiście kolektywny charakter podejmowania decyzji w NATO opiera się na zasadzie osiągnięcia consensusu wypracowanego przez wszystkich jego członków. Mechanizm ten komplikuje czas wypracowania decyzji oraz podwójnie podkreśla konieczność posiadania odpowiednich procedur konsultacji polityczno - wojskowych. Jednocześnie zaznacza się znaczenie posiadania silnego systemu dowodzenia i kontroli wraz z jego zabezpieczeniem jak i siłami i środkami wzmocnienia procedur planowania jako głównego narzędzia dla kolektywnego i na czas wypracowującego decyzje w trakcie zamachu terrorystycznego lub innego kryzysu[86].

W celu bliższego zrozumienia tej problematyki należy przyjrzeć się trochę szerzej obowiązkom Wojskowego Komitetu NATO i innym strukturom, które w okresie pokoju, kryzysu i wojny spełniają funkcję wspierającą jego pracę.

Komitet Wojskowy (Military Comittee - MC) - jest jednym z czterech głównych komitetów wspierających Radę Północnoatlantycką (North Atlantic Council - NAC) w skrócie zwaną „Radą" oraz Komitet Planowania Obrony (Defence Planning Comittee - DPC). Komitet Wojskowy jest najwyższą wojskową władzą Sojuszu i jako taki stanowi pewne źródło doradztwa wojskowego Sekretarza Generalnego oraz NAC i DPC. W skład MC wchodzą szefowie obrony każdego z członków. Szefowie obrony (w przypadku Polski odpowiada temu Szef Sztabu Generalnego) każdorazowo spotykają się w ustalonym trybie trzy razy w ciągu roku oraz częściej, gdy jest taka potrzeba. Niemniej jednak aby zapewnić ciągłość wojskowej obecności każdego z członków, Szef Obrony (Chief of Defence - CHOD) wyznacza swojego przedstawiciela (Military Representative - MILREP) do pracy w Komitecie Wojskowym[87].

Komitet Wojskowy na swoich stałych sesjach odbywa spotkania w Kwaterze Głównej w Brukseli raz w tygodniu. Jego członkowie urzędują w swoich biurach w kompleksie budynków KG NATO, które dla ułatwienia są umieszczone w pobliżu biur Przewodniczącego Komitetu Wojskowego oraz Międzynarodowego Sztabu Wojskowego.

---

[86] Informacja US DoD uzyskana od oficera łącznikowego ambasady USA w Warszawie w dn. 03.02.2003 r.
[87] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.

Przewodniczący Komitetu Wojskowego przewodniczy zarówno na sesjach szefów obrony jak i na stałych posiedzeniach wybierany jest on na to stanowisko przez szefów obrony na ich posiedzeniu na okres trzech lat. W tym czasie, codziennie sprawuje on kierowniczą funkcję związaną z zadaniami Komitetu Wojskowego oraz w jego imieniu występuje na posiedzeniach Rady Północnoatlantyckiej w charakterze tzw. oficjalnego rzecznika Komitetu. W pracach przewodniczącego, dodatkowo asystuje mu jego zastępca oraz dyrektor Międzynarodowego Sztabu Wojskowego. W kierowaniu sprawami organizacyjnymi ogólne prerogatywy posiada Wyższe Dowództwo NATO (Major NATO Commanders - MNCs)[88]. Na przykład w przypadku IFOR rolę te spełnia Naczelne Dowództwo Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie (Supreme Allied Commander Europe - SACEUR) - natomiast Komitet Wojskowy odpowiada za określanie dyrektyw do działalności SACUER oraz za udzielanie doradztwa Radzie Północnoatlantyckiej w aspekcie spraw związanych z polityką wojskową oraz ogólną strategią. W okresie pokoju, Komitet Wojskowy koncentruje się na polityce koordynowania pomiędzy aliantami prac obronnych oraz dostarcza wytycznych i dyrektyw dla MNCs głównie w sprawach dotyczących długookresowego działania.

W okresie napięcia i kryzysu do obowiązków Komitetu Wojskowego należy doradzanie NAC i DPC w sprawach dotyczących sytuacji militarnych.

W sytuacjach skomplikowanych doradztwo to najczęściej obejmuje:

- przygotowania do użycia sił zbrojnych;
- wdrażanie środków systemu bezpieczeństwa NATO będących lub nie w tzw. „katalogu zastosowań wojskowych";
- wdrażanie planów;
- w sytuacjach ekstremalnych, przygotowanie do możliwości użycia broni jądrowej.

W trakcie rozwijania się kryzysu odczuwana jest potrzeba dotycząca wdrażania całości lub części planów, jak również środków lub komponentów, które pochodzą z wielu źródeł. Zadaniem Komitetu Wojskowego jest ocena tych potrzeb i wymagań w celu określenia:

- czy są one właściwe z wojskowego punktu widzenia;
- czy i jakie będą konsekwencje nie wdrożenia ich;
- czy określone są alternatywne rozwiązania i czy uzyskały one wsparcie wszystkich Szefów Obrony przed zaprezentowaniem ich do zatwierdzenia w Radzie Północnoatlantyckiej.

W okresie napięcia i kryzysu zmierzającego do wrogich aktów, dodatkowym obowiązkiem jest:

---

[88] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.

- wypracowanie strategicznych dyrektyw dla MNCs, przeznaczonych do wytycznych Rady Północnoatlantyckiej;
- udzielanie porad Radzie Północnoatlantyckiej w aspekcie wykorzystania środków militarnych, jeśli czas będzie tego wymagał[89].

Międzynarodowy Sztab Wojskowy (The International Military Staff - IMS)

Międzynarodowy Sztab Wojskowy jest sztabem wspierającym Komitet Wojskowy. Kieruje nim dyrektor, wybrany spośród Komitetu Wojskowego, w randze generała, który jest mianowany przez kraje członkowskie. Może nim być przedstawiciel każdego z państw, oprócz tego którego przedstawicielem jest przewodniczący Komitetu Wojskowego. Dyrektor wspomagany jest przez sześciu asystentów dyrektora w randze generałów oraz sekretarza Międzynarodowego Sztabu Wojskowego[90].

IMS gromadzi niezliczoną ilość odpowiedniej informacji ze źródeł wywiadu wojskowego, dowództw NATO oraz stolic państw oraz przedstawia je Komitetowi Wojskowemu i Radzie w zwięzłej postaci i w sposób umożliwiający ich wykorzystanie. IMS przygotowuje plany, inicjuje studiowanie problematyki oraz proponuje zastosowanie odpowiedniej polityki militarnej przez NATO lub przez Komitet Wojskowy poprzez wykorzystanie wariantów narodowych lub władz NATO, dowództw lub agencji. IMS także dokonuje przeglądu różnych rekomendacji w aspekcie zastosowania środków wojskowych przez Komitet Wojskowy. W następnej kolejności rekomendacje Komitetu Wojskowego są przedstawiane Radzie. Zadaniem IMS jest także sprawdzanie czy polityka i decyzje Komitetu Wojskowego są w praktyce realizowane.

IMS ma obowiązek przekazywania decyzji Rady do MNCs oraz także musi się upewnić, że dyrektywy i wytyczne Komitetu wojskowego również zostały przekazane do MNCs. Wreszcie ostatnim zadaniem IMS jest przygotowywanie wstępnych ocen militarnych oraz propozycji wytycznych przedstawionych do zatwierdzenia przez Komitet Wojskowy.

Podstawowymi wydziałami organizacyjnymi IMS są:

- Wywiadu[91];
- Planowania i Polityki;
- Operacyjny;
- Logistyki i Zasobów;
- Systemu Łączności i Informacji;

---

[89] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.
[90] Informacja US DoD uzyskana od oficera łącznikowego ambasady USA w Warszawie w dn. 20.12.2002 r.

- Uzbrojenia i Standaryzacji.

Wykonując sprawnie swoje zadania podczas kryzysu, IMS posiada swoją własną komórkę zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Dyrektor IMS (DIMS) będący szefem IMS, sprawuje kontrolę nad strukturą tej komórki.

Obsada personalna na stanowiskach komórki zarządzania w sytuacji kryzysowej opiera się o struktury okresu pokojowego. Podstawą takiego rozwiązania było to, aby cały personel znał swoją rolę i miejsce w zarządzaniu sytuacją kryzysową i wykorzystał zarazem swoje doświadczenie podczas wypełniania codziennych obowiązków. Dodatkowo, oficerowie rezerwy lub podoficerowie z wielu państw mogą zasilić sztab IMS w sytuacji kryzysowej. Każdy z wydziałów, z którego przedstawiciele pracują w komórce zarządzającej sytuacją kryzysową, w konsekwencji również pracuje nad stosownymi sprawami rozpatrywanymi przez Centrum Sytuacyjne NATO (Situation Centre - SITCEN), pracujące w trybie 24 godzin na dobę przez siedem dni w tygodniu.

Pierwszym stopniem w drabinie zarządzania w sytuacji kryzysowej są dwie komórki:

- rozpoznawcza;
- bryfingowo/wojskowa (uaktywnia się w SITCEN, gdy doradca dyrektora Wydziału Operacji przejmie funkcję koordynatora)[92].

Koordynator wojskowy odpowiada w IMS za całokształt koordynacji różnych komórek ds. zarządzania w sytuacji kryzysowej. W zasadzie funkcjonuje on jako szef sztabu struktury przeznaczonej ds. zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Komórka rozpoznawcza jest tworzona na bazie wydzielonych sił z Wydziału Rozpoznawczego, natomiast połączona bryfinngowo/wojskowa komórka wydzielona jest z Wydziału Operacyjnego. Komórka Rozpoznania opracowuje ocenę sytuacji na podstawie otrzymanych raportów wywiadowczych, natomiast komórki z wydziału operacyjnego opracowują położenie wojsk i plan operacji NATO.

Drugim stopniem na szczeblach powyższej drabiny są dodatkowo stworzone następujące grupy:

- grupa ds. opracowywania wojskowej oceny ds. położenia wojsk;
- grupa ds. analiz strategicznych, wydzielona z wydziału polityki i planowania;
- grupa ostrzegawczo - prewencyjna, wydzielona z sekretariatu IMS.

---

[91] *Z zagadnień kontrwywiadu*, Biuletyn ABW, Warszawa 2002 r., nr 51.
[92] Tamże.

Grupa ds. opracowywania wojskowej oceny położenia wojsk, z pomocą drugiej (grupy ds. analiz strategicznych), bazując na informacjach wywiadowczych oraz położeniu sił NATO, przygotowuje codziennie sytuację o *„położeniu stron"*.

Grupa ostrzegawczo - prewencyjna jako wojskowy komponent grupy polityki koordynacyjnej koncentruje się w swoich pracach nad monitorowaniem o położeniu i potrzebach zastosowania mechanizmów zapobiegawczych będących w dyspozycji KG NATO.

Grupa koordynacyjno - wykonawcza odpowiada za przygotowanie programu i tematyki na wszelkiego rodzaju spotkania Komitetu Wojskowego.

Komórki logistyczna, systemu łączności i informacji (Comminucations and Information System - CIS) oraz publicznej informacji są kolejnymi komórkami tworzonymi w SITCEN NATO. Przedstawiciele IMS również uczestniczą w pracy wspomnianych wcześniej komórek. Przedstawiciel wydziału operacyjnego przewodzi tzw. Grupie Operacji Bieżących (Current Operational Group - COG).

Przedstawiciel wydziału do spraw politycznych kieruje pracą tzw. Grupy Rozpoznania Bieżącego (Current Intelligence Group - CIG), a przedstawiciel wydziału rozpoznawczego uczestniczy w jej pracach.

Ponadto, IMS kieruje swoich przedstawicieli wspierając pracę innych komitetów pracujących na rzecz Rady podczas kryzysu. Dotyczy to m.in.:

- Wydziału Polityki i Planowania, wspartego Wydziałem Operacyjnym i Wywiadu, które wspierają Komitet Polityczny;
- Wydziału Zasobów i Logistyki, który wspiera Wysoki Komitet ds. Planowania Obrony Cywilnej w Sytuacji Nadzwyczajnych Zagrożeń (Senior Civil Emergency Planning Committee - SCEPC);
- Wydziału Operacyjnego, który wspiera Komitet ds. Stanów Gotowości (Alerts Committee).

Obowiązkiem ww. przedstawicieli IMS jest udzielanie pełnych informacji potrzebnych do dyskusji prowadzonych w Komitecie Wojskowym oraz dostarczanie szczegółowych danych w aspekcie sytuacji wojskowej w obszarze objętym kryzysem.

Wcześniej wymieniona struktura organizacyjna zajmująca się zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych, początkowo stworzona została na potrzeby kryzysów mających charakter zagrażający bezpieczeństwu NATO, a więc takich, które mogły przybrać charakter napaści zbrojnej na terytorium państw członkowskich tego paktu.

Kryzysy tego typu nazywa się Kryzysami Artykułu 5 w nawiązaniu do treści zawartej w Artykule 5 Traktatu Północnoatlantyckiego.

Dla przykładu, udział NATO w byłej Jugosławii jest ciągle śledzony przez Wydział Operacyjny (Branże Operacji Bieżących) i Wydział Wywiadu (Branża Wywiadu Bieżącego). Przedstawiciel tych branż regularnie dostarczają raporty o sytuacji, potrzebne na cotygodniowe spotkania Komitetu Wojskowego, Komitetu Politycznego oraz NAC, gdy jest taka potrzeba. W wydziałach tych funkcjonują służby Oficerów Dyżurnych (Duty Officer - DO) pełniących służbę w *postaci pozostawania w gotowości do działania po 30 minutach od wezwania.* Obok tego stworzony jest system oficera łącznikowego przy ONZ w Nowym Jorku. A gdy sytuacja tego wymaga, to NATO-wskie SITCEN, w systemie całodobowej pracy, obsadza swoimi ludźmi Wydział Rozpoznawczy i Operacyjny.W zależności od charakteru kryzysu NATO dysponuje szerokim zestawem wypracowanych narzędzi i sposobów działania.

Podstawowym wymogiem w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych jest wczesne wykrywanie potencjalnego kryzysu poprzez wykorzystanie wszelkich źródeł informacji w celu przekazania sygnałów ostrzegawczych na czas. Czas ostrzegania jest bardzo ważny dla wprowadzenia w życie dostępnych mechanizmów, włącznie ze środkami zapobiegawczymi przed kryzysem w jak najwcześniejszej fazie jego rozwoju. Rozpoznanie odgrywa tutaj życiową rolę w monitorowaniu i analizowaniu sytuacji dotyczących obszarów potencjalnego kryzysu oraz w ostrzeganiu o niebezpiecznym rozwijaniu się sytuacji.

Poprzez ministerstwa obrony i agencje państwowe KG NATO otrzymuje meldunki rozpoznawcze. Ponadto tzw. *Analizy Teatru Działań* są dostarczane przez dwa (w Europie i na Atlantyku) MNCS. Równocześnie w procesie oceny stanu kryzysu wykorzystuje się także jawne informacje (z agencji prasowych, radiowych i TV).

Celem działań rozpoznawczych w zarządzaniu w sytuacji kryzysowej jest wykrycie potencjalnie krytycznych sytuacji. W ramach tego, rolę systemu wczesnego wykrywania miejsc potencjalnego zagrożenia, spełnia tzw. *system wskazywania i ostrzegania.* Wszystkie wypracowane tam informacje są przekazywane do politycznego, ekonomicznego, socjologicznego i wojskowego wykorzystania. System ten wykorzystywany jest głównie przez wydział rozpoznawczy w IMS KG NATO aby monitorować o wydarzeniach i rozwoju w obszarach prawdopodobnego zagrożenia. Podczas kryzysu, polityczno - wojskowe i socjologiczne dane rozpoznawcze przeznaczone dla KG NATO są rozdzielane i gromadzone przez Grupę Rozpoznania Bieżącego. Na ich podstawie w/w Grupa regularnie wytwarza zbiorcze informacje rozpoznawcze przeznaczone do dystrybucji w instytucjach KG NATO i pomiędzy sojusznikami.

System środków zapobiegawczych w NATO

System ten nie jest wyłącznie systemem wojskowym. Obecnie, w państwach NATO, obejmuje on zarówno środki będące w dyspozycji wojska jak i obrony cywilnej kraju. Oznacza to, że system środków zapobiegawczych struktury NATO obejmuje ogólne przygotowanie cywilne i wojskowe dla zabezpieczenia działań militarnych. Jest to najważniejszy instrument cywilno – wojskowy, który jest wykorzystywany, zarówno przez struktury NATO jak i przez stolice państw NATO, w czasie kryzysu. W praktyce obejmuje on szeroki zakres uzgodnionych środków cywilnych i wojskowych zapewniających podjęcie na czas stosownych i skoordynowanych przedsięwzięć. W NATO system ten obejmuje szerokie spektrum zjawisk kryzysowych i jak dotąd, wg. ocen okazał się bardzo dobrze przygotowany także i na potrzeby zabezpieczenia operacji pokojowych.

Katalog Zastosowań Potencjalnych Środków Militarnych -(MRO)

Dokument ten (Military Response Options - MRO's) zawiera zestaw środków, które są wykorzystywane w ramach działań NATO-wskiego systemu zapobiegania kryzysom. Stanowi on połączony zbiór środków wojskowych, politycznych i ekonomicznych. Katalog ten nie stanowi oczywiście systemu, ale jest zbiorem środków możliwych do zastosowania przez władze NATO podczas sytuacji kryzysowej.

Z opcji katalogu korzysta się najczęściej w najniższym stadium rozwoju kryzysu, gdy są sygnały ostrzegawcze, ale nie istnieje jeszcze groźba bezpośredniego zagrożenia. Katalogowe środki możliwych opcji, do zastosowania przez NATO, przed ich wdrożeniem w życie muszą jednak być odpowiednio dostosowane do rozwoju sytuacji. Środki tego katalogu będące w dyspozycji NATO mają charakter natury wojskowej, lecz ostatecznym celem ich zastosowania jest stricte cel polityczny. W większości przypadków chodzi o to, aby w pierwszym etapie kryzysu wykazać zdecydowane ostrzeżenie w kierunku potencjalnego przeciwnika (kreatora kryzysu).

Innym obszarem objętym problematyką zarządzania w sytuacji kryzysowej jest zestaw dokumentów operacyjnego planowania na wypadek kryzysu. Wśród nich możemy wymienić:

- plany ogólne (Generic Plans - GEPS);
- plany wariantowe (Contigency Plans - COPS);
- plany operacyjne (Operational Plans - OPLANS).

Plany ogólne i wariantowe opracowywane są przez MNCs i podległe dowództwa a niejednokrotnie podstawę do opracowywania tych planów stanowią oceny dowództw dotyczące możliwych operacji.

Różnice pomiędzy planami ogólnymi i wariantowymi polegają na stopniu szczegółowości informacji zawartych w dokumentach planowania (np. rozmach działań, skład i rodzaj sił zbrojnych, kierunek działań, zakres ryzyka, obszary działań itp.).

Plany operacyjne są planami dla jednej lub ciągu połączonych operacji, które będą rozwijane równocześnie lub sukcesywnie w oparciu o wcześniej zatwierdzone plany ogólne i wariantowe, które zostały wypracowane dla określonych sytuacji.

Struktura zintegrowanego dowództwa wojskowego

W rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej, również, czynny udział bierze zintegrowane dowództwo wojskowe.

Obszar strategicznej odpowiedzialności NATO podzielony jest pomiędzy dwa (MNCs) Wyższe Dowództwa (Europejskie i Atlantyckie) oraz Grupy Planowania Regionalnego obejmując Kanadę i USA[93]. Podział ten wynika zarówno z przyczyn politycznych jak i geograficznych. Władze tych dowództw szkolą się w możliwych wariantach działania. Wyżsi dowódcy NATO są odpowiedzialni za, wypracowanie planów obrony w podległych obszarach, za nadzór nad warunkami funkcjonowania sił zbrojnych i ich szkolenie. Raporty i opinie na temat podległych im wojsk oraz problemy zabezpieczenia logistycznego przekazują bezpośrednio Komitetowi Wojskowemu NATO.

Podsumowując, MNCs są odpowiedzialne przed Komitetem Wojskowym (MC) za całokształt doradzania i kierowania wszystkimi sprawami wojsk sojuszniczych w obszarze podległym ich dowodzeniu. Również, w zakresie ich odpowiedzialności służbowej, są odpowiedzialni za dostarczanie do MC informacji o charakterze doradczym. Również za wiedzą MC mogą przekazywać „Radzie" swoje uwagi, dotyczące dowodzenia w ramach doradztwa.

Obowiązki MNCs w obszarze zarządzania w sytuacjach kryzysowych obejmują również udzielanie „Radzie" pomocy w zakresie oceny sytuacji z tzw. wojskowego punktu widzenia. A z tym się także wiążą:

- prośby w zakresie wyboru lub nie korzystania z proponowanych wcześniej środków reagowania w ramach systemu zapobiegawczego;
- prośbę o zgodę na wprowadzenie w życie stosownych planów operacyjnych;
- uzgodnienie możliwości i zakresu zasad użycia broni.

MNCs w KG NATO są reprezentowane przez Naczelnego Dowódcę Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie (Supreme Allied Commander Europe -SACEUR) i Naczelnego Dowódcę Połączonych Sił Zbrojnych NATO na Atlantyku (Supreme Allied Commander Atlantic -SACLANT), którzy to mają bezpośredni kontakt z szefami sztabów, ministrami obrony

[93] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.

i szefami rządów sojuszniczych państw. Przedstawiciele ci umożliwiają (zapewniają) przepływ, w wymaganym czasie, informacji pomiędzy KG NATO i właściwymi MNCs[94].

Siły zbrojne.

W sytuacjach kryzysowych siły zbrojne NATO muszą być przygotowane do wsparcia następujących głównych zadań:

- demonstrowania solidarności i stanowczości wśród członków Sojuszu, wysyłając niedwuznaczne sygnały o swoim przekonaniu;
- zapewnienia przygotowań niezbędnych dla potrzeb struktur wojskowych;
- demonstrowania wojskowej elastyczności w zakresie decyzji uzależniających eskalowanie w stosowaniu środków zbrojnych;
- przestrzegania potencjalnych przeciwników przed użyciem broni skierowanej na terytorium NATO lub na obiekty NATO[95].

Ostatecznym celem NATO pozostaje zapobieganie eskalacji kryzysu w kierunku przerodzenia się go w konflikt zbrojny oraz rozwiązanie sytuacji kryzysowej będącej w obszarze zasięgu możliwości członków Sojuszu.

Jednakże, gdy kryzys przemienia się w konflikt zbrojny zagrażający bezpieczeństwu członków NATO lub gdy wysiłki współpracy nie przynoszą efektów, siły zbrojne NATO wprowadza się w wyższe stany gotowości bojowej. Zadaniem ich będzie natychmiastowe odparcie jakiejkolwiek agresji, przejęcie inicjatywy, wykonanie skutecznych uderzeń ogniowych oraz błyskawiczne ograniczenie skali konfliktu stosownie do wymagań Sojuszu.

Aby wypełnić dotychczasowe zadania wojsk przewidziane na okres pokoju, kryzysu i wojny w sytuacji znacznej ich redukcji, klucz do skuteczności tych działań leży w stworzeniu sił zbrojnych bardziej mobilnych i elastycznych. Innym kluczowym zadaniem Sojuszu jest wielonarodowy charakter budowy potencjału jego sił zbrojnych oraz posiadanie możliwości szybkiego ich zwiększenia w obszarze potrzeb nowej strategii NATO. Odbiciem tego jest kształt aktualnej struktury sił zbrojnych Sojuszu.

W czasie pokoju, Siły Zbrojne NATO są rozmieszczone w różnych strefach geograficznych aby zademonstrować swoje możliwości oraz obecność w obszarach zapewniających gwarancję bezpieczeństwa NATO. Niemniej jednak, dotychczasowa koncepcja rozmieszczenia dużych jednostek wojskowych w pobliżu granic z niektórymi państwami ulegnie zmianie, a szczególnie będzie to miało zastosowanie w rejonie Europy Centralnej.

---

[94] Tamże.
[95] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.

W chwili obecnej, podział wojsk konwencjonalnych NATO na kategorie przedstawia się następująco:

- Główne Siły Obrony (Main Defence Forces - MDF), które stanowią najważniejszą część struktury sił zbrojnych i składają się z wielonarodowych jak i narodowych formacji komponentu czynnego i mobilizowanego;
- Siły Reagowania (Reaction Forces - RF), zdolne w krótkim czasie do realizacji zadań wojskowych. Są one podzielone na *Siły Szybkiego Reagowania* oraz *Siły Natychmiastowej Reakcji*[96];
- Siły Narastania, należące do sił innych niż Główne Siły Obrony i Siły Reagowania, a które są przeznaczone do rozwinięcia (wzmocnienia) sił podległym dowództwom regionalnym i morskim.

Każda z wymienionych kategorii sił zbrojnych składa się z wojsk lądowych, marynarki wojennej i lotnictwa. W zależności od skali i stopnia kryzysu, wszystkie one mogą wziąć udział w działaniach zmierzających do jego likwidacji.

Podstawowym zadaniem *Sił Szybkiego Reagowania* jest demonstrowanie solidarności i determinacji NATO i w konsekwencji są one pierwszymi siłami NATO do użycia w czasie kryzysu.

Pośród tych sił wyróżnia się „Mobilne siły atutu" (Ace Moblie Force - AMF) składające się z komponentów sił wielonarodowych, gotowych do użycia w okresie pokoju i w pełni przeszkolonych do działań bojowych. Będą one uruchamiane do działań w wyniku podjętych decyzji politycznych. W międzyczasie jednak pozostają one w gotowości do wykorzystania bojowego w obszarze dyslokacji w ramach zadań swoich narodowych sił zbrojnych.

W obszarze sił morskich dzielą się one na siły marynarki wojennej, w dyspozycji operacyjnej dowództwa SACLANT, zwanymi Stałymi Siłami Morskimi Atlantyku (Standing Naval Force Atlantic -STANAVFORLANT) i drugie, będące w dyspozycji operacyjnej dowództwa SACEUR, zwanymi Stałymi Siłami Morskimi Morza Śródziemnego (Standing Naval Force Mediterranean -STANAVFORMED). Siły te są w dyspozycji do użycia w operacjach zmierzających do powstrzymania agresji w okresie pokoju i zagrożenia oraz także w przypadku ograniczonej agresji. Siły te zwane grupami do wykonywania zadań bojowych składają się głównie z okrętów typu niszczyciel, fregata i tych, które są przeznaczone do zwalczania okrętów podwodnych, nawodnych i środków napadu powietrznego.

---

[96]Materiał uzyskany od H. Porajskiego, dyr. Departamentu Spraw Obronnych Kancelarii Prezesa RM.

Obok tych dwóch rodzajów sił tzw. *„sił głębokiej wody"* stacjonarne siły NATO dysponują również wykrywaczami i niszczycielami min, zorganizowanymi w tzw. Stałe Siły Morskie Strefy Kanału La Manche (Standing Naval Force Channel -STANAVFORCHAN)[97].

W okresie pokoju w skład stałego zestawu sił pierwszej gotowości użycia każdego z ww. rodzajów sił, wchodzi ok. 6 okrętów realizujących zadania objęte programem szkoleniowym. Jednocześnie obecność tych sił spełnia funkcję demonstrującą solidarność członków NATO.

Wojska lądowe Sił Szybkiego Reagowania są zorganizowane w korpus. Korpus Sił Szybkiego Reagowania Dowództwa Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie jest zdolny do przemieszczenia się w każde miejsce, tam gdzie rozwój sytuacji kryzysowej będzie tego wymagał.

Wszystkie siły NATO rozmieszczone w rejonie objętym kryzysem muszą posiadać twarde zasady stosowania siły (Rules of Enagement –ROE'S), dostosowane do ich zadań. W dokumencie ROE'S m.in. określa się, jakiego typu działania mogą być przez dowódców NATO zastosowane podczas wykonywania konkretnych zadań. ROE'S są opracowane dla każdego z rodzajów sił zbrojnych tzn. Morskich, Lądowych i Obrony Powietrznej. W chwili obecnej w NATO trwają prace nad modernizacją ROE'S, zmierzające do wypracowania jednego dokumentu dla wszystkich rodzajów sił zbrojnych i w aspekcie wszystkich możliwych w NATO operacji, włącznie z realizacją operacji ujętych w planach operacyjnych (OPLANS).

W wyniku porozumienia z „DAYTON" wprowadzono trzy nowe elementy:

1. Plany wojskowe wdrażano na bazie NATO-wskiego systemu dowodzenia.
2. Podstawą do działania był *VII Rozdział Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ* określający tzw. operację wzmocnienia pokoju (peace enforcement operation), w odróżnieniu do poprzedniej tzw. operacji utrzymania pokoju (peacekeeping operation), jaką realizowały oddziały UNPROFOR.
3. Siły IFOR i obecnie SFOR będące na terenie b. Jugosławii stanowią siły zbrojne NATO oraz państw nie należących do NATO (w tym również np. polski batalion), lecz całość sił podlega dowództwu NATO i stosuje NATO-wskie ROES[98].

Doświadczenia NATO w byłej Jugosławii pozwalają wyciągnąć następujące wnioski:

- jasna i efektywna polityczna kontrola jest czynnikiem wstępnie wymaganym przed decyzją użycia i rozmieszczenia sił zbrojnych w rejonie objętym kryzysem. Wojska te wymagają

---

[97]Informacja uzyskana od H. Porajskiego, dyr. Departamentu Spraw Obronnych Kancelarii Prezesa RM.
[98]Tamże.

jasno sformułowanych zadań oraz posiadanie wystarczających sił i środków oraz zakresu kompetencji do ich realizacji;

- biorąc pod uwagę typ środków możliwych do zastosowania w sytuacji kryzysowej, konieczne jest, możliwie jasne, sformułowanie wymaganych celów strategicznych operacji, jak i zakresu możliwych do zastosowania działań w celu ich osiągnięcia;
- wachlarz dostępnych środków do przeciwdziałania kryzysowi (jakiemukolwiek), gdzie ma miejsce naruszenie porządku publicznego (cywilnego), wymaga wzięcia pod uwagę wszelkich możliwości. Środki te uruchamiają szeroki zakres działań, które wymagają koordynacji wspólnych wysiłków. Koordynacja ta obejmuje wysiłki natury dyplomatycznej, politycznej oraz ekonomicznej. Zaopatrzenie humanitarne oraz inne formy pomocy wymagają zaś stosownych zasad ich autoryzowania w ramach pomocy w rozwiązywaniu kryzysu. Również koordynacji podlegają decyzje o selektywnym i kontrolowanym użyciu sił wojskowych. Z doświadczeń wynika, że tego typu koordynacja poprzednio nie zawsze (UNPROFOR) była stosowana[99].

WNIOSKI

W zakresie reagowania kryzysowego - a w szczególności zwalczania terroryzmu - każdy kraj posiada własne doświadczenia i rozwiązania. Są one dostosowane do specyfiki danego państwa. Jego polityki wewnętrznej i zagranicznej, skali zagrożeń oraz potencjału budżetowego. Wszystkie kraje starają się, aby podejmowane przez nie działania były zgodne z prawem wewnętrznym i międzynarodowym. Jeżeli na terytorium innego państwa sytuacja przybierze niekorzystny obrót, ewakuują stamtąd swoje placówki dyplomatyczne i obywateli. Gdy do zamachu już dojdzie, dążą do zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim osobom legitymującym się paszportem ich kraju. Istotną rolę odgrywają także działania prewencyjne, polegające na rozbijaniu oddziałów terrorystycznych (podczas szkolenia, w trakcie przygotowania do zamachu, w momencie przeprowadzania i po przeprowadzeniu ataku), uderzeniu w infrastrukturę czy osłabieniu poczucia bezpieczeństwa terrorystów.

Jednak wszystkie rozwiązania posiadają następujące cechy wspólne:

- funkcjonuje zbiór aktów prawnych regulujących aspekty reagowania na kryzys wywołany atakiem terrorystów;
- w łańcuchu decyzyjnym – na poszczególnych szczeblach administracyjnych – istnieją ogniwa odpowiedzialne z kierowanie i koordynację;

---

[99] Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich*, materiał niepublikowany.

- istnieje sprawnie działający system łączności pomiędzy poszczególnymi elementami systemu reagowania kryzysowego;
- wypracowano algorytmy działania, dopasowane do różnych scenariuszy ataku terrorystów;
- posiadana jest zdolność rozpoznawania i typowanie potencjalnych zagrożeń; są przygotowane siły i środki od fizycznej likwidacji zagrożenia i usuwania skutków zamachów.

IV. ZWALCZANIE TERRORYZMU W POLSCE

Polska ze względu na swoje położenie geopolityczne oraz wzrastającą rolę na arenie międzynarodowej, może stać się obiektem zamachów terrorystycznych. Aby zminimalizować prawdopodobieństwo zaistnienia takiego zdarzenia oraz ograniczyć jego zasięg i skutki, musi funkcjonować sprawny System Obrony. Poznanie uwarunkowań prawnych i struktury, zasad funkcjonowania i zidentyfikowanie czynników decydujących o efektywności jego działania, pozwoli powiedzieć, co wpływa na sprawność systemu obronnego podczas działań antyterrorystycznych. Jakimi środkami dysponuje państwo?

4.1. PRAWNE UWARUNKOWANIA OBRONNOŚCI RP NA RZECZ ZWALCZANIA TERRORYZMU

Z punktu widzenia przepisów konstytucyjnych – dotyczących obronności – Prezydentowi RP nadano uprawnienia strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz tytuł zwierzchnika Sił Zbrojnych RP i związane z tym kompetencje (art. 126 ust.2 i art. 134 Konstytucji RP). Na Radę Ministrów nałożono obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 146 ust.4 pkt. 8 Konstytucji RP).

W 2002 roku w przepisach prawnych regulujących sferę obronności, zaszły istotne zmiany. Uchwalono nowe akty prawne, jak też wprowadzono zmiany w ustawach i rozporządzeniach regulujących wiele obszarów obronności ze szczególnym uwzględnieniem obrony cywilnej, zwalczania terroryzmu, dyscypliny wojskowej, administracji rezerwami osobowymi, militaryzacji, mobilizacji oraz struktury etatowej Sił Zbrojnych RP.

Kluczowym aktem prawnym przyjętym w 2002 r. była ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *O stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 205 z późn. zm.).* Ustawa ta określa m.in. tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego, zasady działania organów władzy publicznej w czasie stanu wojennego oraz kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Dokonano w niej precyzyjnego rozdziału kompetencji między organami władzy w odniesieniu do kierowania sprawami państwa w czasie stanu wojennego, w szczególności kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów[100].

W znowelizowanej ustawie *O powszechnym obowiązku obrony RP*, określono kompetencje najważniejszych organów państwa w zakresie obronności, w szczególności

---

[100] Ustawa *O stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U.z 2002r. Nr 21, poz. 205 z późn. zm.), z dn. 29.08.2002 r.

Prezydenta RP, Rady Ministrów i wojewodów. Ustawa ta uchyliła przepisy o Komitecie Obrony Kraju, kończąc formalnie istnienie tego organu, a jego dotychczasowe kompetencje przekazała Radzie Ministrów. Aktualnie istnieje pilna potrzeba wydania aktów wykonawczych (rozporządzeń Rady Ministrów), określających tryb realizacji tych zadań. W myśl przepisów omawianej ustawy, likwidacji uległy też Wojewódzkie Komitety Obrony.

Podobny charakter mają regulacje ustawy z dnia 21.06.2002 r. *O stanie wyjątkowym* (Dz.U.Nr 113, poz.985 z późn. zm.). Określa się w niej m.in. tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego, przesłanki wprowadzenia tego stanu (szczególne zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego) i zasady działania organów publicznych w czasie trwania tego stanu (organy te pozostają w dotychczasowych strukturach, zaś głównymi wykonawcami zadań w tej materii są Prezes Rady Ministrów i właściwy wojewoda). Ustawa ta przewiduje możliwość użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych do przywrócenia porządku i normalnego funkcjonowania państwa, o czym może postanowić Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów[101].

Również ustawa z dnia 18.04.2002 r. *O stanie klęski żywiołowej*[102] zawiera przepisy regulujące zasady działania organów władzy publicznej w czasie trwania tego stanu. Podobnie jak w stanie wyjątkowym, organy te działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych, zaś działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują wójt, starosta, wojewoda i ministrowie.

Z kolei nowelizacja ustawy z dnia 21.08.2001 r. *O organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* (Dz.U.Nr 122, poz. 1320) wniosła istotne zmiany w tym obszarze, definiując na nowo przedsięwzięcia w zakresie mobilizacji gospodarki oraz nadając Radzie Ministrów uprawnienie do ustalania programu mobilizacji gospodarki w zakresie realizacji zadań na rzecz obronności państwa (wskazanych w tejże ustawie). Istotnym również stało się wydanie – z upoważnienia w/w ustawy – rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 01.02.2002 r. *W sprawie wykazu przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym* (Dz.U.Nr 13, poz. 122). Wskazano w nim ministrów organizujących i nadzorujących wykonywanie zadań na rzecz obronności państwa z przyporządkowaniem im grup poszczególnych przedsiębiorców (wymienionych w załączniku do rozporządzenia)[103].

---

[101] Ustawa *O stanie wyjątkowym* (Dz.U.Nr 113, poz.985 z późn. zm.), z dn. 21.06.2002 r.
[102] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. Nr 62 poz. 558).
[103] Ustawa *O organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* (Dz.U.Nr 122, poz. 1320), z dn. 21.08.2001 r.

Nowe przepisy wprowadzono w obszarze militaryzacji. W rozporządzeniu Rady Ministrów *W sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadani a na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*[104], określono m.in. kategorie zadań uzasadniających militaryzację jak też zadania związane z przegotowaniem jednostek organizacyjnych przewidzianych do objęcia ich militaryzacją oraz organy zobowiązane do realizacji tych zadań.

Istotnym było wydanie rozporządzenia Rady Ministrów *W sprawie świadczeń na rzecz obrony*[105], w którym uregulowano m.in. szczegółowe zasady i tryb planowania oraz nakładania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych, a także ich wykonywania jak również zadania i właściwości organów (np. wojewoda, starosta, wójt, burmistrz) w tych sprawach.

W obszarze obrony cywilnej państwa Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, rozporządzeniem z dnia 26.09.2002 r. *W sprawie odbywania służby w obronie cywilnej* (Dz.U. Nr 169, poz. 1391) szczegółowo uregulował organizację i sposób odbywania tej służby.

W chwili obecnej (wiosna 2003r.) w Sejmie RP poddane są procedurze legislacyjnej niezwykle ważne dla obronności Polski nowelizacje ustaw o powszechnym obowiązku obrony RP i o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Proponuje się w nich m.in. określenie przeznaczenia i składu Sił Zbrojnych, jak też zmianę zakresu części uprawnień organów władzy państwowej w dziadzinie obronności: Prezydenta RP, Rady Ministrów – w tym Ministra Obrony Narodowej – oraz wojewodów. Główny kierunek zmian w drugiej z w/w ustaw dotyczy wprowadzenia nowego modelu polityki kadrowej, zgodnego z wymogami NATO[106].

4.2. STRUKTURA SYSTEMU OBRONNEGO III RP

Na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23.05.2000 r. przyjęto „Strategię Obronności Rzeczypospolitej Polskiej". W rozdziale czwartym podano, iż stosownie do wyznaczonych celów i zadań strategicznych, będzie utrzymywany system obronny o potencjale gwarantującym sprostanie wyzwaniom i skuteczne przeciwstawianie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym. Musi on również zapewniać możliwość aktywnego uczestnictwa w bieżących, międzynarodowych działaniach prewencyjno-stabilizacyjnych. W jego skład wchodzą wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowane.[107] W jego skład wchodzą trzy podstawowe elementy:

- podsystem kierowania obronnością,

---

[104] Ustawa z dnia 21.05.2002 r., *W sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadani a na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa* (Dz.U.Nr 78, poz. 707).
[105] Ustawa z dnia 05.02.2002 r., *W sprawie świadczeń na rzecz obrony* (Dz.U.Nr 18, poz. 168).
[106] Z. Andrzejczak: *Jaki system kierowania reagowaniem kryzysowym,* Kancelaria Prezesa RM, Warszawa 2003 r.
[107] *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2000r.

- podsystem militarny,
- podsystem pozamilitarny.

4.2.1. Podsystem kierowania obronnością

Realizację decyzji Najwyższych Organów Władzy Państwowej w zakresie obronności zapewniają organy kierowania na wszystkich szczeblach struktury państwa – stosownie do posiadanych kompetencji. Organy kierowania odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetentnych, wraz z aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą, tworzą **podsystem kierowania obronnością**. Podsystem ten – przygotowany w czasie pokoju – jest zdolny do stosownego rozwinięcia w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Na szczeblu centralnym – w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny – uruchamia się **Stanowisko Kierowania Obroną Państwa (SKOP)**. Obejmuje ono stanowiska kierowania: Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów i wyznaczonych przez niego członków Rady Ministrów. SKOP funkcjonuje w miejscu dotychczasowej dyslokacji urzędów oraz utrzymuje ciągłą gotowość do przegrupowania i pracy na **Zapasowych Stanowiskach Kierowania Obronnością Państwa (ZSKOP)**. Pełną infrastrukturę i wszechstronne zabezpieczenie funkcjonowania ZSKOP przygotowuje się z zachowaniem szczególnych zasad maskowania w czasie pokoju, w celu uruchomienia w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny[108].

W ostatnich latach prowadzono proces przebudowy i modernizacji podsystemu kierowania obronnością państwa (w tym dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP), który byłby zdolny do prowadzenia działalności w sytuacjach o najwyższym stopniu zagrożenia. Jest to niezbędne dla stworzenia:

- jednolitego systemu zarządzania kryzysowego i kierowania obronnością państwa, dostosowanego do aktualnych warunków polityczno-militarnych;
- warunków do szybkiego przejścia systemu kierowania obronnością czasu pokoju do kierowania reagowaniem kryzysowym i kierowania obroną w czasie wojny, z zachowaniem warunków ciągłości i trwałości kierowania państwem.

Przełom w organizacji podsystemu kierowania obronnością wniosły ustalenia zawarte w ustawie *O stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*[109], a także w znowelizowanej ustawie *O powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.*

---

[108] Z. Andrzejczak: *Jaki system kierowania reagowaniem kryzysowym,* Kancelaria Prezesa RM, Warszawa 2003 r.

Rozstrzygnęły one zasadnicze kompetencje konstytucyjnych organów władzy wykonawczej oraz ustaliły najważniejsze zasady funkcjonowania państwa w czasie wojny. Pozwoliło to na kontynuowanie prac nad wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów *W sprawie organizacji i trybu przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym,* dającego pełne podstawy prawne do odpowiedniego przygotowania poszczególnych elementów podsystemu kierowania obronnością państwa.

Podczas strategicznej gry obronnej „Kierownictwo 2002", przeprowadzonej z udziałem najwyższych władz państwowych w listopadzie 2002r., Prezes Rady Ministrów zatwierdził opracowaną w MON „Koncepcję organizacji systemu stanowisk kierowania organami władzy i administracji publicznej na czas wojny".

Organy kierowania obronnością

System obronny państwa polskiego składa się z podsystemu kierowania oraz dwóch podsystemów wykonawczych – militarnego (Sił Zbrojnych RP) i pozamilitarnego (pozamilitarne ogniwa obronne)[110].

Podsystem kierowania obronnością składa się z poszczególnych organów państwowych odpowiedzialnych za podejmowanie kluczowych decyzji w kwestii obronności[111].

System kierowania obronnością opiera się na postanowieniach Konstytucji – główne zadania są realizowane pod przewodnictwem Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów[112].

Najwyższą konstytucyjną władzę wykonawczą sprawuje w Polsce Prezydent RP oraz Rada Ministrów. Do ich kompetencji należy ogólne kierownictwo nad systemem obronnym państwa. Prezydent jest Najwyższym Zwierzchnikiem Polskich Sił Zbrojnych. Jego organem doradczym jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego[113].

Również Rada Ministrów sprawuje ogólną kontrolę nad polskim systemem obronnym, jej organem doradczym jest Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów. Oczywiście szczególne kompetencje w interesujących nas kwestiach związanych z reagowaniem

---

[109]Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 156 poz. 1301).

[110] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej,* przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 roku, „Studia i Materiały Biura Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej" nr 53, Warszawa 2000, s. 24.

[111] Tamże, s. 24-25.

[112]W. Malendowski: *Polityka bezpieczeństwa RP. Uwarunkowania – strategia, kierunki działania*, Warszawa 2001, s. 87.

[113] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej,* przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 roku, „Studia i Materiały Biura Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej" nr 53, Warszawa 2000 r., s. 25.

w sytuacjach kryzysowych ma Minister Obrony Narodowej oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Rada Ministrów koordynuje i sprawuje ogólną kontrolę nad innymi organami państwowymi.

W czasie pokoju Siłami Zbrojnymi kieruje Minister Obrony, zgodnie z zasadą cywilnej kontroli nad armią. Ma on największe kompetencje w tym względzie. Jednak zasadniczą kwestią jest model działania w sytuacjach kryzysowych – wtedy to zostają uruchomione dodatkowe środki i procedury kierowania (jakkolwiek model kierowania jest podobny jak w czasie pokoju).

Inaczej sprawa przedstawia się w przypadku stanu wojny. Wtedy to funkcję organu ustawodawczego może pełnić Prezydent, który ma wtedy prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy[114]. W czasie wojny powstaje też Centralne Stanowisko Kierowania Obroną Państwa - w jego skład wchodzi Prezydent, Prezes Rady Ministrów oraz wyznaczeni przez nich członkowie gabinetu[115]. Siłami Zbrojnymi w tym przypadku dowodzi mianowany przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych. Przewiduje się możliwość powołania w czasie wojny Wojennego Systemu Dowodzenia.

Głównym elementem polskiego systemu obrony są Siły Zbrojne RP, które dzielą się na Wojska Lądowe, Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej Kraju, Marynarkę Wojenną oraz Siły Specjalne, składające się z samodzielnych oddziałów i pododdziałów, które są szczególnie przygotowane do wykonywania różnorakich zadań o charakterze strategicznym[116].

Nie można zapomnieć również o pozamilitarnych ogniwach obronnych, które mogą być szczególnie ważne w sytuacjach kryzysowych, nie związanych z prowadzeniem wojny. Są to wszystkie organy państwowe, których obowiązkiem jest współdziałanie z militarnymi ogniwami obrony w sprawach dotyczących obronności. Pozamilitarne ogniwa obrony można podzielić na ogniwa informacyjne, ochronne oraz gospodarcze. Wszystkie one pełnią ważne role w systemie obronnym państwa.

Szczególną uwagę w systemie zarządzania w sytuacjach kryzysowych odgrywają prawne aspekty usytuowania poszczególnych elementów.

Niestety dalej w polskim systemie prawnym istnieje przewaga podległości resortowej nad terytorialną. Jest to niekorzystne dla systemu kierowania państwem, ponieważ sprawia, że możliwość reagowania na przykład w razie klęsk żywiołowych jest niewielka. Przede

---

[114] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej,* przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 roku, „Studia i Materiały Biura Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej" nr 53, Warszawa 2000 r., s.26.
[115] Tamże, s.26.
[116] Tamże, s. 30-31.

wszystkim brak jasno wyznaczonych kompetencji dla poszczególnych organów władzy terytorialnej – szczególnie uwidoczniło się to podczas powodzi w latach dziewięćdziesiątych.

Prezydent RP ma możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego. Jednak tego typu decyzja wymaga kontrasygnaty ze strony Prezesa Rady Ministrów, dlatego trudno uznać, że Prezydent może samodzielnie pełnić funkcję ośrodka decyzyjnego w sytuacjach kryzysowych.

Wprawdzie według zapisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony z 1967 roku istnieje Komitet Obrony Kraju, ale nie może on spełniać należycie swej funkcji, jeśli chodzi o reagowanie w sytuacjach kryzysowych, ponieważ nie jest on organem konstytucyjnym[117].

Oczywiście w myśl postanowień Konstytucji z 1997 roku działa Rada Bezpieczeństwa Narodowego, która jednak jest jedynie organem doradczym Prezydenta. Podobne funkcje pełni Rada Gabinetowa, która składa się rządu obradującego pod przewodnictwem Prezydenta i zwoływana w szczególnych okolicznościach nie może pełnić funkcji koordynującej działania organów państwa w sytuacjach kryzysowych.

Wiele zadań należących do Prezydenta RP spełnia istniejące przy jego urzędzie Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Biuro to koordynuje działania należące do Komitetu Obrony Kraju i Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Duże kompetencje ma w kwestiach bezpieczeństwa i obronności Rada Ministrów. W sytuacji zagrożenia wojennego, kiedy dojdzie do konieczności realizacji zobowiązań wynikających z traktatów to właśnie rząd jest organem, który zawiera stosowną umowę i podejmuje odpowiednie kroki.

Organem wewnętrznym w Radzie Ministrów jest Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów. Komitet ten koordynuje działania w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, pełni również funkcję doradczą w stosunku do rządu.

Ważnym organem działającym przy Prezesie Rady Ministrów jest utworzony w 1998 roku - po doświadczeniach związanych z fatalną postawą organów państwa w czasie wielkiej powodzi z 1997 roku - Komitet Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych, jego przewodniczącym jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Jak więc widać polski system działania w sytuacjach kryzysowych jest bardzo skomplikowany, istniejące w nim struktury posiadają albo funkcję doradczą, albo też kompetencje ich wzajemnie się dublują.

---

[117]E.Kabala: *Kompetencje i zadania organów władzy samorządowej i wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa*, Warszawa 1998 r., s. 9

Niestety specyfika reagowania w sytuacjach zamachów terrorystycznych sprawia, że decyzje powinny być podejmowane szybko. W związku z tym najważniejsze decyzje powinny być podejmowane nie przez ciała o charakterze kolegialnym, lecz jednoosobowo. W warunkach kryzysowych ciała kolegialne działają znacznie mniej sprawnie niż organy jednoosobowe. Poza tym dodatkową trudność sprawia też brak ujednoliconych definicji terminów związanych z terroryzmem i zarządzaniem kryzysowym[118].

Zwraca się również uwagę na fakt, że obecnie najczęstszymi zagrożeniami są kryzysy o charakterze niemilitarnym, a doświadczenie pokazuje, że polskie instytucje państwowe nadal nie są dobrze przygotowane do reagowania na tego typu zagrożenia.

Należy jednak pamiętać, że przepisy dotyczące kryzysów niemilitarnych nie są ujednolicone, lecz znajdują się w różnych ustawach i należą do gestii poszczególnych ministerstw. Minister Zdrowia koordynuje i kieruje ratownictwem medycznym, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji koordynuje akcje w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa zbiorowego. Również Minister Obrony Narodowej posiada kompetencje w zarządzaniu kryzysowym. Szerokie kompetencje miał również szef Urzędu Ochrony Państwa.

Terenowymi przedstawicielami rządu są wojewodowie. Wśród ich obowiązków można wyróżnić też zadania o charakterze obronnym – niestety nie zostały one jeszcze sprecyzowane w ustawodawstwie. Również samorządy terytorialne mają obowiązek realizacji wyznaczonych zadań dla umocnienia obronności kraju.

Stosunkowo niewielkie kompetencje w zarządzaniu kryzysowym ma szef Obrony Cywilnej Kraju, który jest podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji i wypełnia jedynie zadania o charakterze pomocniczym.

Podobna niejednolitość kierowania, obserwowana w przypadku najwyższych organów państwa występuje też na szczeblu województwa. Istnieją w nim różnego rodzaju układy zarządzające w sytuacjach kryzysowych – obok Wojewódzkiego Komitetu Obrony, który jest organem kierowniczym działają również: w dziedzinie ochrony przeciwpowodziowej Wojewódzki Komitet Przeciwpowodziowy, w sferze nadzwyczajnych zagrożeń – Wojewódzki Zespół ds. Nadzwyczajnych Zagrożeń, istnieją również: Wojewódzki Zespół ds. Przeciwpożarowych i Ratownictwa.

Niestety taka struktura sprawia, że duża część kompetencji nakłada się na siebie. System ten jest dosyć skomplikowany i mało efektywny. Wojewódzkie Komitety Obrony w praktyce nie mają pełnego kierownictwa nad całością działań antyterrorystycznych

---

[118] P. Górski: *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obrony Państwa*, AON, Warszawa 1998, s. 50-59.

(a szerzej antykryzysowych) na swoim terenie. Muszą uzgadniać część swych działań z innymi organami.

Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych będzie sprawował swój urząd jedynie w czasie wojny, więc nie będzie uczestniczył w rozwiązywaniu kryzysów niemilitarnych. Podobnie sprawa przedstawia się ze Sztabem Generalnym, który włącza się do rozwiązywania kryzysów o charakterze niemilitarnym w ograniczonym zakresie.

Reasumując. Obecny model funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie w okresie kryzysów w Polsce wprowadza chaos kompetencyjny. Powszechnie występuje zjawisko krzyżowania się uprawnień poszczególnych organów. Rozwiązania stosowane w innych krajach są przenoszone na polski grunt w sposób niekonsekwentny, i wybiórczy. Poza tym organy władzy nie mają jasno określonego podziału uprawnień w sprawie zarządzania kryzysowego, oprócz tego brakuje też odpowiednich regulacji prawnych dla działań w czasie wystąpienia zagrożeń.

Widać również w polskim systemie piętno resortowości, która sprawia, że wyjątkowo trudne jest wspólne działanie organów podległych różnym ministrom. Inną kwestią jest, że nie istnieje jeden kompleksowy system reagowania kryzysowego, lecz konstruuje się osobne systemy reagowania na wypadek wojny, klęsk żywiołowych i innego typu zdarzeń.

Organami odpowiedzialnymi za kierowanie obronnością państwa są: Sejm, Senat, sądy i trybunały, Prezydent RP i Rada Ministrów, ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy i kierownicy innych jednostek organizacyjnych. Do organów tych zalicza się także – z chwilą mianowania - Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych RP. Organy kierowania obronnością państwa przygotowują się do spełniania swojej roli głównie poprzez szkolenie i treningi. Są one również stosownie wyposażane i przysposabiane do funkcjonowania w wariantach pracy na głównych i zapasowych stanowiskach kierowania.

Przygotowanie organów kierowania obronnością do funkcjonowania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny ogólnie ocenia się DOBRZE[119]. Ze względu na stosunkowo niewielką ilość ćwiczeń, gier wojennych i treningów, pewne obawy budzi przygotowanie tych organów do działania w skrajnych warunkach zakłóceń, szczególnie w czasie działań terrorystycznych oraz dynamicznych i ekstremalnych działań wojennych.

Stanowiska kierowania

Stan techniczno – organizacyjny stanowisk kierowania i zapasowych stanowisk kierowania jest zróżnicowany. Ministerstwa i urzędy centralne oraz urzędy wojewódzkie

[119] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.

posiadają zorganizowane i stosownie wyposażone główne stanowiska kierowania. Obiekty te są w dobrym stanie technicznym, zapewniają odpowiednie warunki pracy i odpoczynku organom administracji państwowej oraz siłom niezbędnym do zabezpieczenia ich funkcjonowania.

Główne Stanowisko Kierowania Obroną Państwa (GSKOP) - będące w gestii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji - jest zdolne do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny[120].

W 2002 roku rozpoczęto proces aktualizacji przygotowań organizacyjnych dotyczących funkcjonowania GSKOP w dotychczasowych miejscach dyslokacji oraz przemieszczania określonych kierowniczych organów państwa na Zapasowe Stanowisko Kierowania Obroną Państwa (ZSKOP).

Stan gotowości Zapasowych Stanowisk Kierowania (ZSK), jest zdecydowanie niższy. Dotychczasowe prace w tym zakresie koncentrowano na przygotowaniach podstaw prawnych i opracowaniu wstępnych projektów dokumentacji. Przystąpiono do wdrażania harmonogramu realizacji zadań wynikających z „Koncepcji organizacji systemu stanowisk kierowania organów władzy i administracji publicznej na czas wojny". Rozpoczęto proces tworzenia organizacyjno – technicznej bazy Zapasowego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa (ZSKOP), modyfikując jego strukturę organizacyjno – funkcjonalną.

Stan techniczno – organizacyjny Zapasowych Stanowisk Kierowania urzędów wojewódzkich jest zróżnicowany. Większość z nich posiada dobrą i bardzo dobrą infrastrukturę, ale istnieją również przypadki niedostatecznego stanu technicznego obiektów ZSK, gdzie stwierdzono brak: środków łączności, przygotowanych obsad etatowych, dokumentacji[121].

4.2.2. Podsystem militarny

Siły Zbrojne RP są podstawowym elementem systemu obronnego państwa. Służą one ochronie niepodległości i niepodzielności terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności granic.

W ostatnich latach Siły Zbrojne RP realizują działania zmierzające do:

1. kontynuowania przebudowy struktury i modernizacji zgodnie z programem ich rozwoju;
2. osiągania interoperacyjności i niezbędnych zdolności do udziału w operacjach sojuszniczych;
3. przygotowania wydzielonych sił do udziału w ćwiczeniach sojuszniczych.

Należy stwierdzić, że Siły Zbrojne RP wykonały postawione (np. na 2002 rok) zadania. Stan ich realizacji przedstawia się następująco:

---

[120] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.
[121] Tamże.

1. Struktura i organizacja Sił Zbrojnych RP.

Celem działalności organizacyjnej sił zbrojnych była przebudowa struktur organizacyjnych i sukcesywne zmniejszanie ich stanu etatowego do nakazanego poziomu 150 000[122] stanowisk wojskowych oraz przebudowa wewnętrznej struktury stanowisk etatowych. Problemem pozostaje ciągle osiągnięcie nakazanych wskaźników liczbowych dotyczących wewnętrznych struktur stanowisk przeznaczonych dla żołnierzy zawodowych.

2. System dowodzenia łączności i informatyki.

W zakresie systemów dowodzenia łączności i informatyki, podstawowym celem działalności jest opracowanie założeń operacyjnych i rozpoczęcie wdrażania nowych rozwiązań w SZ RP oraz udział w pracach nad organizacją i zabezpieczeniem funkcjonowania Zapasowego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa (ZSKOP).

Zasadniczy wysiłek w tym zakresie został skupiony na realizacji zadań w obszarze organizacji systemu kierowania obronnością państwa oraz dowodzenia, planowania operacyjnego, identyfikacji bojowej, a także normalizacji operacyjnej SZ RP.

W pierwszej kolejności zrealizowano etap wstępny przygotowania obiektów infrastruktury i struktur organizacyjnych przeznaczonych do zabezpieczenia funkcjonowania ZSKOP oraz stanowiska dowodzenia szczebla strategicznego. Jednocześnie rozpoczęto proces restrukturyzacji jednostek zabezpieczających rozwijanie i funkcjonowanie stanowiska kierowania obronną państwa oraz dowodzenia wojskami na tym szczeblu.

Kolejnym ważnym krokiem było pogłębienie integracji systemów dowodzenia obroną powietrzną z odpowiednimi systemami dowodzenia Sojuszu. Utworzono Centrum Operacji Powietrznych i włączono do funkcjonowania wspólnie z Ośrodkiem Dowodzenia i Naprowadzania oraz Centrum Operacji Morskich.

Na polu informatyzacji i łączności przedsięwzięcia koncentrowały się na kontynuacji modernizacji systemów stacjonarnych i polowych, zmierzając do budowy kompleksowego systemu teleinformatycznego w Ministerstwie Obrony Narodowej. Priorytetem objęto modernizację polowych systemów taktycznych (wdrażając sprzęt nowej generacji). Głównie dotyczy to jednostek wojskowych wydzielonych do Sił Wysokiej Gotowości (zdolnych do natychmiastowego przerzutu) oraz jednostek wydzielonych do zadań w ramach akcji antyterrorystycznych i misji pokojowych.

Wyposażono w sprzęt jednostki pełniące misje pokojowe i wykonujące zadania w ramach akcji antyterrorystycznych. Zabezpieczono łączność z krajem i wymianę korespondencji.

---

[122] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.

3. System rozpoznania i walki radioelektronicznej.

Rozpoznanie wojskowe podlega ciągłemu procesowi restrukturyzacji, którego celem jest dostosowanie go do zmieniających się zadań i modelu sił zbrojnych oraz realizacji zobowiązań sojuszniczych. Przeprowadzane zmiany zapewnić mają realizację zadań w układzie narodowym i sojuszniczym (część sił i środków rozpoznania jest już przygotowana do działań w Siłach Reagowania oraz operacjach pokojowych NATO).

Zintegrowany System Rozpoznania Sił Zbrojnych RP, stanowiący główne narzędzie monitorowania zagrożeń militarnych, został dostosowany do systemów funkcjonujących w armiach sojuszniczych w zakresie wymiany informacji niejawnych. Na szczeblu centralnym wdrożono NATO- wski informatyczny system wymiany danych. Umożliwiło to uzyskanie interoperacyjności z sojuszem na transfer danych i informacji rozpoznawczych do poziomu „Tajne".

Najsłabszą stroną systemu rozpoznania pozostaje rozpoznanie powietrzne, które nie spełnia standardów sojuszu (brakuje bezpilotowych aparatów rozpoznawczych) oraz działania HUMINT [123](pozwalające prowadzić rozpoznanie/wywiad osobowy).

4. System wsparcia.

Uruchomiono proces stworzenia założeń do systemu obrony terytorialnej, działającej jako część składowa systemu wsparcia. Zdołano dokonać weryfikacji zasadniczych kierunków tworzenia wojsk OT, ich dyslokację i struktury organizacyjne (pod kątem większego niż dotychczas angażowania się w prowadzenie działań o charakterze niemilitarnym).

Dążąc do poprawy stanu ochrony obiektów militarnych, szczególną uwagę skoncentrowano na zapewnieniu właściwej ochrony broni, amunicji, materiałów wybuchowych i środków pirotechnicznych. Rozpoczęto realizację inwestycji mających na celu wyposażenie obiektów wojskowych w nowoczesne systemy zabezpieczeń optoelektronicznych.

W ramach wspólnych z ogniwami pozamilitarnymi przedsięwzięć szkoleniowych, na poszczególnych szczeblach dowodzenia zacieśniano współpracę oraz realizowano proces systemowego zgrywania sił zbrojnych w aspekcie zabezpieczenia działań wojsk własnych i sojuszu na obszarze kraju.

Wspólnie z organami administracji państwowej oraz samorządami terytorialnymi, doskonalono procedury organizowania i prowadzenia akcji usuwania skutków klęsk żywiołowych, katastrof i awarii przemysłowych. Rozpoczęto także opracowywanie procedur umożliwiającymi zwalczanie terroryzmu[124].

---

[123] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.
[124] Tamże.

W ramach doskonalenia systemu inżynierii wojskowej, podjęto działania w celu zreorganizowania organów realizujących zadania zabezpieczenia inżynieryjnego. W ich wyniku gotowość do działań osiągnął m.in. pułk inżynieryjny przeznaczony do wsparcia inżynieryjnego działań Korpusu Sił Szybkiego Reagowania NATO.

W systemie obrony przed bronią masowego rażenia, przeformowano specjalistyczne ogniwa kierowania systemem na wszystkich szczeblach dowodzenia. Główny wysiłek skupiono na:

- stworzeniu podstaw formalno-prawnych do funkcjonowania systemu wykrywania skażeń Sił Zbrojnych RP;
- zwiększeniu żywotności wojsk do przetrwania i działania w warunkach skażeń, poprzez wyposażenie ich w indywidualne i zbiorowe środki ochrony przed skażeniami nowej generacji;
- utrzymaniu wydzielonych pododdziałów wojsk chemicznych do likwidacji skutków klęsk żywiołowych oraz przeciwdziałania skutkom ataków terrorystycznych.

Podjęto działania na utworzeniem Centrum Szkolenia OPBMR, w którym zamierza się prowadzić szkolenia dla kierowniczej kadry resortu obrony narodowej, a także pracowników i funkcjonariuszy administracji rządowej i samorządowej.

Zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami przyśpieszono proces formowania pododdziału likwidacji skażeń, przeznaczonej do wsparcia operacji NATO, która osiągnęła gotowość do prowadzenia działań poza granicami kraju.

Zakupy sprzętu i indywidualnych środków ochrony przed skażeniami były ilościowo za małe w stosunku do potrzeb. Nadal utrzymuje się niski stan technicznego wyposażenia w indywidualny sprzęt i środki ochrony przed skażeniami, a wojska chemiczne mają ograniczone możliwości skutecznego działania w środowisku skażeń. Także poziom szkolenia i wyposażenia specjalistycznych pododdziałów rozminowania, odbiega znacząco od standardów przyjętych w NATO dla grup likwidacji IED/EOD[125].

5. Zabezpieczenie logistyczne wojsk.

W zakresie zabezpieczenia logistycznego zorganizowano system kierowania i dowodzenia logistyką w ramach wojennego systemu dowodzenia szczebla operacyjnego i taktycznego. Zwiększono autonomiczność logistyczną sił reagowania szczebla taktycznego do 7 dni. Kontynuowano przebudowę mobilnych jednostek zaopatrywania, remontowych i medycznych od szczebla batalionu (dywizjonu) do związku taktycznego włącznie. Dla potrzeb wsparcia logistycznego sił reagowania, dostosowano strukturę organizacyjną i możliwości

[125] W. Staniuk: *Terror bombowy*, w: Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa, red. Kitler W., Skrabacz A., AON, Warszawa 2003 r.

wykonawcze 10 Brygady Logistycznej. Brygadę przystosowano do wielowariantowego użycia w operacjach pokojowych oraz w czasie kryzysu i wojny.

Zostały uruchomione działania związane z budową systemu HNS w siłach zbrojnych. Utworzone zostały odpowiednie komórki w strukturach Sztabu Generalnego WP i DWLąd.

W systemie zabezpieczenia medycznego – w Służbie Zdrowia Wojska – przyjęto funkcjonujące w Sojuszu rozwiązania dzielące ten system na cztery poziomy. Zasadniczą przeszkodą utrudniającą realizację zadań w zakresie zabezpieczenia medycznego wojsk jest duży niedobór samochodów sanitarnych, specjalnych oraz nowoczesnego sprzętu służącego do udzielenia pomocy w stanach zagrożenia życia (reanimacja).

Poważne problemy w zabezpieczeniu medycznym stwarza również brak systemu ewakuacji medycznej drogą powietrzną. Szczególnie dotkliwie uwidacznia się to podczas prowadzenia operacji poza granicami kraju (ponieważ siły zbrojne nie posiadają zdolności do ewakuacji rannych i chorych do szpitali na obszarze kraju).

6. Gotowość bojowa i mobilizacyjna.

Siły Zbrojne RP prowadziły bieżącą działalność służbową i szkoleniową, utrzymując niezbędne ilości stanów osobowych, sprawny system alarmowania, uzbrojenie i sprzęt wojskowy do pełnienia dyżurów bojowych i służb oraz zachowywały zdolność do realizacji zadań związanych z osiąganiem wyższych stanów gotowości bojowej i mobilizacyjnym rozwijaniem wojsk. Ponadto utrzymywały zdolność do wykonywania zadań w procesie operacyjnego rozwinięcia w przypadku militarnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz do wykonywania zadań w ramach Sojuszu i wynikających z innych umów międzynarodowych, a także do działania w sytuacjach kryzysowych i zagrożeń niemilitarnych.

Z uwagi na niewystarczające zasoby gospodarki narodowej nie zdołano zabezpieczyć ok. 3% potrzeb mobilizacyjnych sił zbrojnych[126] w zakresie środków transportowych i maszyn. Poważny problem stanowi brak pojazdów specjalnych, które nie występują w zasobach gospodarki narodowej, a uzupełnienie zastępcze jest niemożliwe – dotyczy to szczególnie służby uzbrojenia, służby zdrowia (sale opatrunkowe i operacyjne, terenowe samochody sanitarne), łączności oraz środki do transportu ciężkiego sprzętu.

W zakresie funkcjonowania systemu gotowości bojowej SZ RP, zasadnicze działania skupiono na doskonaleniu realizacji zadań i przedsięwzięć wynikających z Pogotowia Obronnego RP – w tym zwłaszcza na wykorzystaniu dyżurnych służb operacyjnych i służb dyżurnych do uruchamiania nakazanych procedur. Służby te były doskonalone w zakresie uruchamiania pracy zespołów funkcjonalnych przeznaczonych do kierowania działaniami antykryzysowymi, w przypadku klęsk żywiołowych i katastrof, a także do nawiązywania

współpracy z odpowiednimi ogniwami administracji cywilnej. Utworzone w siłach zbrojnych elementy Systemu Reagowania Kryzysowego na poszczególnych szczeblach dowodzenia (Sztab Kryzysowy MON, Grupy Reagowania Kryzysowego na szczeblu rodzajów sił zbrojnych oraz Grupy Operacyjne na szczeblach okręgów wojskowych, korpusu, związku taktycznego i Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego -WSzW), wydatnie przyczyniły się do usprawnienia procesu zapoczątkowania osiągania wyższych stanów gotowości bojowej oraz realizacji przedsięwzięć wynikających z Systemu Pogotowia NATO.

Wyniki przeprowadzonych inspekcji i kontroli wykazały, że jednostki Sił Reagowania nie są przygotowane do realizacji zadań poza granicami kraju. Zasadnicze problemy to brak odpowiednich systemów dowodzenia i kierowania, oraz braki w zakresie wyposażenia w zgodny ze standardami NATO sprzęt i środki ochrony przed skażeniami, środki transportowe (w tym lotnicze). Ocenia się, że jedynie JW 2305 (GROM) jest zdolna do reagowania w takim samym czasie co jednostki US MC (tj. w czasie kilkudziesięciu godzin do opuszczenia kraju wraz z wyposażeniem).

Siły Zbrojne RP utrzymują zróżnicowany poziom gotowości mobilizacyjnej – dobry w jednostkach Sił Reagowania i dostateczny w jednostkach Głównych Sił Obronnych. System mobilizacyjno-uzupełnieniowy jest planistycznie i organizacyjnie przygotowany do przeprowadzenia procesu ich mobilizacyjnego rozwinięcia.

7. Szkolenie sztabów i wojsk.

Szkolenie dowództw (sztabów) jest skierowane na osiąganie interoperacyjności Sił Reagowania i Sił Osłony Strategicznej do udziału w sojuszniczych operacjach kryzysowych oraz przygotowaniu wydzielonych dowództw i wojsk do udziałów w ćwiczeniach paktu (np. „Strong Resolve 2002").

Przeprowadzone ćwiczenia wykazały znaczący postęp w przygotowaniach jednostek wojskowych do realizacji zadań zgodnie z przeznaczeniem, według sojuszniczych procedur operacyjnych oraz pogłębiono umiejętności współdziałania w ramach sojuszniczych operacji połączonych. Na dobrym poziomie jest przygotowanie strategiczno-operacyjne i taktyczne kadry na wszystkich szczeblach dowodzenia Sił Zbrojnych RP. Jednak o ile siły zbrojne są przygotowane do wypełnienia roli państwa-gospodarza, to Narodowy System HNS wymaga dalszego doskonalenia zarówno w obszarze wojskowym jak i administracji państwowej.

Zasadnicze przedsięwzięcia szkoleniowe (strategiczno-operacyjne treningi sztabowe np. "Czerwiec 2002"), wykazały iż przyszła struktura organizacyjna systemu dowodzenia powinna zawierać narodowe doświadczenia i uwzględniać procedury operacyjne oraz wymogi standaryzacyjne NATO.

---

[126] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.

Główny wysiłek w szkoleniu wojsk skupiono na przygotowaniu jednostek przewidzianych do Sił Reagowania, Sił Osłony Strategicznej oraz pozostałych sił zadeklarowanych do współpracy z NATO. Przygotowano siły i środki do udziału w operacjach specjalnych prowadzonych przez Siły Operacji Specjalnych NATO oraz do wspierania działań jednostek Sił Zbrojnych RP, uczestniczących w operacjach reagowania kryzysowego.

Poziom wyszkolenia sił zbrojnych jest zróżnicowany. Jednostki wchodzące w skład Sił Reagowania osiągnęły zdolność do udziału w połączonych operacjach sojuszniczych. Wskaźniki i normy szkoleniowe dla tych jednostek są jednak niższe niż w innych armiach NATO (o ok. 30%)[127].

8. Szkolenie rezerw osobowych.

Poszukując oszczędności ograniczono do 20% planowane szkolenia żołnierzy rezerwy (w tym absolwentów szkół wyższych na potrzeby gromadzenia rezerw oficerskich). Przykładem może być przeszkolenie w 2002 roku - w związku z potrzebą utrzymania w wymaganym stopniu gotowości jednostek inżynieryjnych przeznaczonych do udziału w likwidacji potencjalnych skutków klęsk żywiołowych – jedynie 92[128] (!) żołnierzy rezerwy w specjalności wojskowej „obsługa pływającego transportera gąsienicowego".

Ograniczenie przeszkolenia żołnierzy rezerwy pogłębiło niekorzystne rozmieszczenie zasobów w stosunku do miejsca dyslokacji restrukturyzowanych jednostek wojskowych. Zaprzestanie prowadzenia ćwiczeń wojskowych z żołnierzami rezerwy wpłynęło negatywnie na jakość wyszkolenia rezerw osobowych, w tym głównie posiadających drugie i deficytowe specjalności wojskowe. Skutkiem powyższego jest również pogorszenie jakości rezerwistów posiadających przydziały mobilizacyjne, zwłaszcza operatorów skomplikowanego sprzętu i uzbrojenia wojskowego.

9. Udział w misjach i operacjach pokojowych.

Działania w misjach i operacjach pokojowych było jednym z priorytetów dla SZ RP. Pozwoliły one na potwierdzenie naszej sojuszniczej wiarygodności, stwarzając jednocześnie korzystne warunki do szybkiego osiągania standardów NATO.

Zdecydowana większość misji pokojowych stanowiła kontynuację zadań realizowanych w latach poprzednich. Do nowych przedsięwzięć należało użycie Polskiego Kontyngentu Wojskowego w operacjach antyterrorystycznych „Enduring Freedom" w Afganistanie, Kuwejcie i w rejonie Zatoki Perskiej oraz Polskiego Kontyngentu Wojskowego w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. Łącznie zaangażowanie Sił Zbrojnych RP wyniosło około 1650 żołnierzy i było mniejsze w stosunku do lat ubiegłych o około 1000 osób. Spowodowane było to

---

[127] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.
[128] Tamże.

stabilizacją na Bałkanach, w wyniku której zrezygnowano z wydzielania Polskiej Jednostki Wojskowej – Odwodu Strategicznegow Kosowie. Zmniejszeniu uległy sił w misji UNIFIL, gdzie zredukowano PKW UNIFIL z 650 do 239 żołnierzy. Procentowy udział żołnierzy w operacjach był następujący: w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego 53 % (875 żołnierzy), w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych 36 % (600 żołnierzy) oraz Operacji Sojuszniczej „Enduring Freedom" 11% (175 żołnierzy)[129].

Wśród zasadniczych problemów występujących w trakcie realizacji misji i operacji pokojowych należy wymieni brak środków transportu powietrznego, który pozwalałby na przerzut sił do rejonu misji/operacji oraz właściwego kołowego transportera opancerzonego zapewniającego skuteczne i bezpieczne działanie.

4.2.3. Pozamilitarne ogniwa obronności

Pozamilitarne ogniwa systemu obronności stanowią wszystkie – poza siłami zbrojnymi - elementy struktury państwa, na które nakładane lub zlecane są do realizacji zadania obronne. Przeznaczone są one do tworzenia niezbędnych warunków do przygotowania i działania sił zbrojnych oraz funkcjonowania pozostałych struktur państwa. Muszą także zapewniać materialne i duchowe podstawy przetrwania narodu w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Różnorodny zakres realizowanych zadań, pozwala wyodrębnić w pozamilitarnych ogniwach systemu obronności jego elementy składowe: ochronne, gospodarcze i informacyjne.

Obowiązek organizowania i realizowania zadań obronnych w sferze pozamilitarnej spoczywa na ministrach, kierownikach urzędów centralnych, wojewodach a także na organach samorządu terytorialnego i przedsiębiorcach. Regulacje prawne w powyższej sprawie nie obejmują jeszcze w pełni wojewódzkich i powiatowych organów samorządu terytorialnego.

Ogólna ocena oparta o analizę informacji pozyskanych m.in. z Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych wykazuje, że ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i wojewodowie realizują pozamilitarne przygotowania obronne zgodnie z posiadanymi kompetencjami oraz możliwościami prawnymi, organizacyjnymi i finansowymi[130].

Zaplanowane na 2002 rok przedsięwzięcia w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych w 3/4 ministerstw i urzędów centralnych oraz wojewódzkich zostały w pełni zrealizowane. W pozostałych ministerstwach, instytucjach centralnych oraz województwach stopień zrealizowania zaplanowanych przedsięwzięć wahał się w granicach od 60 do 90 %[131].

---

[129] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.
[130] *Narodowy Kwestionariusz Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych*, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 2002
[131] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.

Pozytywny wpływ na działalność w zakresie przygotowań obronnych miało opracowanie planów operacyjnych funkcjonowania urzędów (instytucji) na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny oraz zaakceptowanie ich przez Prezesa Rady Ministrów (w trakcie Strategicznej Gry Obronnej „Kierownictwo – 2002"). Plany te stanowią jedną z głównych podstaw do realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa.

Zasadniczym utrudnieniem w procesie tworzenia niezbędnych warunków funkcjonowania pozamilitarnych części systemu obronności państwa są nadal niedostatki natury prawnej i finansowej, ograniczające możliwości realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych. Jednym z podstawowych problemów jest brak Programu Militaryzacji Gospodarki, którego zadaniem jest stymulowanie przygotowań organów administracji państwowej i przedsiębiorców do realizacji zadań gospodarczo-obronnych w czasie zagrożeni a bezpieczeństwa państwa i wojny.

Również nie w pełni stworzone są podstawy prawne zapewniające realizację przez Polskę zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza (HNS). Przyjęte rozwiązanie w ramach Protokołu Ustaleń Nr 28/2001 z posiedzenia Rady Ministrów w dniach 17-18 lipca 2002 roku tylko tymczasowo reguluje wykonywanie tych zadań przez administrację rządową.

Brak również podstaw prawnych regulujących problematykę realizacji przedsięwzięć informacyjnych przez organy administracji państwowej w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

4.2.3.1. Ogniwa ochronne

Ogniwa ochronne realizują zadania związane z zapewnieniem warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa, ochronną ludności i majątku narodowego przed skutkami zbrojnych i pozazbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych.

W 2002 roku opracowano oraz wdrażano dokumenty planistyczne dotyczące funkcjonowania ogniw ochronnych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. W ramach realizacji tych przedsięwzięć:

- dokonano oceny możliwości realizacji zadań określonych prawem dla warunków kryzysu i wojny;
- doskonalono struktury organizacyjne ogniw ochronnych czasu wojny oraz systemy powiązań informacyjnych i współdziałania.

Z uwagi na kluczową rolę i miejsce województw w Systemie Obronności RP oraz to, że stanowią one podstawową jednostkę organizacyjną podziału administracyjnego państwa, w toku procesu planistycznego (przygotowującego województwa do funkcjonowania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny), szczególny nacisk położono na

kwestie związane z integrowaniem pod kierownictwem wojewodów ogniw ochronnych realizujących zadania na obszarze województwa – zarówno w ramach administracji zespolonej, jak i specjalnej. Przedsięwzięcia te były podporządkowane przede wszystkim budowie szeroko rozumianego systemu ochrony ludności oraz cywilnego reagowania kryzysowego.

Ze względu na charakter zadań przewidywanych do realizacji w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, ogniwa ochronne zostały również objęte przygotowaniami do militaryzacji. Bardzo ważnym elementem tych przedsięwzięć są prace związane z uregulowaniem problematyki szczególnej ochrony obiektów gospodarki narodowej w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa i wojny.

W kontekście zagrożenia terrorystycznego, została opracowana „Koncepcja szczególnej ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa". Po znowelizowaniu w dniu 29 sierpnia 2002r. ustawy *O powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, opracowany został projekt rozporządzenia Rady Ministrów w ww. sprawie. Celem wydania rozporządzenia jest stworzenie podstaw prawnych do szkolenia, programowania, planowania i organizowania działań oraz realizacji przedsięwzięć dotyczących przygotowania ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa obronności państwa. Projekt przedmiotowego rozporządzenia został skierowany do Rządowego Centrum Legislacji[132].

Poziom przygotowania ogniw ochronnych do funkcjonowania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny jest zróżnicowany. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z niedostatecznych regulacji prawnych określających zasady ich funkcjonowania oraz ograniczonych możliwości finansowych. Podjęte działania w ramach realizacji przedsięwzięć planistycznych, przez organy właściwe dla ogniw ochronnych, zmierzają do stworzenia podstaw dla lepszego ich przygotowania obronnego, i w szczególności sprowadzają się do:

- rzetelnej oceny możliwości realizacji zadań obronnych;
- określenia obszarów wzajemnego wsparcia z innymi elementami systemu obronności w realizacji zadań obronnych przez ogniwa ochronne;
- specyfikacji problemów wymagających regulacji prawnych.

Równolegle z wyżej wymienionymi przedsięwzięciami, ogniwa ochronne realizują zadania związane ze zobowiązaniami wynikającymi z ratyfikowanych przez RP umów międzynarodowych dotyczących obronności:

- zabezpieczenie szkolenia wojsk sojuszniczych na terytorium RP;

---

[132] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.

- uczestnictwo w konferencjach planistycznych dotyczących szkolenia wojsk sojuszniczych na poligonach należących do SZ RP.

Ogniwa ochronne – stosownie do swojej właściwości – uczestniczą w procesach dostosowawczych związanych z akcesją do Unii Europejskiej i współpracy z odpowiednimi strukturami UE oraz NATO.

Na podstawie powyższego należy stwierdzi, że pomimo obiektywnych trudności, ogniwa ochronne systemu obronności są zdolne do podjęcia działań w ramach systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Zakres tej zdolności jest jednak ograniczony.

4.2.3.2. Ogniwa gospodarcze

Ogniwa gospodarcze realizują zadania związane z zapewnieniem materialnych podstaw realizacji zadań obronnych oraz przetrwania ludności w warunkach kryzysu i wojny. Podstawowe zadania ogniw gospodarczych – zarówno państwowych, jak i prywatnych w dziedzinie obronności, to między innymi tworzenie i utrzymanie rezerw państwowych na potrzeby obronne, uwzględnianie wymagań obronnych w realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, utrzymywanie infrastruktury obronnej, a także prowadzenie prac badawczo – rozwojowych na rzecz obrony państwa. Jedną ze szczególnie ważnych funkcji jest udział w:

- wykonywaniu zadań na rzecz wsparcia SZ RP i wojsk sojuszniczych (rozwijanych i prowadzących operacje na terytorium Polski),
- realizacji sojuszniczych inwestycji obronnych zarówno w Polsce jak i w innych państwach członkowskich NATO[133].

Przemysłowy potencjał obronny

Realizacja dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego oparta jest w głównej mierze o produkcję krajowych spółek przemysłowego potencjału obronnego. Są one skupione w sześciu podstawowych branżach:

- amunicyjno-rakietowej;
- broni strzeleckiej;
- elektronicznej;
- lotniczej;
- pancernej;
- zabezpieczenia logistycznego.

---

[133] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.

Spółki przemysłowego potencjału obronnego są głównymi producentami sprzętu dla odbiorców specjalnych. Zdolności produkcyjne nie odzwierciedlają pełnych możliwości produkcyjnych tej branży. Faktyczne zdolności produkcyjne poszczególnych branż są większe średnio o 15% (za wyjątkiem branży amunicyjno-rakietowej, której możliwości produkcyjne zabezpieczają potrzeby SZ RP jedynie w 25%)[134].

Głównym celem przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego stało się stworzenie efektywnie działającego i dysponującego odpowiednim zapleczem kapitałowym i technologicznym sektora produkcji, który będzie:

- zdolnym do zabezpieczenia potrzeb SZRP w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt wojskowy i uzyskania w dłuższym horyzoncie czasowym znaczących przychodów z działalności eksportowej;
- przygotowany do realizacji dużych kontraktów offsetowych i włączenie się do kooperacji międzynarodowej.

Rezerwy państwowe

Rezerwy państwowe, gospodarcze i mobilizacyjne surowców, materiałów, paliw, maszyn, urządzeń, produktów żywnościowych, leczniczych i wyrobów medycznych stanowią wyodrębniony majątek Skarbu Państwa. Służą one zapewnieniu realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa oraz zaspokojeniem podstawowych potrzeb gospodarki narodowej w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Jednocześnie rezerwy państwowe służą eliminowaniu lub łagodzeniu zakłóceń w bieżących dostawach dóbr konsumpcyjnych. Poziom zgromadzonych zapasów umożliwia działanie państwa przez okres około 14 dni[135].

4.2.3.3. Ogniwa informacyjne

Ogniwa informacyjne realizują zadania związane z ochroną i propagowaniem polskich interesów na arenie międzynarodowej, informacyjnym osłabieniem przeciwnika oraz umocnieniem woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości własnego społeczeństwa w warunkach wojennych. Osiąga się to poprzez informacyjne zabezpieczenie funkcjonowania całego systemu obronności oraz informacyjne oddziaływanie zarówno na przeciwnika, jak i na własne społeczeństwo.

Niezbędne jest stałe intensyfikowanie wysiłków na rzecz dysponowania przez państwo koniecznym potencjałem informacyjno-obronnym, a także na rzecz rozwoju infrastruktury informacyjnej, w tym zwłaszcza informatycznej i telekomunikacyjnej. Ważne znaczenie dla

---

[134] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.
[135] Tamże.

bezpieczeństwa państwa ma właściwe wykorzystanie mediów w realizacji zadań obronnych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Zmiany w sferze polityki informacyjnej zapoczątkowane zostały w wyniku przeprowadzenia Strategicznej Gry Obronnej „Kierownictwo 2000". W czasie jej trwania sprecyzowano stosowne zadania w tym zakresie.

Praktycznie sprawdzono przyjęte wcześniej ustalenia. Wnioski z gry posłużyły Centrum Informacyjnemu Rządu do przygotowania – w porozumieniu z MON, MSWiA, MSZ, ABW, AW – projektu zadań informacyjnych dla publicznych mediów elektronicznych w czasie trwania stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojny. Uzgodniony projekt zadań dla mediów, dla których skarb państwa jest właścicielem lub sprawuje nad nimi nadzór właścicielski, stał się podstawą do przygotowania stosownych decyzji administracyjnych. Ponadto w związku z narastającym kryzysem wokół wojny w Afganistanie i Iraku, Centrum Informacyjne Rządu we współpracy ze służbami prasowymi MSZ, MSWiA oraz MON opracowało koncepcję polityki medialnej rządu w sytuacji zagrożenia terrorystycznego państwa.

Słabą stroną dotychczasowych rozwiązań jest brak możliwości przełożenia ich na wszystkie media funkcjonujące w państwie, gdyż praktycznie odnoszą się one wyłącznie do tych mediów, dla których skarb państwa jest właścicielem lub sprawuje nad nimi nadzór właścicielski. Nie ma więc warunków do kształtowania jednolitej polityki wszystkich mediów w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Stąd należy podkreślić znaczenie prac nad „Koncepcją kreowania polityki informacyjnej państwa w poszczególnych stanach gotowości obronnej, zapewniającej realizację zadań informacyjnych w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny"[136].

W czasie pokoju na obszarze naszego kraju media działają zgodnie z obowiązującym w naszym państwie prawem prasowym, gwarantującym im szerokie spektrum publikacji, wolności wypowiedzi, dostęp do informacji publicznej itp. W warunkach stanów nadzwyczajnych, wolność mediów jak i wolność obywateli RP, może być ograniczona. W czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny informacje przekazywane przez media nabierają istotnego znaczenia. Media działające na obszarze RP mogą wówczas stanowić źródło informacji dla potencjalnego przeciwnika lub być instrumentalnie wykorzystywane do rozpowszechniania korzystnych dla niego informacji. Aby zapobiec tym potencjalnym zagrożeniom, zasadnym jest posiadanie państwowego organu odpowiedzialnego za koordynację dystrybucji i kontrolę informacji przekazywanej w mediach. Organ ten powinien posiadać uprawnienia w zakresie wnioskowania – w czasie stanów nadzwyczajnych państwa – zawieszania lub ograniczania działalności niektórych stacji, wprowadzania cenzury prewencyjnej, a także cofania akredytacji dziennikarzom zagranicznym. Takiego ciała obecnie

nie ma. Brak jest także uregulowań prawnych w tym zakresie[137]. Takim obowiązkiem można by obarczyć – w stanach nadzwyczajnych państwa – Rzecznika Prasowego Rządu, który wyposażony w uprawnienia ustawowe, sprawowałby te funkcje wraz z podporządkowanym sobie Centrum Informacyjnym Rządu[138].

Przedstawione działania są początkiem procesu tworzenia systemu informacyjnego, który wydatnie może wspiera działania administracji publicznej w czasie trwania stanów nadzwyczajnych w państwie. Prawidłowe działania mediów mogą skutecznie ostrzec społeczność zarówno w skali lokalnej, jak też całego państwa przed skutkami zamachów terrorystycznych i katastrof. W tym wypadku duże znaczenie będą miały informacje, które podane do publicznej wiadomości mogą wpływać na zminimalizowanie ofiar lub zniszczeń materialnych.

Szkolenie obronne

Szkolenie obronne realizowane jest w celu przygotowania organów władzy i administracji rządowej i samorządowej a także pozostałych struktur pozamilitarnych do realizacji ustalonych dla nich zadań obronnych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

W ostatnich latach kontynuowano realizację szkolenia obronnego z udziałem przedstawicieli różnych szczebli administracji publicznej oraz przedsiębiorców. Przeprowadzono Strategiczną Grę Obronną „Kierownictwo – 2002" z udziałem najwyższych władz państwowych, w tym ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów. W jej trakcie zostały zweryfikowane i przyjęte plany operacyjnego funkcjonowania resortów i województw.

Szkolenie kadr kierowniczych administracji publicznej prowadzone jest na dobrym poziomie w Akademii Obrony Narodowej w ramach Wyższych Kursów Obronnych (WKO) a także w Studium Bezpieczeństwa Narodowego przy Uniwersytecie Warszawskim. W 2002 roku w ramach WKO w 12 grupach szkoleniowych kurs ukończyło 14 posłów i senatorów oraz 153 przedstawicieli organów administracji rządowej i samorządowej.

Szkolenie obronne jest realizowane w ministerstwach i urzędach centralnych i we wszystkich urzędach wojewódzkich. Podstawowymi formami szkolenia obronnego na wszystkich szczeblach administracji państwowej były: gry obronne; ćwiczenia; treningi; wykłady i seminaria. Szkoleniem objęto kierowniczą kadrę i pracowników urzędów, podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych oraz organów administracji samorządowej (starostów, prezydentów, burmistrzów i wójtów). Kierownicza kadra niektórych instytucji

---

[136] Z. Andrzejczak: *Jaki system kierowania reagowaniem kryzysowym,* Kancelaria Prezesa RM, Warszawa 2003 r.
[137] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.
[138] K. Korzecki: *Monitoring warunków bezpieczeństwa państwa w aspekcie potencjalnych zagrożeń kryzysowych,* wykład, Wyższa Szkoła Humanistyczna, Pułtusk 2000 r.

i urzędów brała udział w grach obronnych oraz w ćwiczeniach i innych formach szkolenia a także w niektórych zamierzeniach szkoleniowych Sił Zbrojnych RP.

Zauważalny jest pozytywny wpływ wszystkich przedsięwzięć szkoleniowych na realizację zadań obronnych. Znalazło to potwierdzenie m.in. w udziale w międzynarodowych ćwiczeniach sojuszniczych „Strong Resolve 2002" (w ich trakcie po raz pierwszy wykorzystano z powodzeniem utworzone struktury HNS), a także w „CMX 2002".

W minionych latach zdecydowana większość urzędów i instytucji realizowała na dobrym poziomie szkolenie obronne, podnosząc wiedzę i umiejętności kadry kierowniczej i pracowników urzędów oraz podległych, podporządkowanych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, w tym również organów samorządu terytorialnego. Należy jednak zintensyfikować udział organów kierowania obronnością w grach wojennych i w ćwiczeniach symulujących ekstremalne warunki działań terrorystycznych i konfliktów wojennych, ze szczególnym uwzględnieniem wariantu pracy na zapasowych stanowiskach kierowania.

4.3. WSPÓŁPRACA SOJUSZNICZA I MIĘDZYNARODOWA W ZWALCZANIU TERRORYZMU

Zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwa RP[139] oraz Strategią Obronności RP, częścią składową systemu planowania obronnego RP jest uczestnictwo w sojuszniczym procesie planowania, który stanowi podstawę integracji planowania narodowego poszczególnych państw członkowskich z zadaniami wynikającymi ze strategii i polityki obronnej Sojuszu. W ramach kształtowania polityki obronnej państwa, planowania obronnego, infrastruktury, uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz implementacji uzgodnionych i zaplanowanych zobowiązań przedmiotem prac są między innymi:

- Cele Sił Zbrojnych i Wymagania Długoterminowe (CSZ i WD);
- Praskie Zobowiązania (Prague Capabilities Commitments);
- Zadania wynikające z obowiązków Państwa-Gospodarza (Host Nation Support – HNS), zobowiązania wynikające z udziału RP w Programie Inwestycji NATO na rzecz Bezpieczeństwa (NATO Security Investment Programme – NSIP) – w tym realizacji programów w ramach Pakietów Możliwości (CP);
- Problematyka bezpieczeństwa łączności i informatyki;
- Problematyka bezpieczeństwa osobowego i fizycznego;
- Zapewnienie zdolności działania w ramach międzynarodowych wysiłków zwalczania terroryzmu i działań stabilizacyjnych.

---

[139] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej,* ~~www.msz.gov.pl,~~ z dn. 10.09.2004 r.

Polska bierze aktywny udział w spotkaniach międzynarodowych różnych szczebli. Dotyczy to m.in. uczestnictwa w spotkaniach Rady Północnoatlantyckiej (North Atlantic Council), Komitetu Planowania Obronnego (Demence Planning Commitee), Grupy Planowania Nuklearnego (Nuclear Planning Group), Rady Współpracy Euroatlantyckiej (Euro-Atlantic Partnership Council), Stałej Rady NATO-Rosja (NATO-Russia Permanent Council), Komisji NATO-Ukraina (NATO-Ukraine Commision). Szef Sztabu Generalnego WP jest stałym członkiem posiedzeń Komitetu Wojskowego (Military Committee)[140].

Głównym celem udziału RP w sojuszniczym planowaniu obronnym jest stworzenie podstaw do efektywnego zharmonizowania planów narodowych z planami NATO tak, aby były one zgodne z wymaganiami wojskowymi Sojuszu i operacjami w ramach Unii Europejskiej. Proces ten miał za zadanie szczegółowe ustalenie zakresu oraz sposobów realizacji zadań obronnych oraz niezbędnych do tego sił i środków. Na planowanie obronne składało się planowanie strategiczno-operacyjne działań obronnych oraz programowanie systemu obronności (tj. formułowanie celów, zamiarów, priorytetów, założeń, zadań i wytycznych z oznaczeniem czasu i kosztów realizacji). Podstawą systemu były decyzje polityczne i strategiczne najwyższych organów władzy ustawodawczej i administracji państwowej w zakresie polityki obronnej państwa. Na ich podstawie przygotowano akty prawne określające zadania, realizację i strukturę pomiędzy podmiotami procesu oraz dostosowujące je do aktualnych potrzeb.

Sojusz prowadzi stałe negocjacje z władzami kraju w ramach Przeglądu Obronnego. Mają one na celu weryfikację naszych deklaracji z oczekiwaniami i potrzebami Sojuszu, które są definiowane na podstawie ocen środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego. Wnioski z negocjacji pozwalają na podjęcie odpowiednich decyzji zmierzających do transformacji SZ RP zgodnie ze standardami Sojuszu. Negocjacje z Władzami Sojuszu pozwalają na jednoznaczną ocenę postępu realizacji zadań, identyfikację negatywnych zjawisk, a w konsekwencji dokonanie stosownych korekt i zmian.

W ramach wojskowej współpracy międzynarodowej funkcjonuje:

1. Batalion Polsko-Ukraiński (POLUKRBAT), który może być wykorzystany w międzynarodowych misjach o mandacie zaakceptowanym przez Radę Bezpieczeństwa ONZ lub organizowanych z ramienia innej organizacji odpowiedzialnej za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.
2. Batalion Polsko-Litewski (LITPOLBAT). W skład batalionu wchodzi: polska część batalionu z 4 Brygady Kawalerii Pancernej w Orzyszu (433 os.) oraz litewska część z Brygady Piechoty Zmotoryzowanej „Żelazny Wilk" w Alytus na Litwie (353 os.).

---

[140] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.

W 2002 roku rozpoczęto proces tworzenia kolejnej wielonarodowościowej jednostki tj. Brygady Czesko-Polsko-Słowackiej. Inicjatywa została przyjęta w ramach Wspólnego Komitetu przez ministrów obrony Republiki Czeskiej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Słowackiej podpisanego w Bratysławie w dniu 30 maja 2001 r. W ten sposób zapoczątkowano proces tworzenia wspólnej wielonarodowościowej jednostki, która ma działać zgodnie z procedurami i standardami NATO[141].

Integracja narodowego planowania obronnego państwa z zadaniami wynikającymi ze strategii i polityki Sojuszu Północnoatlantyckiego wymaga dalszego, aktywnego udziału naszych przedstawicieli na forum międzynarodowym w sferze politycznej i wojskowej.

4.4. SIŁY PRZYGOTOWANE W POLSCE DO ZWALCZANIE TERRORYZMU

Terroryzm stanowi najpoważniejsze zagrożeń dla bezpieczeństwa i stabilności. Arsenał czynników, które mogą być użyte podczas ataku jest tak duży, że przygotowanie służb i sił do skutecznego im przeciwdziałania stało się znaczącym wyzwaniem. Łatwość w pozyskiwaniu komponentów do produkcji broni chemicznej i biologicznej, materiałów wybuchowych i izotopowych stawia wysoką poprzeczkę przed systemem obronnym każdego cywilizowanego kraju. Likwidowanie zagrożeń związanych z działalnością organizacji terrorystycznych spoczywa na barkach służb specjalnych, policji i wojska. Aby działania podejmowane przez te organy mogły przynieść wymierne korzyści państwu, cywilni i wojskowi eksperci muszą wcześniej przygotować pakiet zasad stanowiących podstawę ich funkcjonowania. Wyznaczą one nie tylko cele, ale także metody, którymi posługiwać się będą w codziennej pracy[142].

Chcąc stwierdzić stan gotowości Systemu Obronnego III RP do zwalczania terroryzmu, należy sprawdzić jak obecnie przedstawia się przygotowanie do likwidacji zagrożeń i skutków zamachów? Czy istnieją siły/formacje zdolne do szybkiego reagowania. Jaki jest poziom gotowości do prowadzenia działań antyterrorystycznych na terenie kraju i poza granicami. Jak są przygotowane pozostałe elementy systemu do neutralizacji i usuwania skutków zamachów. Oraz czy jest osiągnięta zdolność do prowadzeniu operacji antyterrorystycznych wspólnie z innymi państwami sojuszu NATO.

System obronny państwa polskiego składa się z kilku zasadniczych elementów – przede wszystkim należą do niego wymienione wyżej: układ militarny, układ pozamilitarny oraz system kierowania obronnością[143].

---

[141] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.
[142] M. Sprengel: *Rola służb specjalnych w zwalczaniu terroryzmu,* w: Od blokad ulicznych do Word Trade Center, Secretum, Toruń 2002 r.
[143] S. Koziej: *Polska polityka obronna u progu XXI wieku*, „Studia i Materiały Biura Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej" nr 1/94, Warszawa 1994, s. 34-35.

Założenia polityki obronnej państwa polskiego są zawarte w dokumentach, z których na szczególną uwagę zasługują opracowane przez Komitet Obrony Kraju przy współpracy z prezydentem „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa" oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej"[144].

W pierwszym z omawianych dokumentów podkreślono, że „bezpieczeństwo państwa obejmuje zarówno sferę polityczną, gospodarczą, militarną, ekologiczną oraz aspekty społeczne i etniczne. We wszystkich tych dziedzinach polityka bezpieczeństwa państwa jest zgodna z prawem międzynarodowym"[145]. W drugim dokumencie podkreślono, że polska polityka obronna powinna być ściśle związana z NATO i Unią Europejską, jednakże bez wywoływania zadrażnień z Rosją.

Ważnym elementem jest opis modelu instytucji, które przeciwdziałają zagrożeniom w naszym kraju. W Polsce za zwalczanie terroryzmu i innych przestępstw jest odpowiedzialnych kilka instytucji. W załączniku 18 przedstawiono siły odpowiadające za zwalczanie terroryzmu w Polsce.

4.4.1. Policja

Utworzona na mocy ustawy z kwietnia 1990 roku[146] Policja, jest główną instytucją odpowiedzialną za stan bezpieczeństwa. Do jej podstawowych zadań należy ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wykrywanie przestępstw, wykroczeń i ściganie ich sprawców[147].

W strukturze Policji wyróżnia się piony: kryminalny, prewencyjny i logistyczny. Istnieje również policja sądowa – odpowiedzialna za sprawy związane z właściwym zabezpieczeniem przebiegu procesów. Organizacyjnie Policja dzieli się na jednostki terenowe (komisariaty) i komendy. Z kolei komendy składają się z referatów, sekcji i wydziałów oraz – na szczeblu komendy głównej – z wydziałów, biur i zarządów.

W strukturze Policji za zwalczanie przestępczości zorganizowanej i aktów terroryzmu odpowiada Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej.

Jego poprzednikiem było powstałe w 1994 roku Biuro do Walki ze Zorganizowaną Przestępczością. Miało ono być jednostką ponad wojewódzką, która centralnie miała zwalczać zorganizowane grupy przestępcze. Decyzja o utworzeniu tej struktury wynikała z braku możliwości przeciwdziałania tego rodzaju przestępczości na szczeblu komend rejonowych. Istotnym również czynnikiem wpływającym na wprowadzenie tych zmian była

---

[144] K. Malak: *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, Warszawa 1998, s. 64-65.
[145] Tamże, s. 64-65.
[146] K. Jaroszyński: *Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?*, s. 24.
[147] Tamże, s. 24..

potrzeba skoordynowania działań na szczeblu centralnym. W 1997 roku utworzono podobną jednostkę do zwalczania przestępczości związanej z obrotem narkotykami – Biuro do Spraw Walki z Przestępczością Narkotykową.

Jednak w miarę upływu czasu dochodziło do sporów kompetencyjnych między tymi organami, często dublowano działania prowadzone przeciwko poszczególnym grupom przestępczym, co w efekcie skutkowało małą efektywnością.

Z tych też powodów w 2000 roku na bazie Biura do Walki ze Zorganizowaną Przestępczością i Biura do Walki z Przestępczością Narkotykową powołano jedną strukturę – Centralne Biuro Śledcze (CBŚ). W ciągu krótkiego czasu działania osiągnięto kilka znaczących sukcesów.

Centralne Biuro Śledcze jest podporządkowane Komendzie Głównej Policji i posiada swe delegatury na terenie całego kraju. Jego głównym zadaniem jest wykrywanie przestępstw o charakterze zorganizowanym – w przypadku pojawienia się grup terrorystycznych na terytorium kraju, to również one znajdowałyby się w kręgu zainteresowania tej instytucji.

Oprócz CBŚ istnieje też Wydział do spraw Terroru Kryminalnego, usytuowany w ramach stołecznej policji od 1999 roku. Jest to specjalistyczny wydział policji, zajmujący się przestępstwami mającymi charakter typowo terrorystyczny (bez względu na jego rodzaj).

Funkcjonariusze tego wydziału prowadzą działania zarówno operacyjne jak i prewencyjne, które mają zapobiegać aktom terroru, w tym w szczególności zamachom przy użyciu materiałów wybuchowych. Wydział dzieli się na sekcję ds. aktów terroru, operacyjno – rozpoznawczą i dochodzeniowo – śledczą[148]. Policja stanowi jeden z najważniejszych elementów polskiego systemu obronnego, który zajmuje się przeciwdziałaniem zagrożeniu terrorystycznemu.

Pierwszy polski oddział antyterrorystyczny powstał w 1976 roku. Minister spraw wewnętrznych podjął taką decyzję pod wpływem przetaczających się wówczas przez Europę fali zamachów terrorystycznych organizowanych miedzy innymi przez grupy: Baader – Meinhoff i Czerwone Brygady.

Jednostka antyterrorystyczna została zorganizowana w oparciu o wzorce fińskie. W dwa lata później przy Zmotoryzowanych Oddziałach Milicji Obywatelskiej - w wybranych komendach wojewódzkich powstały plutony specjalne, których zadaniem było zwalczanie terroryzmu[149] (między innymi).

---

[148] K. Jaroszyński: *Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?*, s. 31.
[149] Tamże, s. 49-50.

W latach osiemdziesiątych, w wyniku fali uprowadzeń polskich samolotów, został powiększony stan etatowy Wydziału Zabezpieczenia Komendy Głównej MO. Powołano także specjalną formację MO – tak zwane skrzydło LOT – do przeciwdziałania uprowadzeniom samolotów[150]. W 1984 roku minister spraw wewnętrznych zdecydował, że zwalczaniem terroryzmu mają zająć się oddziały specjalne ZOMO.

Po upadku władzy komunistycznej w Polsce zmianie uległa również struktura jednostek antyterrorystycznych – w miejsce Wydziału Zabezpieczenia KGMO powstał Wydział Antyterrorystyczny Komendy Stołecznej Policji[151].

Zamiast plutonów specjalnych powstały kompanie antyterrorystyczne, powołano także sekcje pirotechniczne. Osobny pluton antyterrorystyczny powstał przy lotnisku w Okęciu.

Bardzo ważnym elementem szkolenia pododdziałów specjalnych Policji jest udział polskich funkcjonariuszy w prowadzonym przez USA programie Anti Terrorism Asistans Program (ATAP) – realizowanym od 1990 roku.

Komendant Główny Policji w 2000 r. wprowadził jednolitą organizację i nazewnictwo dla wszystkich jednostek antyterrorystycznych – od tej pory miały się one zwać Samodzielnymi Pododdziałami Antyterrorystycznymi Policji (SPAP)[152].

Obecnie rozpoczęto działania zmierzające do zastąpienia rozproszonej struktury jednostek antyterrorystycznych w systemem scentralizowany. Istniałyby trzy duże pododdziały specjalne Policji oraz wydzielony oddział, przygotowany do realizacji zadań poza granicami kraju.

4.4.2. Służby specjalne

Równie ważną rolę co Policja, w systemie zwalczania zagrożenia terrorystycznego pełnił Urząd Ochrony Państwa (UOP) – od 24 maja 2002r. podzielony na Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu[153]. Całość dawnych zadań, których realizowaniem zajmował się UOP, została podzielona pomiędzy obie Agencje. UOP w trakcie swego istnienia prowadził działania związane z bezpieczeństwem państwa, wśród nich również przestępstwa popełniane na tle terrorystycznym[154].

Obecnie jest prowadzona działalność prewencyjna, jak również wykrywanie i ściganie sprawców tych przestępstw. W swym etacie ABW posiada swoją jednostkę

---

[150] Tamże, s. 51-52.
[151] Tamże, s. 54.
[152] Tamże, s. 58.
[153] Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, (Dz.U.02.74.676).

o charakterze bojowym, która może być wykorzystywana do zwalczania terroryzmu. Stanowi ją Wydział Realizacji Specjalnych i Antyterrorystycznych[155].

W działaniach mających na celu eliminowanie groźby zaistnienia incydentów terrorystycznych na terenie kraju podobne działania jak UOP prowadziły, działające niezależnie od niego Wojskowe Służby Informacyjne (WSI).

Wśród zadań nowopowstałych Agencji Wywiadu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zostały wymienione, między innymi:

- rozpoznanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej;
- Zapobieganie wprowadzania do kapitału pochodzącego z nielegalnych źródeł;
- rozpoznanie, zapobieganie i wykrywanie oraz ściganie sprawców przestępstw: terroryzmu, szpiegostwa, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa (...);
- podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i porozumieniach międzynarodowych [156].

Wszystkie służby specjalne szczególną wagę przywiązują do kwestii eliminowania zagrożenia ze strony terroryzmu, zwłaszcza po wydarzeniach z 11 września 2001 roku. Większość analityków w swych raportach stwierdza, że istnieje realna groźba internacjonalizacji terroryzmu, przez co może wzrastać zagrożenie również dla bezpieczeństwa Polski (postrzeganej jako bardzo bliski sojusznik Stanów Zjednoczonych oraz zaangażowanego w kampanię antyterrorystyczną członka NATO[157]).

Jednostką wyspecjalizowaną w prowadzeniu działań ochronnych najważniejszych osobistości w państwie jest Biuro Ochrony Rządu (BOR), które zajmuje się zapewnieniem fizycznej ochrony osób piastujących stanowiska m.in. prezydenta, premiera, członków rządu oraz obiektów o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa.

Doświadczenie pokazuje, iż dostojnicy państwowi a także goście zagraniczni stanowią potencjalny cel działań terrorystów. Dlatego też do podstawowych kwestii dotyczących zapewnienia im odpowiedniego bezpieczeństwa, należy właściwe rozpoznanie zagrożenia - również mogącego pochodzić ze strony ugrupowań terrorystycznych.

---

[154] K. Jaroszyński: *Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?*, s. 33.
[155] *Z zagadnień kontrwywiadu*, Biuletyn Nr 53, ABW 2002r, s. 72-73.
[156] *Ustawa o ABW oraz AW* z dnia 24 maja 2002 r., (Dz.U. nr 74 poz. 676).

4.4.3. Siły Zbrojne RP w zwalczaniu terroryzmu

Najważniejszą częścią systemu obronnego Polski są - oprócz wyżej wymienionych instytucji - Siły Zbrojne RP, które mogą prowadzić działania kontrterrorystyczne i antyterrorystyczne[158]. W działaniach antyterrorystycznych, podobnie jak w przeciwdywersyjnych, liczy się precyzja, szybkość i manewrowość, stąd też posiadanie i szkolenie w tym zakresie wojsk sił terytorialnych jest bezwzględnie konieczne[159]. Podobnie jak inne armie na świecie, również Wojsko Polskie jest przygotowane do reagowania na zagrożenia pozamilitarne.

Wśród zagrożeń pozamilitarnych najniebezpieczniejsze zagrożenia stwarza terroryzm. Siły zbrojne mogą być zmuszone do udzielenia wsparcia Policji i innym instytucjom w walce z terroryzmem lub do wystąpienia samodzielnie jako jedyny organ zdolny do odpowiedniego zareagowania.

W strukturach sił zbrojnych istnieją jednostki, które mogą być użyte do zwalczania zagrożenia ze strony terroryzmu. Niewątpliwie należy do nich 1 Pułk Specjalny z Lublińca, którego zadaniem jest wykonywanie działań, mających szczególne znaczenie dla obronności państwa. Jednostka ta jest w stanie podejmować działania niekonwencjonalne – osłonowe, opóźniające, ochronno – obronne, prewencyjne, przeciwdywersyjne oraz antyterrorystyczne[160].

Jednak obecnie jedyną jednostką wyspecjalizowaną i w pełni przygotowaną do działań typowo antyterrorystycznych jest Jednostka Wojskowa Nr 2305 (Wojskowa Formacja Specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej[161]). Jedną z jej ważnych cech tej formacji jest fakt, iż jest ona w stanie działać wspólnie z sojusznikami z NATO (w ramach obowiązujących procedur).

GROM powstał oficjalnie 13 lipca 1990 roku, zaś decyzję o jego powołaniu podjął rząd premiera Tadeusza Mazowieckiego[162]. Jednostką dowodził od początku podpułkownik Sławomir Petelicki, który starał się zgromadzić jak najlepszych dowódców i żołnierzy by stworzyć jednostkę pod każdym względem elitarną. Surowe kryteria naboru sprawiły, iż w pierwszej grupie tworzącej struktury bojowe jednostki znaleźli się najlepsi żołnierze

---

[157] S. Zalewski: *Służby specjalne państwie demokratycznym*, Warszawa 2002, s. 36-37.
[158] K. Jaroszyński: *Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?*, s. 36-37.
[159] R. Jakubczak: *Rola sił zbrojnych w zwalczaniu terroryzmu,* w: Od Blokad ulicznych do Word Trade Center, Sdecretum, Toruń 2002 r.
[160] Tamże, s. 39.
[161] H. Królikowski: *Wojskowa Formacja Specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej*, Gdańsk 2001, s. 9-11.
[162] H. Królikowski: *Wojskowa Formacja Specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej*, Gdańsk 2001, s. 35.

i policjanci posiadający doskonałe przygotowanie psychiczne i fizyczne niezbędne do tego rodzaju służby.

Na początku swego istnienia GROM podlegał Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. 1 października 1999 roku został przeniesiony do struktur Ministerstwa Obrony Narodowej[163]. Ten fakt stanowił reakcję na sytuację, która wytworzyła się pod wpływem dostosowywania rozwiązań polskich do standardów państw demokratycznych[164]. Zdecydowano, iż wszystkie jednostki wojskowe mogą funkcjonować jedynie w strukturach MON. Również zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 15 kwietnia 1998 roku w sprawie utworzenia Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych miało znaczenie dla ostatecznego ustalenia podległości GROM. Poza tym po wstąpieniu Polski do NATO zaczęła się bardziej intensywna współpraca z siłami specjalnymi sojuszników (dla których równorzędnym partnerem była jedynie ta jednostka[165]). W ramach prac nad właściwym umocowaniem prawnym GROM w strukturach państwa zaproponowano, aby zasady jej działań regulowała ustawa. W jej projekcie zostały między innymi wymienione warunki użycia jednostki GROM poza granicami kraju - „w przypadku aktów terroryzmu powodujących bezpośrednie zagrożenie życia polskich obywateli poza granicami kraju (...) o użyciu Wojskowej Formacji Specjalnej GROM postanawia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej"[166].

GROM zajmuje ważne miejsce w systemie reagowania antyterrorystycznego. Na podkreślenie zasługuje fakt, że jest to jedyna jednostka zdolna do fizycznego zwalczania terroryzmu we wszelkich jego postaciach. Ewakuowania z rejonów konfliktów osób nie biorących udziału w walce, rozpoznania specjalnego, akcji bezpośrednich, działań poszukiwawczo – ratowniczych prowadzonych w trakcie trwania konfliktu – a więc praktycznie wszystkich działań należących do zadań specjalnych[167]. Znajduje to potwierdzenie w opiniach międzynarodowych ekspertów [168]. Oprócz działań wymienionych powyżej, jednostka ta jako jedyna w kraju jest przygotowana do prowadzenia akcji antyterrorystycznych na obszarach wodnych[169] i prawdopodobnie dlatego właśnie ta grupa znalazła się w rejonie Bliskiego Wschodu w ostatnim czasie[170].

---

[163] H. Królikowski: *Wojskowa Formacja Specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej*, Gdańsk 2001, s. 109.
[164] Tamże, s. 109
[165] Tamże, s. 110.
[166] Tamże, s. 110-111.
[167] Tamże, s. 113.
[168] Tamże, s. 113.
[169] Tamże, s. 115.
[170] Informacje na temat obecności żołnierzy GROM w Zatoce Perskiej podała TVP.

Istnienie tej formacji oraz prowadzona przez nią współpraca w dziedzinie szkolenia z innymi jednostki wojskowymi sprawia, że cały System Obronny III RP staje się bardziej wydolny i sprawny.

Bardzo ważne w kontekście zwalczania terroryzmu są - oprócz jednostek wymienionych wcześniej - struktury sił szybkiego reagowania. Powinny one być wyposażone we własne niezawodne środki transportu, które umożliwiałyby jak najszybsze przemieszczenie sił i sprzętu w rejon ich działania[171]. Dodatkowo duży nacisk należy też położyć na kwestię posiadania odpowiedniego systemu łączności i koordynacji działań.

Podstawowym komponentem sił zbrojnych do takich działań w wielu państwach są wojska obrony terytorialnej i wojska wewnętrzne[172]. W Polsce oba te komponenty nie znajdują zrozumienia na poziomie strategicznym co do ich roli na rzecz na rzecz podnoszenia bezpieczeństwa państwa. Z tego też względu rozwiązano Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe MSWiA oraz ograniczono funkcjonalnie i liczebnie struktury wojsk OT.

W myśl postanowień strategicznych dokumentów obronnych, wojska operacyjne zarówno w okresie pokoju, jak i kryzysu oraz wojny mają zajmować się problematyką terroryzmu. W czasie pokoju robią to głównie wobec własnych obiektów – włącznie z likwidacją działalności grup terrorystycznych, które weszły na nie. Charakter tych działań jest jednak pasywny.

Wojskowe działania antyterrorystyczne – wynikające wprost z **działań przeciwdywersyjnych wojsk** - odnoszą się do:

- ochrony ważnych obiektów w strefie odpowiedzialności;
- ochrony i obrony stanowisk dowodzenia;
- ochrony i obrony infrastruktury logistycznej w ramach osłony strefy tyłowej;
- ochrony i obrony składów materiałów bojowych poza strefą tyłową;
- likwidacji skutków aktów terroru;
- zwalczania wykrytych grup terrorystycznych.

Zadania te jednak nie wskazują na inne możliwości, niż tylko własną ochronę. Mogą jednak być dodatkowo przeniesione na ważne obiekty infrastruktury państwowej, ale wymaga to dodatkowych decyzji, gdyż obecnie wojska zajmują się jedynie sobą i nie chronią obiektów innych niż własnych. Stąd wojskowo – w układzie terytorialnym (co jest wymogiem do

---

[171] W. Gajdziński: *Siły szybkiego reagowania*, „Studia i Materiały Biura Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej" nr 34, Warszawa 1996, s.86.

[172] W Polsce dopiero co zlikwidowane (mimo, że takie struktury występują nadal w takich państwach NATO, jak: Wielka Brytania, Francja, Hiszpania, Włoch i Turcja – i po części Stany Zjednoczone, gdzie Gwardia Narodowa posiada funkcje wojsk wewnętrznych).

skutecznych działań antyterrorystycznych z udziałem wojska) - nie chroni się nawet stolicy państwa.

Ponadto, aby wsparcie wojskowe miało praktyczny wymiar w walce z terroryzmem na terytorium państwa, wymagane jest specjalistyczne przygotowanie wybranych sił wojsk operacyjnych do realizacji takich działań. W naturalny sposób – wzorem innych państwa – zasadniczy wysiłek antyterrorystyczny wojsk w RP ciążyć powinien jednak na wojskach OT (gdyż wojsk wewnętrznych nie ma), ponieważ odgrywają one istotną rolę w tym wypadku ze względu na to, iż mają bezpośrednie przełożenie militarne na współpracę z pozamilitarnym podsystemem systemu obronnego państwa. Stanowią więc naturalny łącznik pomiędzy siłami zbrojnymi a resztą struktur obronności państwa organizowanej przecież na bazie czynnika terytorialnego – podobnie jak i one same. W równym stopniu mogą więc wspierać w działaniach antyterrorystycznych wojska operacyjne, co i układ pozamilitarny, a także osłaniać przed działalnością terrorystów organy kierowania obronnością RP.

W wypadku prowadzenia działań zbrojnych do ich zadań należy: [173]

- zbieranie, gromadzenie i przekazywanie informacji uzyskiwanych przez terytorialny system rozpoznania,
- dostarczanie informacji o terenie i przeciwniku,
- obrona miejscowości i innych ważnych obiektów,
- ochrona i obrona elementów operacyjnego przygotowania terytorium do obrony,
- osłanianie jednostek i urządzeń logistycznych oraz systemów dowodzenia wojsk operacyjnych,
- osłona ważnych rejonów oraz szlaków komunikacyjnych,
- wspieranie działań wojsk operacyjnych,
- wzmocnienie i obrona granicy państwa,
- zabezpieczenie przegrupowania wojsk,
- zwalczanie desantów i sił dywersyjnych (specjalnych, terrorystycznych).

Powyższe zadania mogą być rozpatrywane także po kątem przydatności działań antyterrorystycznych z udziałem wojska – przeciw terroryzmowi, który może być skierowany przeciw obiektom (wojskowym i cywilnym) oraz ważnym osobom (nie tylko wojskowym) funkcjonującym w systemem obronnym i systemie bezpieczeństwa narodowego.

W działaniach antyterrorystycznych – jak pokazuje przykład szybkich działań amerykańskiej Gwardii Narodowej (wraz z jednostkami straży pożarnej i lokalnej policji) w dniu

[173]Na bazie wybranych treści z „Regulamin działań Wojsk Lądowych", DWL, Warszawa 1999, s.44.

11.09.2000 r. - posiadanie i szkolenie w tym zakresie wojskowych sił terytorialnych (wojsk obrony terytorialnej) jest bezwzględnie konieczne. Przedmiotem ich szkolenia powinny być *działania przeciwdywersyjne*[174], które w wypadku wojska obejmują także przedsięwzięcia ***antyterrorystyczne***. W trakcie **działań przeciwdywersyjnych** wojska chronią i bronią obiekty oraz rozpoznają siły dywersyjne, ograniczaniu im swobody manewru oraz odcinają drogi odwrotu i zaopatrzenia - w konsekwencji stwarzają warunki do fizycznego niszczenia sił dywersyjnych przeciwnika. Biorąc pod uwagę ich charakter, ze względu na "aktywność" względem sił dywersyjnych, działania te prowadzone są jako **zaczepne** i **ochronno-obronne**.

Skuteczność **przeciwdywersyjnych działań zaczepnych** *(...) zależy od* ***stopnia nasycenia siłami*** *przeciwdywersyjnymi oraz od* ***stosunku sił*** względem sił dywersyjnych. Przeciwdywersyjne działania zaczepne są podstawowym rodzajem bojowych działań przeciwdywersyjnych. Ich celem[175] jest wykrycie, zlokalizowanie i zniszczenie dywersantów.

W przeciwdywersyjnych działaniach zaczepnych wykorzystuje się:

- działania rozpoznawcze;
- działania rozpoznawczo-szturmowe;
- działania pościgowe;
- działania blokujące;
- działania likwidacyjne.

Przeciwdywersyjne działania ochronno-obronne są pomocniczym rodzajem przeciwdywersyjnych działań bojowych, a cechuje je pasywność wobec sił dywersyjnych, polegająca głównie na tym, iż nie koncentrują się na niszczeniu sił dywersyjnych, lecz na zmniejszaniu lub niwelowaniu ewentualnych skutków ich działania. Skuteczność tych działań *w dużej mierze zależy od należycie zorganizowanego i prowadzonego* ***rozpoznania*** *na przedpolach ochranianych obiektów* oraz odpowiednio zorganizowanej współpracy z miejscową ludnością – w ramach terytorialnego systemu rozpoznania.

W ramach tych działań prowadzi się:

- ubezpieczanie rejonów lub obiektów;
- bezpośrednią ochronę i obronę obiektów;
- nadzór obiektów;

---

[174] **Działanie przeciwdywersyjne** polegają na **przeciwstawieniu** się oraz **zapobieganiu** dywersyjnym działaniom przeciwnika, a następnie - **zniszczeniu** jego sił prowadzących dywersję. ***Działania przeciwdywersyjne*** *- część składowa* ***obrony przeciwdywersyjnej*** *polegająca na prowadzeniu walki z grupami dywersyjno-rozpoznawczymi, sabotażowymi i* ***terrorystycznymi*** *przeciwnika (...).* **"Leksykon Wiedzy Wojskowej"**, Warszawa 1979, s. 104.

[175] **Przeciwdywersyjne działania zaczepne** *mają na celu wykrycie, zniszczenie lub wzięcie do niewoli sił dywersyjnych.* Por.: "**Leksykon** - jak wyżej.

- patrolowanie rejonu rozmieszczenia obiektów;

- ochronę stref rozmieszczenia obiektów;

- dozorowanie w rejonie ochranianych obiektów;

- rozpoznanie rejonów lub kierunków w pobliżu chronionych (osłanianych, bronionych) obiektów zagrożonych dywersją.

WNIOSKI

Przedstawiony powyżej stan przygotowań obronnych realizowanych przez wszystkie ogniwa narodowego Systemu Obronności ocenia się na poziomie ogólnym dobrym[176]. W dorocznych „Raportach o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej" oprócz wymiernych osiągnięć, wykazuje się również szereg nieprawidłowości i braków, które nie zawsze i nie w pełni wynikają z trudnej sytuacji ekonomicznej i ograniczonych możliwości finansowych państwa.

W podsystemie kierowania obronnością od lat planuje się przedsięwzięcia zmierzające do tworzenia i utrzymania stanowisk kierowania (szczególnie Zapasowych Stanowisk Kierowania). Niepokojącym jest brak gotowości zapasowego stanowiska kierowania władz naczelnych – Zapasowego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa (ZSKOP). Nie zakończono opracowywania „Planu utrzymania ciągłości władzy państwowej". Największym niedostatkiem jest słaba koordynacja działań oraz źle funkcjonująca łączność pomiędzy elementów składowych systemu.

Stan najważniejszego elementu systemu obronności – Sił Zbrojnych RP – nie daje pełnej satysfakcji. Niepokój budzi znaczne spowolnienie (w stosunku do zakładanego w „Programie przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006"), tempa dostosowania sił zbrojnych do wymogów Sojuszu oraz wdrażanie „Celów Sił Zbrojnych NATO i Wymagań Długoterminowych dla RP". Stwarza to realne zagrożenie terminów osiągnięcia wymaganych kategorii gotowości. Nie powstrzymano również postępującego spadku poziomu wyszkolenia wojsk, a także obniżyła się jakość wyszkolenia rezerw osobowych. Stan sprawności technicznej uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz zapasów środków bojowych nie gwarantuje terminowego osiągnięcia pełnej zdolności do wykonywania zadań przez część jednostek ze składu głównych sił obronnych. Nie w pełni wydolny jest system zabezpieczenia medycznego wojsk, zwłaszcza uczestniczących w operacjach poza granicami kraju.

Kondycja układu pozamilitarnego nie daje powodów do optymizmu. Występują powszechnie trudności natury prawnej i finansowej w procesie tworzenia niezbędnych warunków funkcjonowania pozamilitarnej części systemu obronności państwa. Do zasadniczego

niedostatku zaliczyć należy między innymi brak Programu Mobilizacji Gospodarki – stymulującego przygotowanie organów administracji państwowej do realizacji zadań gospodarczo-obronnych w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Zmiany ustrojowe i gospodarcze w państwie wciąż wyprzedzają zmiany legislacyjne. Również prawo obronne nie w pełni jest dostosowane do nowych uwarunkowań polityczno-ustrojowo-militarnych. W tej sytuacji realizacja przygotowań obronnych w dalszym ciągu częściowo zależy od dobrej woli poszczególnych organów administracji państwowej. Zdecydowanej poprawie w tym zakresie należy oczekiwać po wprowadzenia rozporządzeń Rady Ministrów wynikających z art. 6 ust. 2 znowelizowanej ustawy „O powszechnym obowiązku obronny Rzeczypospolitej Polskiej".

Pomimo szeregu trudności w dziedzinie legislacji zauważalny jest jednak pewien postęp, związany z wprowadzeniem nowych regulacji prawnych, w znacznym stopniu ułatwiających realizację przygotowań obronnych w państwie. Poprawie tego stanu rzeczy służyć również będzie przygotowywana nowelizacja „Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP" – najważniejszego dokumentu planowania strategiczno-operacyjnego w państwie. Dyrektywa – konkretyzując ocenę zagrożeń polityczno-militarnych i określając adekwatne do nich sytuacje planistyczne – służyć będzie jako podstawa do opracowania narodowych dokumentów planistycznych, w tym „Planu Reagowania Obronnego RP", „Planu Użycia Sił Zbrojnych RP" oraz planów operacyjnych funkcjonowania administracji rządowej[177].

Utrzymanie pozytywnej tendencji w dziedzinie prawa obronnego, zarówno w odniesieniu do podsystemu kierowania obronnością, Sił Zbrojnych RP jak i ogniw pozamilitarnych, powinno stworzyć lepsze warunki do osiągnięcia zakładanych celów w dziedzinie dalszego doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Uzupełnienie brakujących rozwiązań prawnych regulujących sferę zadań i kompetencji organów władzy publicznej w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa obywatelskiego jest rzeczą pilną. Istotą systemu obronnego 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.

Regulacje ustawowe powinny zapewnić warunki 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.

---

[176] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.
[177] Tamże.

Podsumowując należy stwierdzić, że obecnie największe problemy Systemu Obronnego III RP w zakresie zwalczania terroryzmu sprowadzają się do:

1. sprawnej koordynacji działań;
2. wyraźnym wskazaniu dowództwa/kierownictwa akcji;
3. określeniu kierunku transferu informacji i łączności.

V. MODEL SYSTEMU OBRONNEGO III RP DOSTOSOWANEGO DO POTRZEB ZWALCZANIA TERRORYZMU

Zebrana wiedza z zakresu działania Systemu Obronnego III RP oraz analiza działań antyterrorystycznych realizowanych w innych państwach, umożliwia wskazanie obszarów, w których niezbędne jest dokonanie zmian aby zwalczanie terroryzmu było skuteczne. W jakim zakresie należy zmodyfikować proces zarządzania kryzysowego aby kierowanie siłami militarnymi i podsystemem pozamilitarnym był efektywne.

J. Marczak i J. Pawłowski wskazują, że terroryzm przez fakt swojego istnienia rodzi konieczność zapewnienia bezpieczeństwa narodowego z jego uwzględnieniem. Powinno ono „obejmować, oprócz działań wywiadowczych i rozpoznawczych, przygotowania do ochrony i obrony tysięcy obiektów i instytucji przed atakiem grup terrorystycznych, przygotowanie sił zbrojnych, policji i straży granicznej do wzmocnienia ochrony i obrony granic, a także do prowadzenia działań przeciwdywersyjnych w dużej skali[178].

W niniejszym rozdziale zostaną przedstawione aktualne uregulowania prawne stanów nadzwyczajnych, krajowy system kierowania reagowaniem kryzysowym, centrum reagowania kryzysowego MON oraz propozycje rozwiązań przyszłościowych, gwarantujących bezpieczeństwo państwa a także wypełnienie zobowiązań międzynarodowych.

5.1. ISTOTA REGULACJI PRAWNYCH STANÓW NADZWYCZAJNYCH W POLSCE

W polskim prawie funkcjonuje szereg aktów, które swoim obszarem dotykają kwestii terroryzmu, choć bezpośrednio nie są powiązane z jego zwalczaniem. Najważniejszymi z nich są:

- Ustawa o działach administracji rządowej,
- Ustawa o stanie klęski żywiołowej,
- Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej,
- Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym,
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia,
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych.

Zgodnie z Art. 228 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[179], Sejm uchwalił trzy ustawy o stanach nadzwyczajnych. Projekty tych ustaw zgłosił Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski. Rada Ministrów podczas procesu legislacyjnego wniosła do tych projektów szereg uwag i propozycji, które w większości, po rozpatrzeniu przez Komisję Nadzwyczajną Sejmu, zostały przyjęte.

Regulacje prawne wynikające z Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej[180].

Przepisy ogólne

1. Ustawa określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności, praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej.
2. Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym.
3. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić stan klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody. Rozporządzenie, o którym mowa ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto podaje do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody.
5. Stan klęski żywiołowej wprowadza się na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy niż 30 dni. Stan klęski żywiołowej może zostać przedłużony na czas oznaczony w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po wyrażeniu przez Sejm zgody na to przedłużenie.

Zasady działania organów władzy publicznej w stanie klęski żywiołowej

1. Organy władzy publicznej, w czasie stanu klęski żywiołowej, działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych oraz wykonują zadania w ramach przysługujących im kompetencji.
2. W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują:

---

[178] J. Marczak, J. Pawłowski: *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku,* Bellona, Warszawa 1995, s. 109.
[179] Konstytucja RP (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r.).
[180]Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. Nr 62 poz. 558).

- wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy ,
- starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,
- wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa,
- 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.

3. Przyjmuje się zasadę, że w czasie klęski żywiołowej, pierwszy reaguje zawsze najniższy kompetentny poziom władzy, a rodzaj kryzysu i jego charakter generuje właściwy do sytuacji sposób postępowania.
4. Działania, w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i wojewoda, oraz ministrowie wykonują przy pomocy odpowiednio gminnego zespołu reagowania, powiatowego zespołu reagowania kryzysowego, wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej.
5. Do zadań tych zespołów należy w szczególności:
   - monitorowanie występujących klęsk żywiołowych i prognozowanie rozwoju sytuacji,
   - realizowanie procedur i programów reagowania w czasie stanu klęski żywiołowej,
   - opracowywanie i aktualizowanie planów reagowania kryzysowego,
   - planowanie wsparcia organów kierujących działaniami na niższym szczeblu administracji publicznej,
   - przygotowywanie warunków umożliwiających koordynację pomocy humanitarnej,
   - realizowanie polityki informacyjnej związanej ze stanem klęski żywiołowej.

6. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi sposób tworzenia tych zespołów oraz określi zasady ich funkcjonowania (w dniu 3 grudnia 2002 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania).
7. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia określi szczegółowe zasady udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu. W tym rozporządzeniu należy uwzględnić:
   - rodzaje działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP mogą brać udział,
   - sposób dowodzenia i koordynowania działaniami,
   - sposób zapewnienia zabezpieczenia logistycznego.

Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej

Ograniczenia wolności, praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej stosuje się:

- do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej;
- do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej.

Regulacje prawne wynikające z ustawy o stanie wyjątkowym[181].

Tryb wprowadzenia stanu wyjątkowego:

1) Rada Ministrów kieruje do Prezydenta RP wniosek o wprowadzenie stanu wyjątkowego, w którym określa:
   - przyczyny wprowadzenia tego stanu;
   - niezbędny czas trwania - nie dłuższy niż 90 dni;
   - obszar na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony;

[181] Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. Nr 113, poz. 985).

- odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia - rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela

2) Prezydent RP:

   - po niezwłocznym rozpatrzeniu wniosku wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego albo odmawia wydania takiego rozporządzenia;
   - w ciągu 48 godzin od podpisania takiego rozporządzenia przedstawia je Sejmowi do akceptacji;

3) stan wyjątkowy zaczyna obowiązywać z chwilą ogłoszenia rozporządzenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej;

4) Minister Spraw Zagranicznych dokonuje notyfikacji Sekretarzowi Generalnemu ONZ oraz Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenie i zniesienie stanu wyjątkowego;

5) czas trwania stanu wyjątkowego może być przedłużony na okres nie dłuższy niż 60 dni:

   - jeżeli nie ustały przyczyny jego wprowadzenia;
   - jeżeli nie zostało przywrócone normalne funkcjonowanie państwa.

6) przy przedłużaniu czasu trwania stanu wyjątkowego stosuje się ten sam tryb, jak w przypadku jego wprowadzania;

7) Prezydent RP rozporządzeniem, na wniosek Rady Ministrów, znosi stan wyjątkowy przed upływem czasu na jaki został wprowadzony:

   - jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia;
   - jeżeli zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa.

Zasady działania organów władzy publicznej w stanie wyjątkowym:

1) w czasie stanu wyjątkowego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych oraz wykonują zadania w ramach przysługujących im kompetencji;

2) działaniami przywracającymi konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny kierują:

   - **Prezes Rady Ministrów** - w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa,

- **wojewoda** - w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa.

3) Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może zarządzić użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, w przypadku gdy dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane;

4) Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody, może zawiesić na czas trwania stanu wyjątkowego lub na czas określony organy gminy, powiatu lub samorządu województwa, jeżeli organy te nie są skuteczne w wykonywaniu zadań publicznych i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego;

5) decyzje wydawane przez organy władzy publicznej na podstawie przepisów ustawy podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie wyjątkowym:

1) ograniczeniom podlegają:

- wszystkie osoby fizyczne przebywające na obszarze, na którym wprowadzono stan wyjątkowy;
- osoby prawne i jednostki organizacyjne mające siedzibę lub prowadzące działalność na obszarze objętym tym stanem.

2) w czasie stanu wyjątkowego mogą być zawieszone prawa do organizowania i przeprowadzania:

- zgromadzeń (za wyjątkiem zgromadzeń organizowanych przez kościoły i inne związki wyznaniowe oraz organizacje religijne);
- imprez masowych, artystycznych i rozrywkowych;
- strajków pracowniczych i strajków rolników oraz innych form protestu w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach;
- akcji protestacyjnych studentów;

3) w czasie stanu wyjątkowego mogą być zawieszone prawa do zrzeszania się poprzez:

- ustanowienie zakazu tworzenia i rejestracji nowych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji, a także nakazanie okresowego zaniechania ich działalności.

3) w czasie stanu wyjątkowego mogą być wprowadzone nakazy lub zakazy:

- przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów;
- uzyskania zezwolenia na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego;
- zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości;
- utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów.

4) na podstawie decyzji wojewody:

- może być odosobniona osoba mająca ukończone 18 lat, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządkowi publicznemu albo gdy odosobnienie jest niezbędne dla zapobieżenia popełnienia czynu karalnego lub uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu;
- na osobę, która ukończyła 18 lat, przebywającą w miejscu publicznym może być nałożony obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego.

5) w stanie wyjątkowym właściwy wojewoda może wprowadzić:

- cenzurę prewencyjną środków społecznego przekazu obejmująca materiały prasowe;
- kontrolę zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów dostarczanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich;
- kontrolę treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych; emisję sygnałów uniemożliwiających nadawanie lub odbiór przekazów radiowych, telewizyjnych lub dokonywanych przez urządzenia i sieci telekomunikacyjne.

6) ponadto w stanie wyjątkowym mogą być wprowadzone ograniczenia w zakresie:

- dostępu do towarów konsumpcyjnych, poprzez całkowitą lub częściową ich reglamentację;
- wolności prowadzenia działalności gospodarczej;
- działalności edukacyjnej, poprzez okresowe zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach;

- obrotu krajowymi środkami płatniczymi oraz obrotu dewizowego;
- transportu drogowego, kolejowego, lotniczego i wodnego;
- funkcjonowania systemów łączności oraz działalności telekomunikacyjnej i pocztowej;
- prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni lub określonych przedmiotów, poprzez nakazanie złożenia ich do depozytu;
- dostępu do informacji publicznej.

7) osoba, która ukończyła 17 lat, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że nie będzie przestrzegać porządku prawnego może być wezwana, przez organy: prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Wojskowych Służb Informacyjnych, na rozmowę ostrzegawczą.

8) osoby, które nie stosują się do wprowadzonych w czasie trwania stanu wyjątkowego zakazów lub nakazów oraz nie wykonują nałożonych obowiązków podlegają karze aresztu albo grzywny. Rozpoznawanie spraw o te naruszenia następuje w trybie przyśpieszonym.

Regulacje prawne wynikające z ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym[182] oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy ogólne ustawy o stanie wojennym:

1. W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może, na wniosek Rady Ministrów, wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa.
2. We wniosku do Prezydenta RP Rada Ministrów określa:
   - przyczyny i obszar, na którym ma być wprowadzony stan wojenny;
   - stopień i charakter zagrożenia;
   - oraz rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

[182] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 156 poz. 1301).

3. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wojenny:
   - jeżeli ustaną przyczyny dla których stan wojenny został wprowadzony;
   - jeżeli zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa.
4. Jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczpospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów.
5. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wojennego w szczególności:
   - postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania,
   - postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
   - określa, na wniosek Rady Ministrów, zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego,
   - może mianować, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych,
   - zatwierdza, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych,
   - uznaje, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej jako strefy bezpośrednich działań wojennych.
6. Rada Ministrów w czasie stanu wojennego w szczególności:
   - zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa,
   - zarządza przejście na wojenne, zasady działania organów władzy publicznej, określa, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych,
   - może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych,
   - może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych.

Jeżeli w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje Prezes Rady Ministrów.

7. Minister Obrony Narodowej w czasie stanu wojennego w szczególności:

- dokonuje oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułuje i przedstawia właściwym organom propozycje dotyczące obrony państwa,
- koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa,
- przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, na rzecz Sił Zbrojnych i obrony państwa,
- sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i samorządowej,
- we współdziałaniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnianie i wyposażanie Sił Zbrojnych,
- koordynuje realizację zadań państwa-gospodarza wynikających z umów międzynarodowych,

8. Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych:

- podlega Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej,
- dowodzi Siłami Zbrojnymi oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi,
- dowodzi siłami w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium RP,
- zapewnia współdziałanie podległych mu Sił Zbrojnych z siłami sojuszniczymi w planowaniu i prowadzeniu działań wojennych,
- określa potrzeby Sił Zbrojnych w zakresie wsparcia ich przez pozamilitarną część systemu obronnego państwa,
- wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych,
- przejmuje dowodzenie siłami, z chwilą jego mianowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o ile Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie określi innego terminu przejęcia dowodzenia.

9. Należy podkreślić, że jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wojennego i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Komisarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywane zadań i kompetencji zawieszonych organów. Stan zawieszenia tych organów ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wojennego.

10. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi:

    - organy właściwe do stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, a także tryb postępowania w tych sprawach, mając na względzie potrzeby obronne Rzeczypospolitej Polskiej oraz poszanowanie godności osób,

    - tryb postępowania organów cenzury i kontroli, uwzględniając potrzebę zapewnienia sprawności i szybkości działania oraz potrzebę zapewnienia niejawności stosowanych metod i technik działania.

Ustawa o stanie wojennym[183] wprowadziła dość istotne zmiany w Dziale I ustawy z dnia 21 listopada 1967 r o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 roku Nr 21, poz. 205) dotyczące przede wszystkim likwidacji Komitetu Obrony Kraju i jego organów oraz przejęcia kompetencji i zadań tego Komitetu przez Prezydenta RP i Radę Ministrów. A mianowicie:

1. **Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej**, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, w szczególności:

    - zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego,
    - wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego,

[183]Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 156 poz. 1301).

(W 2000 r. Rada Ministrów – nie czekając na podstawy prawne wydała Strategię obronności RP i Strategię bezpieczeństwa RP. Obydwa te dokumenty podpisał ówczesny Prezes Rady Ministrów Jerzy Buzek. Natomiast Polityczno-strategiczna dyrektywa obronna RP została w 2001 r. podpisana przez Premiera i zaakceptowana przez Prezydenta RP. Obecnie Rada Ministrów, mając podstawy prawne w postaci znowelizowanej ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, opracowuje projekty nowej strategii bezpieczeństwa narodowego i polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej RP. Prawdopodobnie w maju br. obydwa dokumenty zostaną zatwierdzone przez Prezydenta RP).

- ponadto Prezydent RP zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem,
- postanawia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa,

2. Należy podkreślić, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności:

- określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich przygotowań do obrony państwa,
- uczestniczy w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i może je zwoływać.

3. Do zadań **Rady Ministrów** wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy w szczególności:

- opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego,
- planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa, zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych,
- przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania,
- utrzymanie stałej gotowości obronnej państwa oraz wnioskowanie do Prezydenta RP o jej podwyższanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny,
- określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa,

- przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania,
- przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny,
- określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny,
- zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie,
- prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie.

3. Ponadto Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, tryb realizacji zadań obronnych, w szczególności:

- warunki, tryb planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań administracji rządowej i samorządowej, sposób ich nakładania oraz właściwość organów w tych sprawach ujętych w planach operacyjnych i programach obronnych,
- organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania,
- stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje, warunki wprowadzania, zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej państwa i tryb ich realizacji,
- organizację i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa,
- obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorie, a także zadania w zakresie ich szczególnej ochrony,
- organizację i warunki przygotowania oraz funkcjonowania systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach promieniotwórczych na terytorium RP,
- warunki i sposób przygotowania i wykorzystania transportu morskiego, samochodowego, lotniczego, żeglugi śródlądowej oraz drogownictwa na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny,

- warunki i sposób przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa,
- warunki i sposób przygotowania i wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa,
- organizację szkolenia obronnego w państwie, podmioty objęte tym szkoleniem, zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego,
- zakres i sposób prowadzenia przez organy administracji rządowej i samorządowej kontroli realizacji zadań obronnych wykonywanych przez jednostki organizacyjne.

5.2. KRAJOWY SYSTEM KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM

Najważniejsze decyzje dotyczące wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w tym szeroko rozumianego reagowania kryzysowego podejmuje Rada Ministrów i Prezydent RP. Niejednokrotnie do likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa państwa włącza się Sejm i Senat RP *(W czasie powodzi w 1997 r. Sejm w ciągu kilku dni uchwalił 17 ustaw).* W załączniku 19 przedstawiono Krajowy system kierowania reagowaniem kryzysowym według ustaw o stanach nadzwyczajnych[184].

Rada Ministrów zapewniając wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo państwa, w tym reagując na zagrożenia kryzysowe, przede wszystkim kieruje do Sejmu projekty ustaw i uchwał, a także wydaje stosowne rozporządzenia. Ponadto Rada Ministrów wypracowuje stanowisko kraju, które prezentowane jest na forum Rady Północnoatlantyckiej i jej podległych Komitetów oraz podejmuje decyzje w sprawach zabezpieczenia finansowego działań antykryzysowych oraz występuje z wnioskiem do Prezydenta RP o użycie Sił Zbrojnych poza granicami kraju.

Rada Ministrów współpracuje z Prezydentem RP. Najwyższym forum tej współpracy w zakresie wzajemnego informowania, uzgodnień i konsultacji jest Rada Gabinetowa, nie posiadająca jednak kompetencji decyzyjnych.

[184]Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985), Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62 poz. 558), Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 156 poz. 1301).

Organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów jest Zespół ds. Kryzysowych powołany zarządzeniem Nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2002 r. Przewodniczącym tego Zespołu jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zespół ten w sytuacjach kryzysowych dokonuje m.in. analizy i oceny tej sytuacji, wypracowuje propozycje rozwiązań i rekomenduje je Prezesowi Rady Ministrów. Przyjęte rozwiązania w postaci wytycznych, zaleceń i zarządzeń są kierowane do właściwych organów administracji rządowej.

Ponadto Zespół ds. Kryzysowych koordynuje wdrażanie decyzji podjętej przez Prezesa Rady Ministrów oraz koordynuje działania międzyresortowe. Zespół ten pracuje cyklicznie w zależności od tempa narastania zagrożeń kryzysowych w kraju i na świecie (np.:

- dokonuje oceny zagrożenia bezpieczeństwa państwa w aspekcie ewentualnej wojny i zaangażowania Polski w konflikt.
- omawia możliwości resortów, urzędów centralnych i wszelkiego rodzaju służb w zapobieganiu wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa państwa, w tym zapobiegania wystąpienia ataków terrorystycznych oraz likwidacji ich skutków;
- zwraca uwagę na pilną potrzebę przygotowania organów władzy publicznej i podległych im struktur i służb do przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa państwa i likwidacji skutków tych zagrożeń).

Należy podkreślić, że w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rozważa się możliwość likwidacji Zespołu ds. Kryzysowych, a na jego miejsce powołania Zespołu Rady Ministrów do Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego, ale o szerszych kompetencjach i zadaniach niż likwidowany Zespół[185].

Zespół ten ma być organem opiniodawczo–doradczym Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa państwa, należących do zakresu działania Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Proponuje się aby przewodniczącym tego Zespołu był Minister Obrony Narodowej. Do zasadniczych zadań tego Zespołu będzie należało:

1. rozpatrywanie i rekomendowanie Radzie Ministrów projektów rozstrzygnięć dotyczących strategii bezpieczeństwa narodowego, przygotowań obronnych państwa na wypadek zagrożenia jego bezpieczeństwa, kryzysu i wojny;
2. rozpatrywanie i rekomendowanie Radzie Ministrów projektów rozwiązań dotyczących systemu kierowania bezpieczeństwem państwa, w tym obroną państwa oraz przygotowania organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania;

---

[185] Rozmowa w dn. 17.11.2003 r., z H. Porajskim, Dyrektorem Departamentu Spraw Obronnych w Kancelarii Prezesa RM.

3. analizowanie sytuacji kryzysowych o charakterze polityczno-militarnym i niemilitarnym oraz zakłócenia porządku publicznego, działania terrorystyczne, których skutki zagrażają konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwa obywateli, dokonywanie ich oceny oraz prognozowanie rozwoju i wpływu na bezpieczeństwo państwa;
4. koordynowanie przygotowań organów administracji rządowej do międzynarodowych i krajowych ćwiczeń z zakresu reagowania kryzysowego i obronności państwa.

Na poziomie resortów za rozwiązywanie problemów wynikających z sytuacji kryzysowej odpowiedzialni są poszczególni ministrowie, którzy zgodnie z ustawą o działach administracji, ustawami o stanie klęski żywiołowej i stanie wyjątkowym oraz innymi regulacjami prawnymi podejmują decyzje stosownie do swoich właściwości i kompetencji.

Każdy właściwy minister współpracuje z odpowiednimi cywilnymi i wojskowymi strukturami NATO poprzez swoich stałych przedstawicieli. Współpraca ta dotyczy identyfikacji sytuacji kryzysowej, wymiany danych i informacji, wzajemnych konsultacji, kolektywnych decyzji, próśb, stanowiska rządu itp.

Według ustawy o stanie klęski żywiołowej[186] działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom kryzysu i ich usunięcia kierują:

- wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli kryzys występuje na obszarze gminy lub miasta,
- starosta - jeżeli kryzys występuje na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,
- wojewoda - jeżeli kryzys występuje na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa,
- minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danego kryzysu 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 kryzys występuje na obszarze więcej niż jednego województwa.

Organami pomocniczymi w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym właściwego ministra, wojewody, starosty i wójta są odpowiednio Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej, wojewódzki i powiatowy zespołu reagowania kryzysowego oraz gminny zespołu reagowania.

---

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

Tryb utworzenia tych zespołów oraz zasady ich funkcjonowania określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania[187].

Do zadań tych zespołów w szczególności należy:

- monitorowanie występujących zagrożeń kryzysowych i prognozowanie ich rozwoju;
- realizowanie procedur i programów reagowania w czasie trwania kryzysu;
- opracowywanie i aktualizowanie planów reagowania kryzysowego;
- planowanie wsparcia organów niższych szczebli;
- koordynacja pomocy humanitarnej;
- realizowanie polityki informacyjnej.

Monitoring sytuacji kryzysowych prowadzony jest w oparciu o Rządowe Centrum Koordynacji Kryzysowej, Wojewódzkie i Powiatowe Centra Zarządzania Kryzysowego oraz o Gminne Centra Reagowania.

Według ustawy o stanie klęski żywiołowej[188] **Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej** jest organem pomocniczym ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub innego ministra, do zakresu działania którego należy (według właściwości i kompetencji) zapobieganie i rozwiązywanie sytuacji kryzysowej oraz likwidacja skutków kryzysu, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra – ministra wyznaczonego przez PRM. W skład tego zespołu wchodzą grupy robocze o charakterze pracy stałej i czasowej:

<u>stałe:</u>

1) międzyresortowa grupa polityki bezpieczeństwa i planowania cywilnego,
2) grupa bezpieczeństwa powszechnego i planowania cywilnego,
3) grupa monitorowania, prognoz i analiz, która stanowi Rządowe Centrum Koordynacji Kryzysowej.

<u>czasowe:</u>

1) grupa planowania wsparcia i analizy zasobów,
2) grupa koordynacji działań kryzysowych,

---

[187] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania.*

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

3) grupa koordynacji pomocy humanitarnej,

4) grupa polityki informacyjnej.

Wojewódzki Zespół Reagowania Kryzysowego jest organem pomocniczym wojewody.

W skład tego zespołu wchodzą grupy robocze o charakterze pracy stałej i czasowej:

stałe:

1) grupa bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego,

2) grupa planowania cywilnego,

3) grupa monitorowania, prognoz i analiz.

Grupa planowania i monitorowania stanowi Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego.

czasowe:

1) grupa operacji,

2) grupa zabezpieczenia logistycznego,

3) grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

Powiatowy Zespół Reagowania Kryzysowego jest organem pomocniczym starosty.

W skład tego zespołu wchodzą grupy robocze o charakterze pracy stałej i czasowej:

stałe:

1) grupa planowania cywilnego,

2) grupa monitorowania, prognoz i analiz.

Grupy te stanowią Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.

czasowe:

1) grupa operacji i organizacji działań,

2) grupa zabezpieczenia logistycznego,

3) grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

Gminny Zespół Reagowania jest organem pomocniczym wójta.

W skład tego zespołu wchodzą grupy robocze o charakterze pracy stałej i czasowej:

stałe:

1) grupa planowania cywilnego,

2) grupa monitorowania, prognoz i analiz.

Grupy te stanowią Gminne Centrum Reagowania.

czasowe:

1) grupa operacji i organizacji działań,

2) grupa zabezpieczenia logistycznego,

3) grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

Stałe grupy robocze stanowią Centra Reagowania Kryzysowego działające w reżimie pracy całodobowej i zajmują się przede wszystkim monitorowaniem, prognozowaniem i analizą zagrożeń kryzysowych oraz planowaniem działań na wypadek ewentualnych kryzysów.
Czasowe grupy robocze są uruchamiane w przypadku wystąpienia kryzysu lub wprowadzenia określonego stanu nadzwyczajnego.

5.3. CENTRUM REAGOWANIA KRYZYSOWEGO MON

Prace nad budową Systemu Reagowania Kryzysowego MON (SRK MON) rozpoczęły w 1998 roku z wejścia w życie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów Nr 9 i Nr 27. W oparciu o prace naukowo badawcze jest prowadzona rozbudowa systemu („OPCJA-I" – dotycząca diagnozowaniu oraz prognozowaniu stanu bezpieczeństwa międzynarodowego w Europie; „SIEĆ-I" – dotycząca systemu informacyjnego wspomagania procesów kierowania obronnością RP, a także w oparciu o doświadczenia nabywane podczas udziału MON w ćwiczeniach NATO i UZE – np. ćwiczenia „CMX 98" i „CRISEX 98"). Ważną rolę w budowie SRK MON spełnia Doświadczalne Centrum Sytuacyjne (rozmieszczone w obiekcie przy ul. Królewskiej 1)[189] podległe Dyrektorowi Departamentu Systemu Obronnego MON. W oparciu o to centrum, jako Centrum Reagowania Kryzysowego MON (CRK MON), prowadzone są wspomniane prace naukowo – badawcze i ćwiczenia.

W toku dalszych prac nad budową SRK MON podjęto w resorcie obrony narodowej następujące działania:

- decyzją Nr 125/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 lipca 1998 r. w sprawie utworzenia Centrum Reagowania Kryzysowego MON postanowiono utworzyć Centrum Reagowania Kryzysowego MON w Warszawie, w siedzibie Ministra Obrony Narodowej przy ul. Klonowej 1[190];
- w celu właściwego przygotowania i udziału resortu obrony narodowej w ćwiczeniach CMX 98", „CRISEX 98" i „BRAVE KNIHT 98" decyzją Nr 12/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 lutego 1998 r. powołano Zespół Reagowania Kryzysowego MON (ZRK MON); Decyzja Nr 21 Podsekretarza Stanu ds. Współpracy z Zagranicą i Integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie koordynacji

---

[189] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.
[190] Tamże.

przedsięwzięć związanych z organizowaniem, doskonaleniem i integracją systemu reagowania kryzysowego MON ze strukturami NATO i UZE powołano Roboczy Zespół Reagowania Kryzysowego MON (RZRK MON).

Przeznaczenie, zadania i skład CRK MON

Centrum Reagowania Kryzysowego MON (powołanego decyzją Nr 125/MON), jest stałym elementem reagowania kryzysowego MON, które zapewnia warunki techniczne do działań Zespołu Kryzysowego Ministra Obrony Narodowej (sztabu kryzysowego).

Do zadań tego Centrum należy w szczególności:

- współdziałanie z Zespołem Kryzysowym MON poprzez tworzenie warunków do wypracowania i wdrażania decyzji w zakresie kryzysowego reagowania w państwie, w zakresie właściwym dla obszaru działania Ministra Obrony Narodowej;
- zapewnienie łączności z Krajowym Centrum Reagowania Kryzysowego, Centrum Sytuacyjnym Prezydenta RP, centrami reagowania kryzysowego resortów (w tym przede wszystkim MSZ i MSWiA) KG NATO i, w miarę potrzeb, z innymi centrami reagowania kryzysowego w kraju i za granicą oraz WSI, Dyżurnymi Służbami Operacyjnymi WLąd., WLOP i MW;
- utrzymanie łączności z doświadczalnym Centrum Reagowania Kryzysowego w obiekcie przy ul. Królewskiej 1, traktowanym jako Centrum Zapasowe.

Centrum w obsadzie 4 etatów działa w strukturze Gabinetu Ministra Obrony Narodowej.

Jak wynika z powyższego są to jedynie zadania dotyczące utrzymywania w sprawności technicznej systemu łączności i informatyki. Zadania te zubażają rolę i miejsce CRK MON w Systemie Reagowania Kryzysowego MON[191].

Skład i zadania Zespołu Reagowania Kryzysowego MON (ZRK MON)

Skład ZRK MON jest następujący:

1. Kierownictwo:

- Podsekretarz Stanu w MON – Szef Zespołu;
- Dyrektor Departamentu Systemu Obronnego MON – Zastępca Szefa Zespołu;
- Doradca ds. polityczno – wojskowych Ministra ON – Sekretarz.

2. Członkowie:

- Dyrektor Departamentu Wojskowych Spraw Zagranicznych MON;

- Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON;
- Szef Zarządu Operacyjno – Strategicznego SG WP;
- Szef Wojsk Obrony Przeciwchemicznej DWLąd.;
- Szef Wojsk Inżynieryjnych DWLąd.;
- Dyrektor Biura Prasy i Informacji MON.

Do głównych zadań tego Zespołu należy:

- koordynowanie całokształtu przedsięwzięć podejmowanych w Ministerstwie Obrony Narodowej w zakresie reagowania kryzysowego;
- koordynowanie przedsięwzięć związanych z organizowaniem, doskonaleniem i integracją systemu reagowania kryzysowego MON ze strukturami NATO i UZE;
- koordynowanie całokształtu przedsięwzięć związanych z przygotowaniem i udziałem resortu ON w ćwiczeniach organizowanych przez NATO i UZE (podczas tych ćwiczeń stanowił Kierownictwo Ćwiczenia w zakresie udziału resortu ON);
- współpraca (współdziałanie) z KCRK, CRK MSWiA, SRK MSZ i innymi SRK resortów.

W związku z tym, że Zespół ten został powołany na okres ww. ćwiczeń prowadzonych w 1998 r. to z dniem zakończenia ostatniego ćwiczenia traci moc prawną (zostaje rozwiązany)[192]. Należy więc na jego miejsce powołać inny zespół i określić jego rolę, skład i zadania.

Przeznaczenie, struktura i zadania Roboczego Zespołu Reagowania Kryzysowego MON (RZRK MON)

Roboczy Zespół Reagowania Kryzysowego MON jest zespołem przedstawicieli jednostek organizacyjnych MON, SG WP, WSI, AON i Dowództw Rodzajów Sił Zbrojnych, których zadaniem jest przygotowywanie i przeprowadzenie przedsięwzięć dotyczących ćwiczeń międzynarodowych i krajowych w zakresie reagowania kryzysowego oraz bieżące monitorowanie i analizowanie potencjalnych zagrożeń kryzysowych, a także przedstawianie kierownictwu MON inicjatyw i wniosków dotyczących zmiany oraz ulepszeń istniejącego systemu reagowania kryzysowego.

Do jego zadań należy:

a) w bieżącej działalności:

---

[191] Andrzejczak Z., *Funkcjonowanie Sztabu Kryzysowego i Centrum reagowania Kryzysowego MON,* MON, Warszawa 1998 r.
[192] Andrzejczak Z., *Jaki system kierowania reagowaniem kryzysowym,* Kancelaria Prezesa RM, Warszawa 2003 r.

- przygotowanie i przeprowadzenie przedsięwzięć dotyczących ćwiczeń międzynarodowych i krajowych w zakresie reagowania kryzysowego;
- bieżące monitorowanie i analizowanie potencjalnych zagrożeń kryzysowych;
- przedstawianie kierownictwu MON inicjatyw i wniosków dotyczących zmian i ulepszeń obecnego systemu reagowania kryzysowego;
- analizowanie i ocena sytuacji kryzysowych w kraju i na świecie oraz prognozowanie zagrożeń;
- generowanie problemów mogących stać się podstawą decyzji Ministra ON, a zwłaszcza dotyczące ewentualnego zaangażowania sił i środków resortu ON do udziału w rozwiązywaniu kryzysów polityczno – militarnych (w ramach międzynarodowych sił pokojowych) i niemilitarnych (klęsk żywiołowych, katastrof, awarii technicznych, itp.)[193];
- rozpatrywanie założeń do ćwiczeń międzynarodowych z zakresu reagowania kryzysowego;
- opracowanie cotygodniowego Raportu Sytuacyjnego RZRK MON dla ZRK MON.

b) podczas przygotowania i prowadzenia ćwiczeń:

- opracowanie koncepcji udziału resortu ON w ćwiczeniu;
- opracowanie scenariusza wraz z sytuacją wyjściową do ćwiczenia;
- opracowanie dokumentacji łączności do ćwiczenia;
- zorganizowanie systemu łączności i informatyki;
- nadzorowanie funkcjonowania systemu łączności i informatyki oraz utrzymanie w ciągłej sprawności technicznej sprzętu łączności i informatyki;
- koordynowanie wypracowaniem propozycji do decyzji podejmowanych przez Kierownictwo Ćwiczenia i ich wdrażaniem według następującej procedury:
  - przyjmowanie, analizowanie zadań stawianych przez kierownictwo ćwiczenia i ich rozdzielanie poszczególnym Grupom Operacyjnym i Zespołom Sytuacyjnym;
  - przyjmowanie meldunków propozycji do decyzji od GO i ZS oraz przygotowanie zbiorczej propozycji do decyzji Kierownika Ćwiczenia;

---

[193] Andrzejczak Z., *Funkcjonowanie Sztabu Kryzysowego i Centrum reagowania Kryzysowego MON,* MON, Warszawa 1998 r.

- wdrażanie podjętej decyzji przez Kierownika Ćwiczenia.

- współdziałanie z CRK MSWiA, Kwaterą Główną NATO i UZE oraz z GO SG WP i ZS jednostek organizacyjnych MON;
- przygotowanie i przeprowadzanie ćwiczeń i odpraw z Kierownictwem Ćwiczeń;
- każdy przedstawiciel jednostki organizacyjnej MON, SG WP, WSI i AON powołany w skład RZRK MON staje się kierunkowym (łącznikowym) na GO i ZS zorganizowany w tej jednostce organizacyjnej, z której został powołany. Powinien na użytek RZRK MON dokonywać ocen i analiz tych sytuacji i rozwiązywać problemy, którymi zajmuje się jego właściwa jednostka organizacyjna.

Zasady funkcjonowania RZRK MON

Wydzieleni przedstawiciele do RZRK MON uczestniczą w pracach przygotowawczych do ćwiczeń międzynarodowych i krajowych oraz biorą udział w cotygodniowych spotkaniach tego Zespołu (każda środa o godz. 9.00 na zapasowym Centrum Reagowania Kryzysowego MON w obiekcie przy ul. Królewskiej 1)[194].

W trakcie cotygodniowych spotkań dokonuje się analizy i oceny sytuacji oraz prognozuje zagrożenia kryzysowe, a także generuje problemy mogące stać się podstawą decyzji ministra ON, a zwłaszcza dotyczące ewentualnego zaangażowania sił i środków resortu ON w rozwiązywanie kryzysów o charakterze:

1) polityczno – militarnym - w ramach międzynarodowych sił pokojowych;
2) niemilitarnym – np. likwidacji skutków klęsk żywiołowych.

Podczas tych spotkań rozpatruje się również aktualne założenia do ćwiczeń międzynarodowych z zakresu reagowania kryzysowego, m.in. CRISEX'98 (UZE) oraz CMX'99 (NATO)[195]. Chociaż scenariusze (sytuacje aplikacyjne) do obu ćwiczeń są fikcyjne, to w zakresie użycia sił i środków uwzględnia się dane rzeczywiste, a w trakcie ćwiczeń sprawdzana będzie sprawność funkcjonowania realnego systemu reagowania kryzysowego (zaangażowane organy oraz obowiązujące faktyczne procedury).

Końcowym efektem analiz i ocen na cotygodniowych spotkaniach jest sporządzany na ich podstawie Raport Sytuacyjny RZRK MON. W toku dotychczasowych prac ukształtował się schemat układu Raportu Sytuacyjnego obejmujący następujące informacje:

1. Diagnoza i prognoza zagrożeń kryzysowych (kryzysy polityczno - militarne i zagrożenia niemilitarne);

---

[194] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.

2. Diagnoza i prognoza stanu sił własnych (stan gotowości sił zbrojnych, stan sił WP zaangażowanych w misjach pokojowych, stan sił zaangażowanych w kryzysach niemilitarnych);
3. Ewentualne problemy wymagające decyzji Kierownictwa MON w zakresie reagowania kryzysowego (w zakresie bieżących działań sił zbrojnych w zadaniach kryzysowych, potrzeb zaangażowania sił zbrojnych w przyszłości);
4. Inne sprawy (udział w ćwiczeniach, współpraca międzynarodowa, propozycje doskonalenia systemu reagowania kryzysowego itp.).

Podczas ćwiczeń RZRK MON jest aparatem wykonawczym Kierownika Ćwiczenia z ramienia MON, stosownie do decyzji Nr 12 Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 lutego 1998 r.), a jego miejsce pracy znajduje się na zapasowym CRK MON (ul. Królewska 1)[196].

Podejmowana w czasie spotkań RZRK MON problematyka wymaga wszechstronnej wiedzy w zakresie zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne, których przedstawiciele uczestniczą w jego pracach. Dlatego zasadne jest, aby osoby uczestniczące w posiedzeniach RZRK były przygotowane, po ewentualnej konsultacji, do przedstawiania oficjalnego stanowiska jednostki organizacyjnej (instytucji), której są przedstawicielami. Ponadto powinni posiadać dopuszczenia do prac z dokumentami niejawnymi NATO i UZE.

Należy podkreślić, że do czasu zorganizowania resortowego systemu reagowania kryzysowego, główną rolę w przygotowaniu ćwiczeń międzynarodowych i krajowych odgrywać będzie RZRK MON.

5.4. MODEL SYSTEMU OBRONNEGO PODCZAS ZWALCZANIA DZIAŁAŃ TERRORYSTYCZNYCH

Czerpiąc z doświadczenia innych państw[197], oraz z analizy przeprowadzonych badań, należy dążyć do uproszczenia i ujednolicenia systemu reagowania kryzysowego oraz wprowadzenie jasnych zasad dotyczących podejmowanych decyzji w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Ze względu na istniejący potencjał w Siłach Zbrojnych, operacje antyterrorystyczne powinny być prowadzone zasadniczo przez komponenty militarne. Nie wyklucza to oczywiście, działania innych sił służb specjalnych lub też współdziałania sił wojskowych z siłami policyjnymi.

---

[195]Tamże.
[196]*Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.
[197] Patrz rozdział 3.

5.4.1. Propozycja Systemu Reagowania Kryzysowego MON

Propozycja struktury System Reagowania Kryzysowego MON, która była by w pełni przygotowana do sprawnego zwalczania terroryzmu została przedstawiona w załączniku 20. W jego skład powinny wejść poniższe elementy:

- Centrum Reagowania Kryzysowego MON (CRK MON) z podsystemem koordynacyjno – decyzyjnym oraz podsystemem operacyjnym.
- Podsystemu wykonawczego (SG WP, jednostki organizacyjne MON, WSI, ŻW, RSZ, OW oraz ZO, ZT, oddziały i pododdziały).
- Podsystemu zabezpieczenia (DGW, jednostki zaopatrzenia, transportowe, medyczne itp.).

Celem Systemu Reagowania Kryzysowego MON powinno być zapewnienie sprawnego wykorzystania sił i środków resortu zarówno do reagowania na zagrożenia polityczno-militarne jak i w ramach udziału w likwidacji zagrożeń kryzysami o charakterze niemilitarnym (np. terrorystycznym) - przy likwidacji których instytucją wiodącą będzie zazwyczaj MSWiA[198].

W związku z tym można wyróżnić następujące główne zadania Systemu Reagowania Kryzysowego MON:

1. Rozpoznanie źródeł powstawania i tendencji rozwoju sytuacji kryzysowej i ocena zagrożeń polityczno – militarnych dla bezpieczeństwa państwa;
2. Określanie potrzeb oraz celów użycia sił i środków resortu obrony narodowej w danej sytuacji kryzysowej;
3. Wydzielanie potrzebnych sił i środków do udziału w zapobieganiu i przeciwdziałaniu sytuacji kryzysowej;
4. Ustalenie procedur działania, wariantów i sposobów użycia sił i środków resortu obrony narodowej, w tym zwłaszcza Sił Zbrojnych RP;
5. Przekazanie zadań wykonawcom, nadzorowanie przebiegu działań oraz ich koordynacja;
6. Uruchomienie - w razie konieczności - wyższych stanów gotowości obronnej Ministerstwa Obrony Narodowej odpowiednio do stopnia zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

---

[198] Z. Andrzejczak: *Funkcjonowanie Sztabu Kryzysowego i Centrum reagowania Kryzysowego MON,* MON, Warszawa 1998 r.

Przeznaczenie, struktura i zadania CRK MON

Podstawą sprawnego kierowania w sytuacjach zwalczania terroryzmu (i przeciwdziałania innym kryzysom) jest zdolność uzyskiwania na czas wiarygodnych informacji sytuacyjnych (polityczno – militarnych, o siłach własnych, pozamilitarnych itp.) i szybkość podejmowania decyzji oraz możliwość natychmiastowego przekazywania zadań wykonawcom[199]. Z tego względu w Ministerstwie Obrony Narodowej powinny istnieć odpowiednie struktury i być wypracowane określone procedury postępowania zapewniające sprawne reagowanie w różnych sytuacjach kryzysowych. Procedury te powinny uwzględniać zakres i sposób postępowania zarówno w sytuacjach kryzysu polityczno - militarnego jak i pozamilitarnego.

W celu stworzenia odpowiednich warunków kierowania w sytuacjach zwalczania terroryzmu (i kryzysu) w Ministerstwie Obrony Narodowej należałoby utworzyć **Centrum Reagowania Kryzysowego MON (CRK MON).** Należy przewidzieć powołanie **Zespołu Decyzyjno – Koordynacyjnego Reagowania Kryzysowego MON (ZDKRK MON)** – miejsce pracy w czasie kryzysu w Centrum Decyzyjno – Koordynacyjnym oraz **Sztabu Reagowania Kryzysowego MON (SzRK MON)** – miejsce pracy w czasie kryzysu w Centrum Operacyjnym.

Głównym przeznaczeniem CRK MON byłoby zapewnienie organizacyjno-technicznych warunków bieżącego monitorowania sytuacji oraz organizowanie działania całego systemu obronnego państwa w celu przeciwstawienia się zagrożeniom polityczno-militarnym stosownie do decyzji zawartych w „Polityczno-strategicznym planie obrony RP", a także koordynowanie udziału sił i środków MON w likwidowaniu pozamilitarnych sytuacji kryzysowych.

Przez CRK MON realizowane byłyby następujące zadania:

1. Monitorowanie oraz diagnozowanie i prognozowanie procesów polityczno-militarnych w otoczeniu Polski i na świecie oraz stanu systemu obronnego państwa ze szczególnym uwzględnieniem możliwości Sił Zbrojnych RP;
2. Ostrzeganie o symptomach zjawisk mogących wpłynąć na stan bezpieczeństwa państwa (w tym o możliwych aktach terrorystycznych);
3. Opracowywanie propozycji uaktualniających i precyzujących decyzje zawarte w „Polityczno -strategicznym planie obrony RP" co do użycia sił i środków systemu obronnego w ramach zapobiegania, rozwiązywania lub zwalczania/likwidacji sytuacji kryzysowej;
4. Opracowywanie i przekazywanie uaktualnionych zadań wykonawcom;

---

[199] Z. Andrzejczak: *Jaki system kierowania reagowaniem kryzysowym*, Kancelaria Prezesa RM, Warszawa 2003 r.

5. Nadzorowanie przygotowań i przebiegu działań sił i środków wydzielonych do reagowania na kryzys polityczno-militarny;
6. Realizacja przedsięwzięć związanych z wprowadzeniem w Ministerstwie Obrony Narodowej wyższych stanów gotowości obronnej oraz z rozwijaniem wojennego stanowiska kierowaniem Ministra Obrony Narodowej;
7. Wykonywanie zadań analityczno-planistycznych i organizacyjnych na rzecz Przedstawiciela MON w Krajowym Centrum Reagowania Kryzysowego - w zakresie koordynowania udziału sił i środków resortu obrony narodowej w reagowaniu na kryzysy niemilitarne (w tym terrorystyczne).

Rozwinięte na czas działań antyterrorystycznych (ale także i innych kryzysów) CRK MON powinno składać się z dwóch głównych elementów: Centrum Decyzyjno – Koordynacyjnego w którym pracowałby ZDKRK MON i Centrum Operacyjnego, w którym pracowałby SzRK MON. Ponadto Centrum Operacyjne powinno składać się z Zespołu Oceny Sytuacji Kryzysowych, Zespołu Oceny Sił Własnych, Zespołu Informacyjno – Sprawozdawczego, Zespołu Współpracy z Ogniwami Układu Pozamilitarnego, Zespołu Łączności i Informatyki, Zespołu Zabezpieczenia Logistycznego i Dyżurnej Służby Operacyjnej. Centrum Operacyjne powinno mieć stałą obsadę etatową w liczbie ok. 15 - 20 etatów (Komendant i jego zastępca, specjaliści ds. oceny sytuacji polityczno – militarnej, specjaliści ds. oceny sił własnych, specjaliści ds. współpracy z ogniwami układu pozamilitarnego, specjaliści ds. łączności i informatyki itp.) oraz obsadę zmienną, do której wyznaczani byliby przedstawiciele jednostek organizacyjnych MON, SG WP, WSI, ŻW, AON oraz dowództw RSZ. Strukturę i obsadę tych elementów przedstawiono w załączniku 21.

Centrum Decyzyjno – Koordynacyjne rozwijane byłyby w określonych fazach zagrożenia (kryzysu), natomiast Centrum Operacyjne funkcjonowałoby przez cały czas, zarówno w okresie pokoju jak i kryzysu. Centrum przeznaczone byłoby do:

- koordynowania całokształtu przedsięwzięć podejmowanych w Ministerstwie Obrony Narodowej w zakresie reagowania kryzysowego;
- koordynowania przedsięwzięć związanych z organizowaniem, doskonaleniem i integracją systemu reagowania kryzysowego MON ze strukturami NATO i UZE;
- koordynowania całokształtu przedsięwzięć związanych z przygotowaniem i udziałem resortu ON w ćwiczeniach międzynarodowych i krajowych (podczas tych ćwiczeń stanowiłby Kierownictwo Ćwiczenia w zakresie udziału resortu ON);

- przedstawiania kierownictwu MON inicjatyw i wniosków dotyczących zmian i ulepszeń obecnego systemu reagowania kryzysowego;
- generowania problemów mogących stać się podstawą decyzji Ministra ON, a zwłaszcza dotyczące ewentualnego zaangażowania sił i środków resortu ON do udziału w rozwiązywaniu kryzysów polityczno – militarnych (w ramach międzynarodowych sił pokojowych) i niemilitarnych (terroryzmu, klęsk żywiołowych, katastrof, awarii technicznych, itp.);
- zapewniania warunków podejmowania decyzji i jej wdrażania w zakresie rozwiązywania (likwidacji) kryzysu militarnego;
- precyzowania zadań siłom i środkom systemu obronnego przewidzianym do likwidacji sytuacji kryzysowej.
- współpracy (współdziałania) z KCRK, CRK MSWiA, SRK MSZ i innymi SRK resortów oraz z Kwaterą Główną NATO i UZE;

W skład tego Zespołu mógłby być następujący:

1. Kierownictwo:

- Podsekretarz Stanu w MON – Szef Zespołu;
- Dyrektor Departamentu Systemu Obronnego MON – Zastępca Szefa Zespołu;
- Doradca ds. polityczno – wojskowych Ministra ON – Sekretarz.

2. Członkowie:

- Dyrektor Departamentu Wojskowych Spraw Zagranicznych MON;
- Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON;
- Dyrektor Departamentu Prawnego MON;
- Dyrektor Departamentu Kadr i Szkolnictwa Wojskowego MON;
- Dyrektor Departamentu Administracyjno – Koordynacyjnego MON;
- Dyrektor Departamentu Budżetowego MON;
- Dyrektor Departamentu Społeczno – Wychowawczego MON;
- Dyrektor Departamentu Infrastruktury MON;
- Dyrektor Gabinetu Ministra ON;
- Szef Zarządu Operacyjno – Strategicznego SG WP;
- Szef Wojsk Obrony Przeciwchemicznej DWLąd.;
- Szef Wojsk Inżynieryjnych DWLąd.;
- Dyrektor Biura Prasy i Informacji MON;
- inni specjaliści i eksperci, w tym także spoza resortu ON.

Biorąc pod uwagę, że główną treścią reagowania kryzysowego MON jest użycie wojska w różnych sytuacjach kryzysowych (zewnętrznych i wewnętrznych, polityczno – militarnych i niemilitarnych), proponuje się inny skład ZDKRK MON, pracujący bezpośrednio na potrzeby Ministra Obrony Narodowej i Kierownictwa MON:

Przewodniczący – Zastępca Szefa Sztabu Generalnego WP

Członkowie:

- Szef Generalnego Zarządu Planowania Strategicznego SG WP;
- Szef Generalnego Zarządu Operacyjnego SG WP;
- Szef Generalnego Zarządu Rozpoznania Wojskowego SG WP;
- Szef Generalnego Zarządu Systemów Dowodzenia SG WP;
- Szef Generalnego Zarządu Logistycznego SG WP;
- Szef Wojskowych Służb Informacyjnych;
- Szef Zarządu Obrony Terytorialnej SG WP;
- Dyrektor Departamentu Systemu Obronnego MON;
- Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON;
- Dyrektor Departamentu Wojskowych Spraw Zagranicznych MON;
- Dyrektor Biura Prasy i Informacji MON;
- Asystent (przedstawiciel) Sekretarza Stanu;
- Asystent (przedstawiciel) Podsekretarza Stanu ds. Polityki Obronnej;
- Asystent (przedstawiciel) Podsekretarza Stanu ds. Społecznych i Parlamentarnych;
- Szef Sztabu Dowództwa Wojsk Lądowych;
- Szef Sztabu Dowództwa Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej;
- Szef Sztabu Dowództwa Marynarki Wojennej.

W zależności od rodzaju kryzysu (bezpośrednie zagrożenie zewnętrzne bezpieczeństwa państwa, udział w międzynarodowym reagowaniu na kryzysy w otoczeniu strategicznym Polski, klęski żywiołowe, katastrofy przemysłowo – techniczne, awarie, zakłócenia porządku publicznego itp.) zespół ten mógłby być dodatkowo uzupełniany – wg decyzji przewodniczącego – o następujące osoby:

- Dyrektor Departamentu Prawnego MON;

- Szef Wojsk Inżynieryjnych;
- Szef Wojsk Obrony Przeciwchemicznej;
- Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej;
- inni specjaliści i eksperci, w tym także spoza resortu ON.

Centrum Operacyjne (Sztab Reagowania Kryzysowego MON) wykonywałby następujące zadania:

W bieżącej działalności (etatowy skład zespołu):

- wypracowanie propozycji do decyzji i jej wdrażanie w zakresie właściwym dla obszaru działania Ministra Obrony Narodowej;
- opracowywanie zadań (rozkazów, zarządzeń itp.) dotyczących reagowania antyterrorystycznego (i na inne kryzysy) i przesyłanie ich wykonawcom;
- współdziałanie z Krajowym Centrum Reagowania Kryzysowego, Centrum Sytuacyjnym Prezydenta RP, centrami reagowania kryzysowego resortów (w tym MSZ i MSWiA), SD SG WP, Kwaterą Główną NATO i UZE oraz z innymi centrami reagowania kryzysowego w kraju i za granicą oraz WSI, dyżurnymi służbami operacyjnymi SZ RP, WLąd, WLOP, MW;
- współdziałanie z zapasowym CRK MON znajdującym się w obiekcie przy ul. Królewskiej 1[200];
- przygotowanie i prowadzenie przedsięwzięć dotyczących ćwiczeń międzynarodowych i krajowych;
- bieżące monitorowanie i analizowanie potencjalnych zagrożeń terrorystycznych;
- analizowanie i ocena sytuacji kryzysowych w kraju i na świecie oraz prognozowanie zagrożeń;
- rozpatrywanie założeń i scenariuszy do ćwiczeń międzynarodowych z zakresu reagowania antyterrorystycznego;
- przygotowanie i przeprowadzenie okresowych odpraw (spotkań) z całym stanem osobowym Centrum Operacyjnego;
- opracowywanie okresowych Raportów Sytuacyjnych CRK MON dla Ministra Obrony Narodowej.

---

[200] Z. Andrzejczak: *Jaki system kierowania reagowaniem kryzysowym,* Kancelaria Prezesa RM, Warszawa 2003 r.

Zespół Oceny Sytuacji Kryzysowych przeznaczony byłby do wykonywania następujących zadań:

- zbierania danych i oceny sytuacji polityczno – militarnej w kraju i na świecie;
- prognozowania rozwoju sytuacji polityczno – militarnej w kraju i na świecie oraz potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa;
- modelowania scenariuszy zagrożeń i określania skutków zagrożeń militarnych;
- utrzymywania i aktualizacji bazy danych o sytuacji polityczno – militarnej w kraju i na świecie.

Zespół Oceny Sił Własnych przeznaczony byłby do wykonywania następujących zadań:

- zbierania i oceny możliwości sił własnych ze szczególnym uwzględnieniem sił zbrojnych;
- modelowania scenariuszy przeciwdziałania zagrożeniom polityczno – militarnym;
- prognozowania rozwoju systemu obronnego państwa w aspekcie zagrożeń polityczno – militarnych;
- utrzymywania i aktualizacji bazy danych o siłach własnych.

Zespół Informacyjno – Sprawozdawczy przeznaczony byłby do wykonywania następujących zadań:

- zbierania danych od nadrzędnych, współpracujących i podległych organów systemu reagowania kryzysowego;
- opracowywania wszelkich dokumentów (rozkazów, zarządzeń, raportów sytuacyjnych itp.) dla potrzeb CRK MON;
- przesyłania zadań i innych dokumentów wykonawcom.

Zespół Współpracy z Ogniwami Układu Pozamilitarnego przeznaczony byłby do wykonywania następujących zadań:

- współpraca z ogniwami układu pozamilitarnego ze szczególnym uwzględnieniem KCRK i CRK MSWiA;
- oceniania potrzeb układu pozamilitarnego do wydzielenia sił i środków resortu ON dotyczących zwalczania terroryzmu i innych kryzysów niemilitarnych;
- opracowywania propozycji wydzielania sił i środków resortu ON w likwidacji skutków kryzysu niemilitarnego.

Zespół Łączności i Informatyki przeznaczony byłby do wykonywania następujących zadań:

- utrzymania łączności z krajowymi i międzynarodowymi centrami (ośrodkami) reagowania kryzysowego;
- utrzymania sprawności technicznej środków łączności i systemów komputerowych.

Zespół Zabezpieczenia Logistycznego przeznaczony byłby do wykonywania następujących zadań:

- zabezpieczenia miejsc pracy i odpoczynku oraz warunków socjalno – bytowych dla całego stanu osobowego CRK MON;
- zabezpieczenia w materiały techniczno – biurowe;
- zorganizowania ochrony i dyżurnej służby operacyjnej;

Zasady funkcjonowania CRK MON

Podstawą działania struktur reagowania kryzysowego w sytuacji zagrożenia terrorystycznego, będzie tworzenie procedur postępowania przez instytucję wiodącą. Decyzja o wyborze instytucji wiodącej podejmowana byłaby przez nadrzędne ośrodki decyzyjne (Radę Ministrów, Komitet Rady Ministrów ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych, Krajowe Stanowisko Reagowania Kryzysowego, itd.) na podstawie zbioru danych o kryzysie. Nadrzędny ośrodek decyzyjny zachowałby prawo akceptacji wszelkich działań podejmowanych przez Centrum Reagowania Kryzysowego MON.

W przypadku wystąpienia ataku terrorystycznego i określenia przez nadrzędny ośrodek decyzyjny instytucji wiodącej – CRK danego resortu – w ścisłym współdziałaniu z instytucjami wspomagającymi, opracowywałby zbiorczą procedurę postępowania odpowiadającą aktualnemu stanowi kryzysu. Procedura taka tworzona byłaby przez członków Zespołu z opracowanych wcześniej elementów określających jednostkowe działanie - reakcje o określonym charakterze. Każda współdziałająca instytucja musiałaby posiadać „zbiór - zestaw" takich elementów, opisujących możliwe do podjęcia przez nią działania.

W sytuacji, gdy Ministerstwo Obrony Narodowej zostałoby wyznaczone na instytucję wiodącą w procesie rozwiązywania określonego kryzysu militarnego, ZDKRK MON na podstawie zbioru danych o kryzysie określających jego charakter, zasięg, intensywność, etc., podejmowałoby decyzję co do niezbędnego stopnia rozwinięcia struktur systemu reagowania kryzysowego (uruchomienia pracy poszczególnych elementów CRK MON i innych resortów).

Zazwyczaj w tego rodzaju działaniach konieczne byłoby zaangażowanie różnorodnych, wspierających instytucji cywilnych, ustalenia charakteru i zakresu ich zaangażowania, określenia struktury podległości jak również zasad współdziałania, ze szczególnym uwzględnieniem procesu obiegu i wymiany informacji.

W kolejnym etapie wydzielone elementy CRK MON opracowywałyby zbiorczą procedurę postępowania. Wynikiem procesu opracowywania procedury powinna być uporządkowana lista działań, które należy podjąć (rozpisana na poszczególne instytucje/resorty. Lista ta w procesie kierowania i koordynacji byłaby przetwarzana na zadania szczegółowe i przekazywana bezpośrednim wykonawcom. Tworzenie procedury zbiorczej byłoby procesem ciągłym. Na podstawie zbioru danych o kryzysie, rekomendacji CRK MON i instytucji nadrzędnej następowałaby bieżąca modyfikacja procedury.

Gdyby instytucją wiodącą w procesie rozwiązywania sytuacji kryzysowej była cywilna instytucja administracji państwowej, a Ministerstwo Obrony Narodowej prowadziłoby jedynie działania wspierające, CRK instytucji wiodącej w wyniku uzgodnień z przedstawicielem kierownictwa MON oraz instancjami nadrzędnymi, ustalałoby charakter i zakres zaangażowania elementów systemu militarnego, określałoby struktury podległości i sposoby przekazywania poleceń (możliwe są również ustalenia precyzujące zasady finansowania udziału czynnika wojskowego). Rezultat tych uzgodnień rzutowałby na stopień rozwinięcia struktur systemu reagowania kryzysowego MON. Koordynacja działania sił wydzielonych przez MON do likwidacji zagrożenia terrorystycznego lub innego kryzysu niemilitarnego powinna być realizowana przez osoby (oficerów i pracowników cywilnych MON) oddelegowanych do pracy w CRK instytucji wiodącej lub poprzez CRK MON (jeżeli sytuacja będzie wymagała jego rozwinięcia). Osoby te (dysponujące „zbiorem - zestawem" działań „cząstkowych" możliwych do realizacji przez jednostki organizacyjne MON) odpowiedzialne byłyby za opracowanie elementów „militarnych" zbiorczej procedury postępowania odpowiadającej aktualnemu stanowi kryzysu, a następnie za opracowanie zadań szczegółowych dla zaangażowania elementów systemu militarnego. Wszystkie te działania realizowane byłyby w sposób ciągły, a zbiorcza procedura postępowania na bieżąco modyfikowana.

System pracy CRK MON będzie każdorazowo zależał od charakteru i natężenia zjawiska kryzysowego.

W czasie pokoju, przy braku symptomów zjawisk kryzysowych, w sposób ciągły realizowałby przypisane zadania Sztab Reagowania Kryzysowego MON stanowiący stałą etatową obsadę Centrum Operacyjnego[201].

Centrum Operacyjne pracując w reżimie całodobowej służby, oraz stosowne jednostki organizacyjne MON, SG WP, WSI itp. pracujące w normalnym trybie służbowym, zapewniałyby bieżące monitorowanie warunków obronności państwa oraz dokonywały systematycznych analiz i prognoz zagrożeń, jak również ocen stanu systemu obronnego państwa zgodnie z przyjętą metodologią i procedurami. Rutynowe raporty sytuacyjne opracowywane byłyby co miesiąc i przedstawiane Ministrowi Obrony Narodowej.

W razie stwierdzenia symptomów powstawania sytuacji kryzysowej należałoby:

- uruchomić Centrum Operacyjne (stała obsada + wzmocnienie), a w nim całodobową, zmianową pracę poszczególnych Zespołów;
- zapewnić, w zależności od rodzaju sytuacji kryzysowej, warunki pracy przedstawicieli instytucji współdziałających w procesie reagowania kryzysowego (w razie potrzeby - rozwinąć częściowo Centrum Decyzyjno - Koordynacyjne);
- przygotowywać codzienne raporty sytuacyjne, zawierające ocenę i prognozę przebiegu zdarzeń, a także propozycje działań antykryzysowych.

W razie „kryzysu niemilitarnego" w ramach Centrum Operacyjnego należałoby:

- uruchomić w stosownym zakresie zmianową pracę zespołów oceny sytuacji, oceny sił własnych, współpracy z ogniwami układu pozamilitarnego i informacyjno - sprawozdawczego;
- zapewnić warunki pracy przedstawiciela MON w Krajowym Centrum Reagowania Kryzysowego oraz na CRK MSWiA, wraz z niezbędnymi w danej sytuacji dodatkowymi zespołami (grupami) operacyjnymi;
- na zapotrzebowanie KCRK przygotowywać, w uzgodnieniu ze Sztabem Generalnym WP, propozycje użycia sił i środków resortu ON do reagowania antyterrorystycznego i innego zagrożenia niemilitarnego oraz przedstawiać te propozycje do akceptacji Ministrowi Obrony Narodowej;
- opracowywać i przekazywać zadania stosownie do decyzji MON oraz sprawować koordynację i nadzór nad użyciem i działaniem wydzielonych sił i środków.

---

[201] Z. Andrzejczak: *Jaki system kierowania reagowaniem kryzysowym,* Kancelaria Prezesa RM, Warszawa 2003 r.

Ponadto, w zależności od potrzeb, uruchomiane byłoby Centrum Decyzyjno - Koordynacyjne.

W razie „kryzysu polityczno - militarnego" uruchamiana byłaby całodobowa praca wszystkich podmiotów struktury organizacyjnej Systemu Reagowania Kryzysowego MON.

CRK MON realizowałby wszystkie zadania związane z przygotowywaniem propozycji decyzji Ministra Obrony Narodowej w zakresie reagowania na zagrożenia kryzysowe, a następnie odpowiadałaby za planowanie, organizowanie i koordynowanie realizacji podjętej decyzji.

5.4.2. Założenia do koncepcji doskonalenia Krajowego Systemu Gotowości Kryzysowej i Reagowania Kryzysowego

Sejm uchwalając Konstytucję RP[202] nie uwzględnił w rozdziale XI (dotyczącym stanów nadzwyczajnych) czwartego stanu jakim jest **stan kryzysowy.** Powoduje to, że problem dotyczący systemu gotowości kryzysowej i reagowania nie jest ustawowo rozwiązany.

W tej sytuacji – po uchwaleniu ustaw o stanach nadzwyczajnych zaistniała potrzeba doskonalenia lub tworzenia systemu gotowości kryzysowej i reagowania kryzysowego (w 2000 r. Sejm rozpatrywał projekt takiej ustawy, ale Komisja Nadzwyczajna powołana w tej sprawie, doszła do wniosku, że taka ustawa może być uchwalona po uchwaleniu ustaw o stanach nadzwyczajnych).

Konieczność powstania nowej ustawy jest podyktowana:

- Mnogością aktów prawnych w postaci ustaw, rozporządzeń, zarządzeń i innych dokumentów, traktujących o bezpieczeństwie wewnętrznym i zewnętrznym państwa w tym obronności i reagowania kryzysowego. Częstokroć akty te są niespójne, szczególnie w zakresie nakładanych zadań na organy administracji rządowej i samorządowej i podległych im struktur.
- W zależności od rodzaju sytuacji kryzysowej na szczeblu rządowym i wojewódzkim (a nawet powiatowym), powoływane są różne, doraźne struktury i organy pomocnicze o charakterze opiniodawczo-doradczym i koordynacyjno-wykonawczym w postaci Komitetów, Kolegiów, Zespołów, Sztabów Kryzysowych itp.

---

[202] *Konstytucja RP* (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r.).

Szczególnie uwidacznia się to podczas przygotowania i przeprowadzania ćwiczeń krajowych i międzynarodowych z zakresu reagowania kryzysowego. Wnioski z tych ćwiczeń m.in. dotyczyły pilnej potrzeby uregulowań prawnych i tworzenia stałych etatowych struktur w zakresie szeroko rozumianego reagowania kryzysowego[203].

Uchwalone w 2002 r. ustawy o stanach nadzwyczajnych są krokiem we właściwym kierunku. Jednak nie rozwiązują problemu do końca, ponieważ skutkują one jedynie po wprowadzeniu określonego stanu nadzwyczajnego. Pozostaje zatem do uporządkowania szereg problemów leżących poza obszarem stanu nadzwyczajnego, dotyczących stanów: normalnego, zagrożenia kryzysowego, kryzysu i stanu likwidacji skutków kryzysu. Między innymi chodzi o to, aby problematykę wszystkich stanów bezpieczeństwa tj. od normalnego do likwidacji skutków kryzysu, rozwiązywały te same organy władzy publicznej i im podległe struktury.

Należy również podkreślić, iż ustawa o stanie klęski żywiołowej tworzy niejako system reagowania kryzysowego, ale w odniesieniu do kryzysów o charakterze niemilitarnym. Pozostaje zatem poszerzenie zakresu działań systemu reagowania kryzysowego o problematykę kryzysów o charakterze polityczno – militarnym i zagrożeń terrorystycznych oraz o kwestie ochrony infrastruktury krytycznej (tym bardziej, że takie właśnie zintegrowane podejście do spraw reagowania kryzysowego obowiązuje w NATO, gdzie określenie „reagowanie kryzysowe" obejmuje zarówno przeciwstawianie się kryzysom cywilnym, jaki opanowywanie kryzysów polityczno–militarnych).

W rozwiązywaniu kryzysów o charakterze polityczno-militarnym wiodącą rolę odgrywa Ministerstwo Obrony Narodowej we współdziałaniu z innymi resortami (ze szczególnym uwzględnieniem MSWiA i MSZ - jak przedstawiono powyżej). Natomiast w rozwiązywaniu kryzysów o charakterze niemilitarnym wiodącą rolę spełnia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji z udziałem niektórych elementów SZ RP.

Do projektu ustawy o systemie gotowości kryzysowej i reagowania kryzysowego należałoby przyjąć następujące założenia:

1. System ten powinien być kompatybilny i interoperacyjny ze strukturami reagowania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz spełniać wymagania co do stosowanych procedur przez te organizacje.

---

[203] *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.

2. System ten jako zasadniczy filar systemu bezpieczeństwa narodowego, powinien być zdolny przeciwstawiać się wszelkim zagrożeniom kryzysowym, zarówno o charakterze niemilitarnym, jak i polityczno-militarnym.
3. Powinien być zdolny do działania w dwóch obszarach: przygotowanie państwa do reagowania na potencjalne kryzysy oraz zwalczanie zagrożeń kryzysowych i likwidacji ich skutków.
4. System ten o stałej, niezmienialnej strukturze powinien dynamicznie reagować na zagrożenia kryzysowe, od stanu normalnego poprzez stan zagrożenia, stan kryzysu i stan nadzwyczajny, do stanu likwidacji skutków kryzysu i przywracania stanu normalnego.
5. W projektowanym systemie powinno się przewidzieć powołanie, dla organów administracji publicznej (od wójta do Prezydenta RP), kolegialnych organów opiniodawczo-doradczych i organów koordynacyjno-wykonawczych oraz utworzenie centrów reagowania kryzysowego.
6. System ten powinien być podstawą do rozwinięcia systemu kierowania państwem na wypadek bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny.
7. W systemie należy uwzględnić wsparcie instytucji pozarządowych, organizacji i stowarzyszeń.

Schemat systemu gotowości kryzysowej i reagowania kryzysowego

W oparciu o „Modelowy schemat systemu gotowości kryzysowej i reagowania kryzysowego" (załącznik 22) zmodyfikowano „system gotowości kryzysowej i reagowania kryzysowego państwa", gwarantujący szybką i skuteczną reakcję na zamachy terrorystyczne (oraz inne zagrożenie kryzysowe). Proponuje się w nim:

1. Na szczeblu państwa utworzyć Komitet Bezpieczeństwa Narodowego (KBN) jako organ konsultacyjny naczelnych organów władzy publicznej. W skład tego Komitetu powinni wchodzić: Prezydent RP, Marszałek Sejmu i Senatu, Prezes Rady Ministrów i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych. W posiedzeniach tego Komitetu powinni uczestniczyć właściwi ministrowie do spraw obrony narodowej, wewnętrznych, zagranicznych i służb specjalnych[204].

[204]K. Korzecki: *Monitoring warunków bezpieczeństwa państwa w aspekcie potencjalnych zagrożeń kryzysowych*, wykład, Wyższa Szkoła Humanistyczna, Pułtusk 2000 r.

2. Na szczeblu rządowym utworzyć Komitet Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego (KSOiRK) jako organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz utworzyć Krajowy Urząd Gotowości Kryzysowej i Reagowania Kryzysowego (KUGKiRK) jako państwową jednostkę organizacyjną o charakterze koordynacyjno-wykonawczym. Urząd ten, decyzją Prezesa Rady Ministrów, może zostać przekształcony w Krajowy Sztab Kryzysowy (KSzK).

3. Na szczeblu resortów, urzędów centralnych i wojewódzkich utworzyć Komitety Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego (KSOiRK) jako organa opiniodawczo-doradcze w sprawach obronności i reagowania kryzysowego. Etatową jednostką organizacyjną tych urzędów w sprawach obronności i reagowania kryzysowego powinny być Departamenty, Biura, Wydziały Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego (DSOiRK, WSOiRK), które na czas kryzysu mogą być przekształcone w Sztaby Kryzysowe (SzK);

4. Na szczeblu powiatowym i gminnym proponuje się utworzyć Komitety Reagowania Kryzysowego (KRK) jako organa opiniodawczo-doradcze w sprawach reagowania kryzysowego. Etatową jednostką organizacyjną tych urzędów w sprawach reagowania kryzysowego powinny być Wydziały Reagowania Kryzysowego (WRK), które na czas kryzysu mogą być przekształcone w Sztaby Kryzysowe (SzK);

Oczywistym jest, że uchwalona ustawa o gotowości kryzysowej i reagowaniu kryzysowym powinna zarazem znowelizować ustawy o stanach nadzwyczajnych, a szczególnie ustawę o stanie klęski żywiołowej. Projekt ustawy przedstawiono w załączniku nr 23.

Proponowane rozwiązania ustawowe stwarzają możliwości osiągnięcia odpowiedniego poziomu gotowości państwa i jego struktur stosownie do rozwiązań obowiązujących w ramach planowania NATO. Określa cele i zadania planowania cywilnego, przypisując odpowiedzialność za jego realizację wszystkim organom władzy publicznej (art. 24 - 25), z uwzględnieniem zadań realizowanych w tym zakresie, w ramach wszystkich działów administracji rządowej przy koordynującej roli ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Narzuca także potrzebę opracowywania planów ochrony ludności - na poziomie gminy, powiatu, województwa i kraju (art. 26 ust. 1).

W rozwiązaniach ustawowych przyjęto nowoczesną koncepcję kompleksowego zarządzania kryzysowego (art. 2 pkt. 10, art. 27 - 30) obejmującego wszystkie rodzaje zagrożeń (wewnętrzne i zewnętrzne, naturalne i technologiczne, wojenne), wszystkie poziomy zarządzania, a także cztery jego fazy (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę).

Ustawa w nowoczesny sposób reguluje i przekształca dotychczasową obronę cywilną w ochronę ludności, likwidując dotychczasowe struktury obrony cywilnej i nadając jej charakter

zadaniowy. Określa szczegółowo zadania ochrony ludności, łącząc je z funkcjami planowania cywilnego oraz wyszczególnia podmioty realizujące te zadania, zwane w ustawie podmiotami ochrony ludności (art. 22 ust. 2).

Filozofia zmian polega głównie na obciążeniu odpowiedzialnością za bezpieczeństwo organów władzy publicznej oraz profesjonalnych służb użyteczności publicznej, utrzymywanych w stałej gotowości do niesienia pomocy, a rozwijanych strukturalnie i ilościowo (adekwatnie do narastających zagrożeń).

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 r., i ratyfikowanych przez Prezydenta RP w dniu 19 września 1991 r., (art.31).

Generalną zasadą tworzonych regulacji prawnych jest wspólna odpowiedzialność za ochronę ludności cywilnej przed skutkami katastrof, zamachów i wojny zarówno organów władzy rządowej jak i samorządowej wszystkich szczebli.

W ustawie przyjęto – zgodnie ze standardami międzynarodowymi – że na samorządach spoczywać będzie głównie odpowiedzialność za bezpośrednią realizację zadań w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa obywateli, natomiast szczeble administracji rządowej powinny zapewnić koordynację działań, ich wspomaganie oraz niezbędną pomoc, a także współpracę międzynarodową oraz tworzenie spójnych regulacji prawnych.

W miejsce dotychczasowej zasadniczej służby w obronie cywilnej ustawa wprowadza możliwość odbywania służby zastępczej w podmiotach ochrony ludności. Podkreślenia wymaga fakt, iż istniejące dotychczas regulacje dotyczące zasadniczej służby w obronie cywilnej są *de facto* zapisami martwymi, gdyż wdrożenie ich w życie wiąże się z potrzebą utworzenia oddziałów obrony cywilnej, co pociągnęłoby za sobą znaczne nakłady finansowe (obecnie żaden z tych oddziałów nie funkcjonuje).

Dodatkowymi korzyściami wynikającymi z wprowadzenia tej służby jest znaczne wzmocnienie podmiotów ratowniczych przez odbywających w nich służbę poborowych. Przewidywany w ustawie system ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach w prosty i nowoczesny sposób zapewni sprawne komunikowanie społeczne w tym zakresie (art. 34-36).

Projektowana ustawa zapewni skuteczną realizację zadań ochrony ludności, a w szczególności:

- warunki sprawnego funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji zagrożenia, kryzysu i wojny;
- skuteczne zapobieganie zagrożeniom i kryzysom oraz efektywne podejmowanie działań reagowania kryzysowego;
- możliwy do zaakceptowania poziom życia społeczeństwa i działalności gospodarczej w okresie kryzysu;
- wspieranie operacji militarnych, w tym misji pokojowych;
- koordynację pomocy humanitarnej, technicznej i eksperckiej;
- odbywanie służby wojskowej w podmiotach ochrony ludności.

Projektowana ustawa, dla realizacji zawartych w niej zadań, nie przewiduje tworzenia nowych struktur organizacyjnych. Porządkuje jedynie już funkcjonujące struktury administracji, służb, inspekcji i straży, wiążąc je w jednolity system bezpieczeństwa obywatelskiego oraz przypisując im odpowiednie zadania i kompetencje oraz stwarzając warunki do ich realizacji.

WNIOSKI

Projektowana ustawa, aczkolwiek jej celem ochrony jest człowiek i obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, na płaszczyźnie obowiązków i kompetencji jest adresowana głównie do samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej, na które nakłada się określone zadania w ramach systemu bezpieczeństwa obywatelskiego. W ustawie przyjęto – zgodnie ze standardami międzynarodowymi – że na samorządach spoczywać będzie głównie odpowiedzialność za bezpośrednią realizację zadań w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa obywateli, natomiast szczeble administracji rządowej powinny zapewnić koordynację działań, ich wspomaganie oraz niezbędną pomoc, a także współpracę międzynarodową oraz tworzenie spójnych regulacji prawnych. Zadania te mają jednak głównie charakter organizacyjny i porządkujący, będąc konsekwencją już istniejących ustawowych zadań wspólnot samorządowych i organów administracji rządowej.

Należy mieć na uwadze, iż zawarte w projekcie rozwiązania tworzą kompleksowy system bezpieczeństwa obywatelskiego w państwie (model, do którego realizacji należy dążyć). Ostateczny kształt tego systemu będzie osiągany sukcesywnie, w miarę możliwości finansowych samorządu i Rządu. Wdrażanie docelowego modelu winno się opierać przede wszystkim na dotychczasowych uregulowaniach prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa (przykładowo ustawa o stanie klęski żywiołowej wykreowała zespoły, powoływane na każdym szczeblu zarządzania kryzysowego, a mianowicie: gminne zespoły reagowania, powiatowe i wojewódzkie zespoły

reagowania kryzysowego oraz Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej). Projektowana ustawa nie wymusza terminu ostatecznej realizacji niezbędnych inwestycji ani osiągnięcia limitu wydatków na jej wykonanie. Daje natomiast możliwość:

- dążenia do zbudowania jednolitego systemu bezpieczeństwa,
- konsekwencji w budowaniu tego systemu,
- uniezależnienia wyznaczonego celu i środków do jego osiągania, od uwarunkowań politycznych,
- uniknięcia trwonienia publicznych pieniędzy na wycinkowe, spektakularne acz kosztowne przedsięwzięcia w tej dziedzinie.

Jako źródła finansowania zadań wynikających z ustawy należy wskazać w szczególności:

1. budżet państwa – w dotychczasowym wymiarze, a także w granicach wyznaczonych przez ustawy budżetowe na kolejne lata;
2. budżety gmin, powiatów oraz samorządu województw – w granicach środków przeznaczonych na bezpieczeństwo obywateli;
3. inne źródła, jak fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także fundusze strukturalne Unii Europejskie i programy offsetowe.

Z przeprowadzonych symulacji wynika, że doprowadzenie do docelowego modelu systemu bezpieczeństwa, obejmujące **finansowanie ze wszelkich wskazanych źródeł, w czasie co najmniej 4 lat, wymaga nakładów finansowych w kwocie około 700 mln. złotych,** z czego 50% przypadałoby na budżet państwa, 15% na budżety jednostek samorządu terytorialnego i 35% na pozostałe źródła. **Wydatki w kwocie 500 mln. złotych stanowią skutki finansowe obu ustaw łącznie:** o bezpieczeństwie obywatelskim i o krajowym systemie ratowniczym[205]. Należy podkreślić, że **ta kwota nie należy do nowych wydatków**, lecz wynika ze zsumowania skutków wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Centrum Kryzysowego i ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 215, poz. 1818), które jest wykonaniem upoważnienia art. 12 ust. 5 ustawy o stanie klęski żywiołowej oraz odpowiednio zredukowanych skutków utworzenia centrów powiadamiania ratunkowego, wprowadzonych ustawą z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 113, poz. 1207, ze zm.).

Podana kwota jest duża, i dlatego w tym miejscu należy przytoczyć słowa R. Jakubczaka i J. Marczaka, że „To nie obronność jest kosztowna, to za jej brak płaci się największą cenę" (w Załączniku 25 ukazano „Cenę bezbronności Polski").

---

[205] Ocena Kancelarii Prezesa RM, Departament Spraw Obronnych, H. Porajski.

ZAKOŃCZENIE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 16 lipca 1997 r. gwarantuje obywatelom prawo do ochrony życia, zdrowia i mienia oraz dziedzictwa kulturowego, a na władze publiczne nakłada obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa współczesnemu i przyszłym pokoleniom. W ramach zasady zrównoważonego rozwoju stanowi, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli.

Ostatnie dziesięciolecie dwudziestego wieku, a w szczególności katastrofalna powódź z lipca 1997 roku w najbardziej dramatyczny sposób pokazały, że nasze państwo nie jest przygotowane do radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi. Istniejący system obrony nie w pełni gwarantuje bezpieczeństwo ludności. Polskie prawo – w sferze bezpieczeństwa – jest zdecydowanie ukierunkowane na zagrożenia militarne. Zagrożenia terrorystyczne i niemilitarne są niedoceniane. Każda większa katastrofa, obnaża nieporadność organizacyjną państwa, słabość jego dotychczasowych struktur, bezsilność nadmiernie zcentralizowanego kierowania, brak spójności i małą skuteczność resortowych systemów ratowniczych oraz bezradność formacji obrony cywilnej. Każda kolejna sytuacja kryzysowa stawała się trudnym egzaminem i bolesną lekcją dla całego społeczeństwa – zarówno dla poszkodowanych jak i tych, którzy nieśli pomoc. Podjęte po 1997 roku doraźne regulacje prawne częściowo poprawiły sytuację w tym względzie, jednakże nie stworzyły podwalin pod budowę kompleksowego systemu.

Obowiązkiem państwa, w tym głównie administracji rządowej i samorządowej, jest posiadanie adekwatnych do każdej sytuacji rozwiązań systemowych, odpowiedniego prawa oraz struktur i narzędzi pozwalających na sprawne zarządzanie. Jest to tym ważniejsze, że działania w sytuacjach kryzysowych i stanach nadzwyczajnych przebiegają zwykle w warunkach olbrzymiego napięcia, stresu, ograniczonej informacji i wysokiego ryzyka. To zjawisko wyraźnie uwidoczniło się w trakcie zamachów terrorystycznych z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych.

Współczesne wymagania stawiane systemowi obronnemu w zakresie zwalczania terroryzmu, kładą szczególny nacisk na jego spójność i jednolitość w warstwie koordynowania działań, wspólnych procedur, planowania, łączności i wymiany informacji oraz szkolenia.

Przeprowadzone badania pozwoliły osiągnąć określone na wstępie cele cząstkowe:

1. Opracowano założenia dostosowujące system obronności Rzeczypospolitej Polskiej do zwalczania terroryzmu, zarówno podczas prowadzenia samodzielnych działań jak i w ramach zawartych sojuszy.
2. Zdefiniowano i określono główne kierunki działań współczesnych terrorystów.

3. Przeprowadzono analizę funkcjonowania systemów obrony przed atakami terrorystycznymi funkcjonującymi w innych państwach. Jednak ze względu na klauzule poufności, dostęp do materiałów źródłowych był bardzo ograniczony.
4. Określono kompetencje organu kierującego zarządzaniem kryzysowym, które umożliwiają sprawne zapobieganie i zwalczanie terroryzmu.
5. Określono i opisano siły zdolne do reagowania na zamachu terrorystyczne.
6. Określono zakresy i kierunki doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze zarządzania kryzysowego podczas kierowania siłami militarnymi i poza militarnymi.

Także zebrane w dysertacji materiały pozwoliły udzielić odpowiedzi na postawione pytania badawcze:

1. Terroryzm stanowi istotne zagrożenie dla bezpieczeństwu Polski i wspólnoty międzynarodowej (w tym NATO). Skutki zamachów mogą być odczuwane przez społeczeństwo nawet wtedy, gdy do ataku dochodzi z dala od granic państwa. Współczesna technika oddała w ręce terrorystów ogromny wachlarz środków umożliwiających tak skutecznie zadawanie ciosów, iż mają one swoje odbicie w działalności politycznej rządów (wycofanie wojsk hiszpańskich z Iraku po zamachu na początku 2004 r.), a na tym zależy terrorystom.
2. Zagrożenie zamachami terrorystycznymi ma wpływ na funkcjonowanie systemów obronnych we wszystkich demokratycznych państwach. Każdy kraj dysponuje stosownymi siłami i posiada przygotowane procedury na wypadek ataku terrorystycznego. Jednak ze względu na położenie geopolityczne, rangę międzynarodową oraz potencjał gospodarczy, każde państwo wypracowało własny, narodowy system obronny. Jest on bilansem doświadczeń narodowych i aktualnych potrzeb.
3. Na sprawności funkcjonowania systemu obronnego podczas zwalczania zamachów terrorystycznych mają wpływ takie czynniki jak:
   - spójne i przejrzyście ułożone przepisy prawne;
   - nieskomplikowany, elastyczny i sprawnie działający system reagowania kryzysowego, zdolny do szybkiego zapobiegania, zwalczania i likwidowania skutków ataku terrorystycznego;
   - posiadanie stosownych sił przygotowanych do zwalczania wszelkich ataków terrorystycznych;
   - sprawne kierowanie i koordynacja działań poszczególnych elementów systemu obronnego oraz jasne wskazanie osób funkcyjnych odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji;

- sprawnie działający system transferu informacji i danych.

4. Rzeczypospolita Polska posiada System Obronny, który – jako całość – dobrze jest przygotowany do przeciwdziałania typowym kryzysom[206]. Jednak przy rozpatrywaniu zagrożeń terrorystycznych, funkcjonowanie poszczególnych elementów systemu wzbudza uzasadniony niepokój. Szczególnie wiele uwag dotyczy sposobu organizacji i kierowania systemem oraz zakresu kompetencji i odpowiedzialności osób funkcyjnych. Nie ma opracowanych także kilku ważnych dla bezpieczeństwa państwa dokumentów (najważniejszy to „Plan utrzymania ciągłości władzy").
5. Bezpieczeństwo obywatelom RP można zagwarantować poprzez usprawnienie funkcjonowania systemu obronnego, wypracowania algorytmów planowania i działania, dostosowania programów szkoleń do rzeczywistych zagrożeń, unowocześnienia systemów łączności.

Analiza konfliktów z przeszłości, jak i toczących się obecnie – potwierdziły przyjęte na wstępie badań założenia, że istotnymi czynnikami warunkującymi efektywne przeciwdziałanie atakom terrorystycznym jest wprowadzenie jednolitych i ciągle doskonalonych procedur działania, uproszczenie łańcuch decyzyjnego i poprawienie transferu informacji.

Potwierdziła się w całej rozciągłości ta część hipotezy, która zakładała, że: obowiązujące akty prawne i rozwiązania organizacyjne nie w pełni gwarantują sprawne zwalczanie terroryzmu przez system obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Rezultaty badań przedstawione w niniejszej rozprawie wskazują, że istnieje potrzeba udoskonalenia tych elementów systemu obronnego, które odpowiadają za kierowanie reagowaniem kryzysowym ogólnie a zwalczaniem terroryzmu w szczególności.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwu oraz utrzymania ciągłości państwowości niezbędne jest posiadanie takiego systemu obronnego, który sprawnie i elastycznie będzie monitorował i oceniał sytuację oraz umiejętnie reagował i usuwał skutki kryzysów, w tym wywołanych przez terrorystów.

Niniejsze opracowanie systematyzuje problematykę funkcjonowania systemu obronnego poprzez pryzmat zwalczania terroryzmu.

Materiały zawarte w rozprawie powinny być zaczynem do dalszych prac w zakresie studiów teoretycznych nad problematyką funkcjonowania poszczególnych elementów systemu obronnego w trakcie kryzysów wywołanych przez terrorystów, bowiem może mieć to znaczący wpływ na bezpieczeństwo państwa i obywateli.

---

[206] *Raport o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej w 2002 roku*, MON, Warszawa 2003.

BIBLIOGRAFIA

1. Ackoff R., *Decyzje optymalne w badaniach stosowanych*, Warszawa 1969 r.
2. *Airport Security Management*, Oklahoma City 1990 r.
3. Alexander Y., Koenig M., Superterroryzm biologiczny, chemiczny i nuklearny, Warszawa 2001 r.
4. Andrzejczak Z., *Funkcjonowanie Sztabu Kryzysowego i Centrum reagowania Kryzysowego MON,* MON, Warszawa 1998 r.
5. Andrzejczak Z., *Jaki system kierowania reagowaniem kryzysowym,* Kancelaria Prezesa RM, Warszawa 2003 r.
6. Andrzejczak Z., *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich,* materiał niepublikowany.
7. *Army Command, Leadeship and Management: Theory and Practice*, Carlisle Barracks 1993 r.
8. Augustyn S., *Zarządzanie kryzysowe – faza reagowania,* w: Przegląd Obrony Cywilnej, 1998 r., nr 7.
9. Augustyn S., *Zarządzanie kryzysowe w fazie odbudowy*, w: Przegląd Obrony Cywilnej, 1998 r., nr 12.
10. Augustyn S., *O zarządzaniu kryzysowym w Polsce*, w: Przegląd Obrony Cywilnej, 1999 r., nr 1.
11. Beaufre A., *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968 r.
12. Beveridge W., *Sztuka badań naukowych*, Warszawa 1960 r.
13. Balcerowicz B., *Obrona państwa średniego*, Warszawa 1997 r.
14. Balcerowicz B., *Strategia obrony RP*, Warszawa 1995 r.
15. Balcerowicz B., *Strategiczna koncepcja obrony*, Myśl Wojskowa, 2000 r., nr 4.
16. Bogucki M., *Szkolny słownik terminów politycznych*, Radom 1993 r.
17. Brown G., *Historia materiałów wybuchowych*, Warszawa 2001 r.
18. Clausewitz C., *O wojnie*, Warszawa 1958 r.
19. Darman P., *Suprise Attaca*, London 1993 r.
20. Dworecki S., *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996 r.
21. *Encyklopedia szpiegostwa*, Warszawa 1995 r.
22. *Explosive Incydent Counter-measures*, Podręcznik, Baton Rouge 1991 r.
23. Fukuyama F., *Rurytania a nowy ład światowy*, w: „The Guardian" z 08.04.1991, przedruk w: „Forum" z 28.04.1991.

24. Gajdziński S., *Siły szybkiego reagowania*, w: Studia i Materiały Biura Prasy i Informacji MON, Warszawa 1996 r., nr 34.
25. Gearty C., *Terroryzm*, Warszawa 1998 r.
26. Górski P. *Zastosowanie modelowego systemu do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, Warszawa 1998 r.
27. Hoffman B., *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 1999 r.
28. Hogg I., *Wyposażenie oddziałów do zwalczania terrorystów*, Warszawa 2000 r.
29. *Incydent Management Seminar, Counter – terrorism Training Group*, Washington 1991 r.
30. Jankowski J., *Skutki uwolnienia toksycznych środków chemicznych w działaniach bojowych i gospodarce cywilnej* (praca niepublikowana), Pułtusk 2000 r.
31. Jadźwiński J., Smalko Z., *Tendencje rozwoju nauki o niezawodności i bezpieczeństwie*, Zakopane 1999 r.
32. Jakubczak R., Marczak J., *Obrona terytorialna Polski u progu XXI w.*, Warszawa 1998 r.
33. Jakubczak R., Marczak J., *Obrona terytorialna – nowy element systemu militarnego RP,* w: Studia i materiały, Warszawa 1996 r., nr 32.
34. Jakubczak R. Gąsiorek K., *Wojska obrony terytorialnej to przyszłość polskiej armii*, w: Polska Zbrojna z 20,21,22-02-1995 r.
35. Jakubczak R., Gąsiorek K., *Wojska OT w strukturze sił zbrojnych*, w: Myśl Wojskowa nr 3/1995 r.
36. Jakubczak R., *Organizacja i wykorzystanie wojsk obrony terytorialnej*, Warszawa 1996 r.
37. Jakubczak R., *Przygotowanie i prowadzenie działań wojsk obrony terytorialnej w rejonach odpowiedzialności*, Warszawa 1996 r.
38. Jakubczak R., *Rola sił zbrojnych w zwalczaniu terroryzmu,* w: *Od Blokad ulicznych do Word Trade Center*, Sdecretum, Toruń 2002 r.
39. Jakubczak R., *System obrony terytorialnej w zwalczaniu dywersji*, Warszawa 1995 r.
40. Jałoszyński K., *Terroryzm antyizraelski*, Warszawa 2001 r.
41. Jałoszyński K., *Zagrożenie terroryzmem w wybranych krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych*, Warszawa 2001 r.
42. Jaroszyński K., *Terroryzm a wojsko*, w: Zeszyty Naukowe AON, 2000 r., nr 2/39.
43. Jendraszczak E., *Współpraca cywilno-wojskowa w sytuacjach kryzysowych, w: Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej*, red. J. Konieczny, Inowrocław 2000 r.
44. Kabala E., *Kompetencje i zadania organów władzy samorządowej i wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa*, Warszawa 1998 r.

45. Kamiński T., Zakrzewski J., *Moderacja wizualna*, Warszawa 1997 r.
46. Karolczak K. *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 1995 r.
47. Kasprzewski A, Rutkowski C., *Siły zbrojne w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 1996 r.
48. Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 2001 r.
49. Kleinowski R., *Rola i zadania modernizowanego systemu monitoringu i osłony kraju w sytuacjach kryzysowych na przykładzie powiatu i województwa*, Inowrocław 2000 r.
50. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975 r.
51. Konieczny J., *Bezpieczeństwo w nagłych i nadzwyczajnych zagrożeniach*, Poznań 1995 r.
52. Konieczny J., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań – Warszawa 2001r.
53. Konieczny J., Witt M., Zalecenie organizacyjne do opracowania systemu postępowania w wypadkach masowych według PAN American Heath Organization, Warszawa – Poznań 1995 r.
54. Korzecki K., Monitoring warunków bezpieczeństwa państwa w aspekcie potencjalnych zagrożeń kryzysowych, wykład, Wyższa Szkoła Humanistyczna, Pułtusk 2000 r.
55. Koziej S., *Teoria sztuki wojennej*, Warszawa 1993 r.
56. Koziej S., *Kierowanie reagowaniem kryzysowym*, w: Myśl Wojskowa, 2000 r., nr 1.
57. Krauze M., Szulc B., *Sztuka wojenna*, Toruń 2000 r.
58. Królikiewicz H., *Wojskowa Formacja Specjalna GROM*, Gdańsk 2001 r.
59. Kulczyński S., Kwećka R., *Działania specjalne w walce zbrojnej wojsk lądowych*, Warszawa 1997 r.
60. Laqueur W., *The Age of Terrorism*, Boston – Londyn 1987 r.
61. Liddell Hart., *Strategia: działania pośrednie*, Warszawa 1959 r.
62. Ludendorf E. *Wojna totalna*, Warszawa 1959 r.
63. Malak K., *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, Warszawa 1998 r.
64. *Mały oksfordzki słownik historii świata w XX wieku*, Oxford 1992 r.
65. Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku*, Warszawa 1995 r.
66. Marczak J., Jakubczak R., *Działania nieregularne w obronie RP*, Warszawa 1995 r.
67. Marczak J., Jakubczak R., *Obrona powszechna RP*, Warszawa 1995 r.
68. Marczak J., *Działania nieregularne wojsk OT*, w: Myśl Wojskowa, nr 4/1996 r.
69. Mosso S., *Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny*, Warszawa 1986 r.
70. Mojsiewicz C., *Leksykon problemów międzynarodowych i konfliktów zbrojnych*, Wrocław 1998 r.

71. Muszyński J. *Terroryzm polityczny*, Warszawa 1981 r.
72. Nasution A., *Wojna partyzancka*, Kolonia 1961 r.
73. *NATO Vademecum*, Warszawa 1995 r.
74. *Od blokad ulicznych do Word Trade Center,* red. R. Backer, Secretum, Toruń 2002 r.
75. Pawłowski J., *Terroryzm we współczesnym świecie*, Warszawa 2001 r.
76. *Raport o stanie obronności RP*, MON, Warszawa 2003 r.
77. Raviv D., Melman Y., *A każdy szpieg to Książe. Pełna historia wywiadu izraelskiego*, Warszawa 1993 r.
78. Sienkiewicz P., *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, Warszawa 1994 r.
79. Sienkiewicz P., *Metodologiczne podstawy zarządzania ryzykiem*, w: Materiały na krajową konferencję bezpieczeństwo i niezawodność, Zakopane 1999 r.
80. Sifakis C., *Encyklopedia zamachów*, Warszawa – Kraków 1994 r.
81. Sikorski W., *Przyszła wojna*, Warszawa 1984 r.
82. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 1996 r.
83. Stacha S., *Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych*, Warszawa 1997 r.
84. Staniuk W., *Analiza zamachów bombowych 1994-1996,* opracowanie dla JW 2305, Warszawa 1996 r.
85. Staniuk W., *Terror bombowy*, w: Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa, red. Kitler W., Skrabacz A., Warszawa 2003 r.
86. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996 r.
87. Stec M., Płaskonka J., Prutiss, Etel L., Serocki S., *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 1999 r.
88. *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2001 r.
89. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.
90. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej,* ~~www.msz.gov.pl,~~ z dn. 10.09.2004 r.
91. Such J., *Wstęp do metodologii ogólnej nauk*, Poznań 1993 r.
92. Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994 r.
93. *Teritorial Defense in NATO and non – NATO Europe*, Santa Monica 1993 r.
94. *Terroryzm – wybrane materiały*, Centralna Biblioteka Wojskowa, 3/2001, Warszawa 2001 r.

95. *The Detonator. The official publication of the International Association of Bomb Technicians and Investigators*, roczniki z lat 1991-2003, Goldvein USA.
96. Wardlaw G., *Political Terrorism: Theory, Tactics and Conter-Measures*, Cambridge 1989 r.
97. *Walka z terroryzmem we współczesnym świecie*, Pawłowski (red. nauk.), Ulmak, Warszawa 2001 r.
98. Williams P.L., *Al Kaida bractwo terroru*, Studio EMKA, Warszawa 2002 r.
99. *Wybrane problemy walki z terroryzmem międzynarodowym*., Ciupiński A., Zając M., (red.), AON, Warszawa 2003 r.
100. Wilson E., *Wstęp do badań naukowych*, Warszawa 1968 r.
101. Wróblewski R., *Wprowadzenie do strategii wojskowej*, Warszawa 1992 r.
102. *Współpraca cywilno – wojskowa, CIMIC*, Warszawa 1993 r.
103. Zalewski S., *Służby Specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2002 r.
104. *Z zagadnień kontrwywiadu*, Biuletyny z lat 1994-2003, Warszawa.
105. Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976 r.
106. Ziemski S., *Problemy dobrej diagnozy*, Warszawa 1973 r.

Akty prawne

1. Konstytucja RP (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r.).
2. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62 poz. 558).
5. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985).
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 156 poz. 1301).
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania.
8. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia (Dz.U. z 2002 r. Nr 93, poz. 833).

9. Zarządzenie Nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych.
10. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1998 r. Nr 90, poz. 575 z późn. zm).
11. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie organizacji oraz warunków i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Inspekcję Sanitarną (Dz. U. z 2002 r. Nr 97, poz. 872).
12. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz. U. Nr 126, poz. 1384).
13. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229).
16. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 205 z późn. zm.).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850).
18. Ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (Dz. U. Nr 11, poz. 84 z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (Dz. U. Nr 90, poz. 404 z późn. zm.).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych (Dz. U. Nr 5, poz.15).
21. Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 113, poz. 1207 z późn. zm.) – termin wejścia w życie ustawy -1 stycznia 2003 r.
22. Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 23 maja 2002 r. w sprawie trybu tworzenia powiatowych, wojewódzkich i krajowych rocznych planów zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych (Dz. U. Nr 79, poz. 721).
23. Ustawa z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych (Dz. U. Nr 175, poz. 1433) – termin wejścia w życie ustawy – 1 grudnia 2002 r.

24. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z dnia 22 maja 2002 r.).
25. Zarządzenie Nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia zespołu – Międzyresortowego Centrum do Spraw Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu.
26. Zarządzenie Nr 106 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 2002 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw wymiany informacji.
27. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. (Dz.U.02.74.676).
28. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium. (Dz.U.02.103.929).

Strony internetowe

http://abcnews.go.com/sections/us/DailyNews/WTC_SubIndex.html
http://abw.gov.pl
http://www.adc.org/
http://bbn.gov.pl
http://www.bu.edu/iscip/index.html
http://www.cnn.com/SPECIALS/2001/trade.center/
http://dziennik.pap.com.pl/
http://en.rian.ru/rian/index.cfm
http://www.eurasianet.org
http://iraq.org
http://katalog.onet.pl/aktualnosci/wiadomosci/wojna_z_terrorem/
http:/khilfah.com/
http://terror.aol.pl/
http://wiadomości.wp.pl/
http://www.fbi.gov/terrorinfo/terrorism.htm
http://www.gulfnews.com/
http://www.ict.org.il/
http://www.internews.org
http://www.irna.com/en/
http://www.islam.pl/
http://katalog.onet.pl/aktualnosci/wiadomosci/wojna_z_terrorem/

http://www.middleeastwire.com/

http://www.muslimservices.com/

http://www.nato.int/

http://www.newspaper.com.pl

http://www.nytimes.com/pages/national/dayofterror/

http://www.nyu.edu/globalbeat/syndicate/

http://www.oneworld.net/us/

http://www.osw.waw.pl

http://www.paknews.com/

http://www.prezydent.pl

http://www.rferl.org/ncaspecial/RuvsUS/

http://www.russianobserver.com/

http://www.rzeczpospolita.pl/index.html

http://www.state.gov/s/ct/rls/rpt/fto/2001/5258.htm

http://www.strana.ru/

http://terror.aol.pl/

http://www.therussianissues.com/

http://www.time.com/time/

http://www.tol.cz/look/TOLnew/home.tpl

http://www.un.org/News/

http://www.washingtonpost.com

http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011007–8.html

http://www.whitehouse.gov/response/

http://wiadomości.wp.pl/

http://wyborcza.gazeta.pl/info/home.jsp?dzial=01020237

ZESTAWIENIE ZAŁĄCZNIKÓW

1. Typologia walki zbrojnej. 185
2. Spektrum konfliktów zbrojnych. 186
3. Schemat czynności procesu badawczego. 187
4. Kwestionariusz wywiadu. 188
5. Charakterystyka grupy objętej badaniami. 196
6. Powaga sytuacji kryzysowej. 198
7. Cykl przebiegu kryzysu. 199
8. Istota kryzysowych zagrożeń militarnych. 200
9. Katalog morfologiczny typologii kryzysów. 201
10. Liczba osób zabitych w zamachach terrorystycznych. 202
11. Miejsce terroryzmu w konflikcie zbrojnym. 203
12. Miejsce terroryzmu w działaniach nieregularnych. 204
13. Zestawienie ataków terrorystycznych na wybrane rodzaje celów. 206
14. Wpływ terroryzmu na działania antyterrorystyczne. 208
15. Schemat struktur bezpieczeństwa USA. 210
16. Departament Bezpieczeństwa Krajowego. 211
17. Struktura Systemu Obronnego RP. 212
18. Siły odpowiedzialne za zwalczanie terroryzmu. 213
19. Krajowy System Kierowania Reagowaniem Kryzysowym. 214
20. System Reagowania Kryzysowego MON. 215
21. Centrum Reagowania Kryzysowego MON. 216
22. Modelowy schemat systemu gotowości kryzysowej i reagowania kryzysowego. 217
23. Schemat systemu gotowości kryzysowej i reagowania kryzysowego. 218
24. Projekt ustawy. 219
25. Cena bezbronności Polski. 242

TYPOLOGIA WALKI ZBROJNEJ (wariant) **ZAŁĄCZNIK 1**

Źródło: R. Jakubczak: *Rola sił zbrojnych w zwalczaniu terroryzmu,* w: Od blokad ulicznych do Word Trade Center, Secretum, Toruń 2002 r.

DZIAŁANIA BOJOWE/WOJENNE

- **WALKA ZBROJNA**
- PRZEMIESZCZENIE
- ROZMIESZCZENIE
- POGOTOWIE

ŚRODKI:
- broń
- sprzęt wojskowy
- człowiek
- teren
- infrastruktura
- zaopatrzenie (?)
- ...

ROZMACH:
- masowe
- typowe
- precyzyjne

ELEMENTY:
- ruchu (→R)
- ogień (→R)
- zapory
- fortyfikacje
- morale
- dowodzenie
- informacja (→R)

CZYNNIKI:
- czas
- przestrzeń
- klimat
- pora doby
- wyszkolenia
- wiedzy, sztuki
- organizacji
- wielkości/liczeb.
- zaskoczenie
- inicjatywa
- ....

SPOSOBY:

UDERZ.:
- ogniem
- wojskami
- r/elekt.
- .....

OPÓR →K
(obrona na mniejscu)

MANEWR:
- wojskami
- środkami
- ...

RODZAJE:
- OBRONA
- NATARCIE
- WYCOFANIE

ZASADY

SKALA (*POZIOM*)
- taktyczna
- operacyjna
- strategiczna

FORMY:
- REGULARNE
- NIEREGULARNE

w STRATEGII OFENSYWNEJ
- wojna na tyłach
- głęb. penetr.(jap)
- dz. specjalne
- dz. des. (pow.)
- dz. pow.-ląd.
- terroryzm

w STRATEGII OBRONNEJ
- takt. podjazd.(szarp.)
- uderz. z kilku stron (C.v. Clausewitz)
- dz. partyzanckie
- samoobrona zbrojna
- dz. dywersyjne
- terroryzm

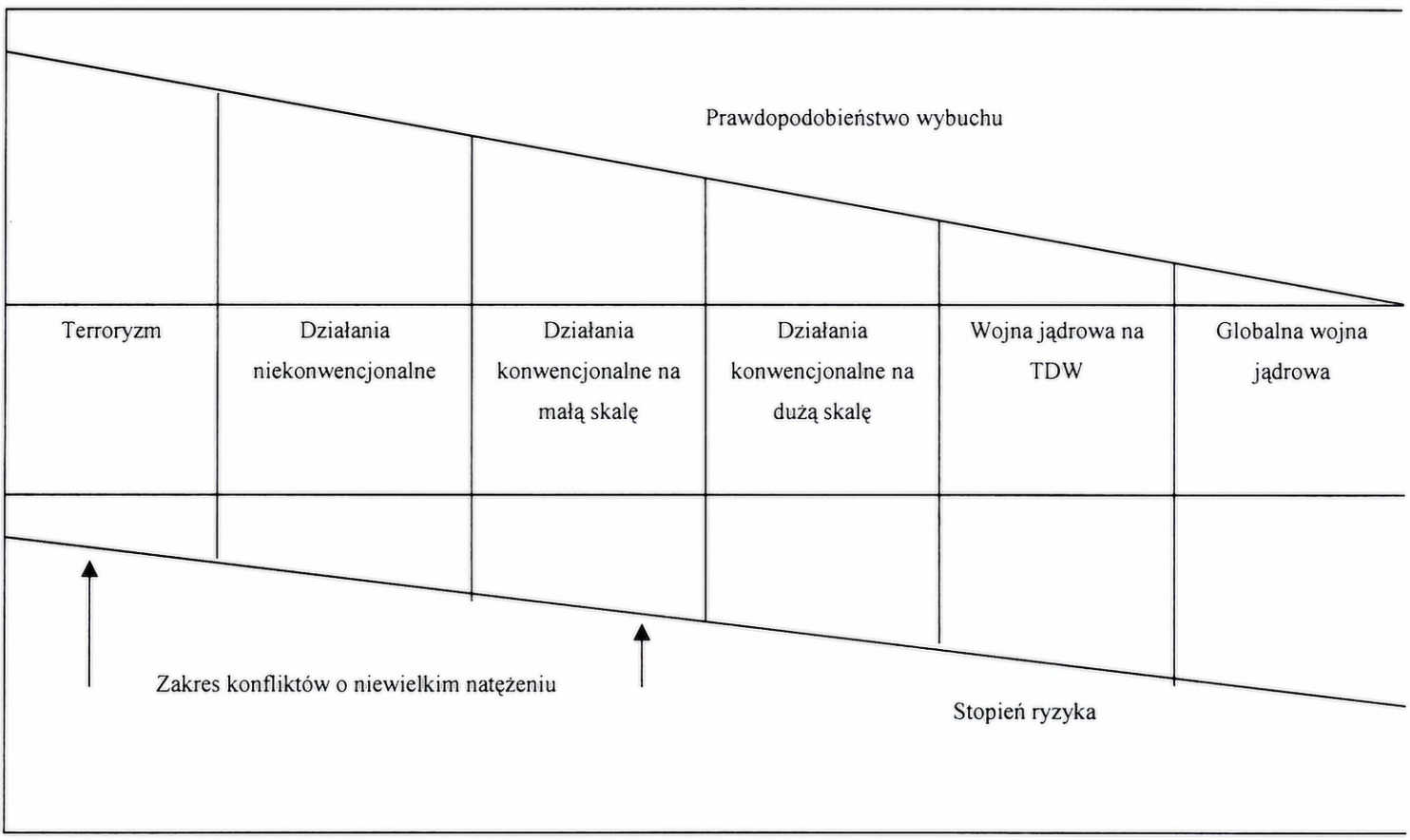
LEGENDA:
- →R - jak w "Regulaminie Bundeswehry"
- →K - jak w S. KOZIEJ: "Teoria ..."
- [ ][ ] - wzajemne przenikanie *(brak ostrej granicy)*

PORÓWNANIE

Reg. Bundeswehry: *"gł. elementy walki - ogień i manewr, uzupełnienie zaporami ..."*
SUN TZU (s. 13) **5** zasadniczych czynników: moralny, pogoda, teren, dowodzenie, teoria (takt. woj.)

ZAŁĄCZNIK 2

SPEKTRUM KONFLIKTÓW ZBROJNYCH

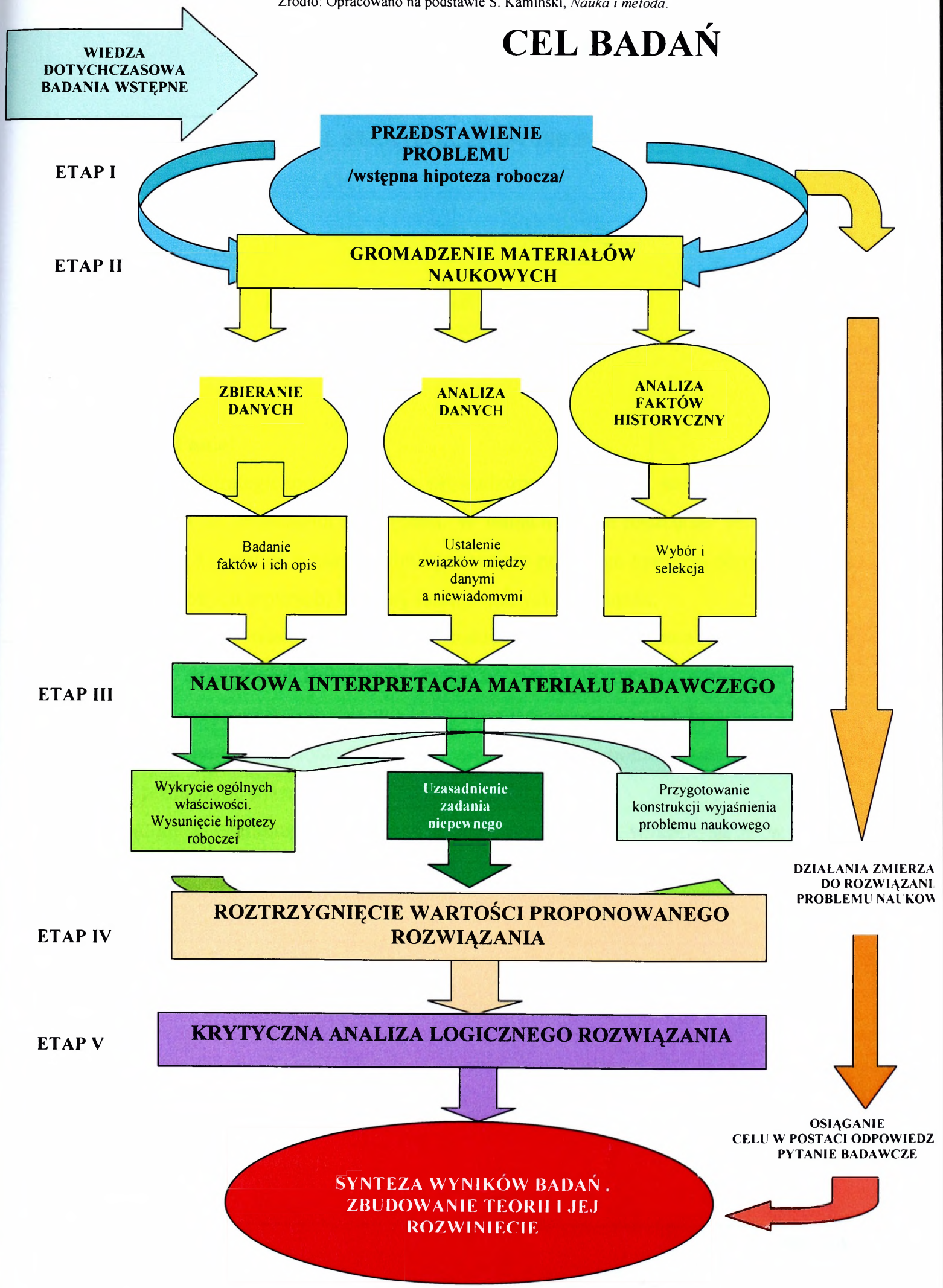


Źródło: J.B. Montley, Konflikty zbrojne o małym natężeniu, „Military Review" 1985, nr 1.

ZAŁĄCZNIK 3

SCHEMAT CZYNNOŚCI PROCESU BADAWCZEGO

Źródło: Opracowano na podstawie S. Kamiński, *Nauka i metoda*.



ZAŁĄCZNIK 4

WYNIKI BADAŃ OPINII EKSPERTÓW

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

KWESTIONARIUSZ WYWIADU
(Wraz z odpowiedziami)

Szanowny Panie!

W Wydziale Strategiczno-Obronnym prowadzone są badania nad przygotowaniem Systemu Obronnego do zwalczania terroryzmu. W ramach badań niezbędne jest uzyskanie danych dotyczących zagadnień z zakresu funkcjonowania polskiego systemu obronnego oraz sformułowania propozycji lepszych, bardziej funkcjonalnych rozwiązań.

Sądzę, że Pana wieloletnie doświadczenie oraz ugruntowana wiedza nabyta w dotychczasowej działalności zawodowej, mogą w znacznym stopniu przyczynić się do nowego spojrzenia i usystematyzowania wiedzy w obszarze prowadzonych badań.

Proszę uprzejmie o aprobatę dla moich zamierzeń oraz pomoc poprzez udzielenie odpowiedzi na postawione pytania.

Badania mają charakter anonimowy, a ich wyniki będą wykorzystane w celach naukowych.

Dziękuję

WARSZAWA 2000 rok

1. Zgodnie z "Regulaminem działań wojsk lądowych", planowanie działań obejmuje trzy zasadnicze części: I – *ocenę sytuacji;* II – *podjęcie decyzji i określenie zamiaru dowódcy* III – *opracowanie planu, rozkazu operacyjnego oraz pozostałych dokumentów dowodzenia.* Stosownie do wymienionych części, planowanie działań antyterrorystycznych może odpowiednio obejmować:

I – *ocenę sytuacji;*
II – *podjęcie decyzji i określenie zamiaru dowódcy w zakresie zabezpieczenia antyterrorystycznego działań;*
III – *opracowanie planu działania, aneksów oraz informacji do pozostałych dokumentów dowodzenia.*

Czy uważa Pan, że takie wyodrębnienie części składowych planowania zabezpieczenia jest właściwe? *(Proszę o zaznaczenie wybranej odpowiedzi i uzasadnienie swojego stanowiska)*

Rozkład odpowiedzi:

Wyszczególnienie	Tak	Nie	Nie mam zdania
Liczba głosów	**12**	**0**	**0**

2. Zgodnie z przytoczonym wyżej regulaminem, ocena sytuacji uwzględniająca problemy wpływu przeciwnika, środowiska i sił własnych na prowadzenie walki, obejmuje trzy etapy: I – analizę zadania; II – określenie możliwości działania; III – rozważenie i porównanie wariantów działania. Stosownie do wymienionych etapów, ocena sytuacji może odpowiednio obejmować:

I – *analizę zadania;*
II – *określenie możliwości wykonania zadań;*
III – *ocena możliwości zabezpieczenia zwalczania terroryzmu w poszczególnych wariantach działania.*

Czy uważa Pan, że takie wyodrębnienie etapów oceny sytuacji zaprezentowanym powyżej jest właściwe? *(Proszę o zaznaczenie wybranej odpowiedzi i uzasadnienie swojego stanowiska)*

Rozkład odpowiedzi:

Wyszczególnienie	Tak	Nie	Nie mam zdania
Liczba głosów	**12**	**0**	**0**

3. Czy uważa Pan, że dla zwalczania terroryzmu nie ma znaczenie w czyjej dyspozycji są siły przygotowane do działań AT, lecz to czy są one właściwie wyszkolone, wyposażone i sprawnie dowodzone/kierowane?

Rozkład odpowiedzi:

Wyszczególnienie	Tak	Nie
Liczba głosów	**11**	**1**

4. Czy podczas realizacji działań AT i jak często, spotyka się Pan z problemami określenia kompetencji zwierzchników (na różnym poziomie), wskazania osób koordynujących działania poszczególnych służb oraz trudności z uzyskiwaniem informacji i przepływam danych?

Lp.	Częstotliwość	**Rozkład odpowiedzi**
1.	ZAWSZE	**3**
2.	CZĘSTO	**6**
3.	ŻADKO	**2**
4.	SPORADYCZNIE	**1**
5.	NIGDY	**0**

4. We wszystkich pracach planistycznych jedną z podstawowych powinności planisty jest określenie szczegółowych celów działania organizacji. Identycznie przedstawia się ten problem podczas planowania działań AT. Czy może Pan określić, które z poniżej wymienionych celów jest wyznacznikiem (determinantem) prac planistycznych?

Lp.	Cel działań AT	**Rozkład odpowiedzi**		
		Tak	**Nie**	**Nie mam zdania**
1.	Stworzenie warunków do prowadzenia działań AT przez przygotowanie planów koordynacji współdziałania.	**10**	**1**	**1**
2.	Oczekiwany stopień efektywności koordynacji działania i kierowania wynosi co najmniej 60-70%.	**4**	**7**	**1**
3.	Dobra koordynacja, właściwe dowodzenie i sprawna łączność zwiększają efektywności (pewność) działań AT.	**11**	**0**	**1**
4.	Brak jasno sprecyzowanego celu.	**0**	**12**	**0**
5.	Inne	**0**	**12**	**0**

W przypadku wskazania odpowiedzi nr 1 lub 5 na "tak", to proszę o wyjaśnienie i uzasadnienie, na czym polega stworzenie warunków do przeciwdziałania atakom terrorystycznym?

Uzasadnienie:

Stworzenie warunków do prowadzenia walki z terroryzmem polega na wykonaniu szeregu prac poprzedzających atak. Warunki te umożliwiają uzyskanie przewagi, swobody działania, a także wykorzystanie zaskoczenia.

5. Jeżeli nie dokonuje Pan szczegółowych kalkulacji i planowania zadań w ramach działań AT, to co jest podstawą podziału sił i środków? *(Proszę o wskazanie właściwej odpowiedzi)*

I - *wiedza poparta wieloletnim doświadczeniem nabytym w prowadzonych ćwiczeniach;*
II - *równomierny (sprawiedliwy) podział sił i środków wszystkim podzespołom;*
III - *przydział nie poparty kalkulacjami, wynikający z braku czasu na dokonanie*

czasochłonnych obliczeń;

IV - *przydział nie poparty kalkulacjami, spowodowany brakiem jasno sprecyzowanych wytycznych dowódcy do planowania działań AT;*

V - *inne (jakie?)*

Rozkład odpowiedzi:

Numer odpowiedzi	I	II	III	IV	V
Liczba głosów	10	1	1	0	0

Uzasadnienie:

Z uwagi na deficyt czasu przeznaczonego na planowanie działań, podział sił dokonywany jest głównie na podstawie doświadczeń planisty. Zasadniczym celem podziału jest zapewnienie warunków wszystkim elementom Systemu Obronnego do sprawnego zwalczania terroryzmu i likwidacji skutków zamachów.

6. Duża czasochłonność działań wywiadowczych (dla dokonania właściwej oceny sytuacji) oraz konieczność przeciwdziałania terroryzmowi, w zasadzie w okresie, kiedy już nastąpił atak, stanowi swojego rodzaju ograniczenie czasowe etapu planowania. Wpływa, bowiem na konieczność jak najszybszego stawiania zadań podwładnym. Czy kwestia ta uwzględniana jest przez kierowników/dowódców w procesie dowodzenia, czy też nie?

Rozkład odpowiedzi:

Wyszczególnienie	Tak	Nie
Liczba głosów	9	3

7. Dokonując analizy kolejności działań AT uwzględnia się priorytety, którym w pierwszej kolejności powinny być stworzone warunki do wykonania niezbędnego zakresu czynności. Czy, gdyby miałby Pan doradzić, na jakich elementach Systemu Obronnego oraz w jakiej kolejności należy skupić wysiłek w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi, to jakiej odpowiedzi udzieliłby Pan? (*Proszę o wstawienie rosnąco liczby od 1 do 10, określającej omawianą kolejność)*

Lp.	Nazwa elementu	Liczby 1-10 oznaczające kolejność
		Odpowiedzi:
1.	Straż miejska	**9**
2.	Organizacje NGO	**10**
3.	Pododdziały Policji	**6**
4.	Jednostki OT	**6**
5.	Jednostki ratownictwa inżynieryjnego	**3**

6.	Jednostki ratownictwa medycznego	**3**
7.	Jednostki AT	**1**
8.	Wywiad	**2**
9.	Stanowiska dowodzenia/kierowania	**2**

8. Planowanie zwalczania terroryzmu zależy od kilku stałych bądź zmiennych czynników. Do czynników tych zalicza się min.: siły i środki przeznaczone do realizacji, czas pozostający do dyspozycji osoby/osób kierujących oraz zakres działań AT koniecznych do wykonania w określonym wariancie działania antyterrorystycznego. Jeżeli jako "*zmienną*" przyjmiemy jeden z wymienionych czynników, wyznaczający cel prowadzonych kalkulacji, a jako "*stałe*" pozostałe czynniki, pojawiają się różne podejścia do problemu tegoż planowania. Czy może Pan wymienić, które z trzech poniżej wymienionych podejść, stosuje w swojej praktyce? Jeżeli żadne z wymienionych, to jakie? *(Proszę o wskazanie wybranej /-ych/ odpowiedzi lub wymienić własne)*

I - *podejście służące do określenia pożądanego, do wykonania w danym wariancie działania, zakresu czynności (zmienna) przy założeniu, że czas oraz siły i środki przeznaczone do realizacji prac są stałe;*

II - *podejście służące do określenia wielkości sił i środków potrzebnych do wykonania czynności (zmienna) przy założeniu, że czas oraz pożądany zakresu działania w danym wariancie są stałe;*

III - *podejście służące do określenia czasu potrzebnego do wykonania czynności (zmienna) przy założeniu, że siły i środki przeznaczone do realizacji oraz pożądany zakresu w danym wariancie działania są stałe.*

Rozkład odpowiedzi:

Numer odpowiedzi	**I**	**II**	**III**
Liczba głosów	**8**	**1**	**3**

9. Czy może Pan wymienić, jakie działania antyterrorystyczne, stosuje w praktyce?

Odpowiedzi:

Wśród działań wyszczególniono:

- *Rozpoznanie operacyjne,*
- *Rozpoznanie pirotechniczne,*
- *Rozpoznanie techniczne,*
- *Rozpoznanie taktyczne,*
- *Działania wywiadowczo-operacyjne,*
- *Działania wywiadowcze.*

10. Czy może Pan, na podstawie własnych doświadczeń przedstawić, jakim czasem dysponuje się na planowanie działań antyterrorystycznych w poszczególnych wariantach działania? *(Jeżeli to możliwe proszę także o podanie rodzaju działania)*

Odpowiedzi:

a. 20 minut - pirotechniczne;

b. 1-2 godziny - uwalnianie zakładnika;
c. 18 godziny -atak informatyczny.

11. Poniżej przedstawiono algorytm czynności planistycznych, prowadzących do określenia koncepcji działań antyterrorystycznych:

I - *zebranie danych potwierdzających wystąpienie ataku terrorystycznego;*
II - *zebranie danych wyjściowych (czas, stan etatowy, współczynnik ukompletowania, liczbę ludzi, liczbę maszyn, współczynniki zmiany postępu prac zależne od środowiska i sytuacji);*
II - *określenie czasu potrzebnego na wykonanie działań AT w pożądanym zakresie;*
III - *określenie rzeczywistych możliwości wykonania działań AT;*
IV - *określenie, stosownie do wypracowanych wariantów użycia sił AT, rzeczywistych możliwości przeciwdziałania terrorystom;*
V - *po analizie wyników w pkt. IV, określenie wielkości oraz czasu wzmocnienia;*
VI - *określenie stopnia zachowania żywotności(strat), w przypadku zrealizowania zaplanowanego zakresu działań;*
VII - *opracowanie zadań.*

Czy zaprezentowany algorytm czynności planistycznych jest przez Pana stosowany w praktycznej działalności?

Rozkład odpowiedzi:

Wyszczególnienie	**Tak**	**Nie**	**Nie mam zdania**
Liczba głosów	**5**	**5**	**2**

12. Jeżeli uważa Pan, że zaprezentowana powyżej kolejność czynności planistycznych jest niewłaściwa, to czy mógłby Pan przedstawić propozycję właściwego rozwiązania? *(Proszę o wpisanie w tabeli liczbami arabskimi, proponowanej kolejności poszczególnych czynności, odpowiednio pod czynnościami oznaczonymi liczbami rzymskimi)*

Propozycja (jedna):

Kolejność czynności zaprezentowana powyżej	**I**	**II**	**III**	**IV**	**V**	**VI**	**VII**
Proponowana kolejność czynności	**1**	**3**	**2**	**4**	**5**	**6**	**7**

13. Czy uważa Pan, że na szczeblu Systemu Obronnego należy:

- Uprościć procedury zarządzania,
- Poprawić koordynację działań pomiędzy poszczególnymi elementami systemu,
- Wyraźnie wskazać osoby odpowiedzialne za kierowanie reagowaniem kryzysowym oraz określić ich zakres obowiązków i kompetencji,
- Poprawić system łączności pomiędzy poszczególnymi elementami systemu (np. Policja – PSP – Wojsko – samorząd).

Rozkład odpowiedzi:

Wyszczególnienie	Tak	Nie
Liczba głosów	12	0

14. Czy Pana zdaniem o zaklasyfikowaniu danego incydentu do „aktu terroryzmu" powinno się decydować po gruntownej analizie wszystkich danych i przesłanek (informacje z wywiadu, rozpoznanie, itp.).

Rozkład odpowiedzi:

Wyszczególnienie	Tak	Nie
Liczba głosów	12	0

15. Czy może Pan podać staż Swojej służby? *(Proszę o wskazanie stosownej odpowiedzi).*

Odpowiedzi:

a. **1 – 10 lat** - *1 oficer;*
b. **11 – 20 lat** - **8** *oficerów;*
c. **powyżej 20 lat** - *3 oficerów.*

16. Czy może Pan podać Swój staż pracy na stanowisku służbowym wskazanym w odpowiedzi na pytanie nr 17? *(Proszę o wskazanie stosownej odpowiedzi)*

Odpowiedzi:

a. **do 2 lat** - *1 oficer;*
b. **2 - 5 lat;** - *2 oficerów;*
c. **6 – 10 lat** - *7 oficerów;*
d. **powyżej 10 lat** - *2 oficerów.*

17. Czy może Pan podać, jakie posiada przygotowanie teoretyczne do wykonywania aktualnie zajmowanego stanowiska służbowego? *(Proszę o wskazanie właściwej uczelni, kursu itp.)*

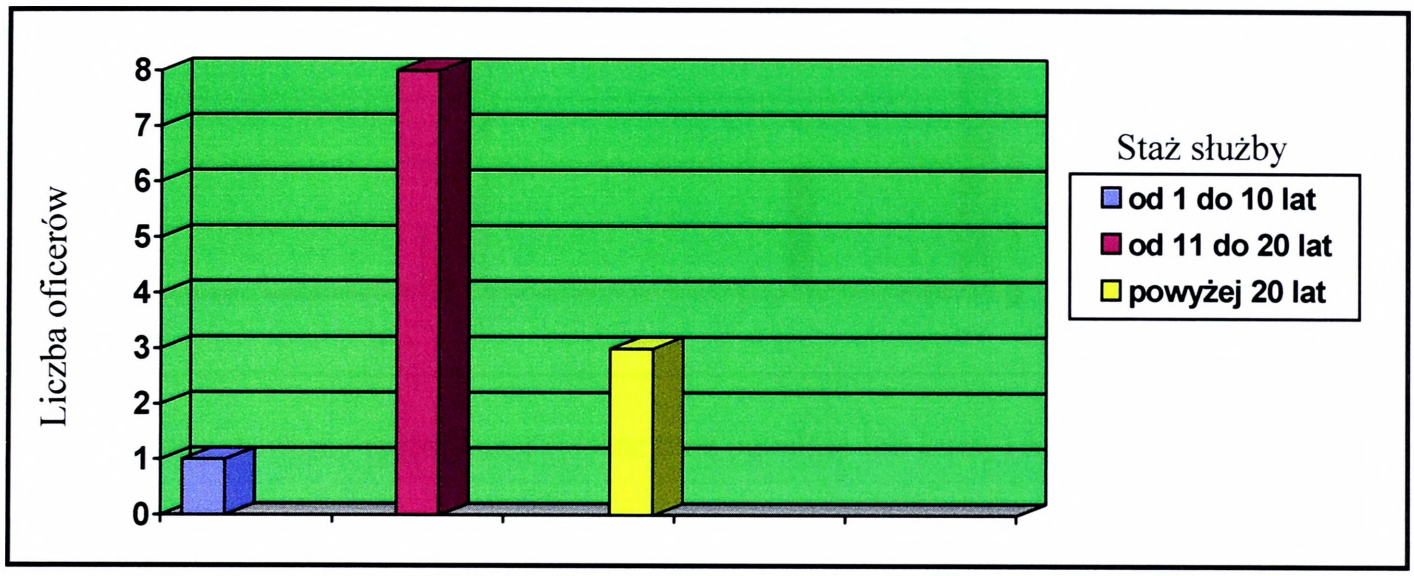
Odpowiedzi:

Lp.	Wyszczególnienie	**Rozkład głosów**
1.	AON	**1**
2.	WAT	**1**
3.	WKDO/WKS	**2**
4.	WSO	**7**
5.	Studia cywilne	**2**
6.	Inne	**4**

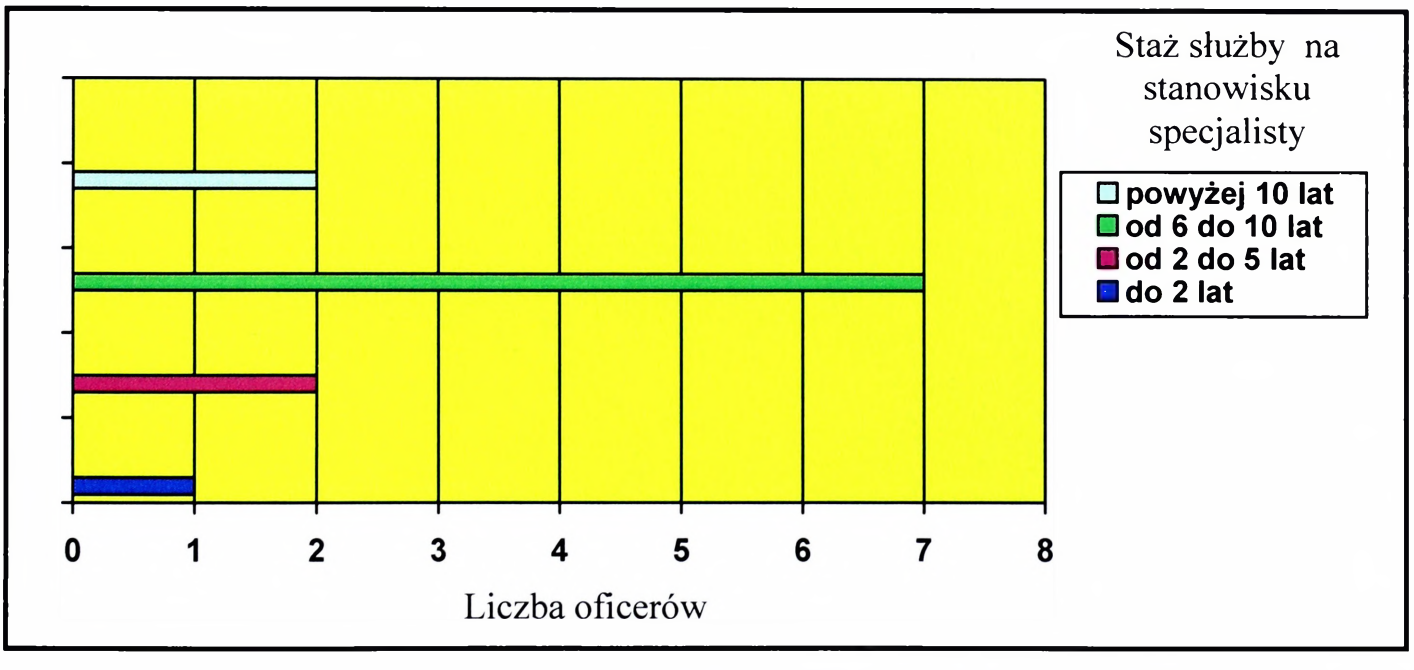
Część indagowanych posiada ukończonych po kilka różnych uczelni i kierunków nauki.

ZAŁĄCZNIK 5

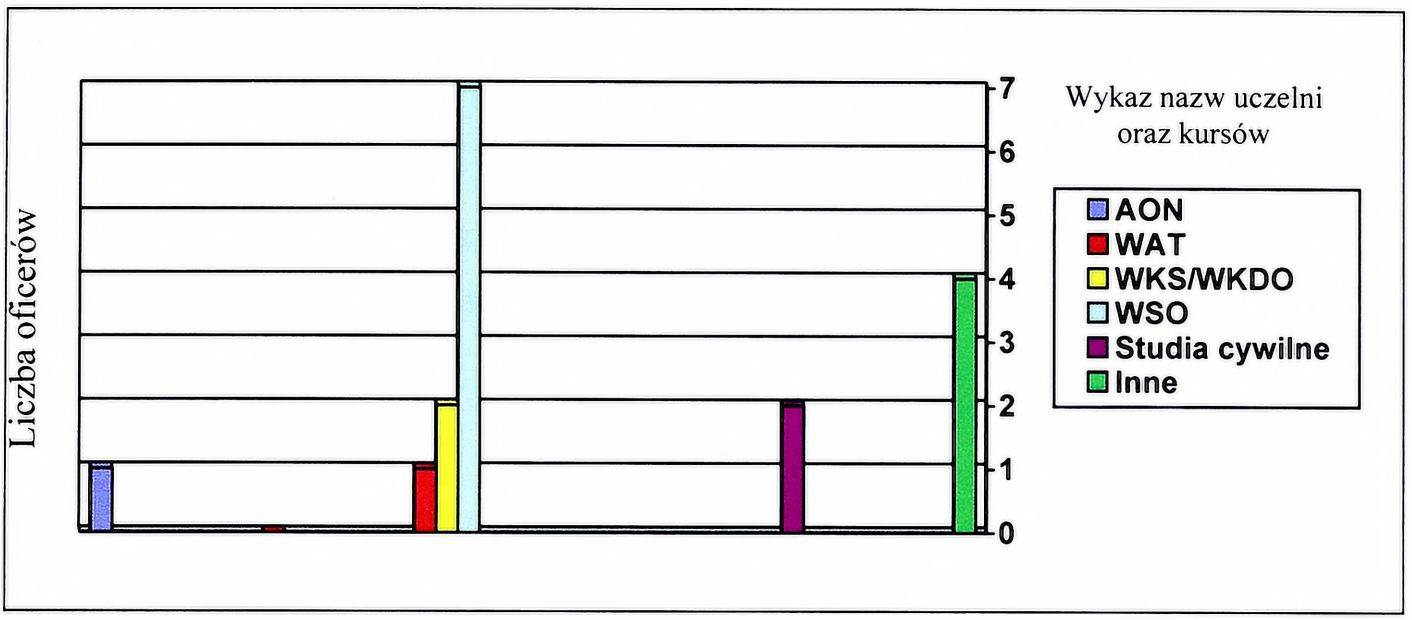
CHARAKTERYSTYKA GRUPY OBJĘTEJ BADANIAMI



Staż służby indagowanych osób.



Staż służby respondentów na zajmowanym stanowisku służbowym.



Przygotowanie teoretyczne (ukończone uczelnie lub kursy) indagowanych osób.

ZAŁĄCZNIK 6

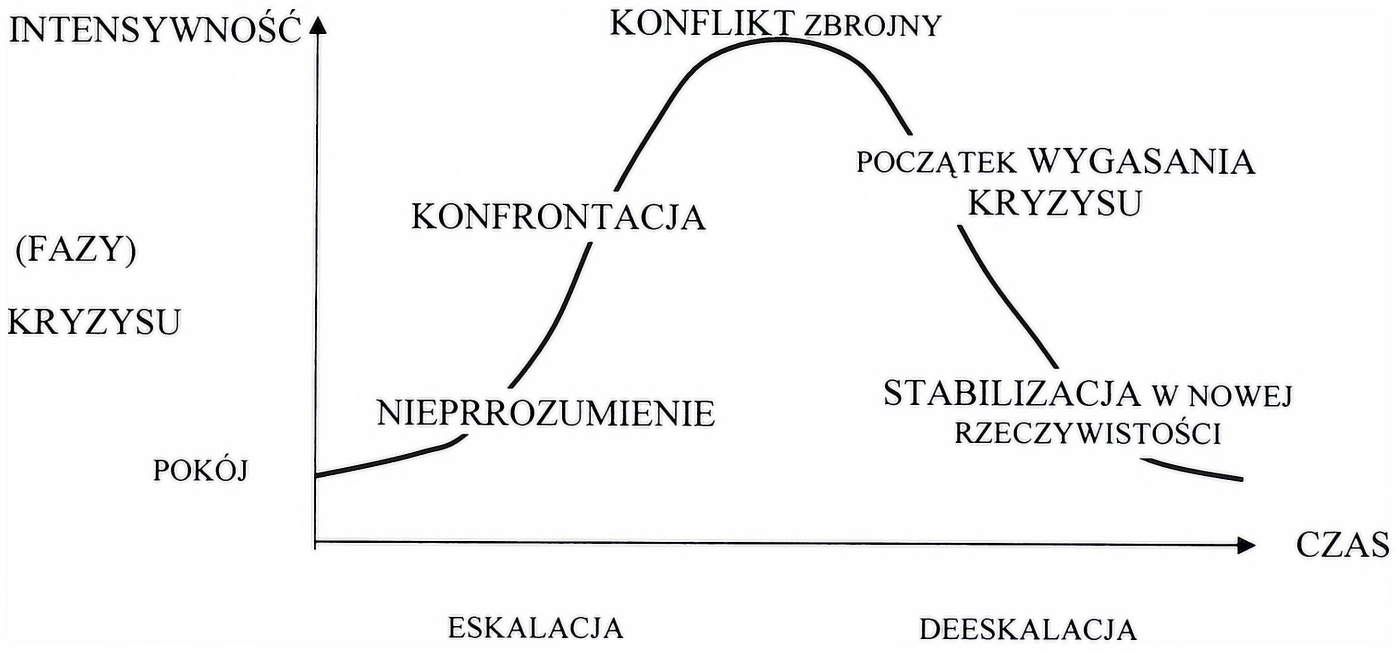
POWAGA SYTUACJI KRYZYSOWEJ W FUNKCJI ROZMIARU I BLISKOŚCI ZAGROŻENIA

BLISKOŚĆ ZAGROŻENIA	**natychmiastowe**	niski stopień powagi	średni stopień powagi	wysoki stopień powagi
	opóźnione	niski stopień powagi	średni/ niski stopień powagi	średni stopień powagi
	odległe	niski stopień powagi	Niski stopień powagi	niski stopień powagi
		małe	**średnie**	**duże**
		ROZMIAR ZAGROŻENIA		

Źródło: Z. Andrzejczak: *Funkcjonowanie Sztabu Kryzysowego i Centrum reagowania Kryzysowego MON,* MON, Warszawa 1998 r.

ZAŁĄCZNIK 7

CYKL PRZEBIEGU KRYZYSU

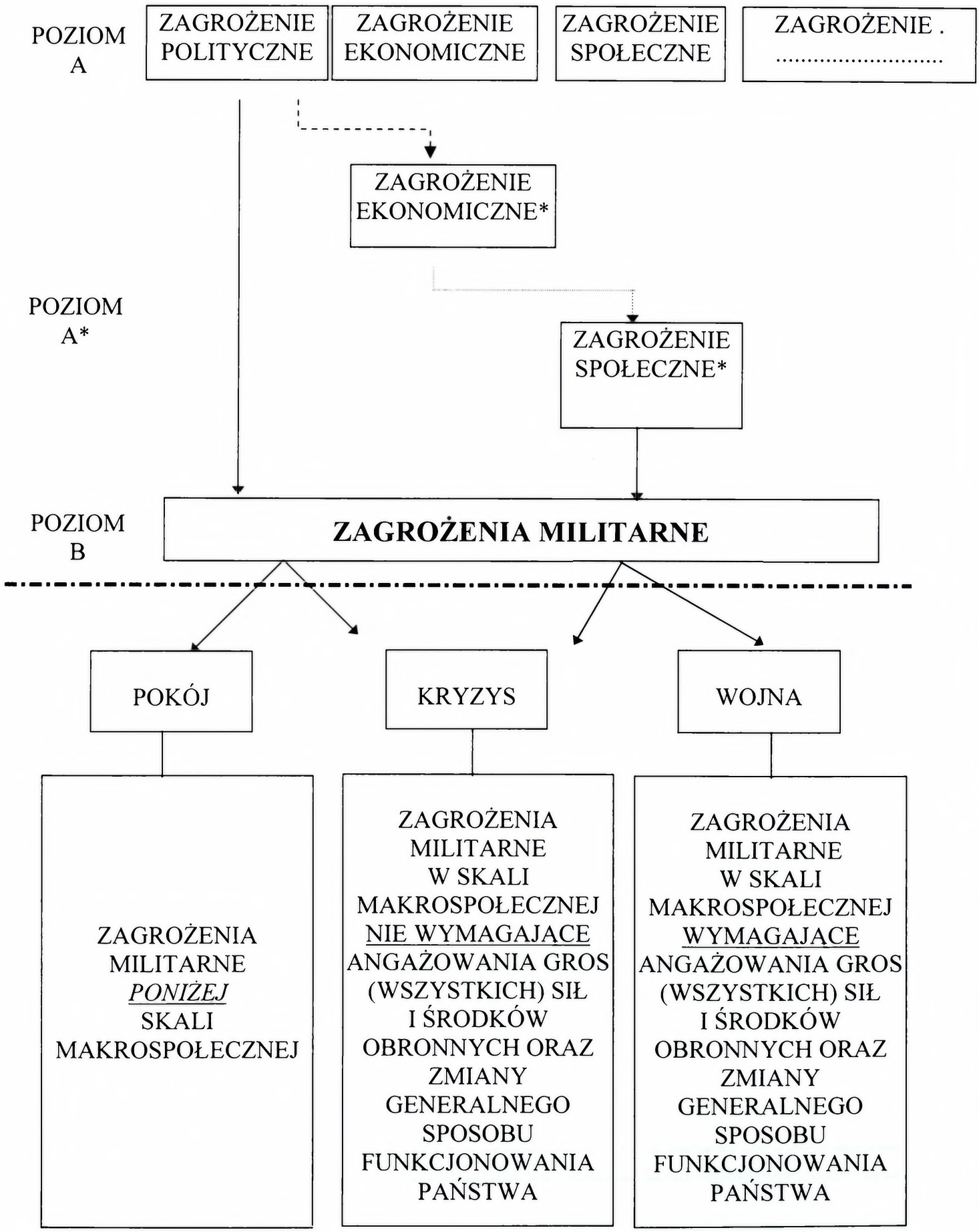


Źródło: Z. Andrzejczak: *Kierowanie obronnością w wybranych państwach zachodnich,* materiał niepublikowany.

ZAŁĄCZNIK 8

ISTOTA KRYZYSOWYCH ZAGROŻEŃ MILITARNYCH

Źródło: Z. Andrzejczak



ZAŁĄCZNIK 9

KATALOG MORFOLOGICZNY TYPOLOGI KRYZYSÓW

Źródło: Z. Andrzejczak, Kancelaria RP, Departament Spraw Obronnych.

Pozamilitarne		Polityczno-	Charakter treści kryzysu / Cechy		
Przyroda, cywilizacja	Społeczne	militarne			
x		x	Zewnętrzne		**źródła**
x	x	x	Wewnętrzne		
		x	Lokalna		**skala występowania**
		x	Globalna		
			Incydentalne		**Czas trwania**
			Krótkotrwałe		
			Średniotrwałe		
			Długotrwałe		
			Permanentne		
x	x	x	Własny	jeden obszar	**Zasięg geopolityczny**
x	x	x	innego państwa		
		x	Międzynarodowy		
			własny i innego państwa	dwa obszary	
			własny i międzynarodowy		
			innego państwa i międzynarodowy		
			własny, innego państwa międzyresortowego	trzy obszary	
	x		Jednorazowe		**Częstotliwość występowania**
		x	Sporadycznie		
			Powtarzające się		
			Cykliczny		
			Oczekiwany		**Symptomy zagrożeń**
			Nieoczekiwany		
			Wolno		**Szybkość rozprzestrzeniania się**
x			szybko (błyskawicznie)		
x			Miejscowe		**Obszar zagrożeń**
			lokalne na terytorium jednego państwa		
			na terytorium dwóch i więcej państw		

Konkretyzacja w oparciu o posiadane informacje

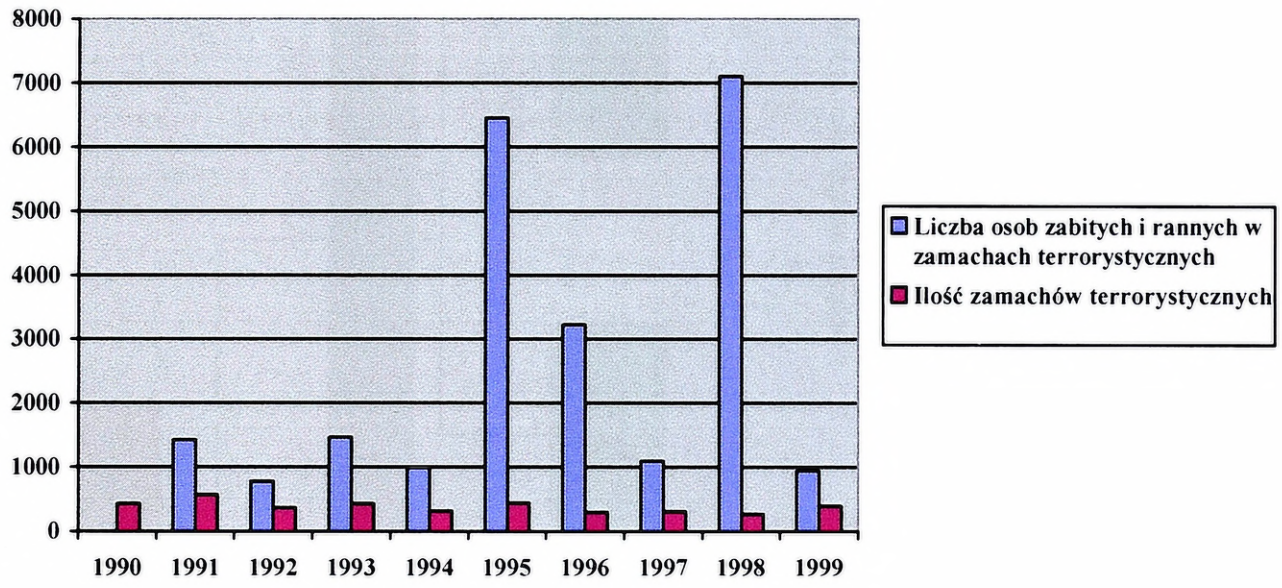
Adresat

Zespół reagowania kryzysowego

ZAŁĄCZNIK 10

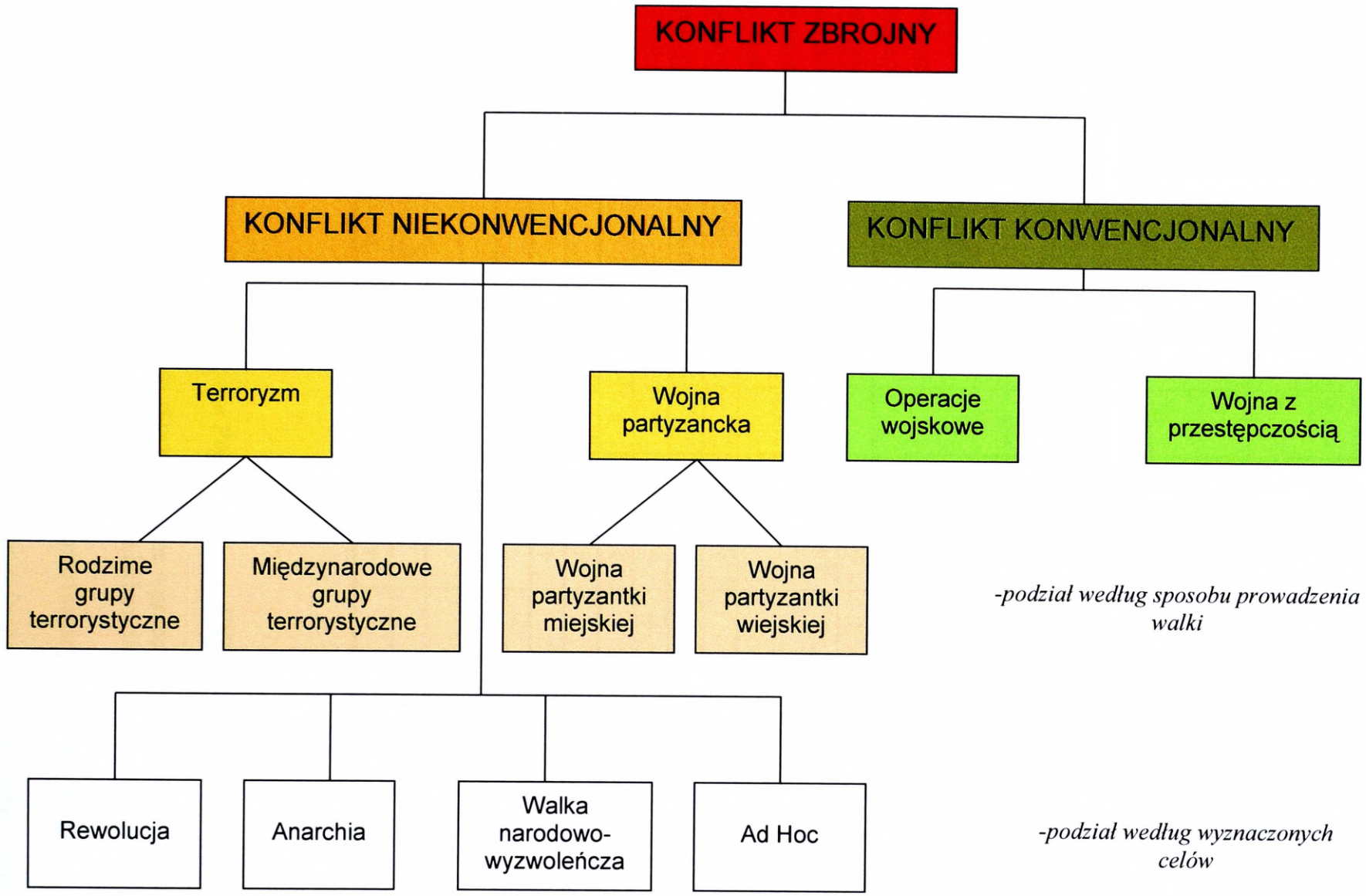
LICZBA OSÓB ZABITYCH W ZAMACHACH TERRORYSTYCZNYCH

Źródło: Urząd Ochrony Państwa, Warszawa 2000 r.



MIEJSCE TERRORYZMU W KONFLIKCOIE ZBROJNYM

ZAŁĄCZNIK 11



-podział według sposobu prowadzenia walki

-podział według wyznaczonych celów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Departamentu Obrony USA.

ZAŁĄCZNIK 12

MIEJSCE TERRORYZMU W DZIAŁANIACH NIEREGULARNYCH

PODZIAŁ DZIAŁAŃ NIEREGULARNYCH ZE WZGLĘDU NA ROZMACH WALKI ZBROJNEJ

Źródło: R. Jakubczak:

Stosowane w ... i *prowadzone:* *RODZAJ DZIAŁAŃ NIEREGULARNYCH*[1]	... strategii obronnej	... strategii ofensywnej	*: formacjami sił zbrojnych*	*: innymi formacjami*	***ROZMACH DZIAŁAŃ ZBROJNYCH*** *(walki zbrojnej)*		
					Działania *masowe*	***Działania*** *selektywne*[2]	***Działania*** *precyzyjne*
Bojowe uzbrajanie terenu	+			+	x	-	-
Działania desantowe:		+					
- dz. desantowo-szturmowe;			+		-	-	x
- dz. powietrznodesantowe;			+		-	x	-
- dz. desantowo-morskie			+		-	x	-
Działania dywersyjne	+	+	+	+	-	-	x
Działania partyzanckie	+		+[3]	+			
- terytorialne					x	x	-
- miejskie					-	-	x
Działania powietrzno-lądowe		+	+		-	x	-
Działania rozpoznawczo-szturmowe	+	+	+		-	-	x
Działania sabotażowe	+	+	+	+	-	-	x
Działania specjalne	+	+	+		-	-	x
Działania szturmowe		+	+		-	-	x
Głęboka penetracja		+	+		-	-	x
Samoobrona zbrojna	+			+	x	-	-
Terroryzm	+	+	+	+	-	-	x
Uderzenia z kilku stron					x	-	-
Uderzenie na kilku poziomach[4]					-	-	x
Wojna podjazdowa (szarpana, urywcza)	+		+	+	-	x	-

---

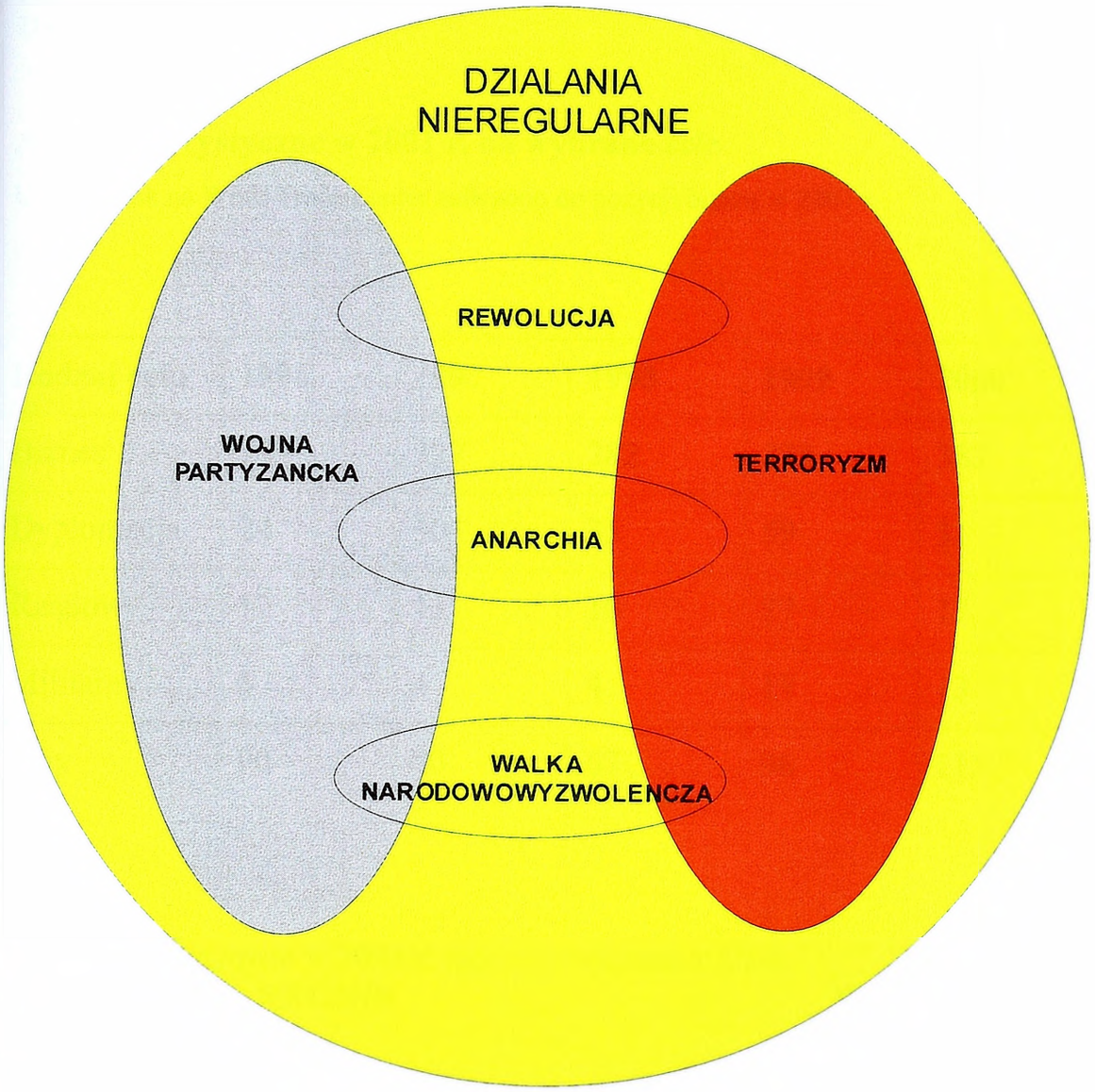
[1] R. Jakubczak, J. Marczak: ***Obrona terytorialna Polski na progu XXI w.*** Bellona, Warszawa 1998, s. 292.

[2] **Działania typowe** – ani niezbyt masowe, ani zbyt precyzyjne – przeciętne co do rozmachu walki zbrojnej przedsięwzięcia uosabiające wypośrodkowane, umiarkowane oraz wyważone angażowania się państw w wojnę.

[3] Mogą być kierowane przez wojskowych lub tworzone na bazie (szkielecie organizacyjnym) struktur wojskowych.

[4] Np. uderzenie ogniowe, uderzenie radioelektroniczne, paraliż informacyjny, obezwładnienie energetyczne, blokada gospodarcza, zakłócenia komunikacyjne itp.

MIEJSCE TERRORYZMU W DZIAŁANIACH NIEREGULARNYCH
Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Departamentu Stanu USA.



ZAŁĄCZNIK 13

ZESTAWIENIE ATAKÓW TERRORYSTYCZNYCH NA WYBRANE RODZAJE CELÓW

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Patterns of Global Terrorism-2001, Office of the Coordinator for Counterterrorism, 21.05.2002.

Ataki terrorystyczne w 2001 r. na wybrane cele

Uwaga: atak na Word Trade Center zaliczono do pozycji biznes w 2001 r.

Rodzaj celu	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Biznes	235	327	282	278	383	397
Dyplomacja	24	30	35	59	31	18
Rządowy	12	11	10	27	17	13
Militarny	6	4	4	17	13	4
Inny	90	80	67	96	115	99

Ataki terrorystyczne w 2001 r. na cele związane z USA

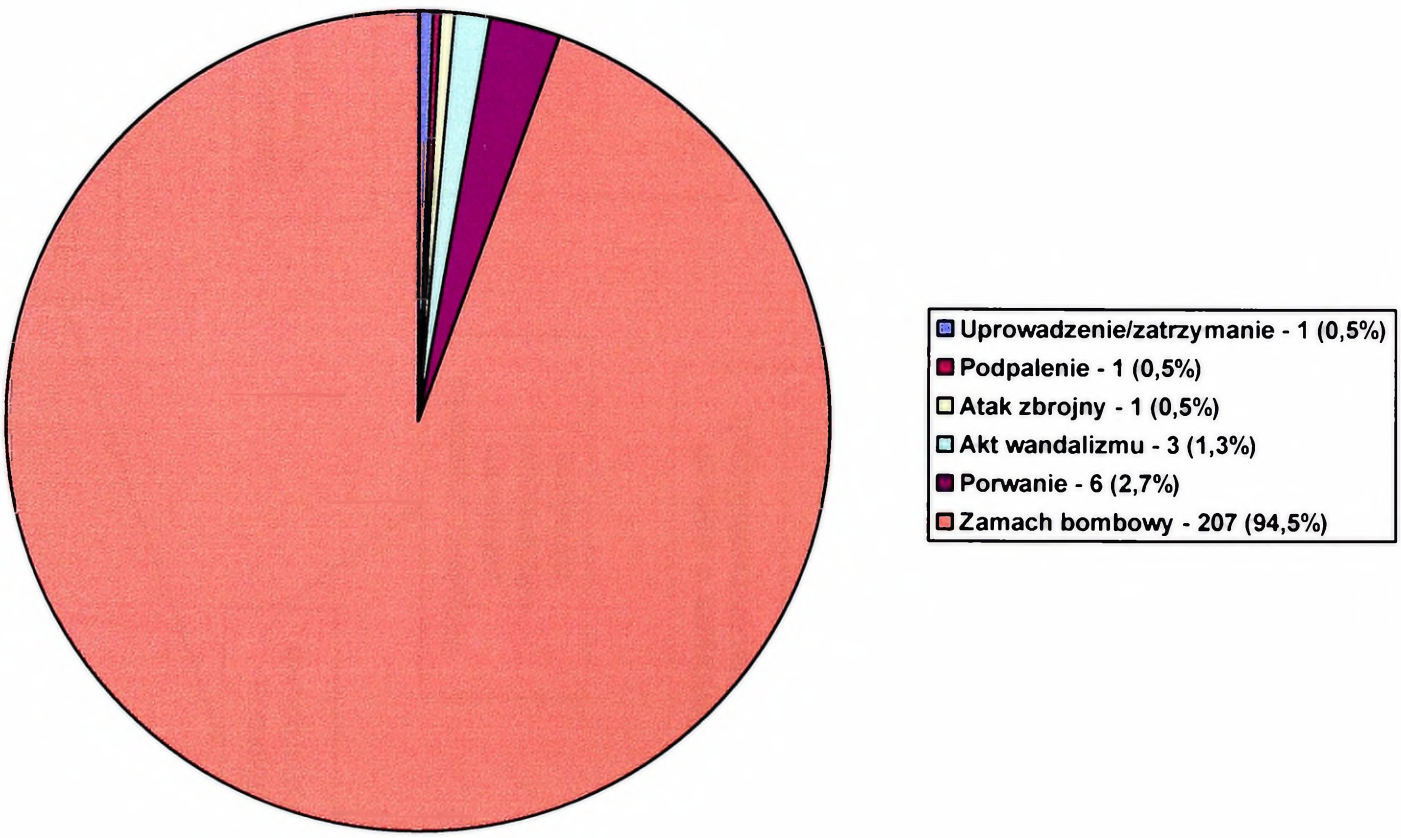
REGION	ILOŚĆ ZAMACHÓW
Ameryka Północna	4
Eurazja	2
Afryka	3
Europa Zachodnia	4
Azja	7
Bliski Wschód	8
Ameryka Łacińska	191

RODZAJ ZAMACHU	ILOŚĆ ZAMACHÓW
Uprowadzenia/zatrzymania	1
Podpalenia	1
Atak zbrojny	1

Akty wandalizmu	3
Porwania	6
Zamach Bombowy	207

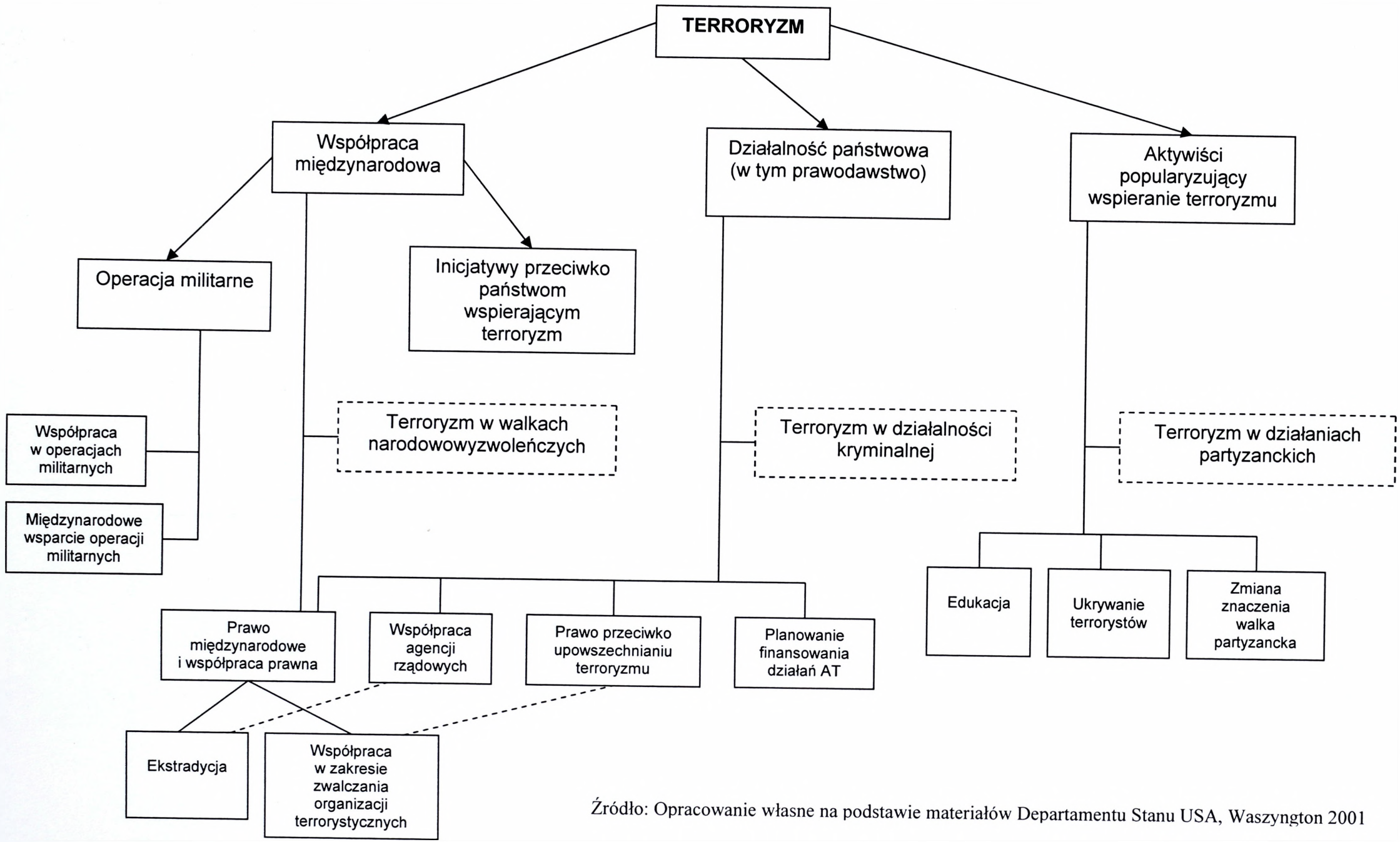
RODZAJ CELU	ILOŚĆ ZAMACHÓW
Militarny	2
Rządowy	3
Dyplomatyczny	7
Inny	12
Biznes	204 (w tym Word Trade Center)

Zamachy terrorystyczne w 2001 r. na cele związane z USA



WPŁYW TERRORYZMU NA DZIAŁANIA ANTYTERRORYSTYCZNE

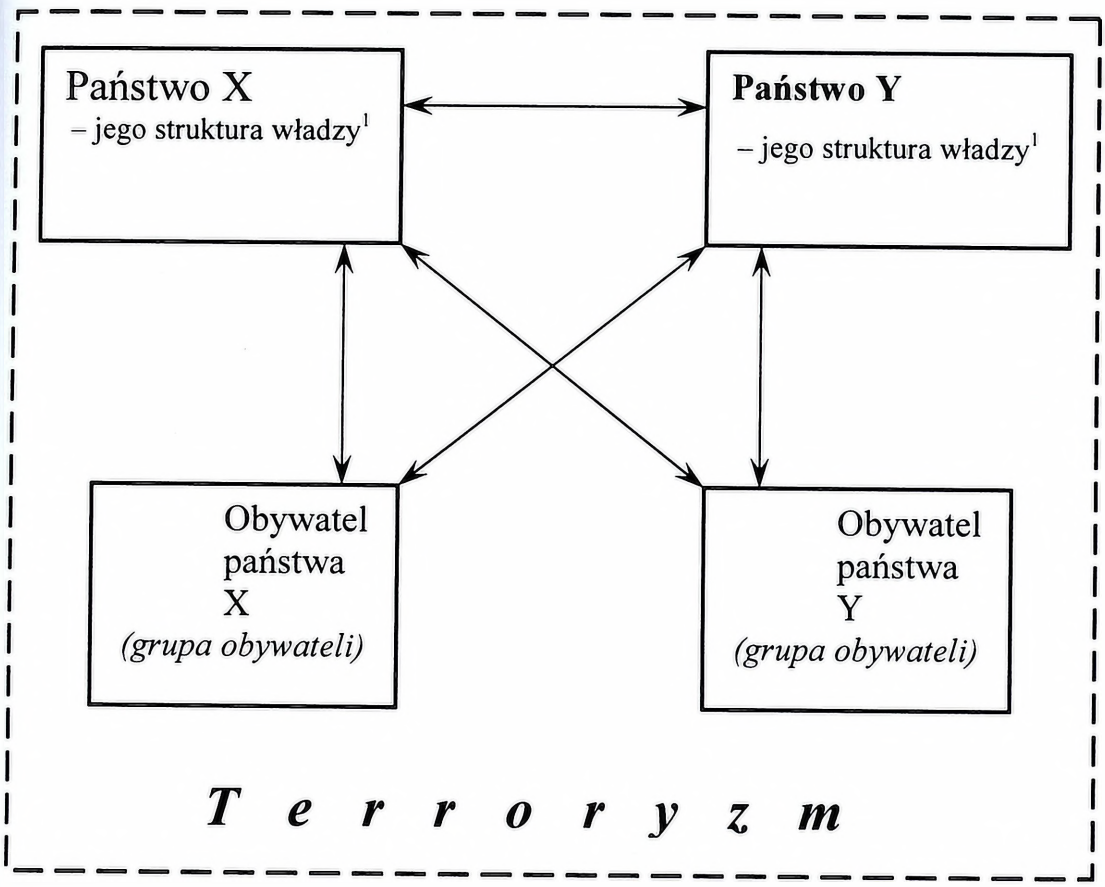
ZAŁĄCZNIK14



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Departamentu Stanu USA, Waszyngton 2001

TERRORYZM A TERROR

Źródło: R. Jakubczak: *Rola sił zbrojnych w zwalczaniu terroryzmu,* w: Od Blokad ulicznych do Word Trade Center, Secretum, Toruń 2002 r.

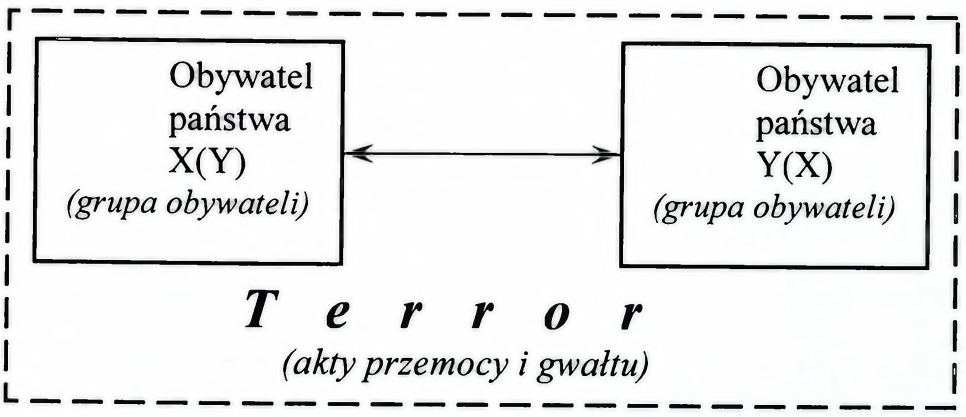


Objaśnienia:



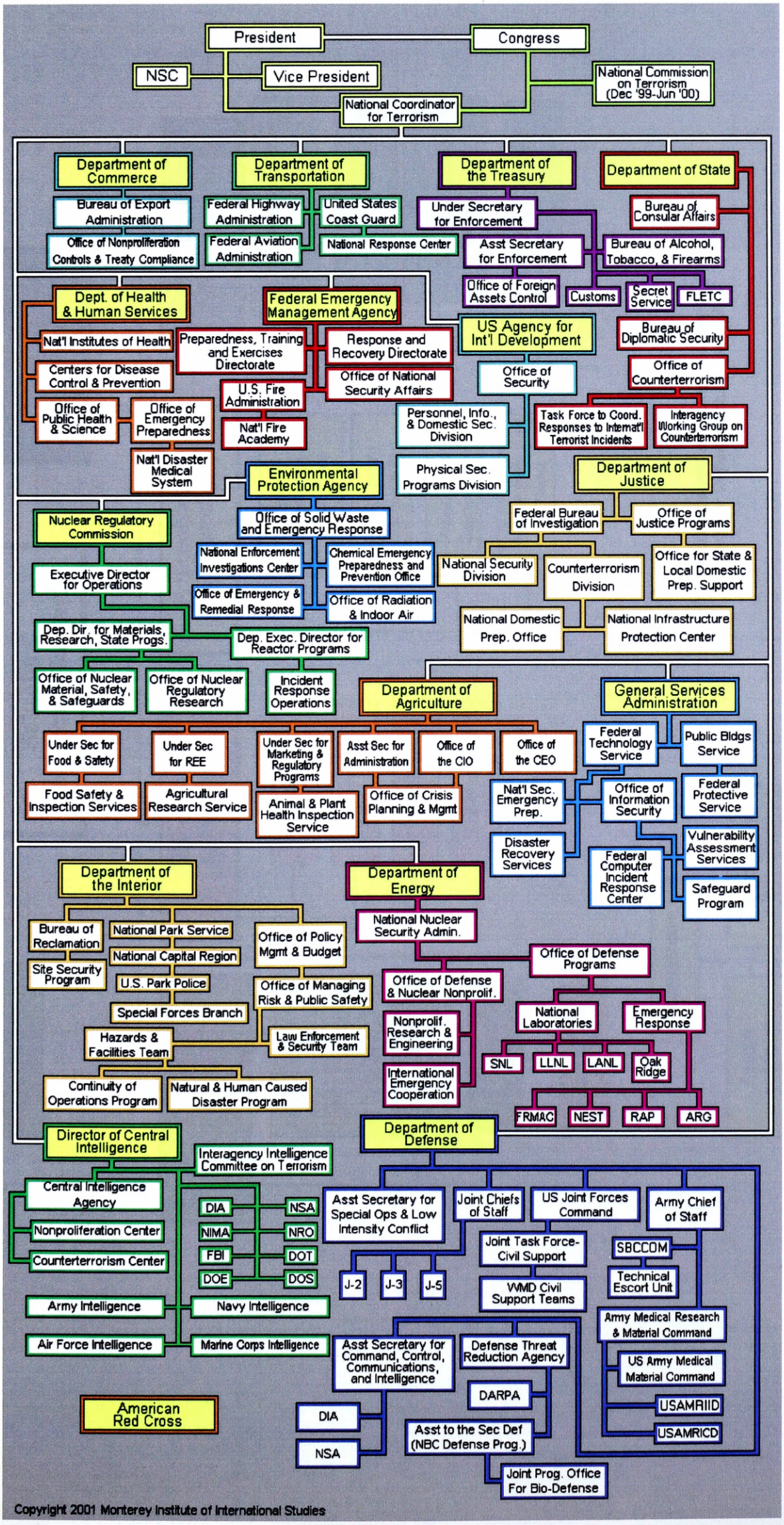
Relacje terrorystyczne (**terror**).

[1)] **Władza** – rozumiana jako osoby, obiekty, struktura (systemy) w sferze ekonomicznej i politycznej oraz formacje i struktury gwarantujące bezpieczeństwo ich funkcjonowania.



ZAŁĄCZNIK 15

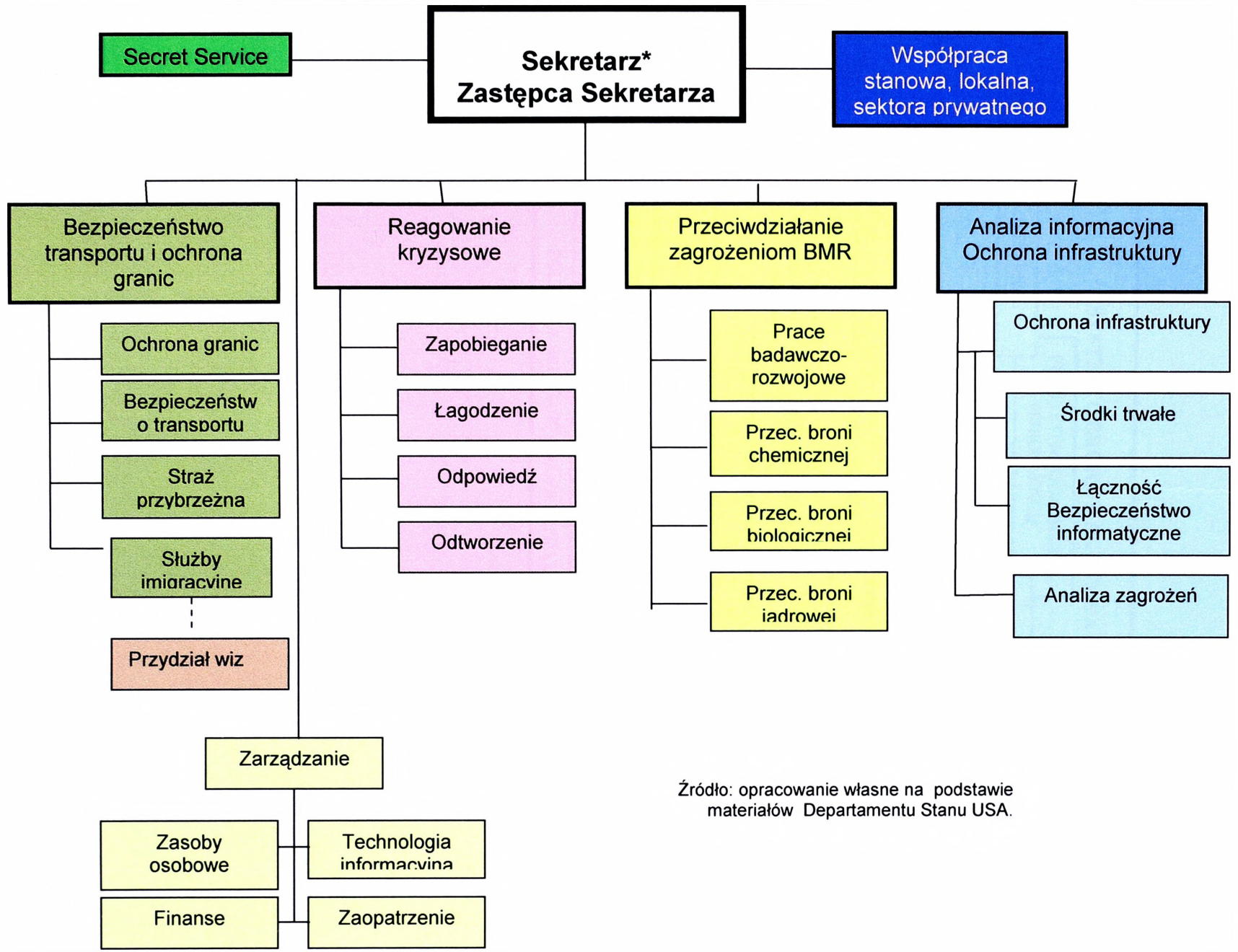
SCHEMAT STRUKTUR BEZPIECZEŃSTWA USA



Copyright 2001 Monterey Institute of International Studies

DEPARTAMENT BEZPIECZEŃSTWA KRAJOWEGO

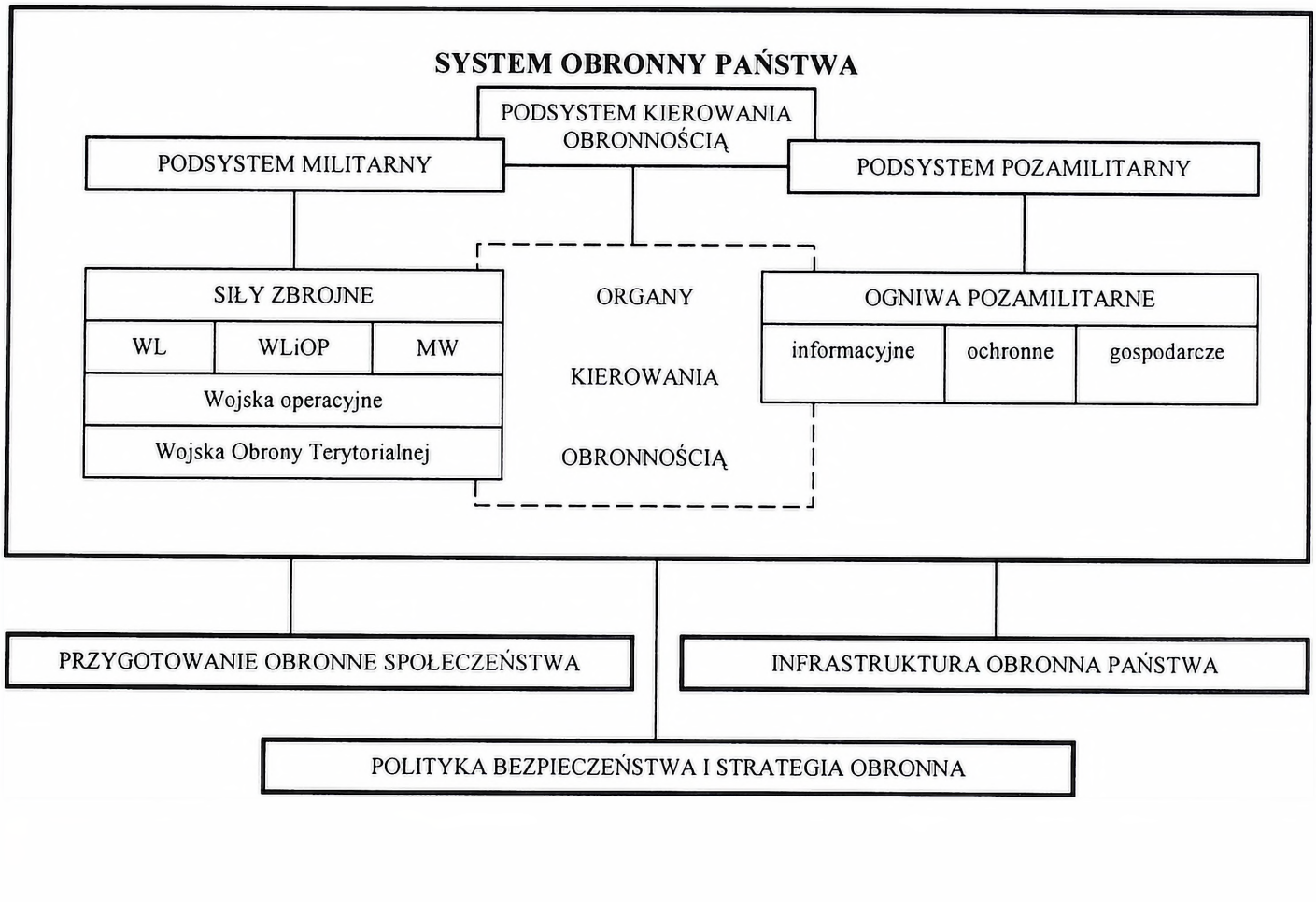
ZAŁĄCZNIK 16



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Departamentu Stanu USA.

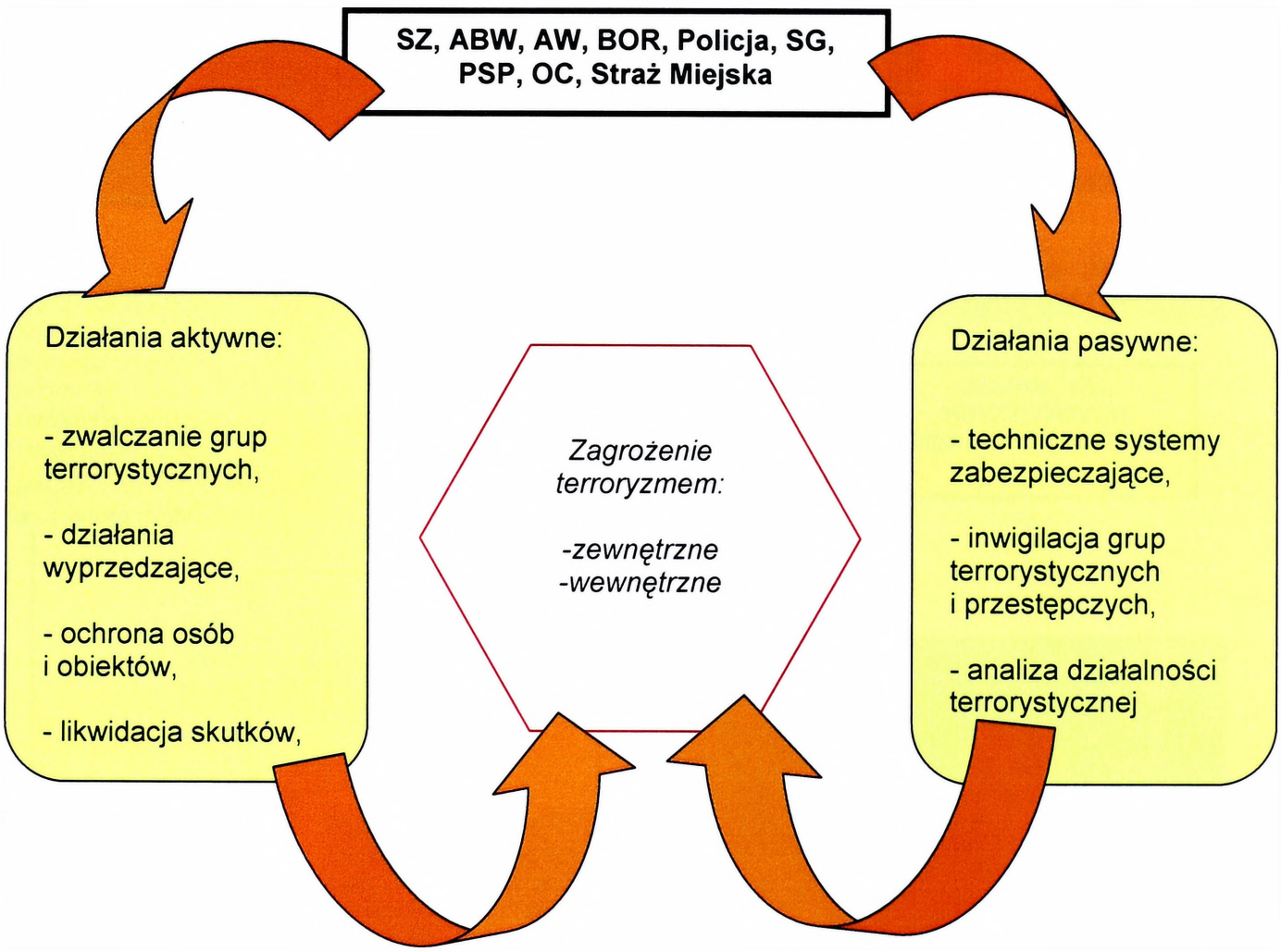
ZAŁĄCZNIK 17

STRUKTURA SYSTEMU OBRONNEGO RP



ZAŁĄCZNIK 18

SIŁY ODPOWIEDZIALNE ZA ZWALCZANIE TERRORYZMU

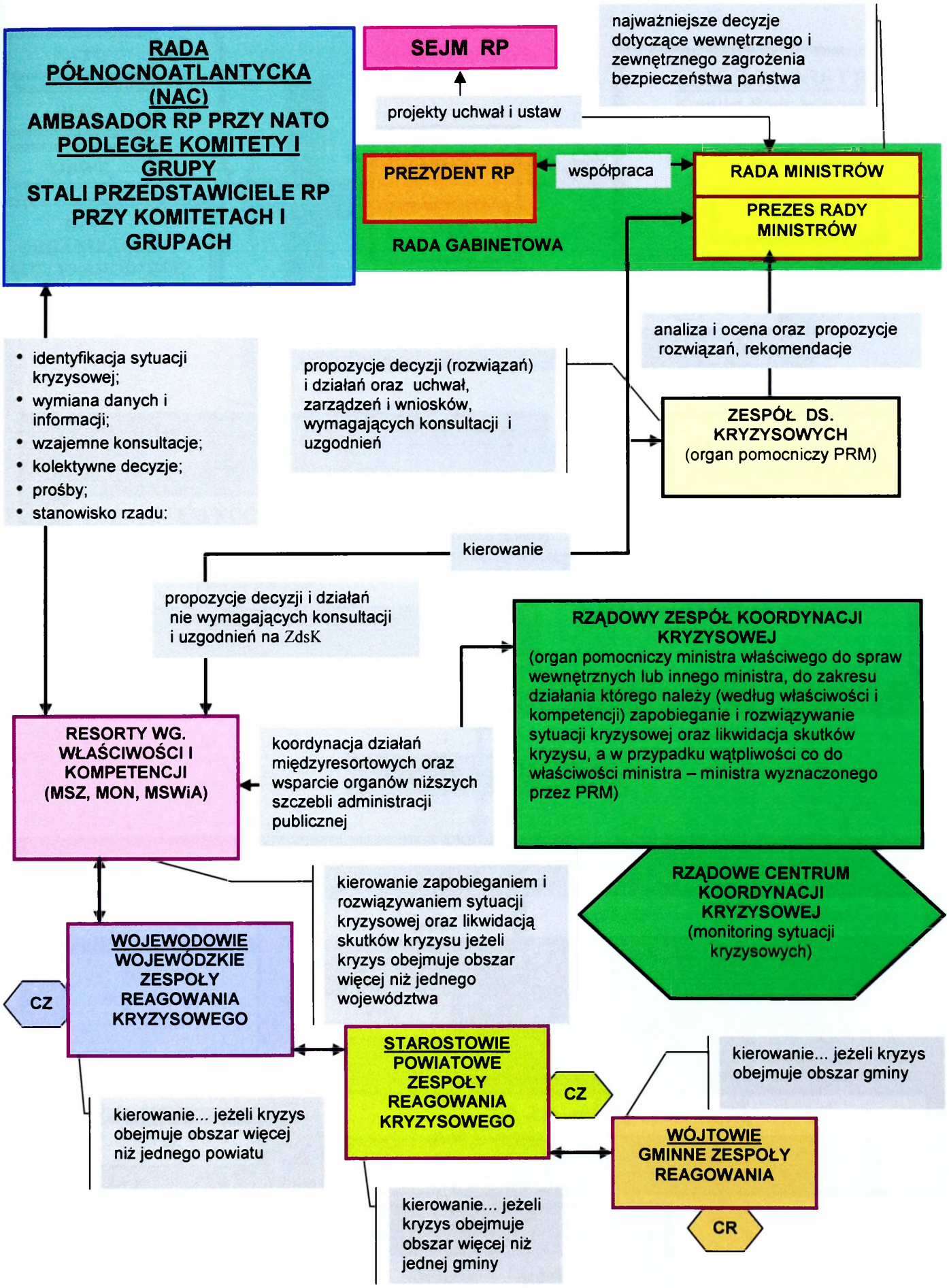


Źródło: opracowanie własne.

ZAŁĄCZNIK 19

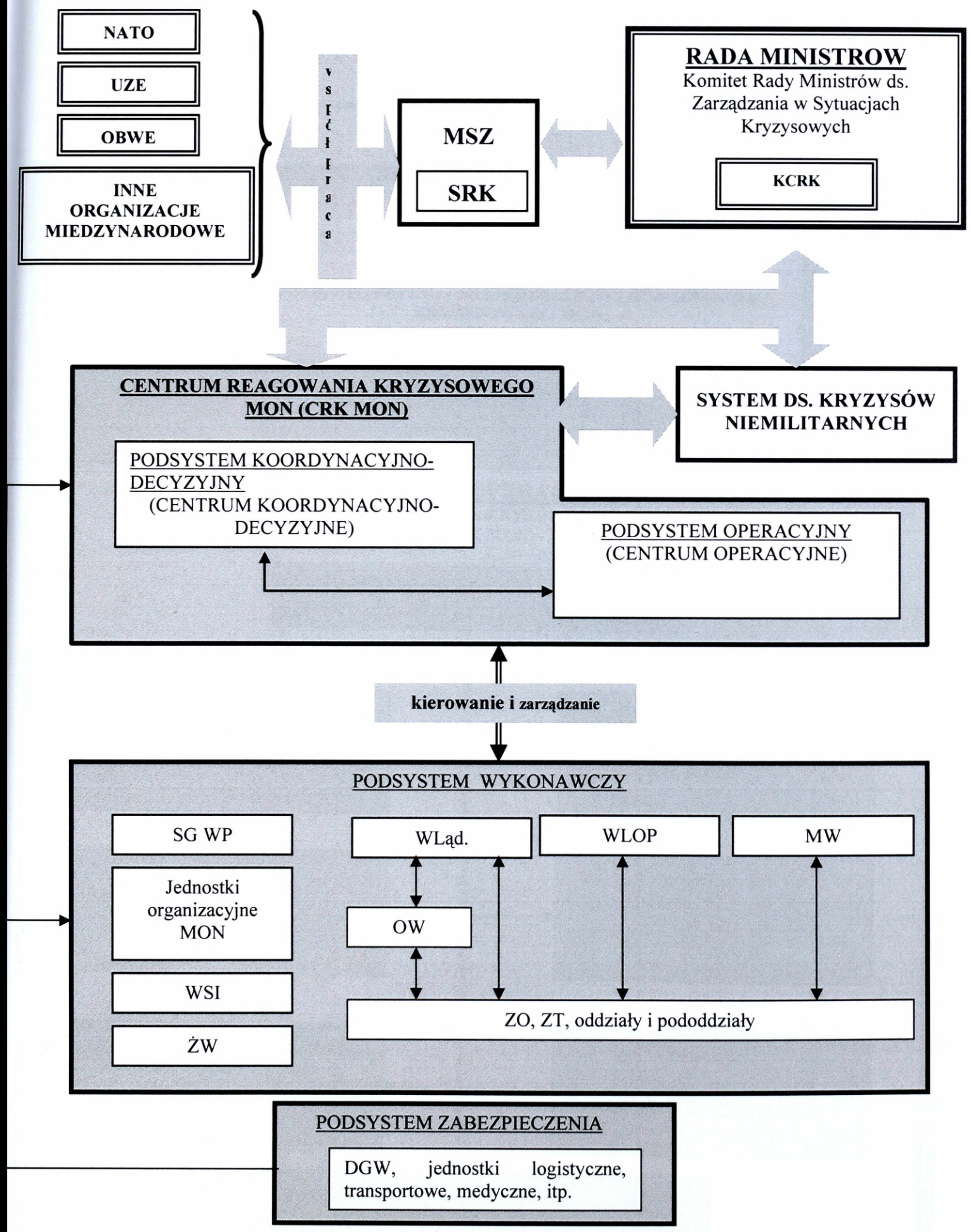
KRAJOWY SYSTEM KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM

WG. USTAW O STANACH NADZWYCZAJNYCH Źródło: Z. Andrzejczak



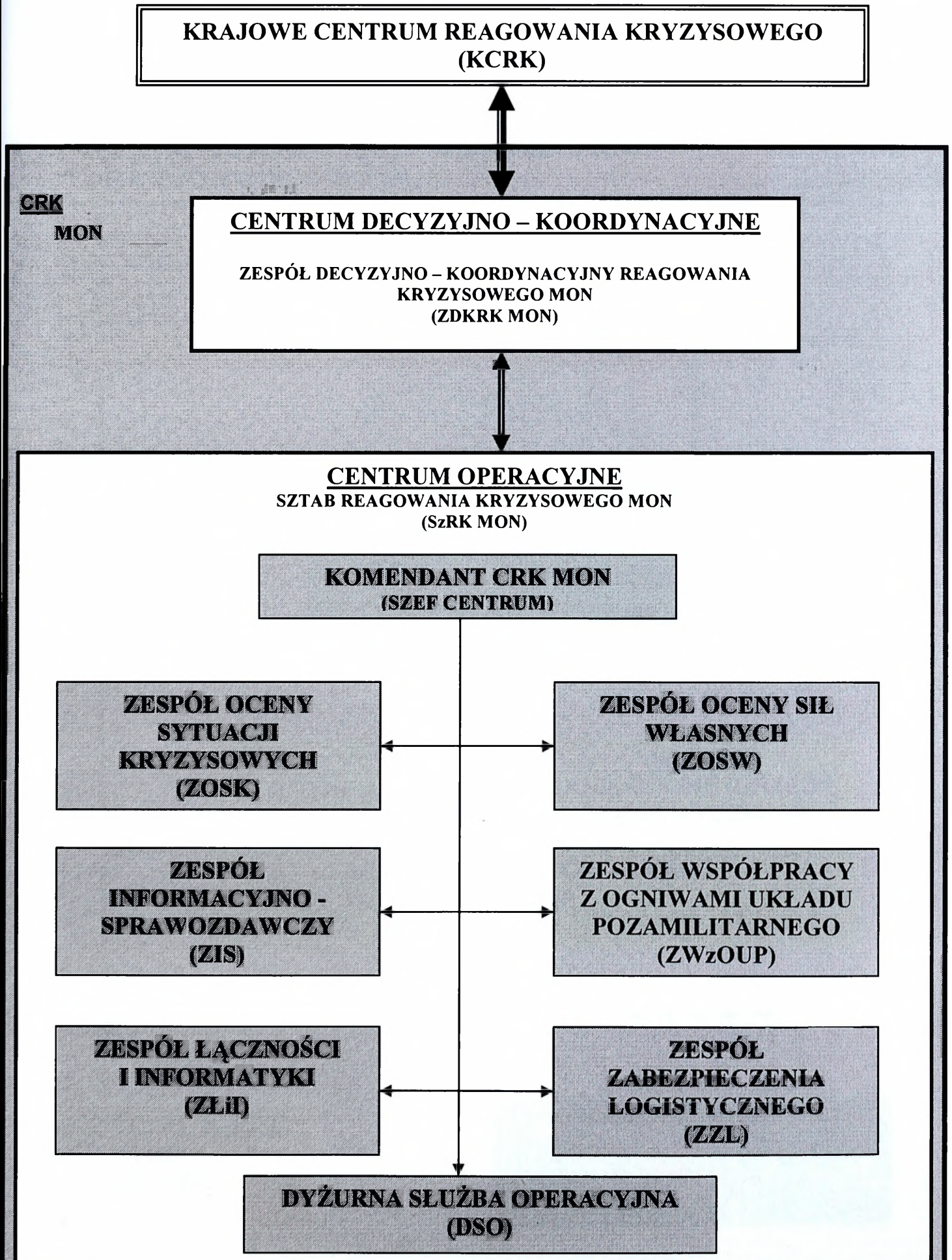
SYSTEMU REAGOWANIA KRYZYSOWEGO MON ZAŁĄCZNIK 20

Źródło: Z. Andrzejczak: *Funkcjonowanie Sztabu Kryzysowego i Centrum reagowania Kryzysowego MON.*



CENTRUM REAGOWANI KRYZYSOWEGO MON ZAŁĄCZNIK 21

Źródło: Z. Andrzejczak: *Funkcjonowanie Sztabu Kryzysowego i Centrum reagowania Kryzysowego*



MODELOWY SCHEMAT SYSTEMU GOTOWOŚCI KRYZYSOWEJ I REAGOWANIA KRYZYSOWEGO

ZAŁĄCZNIK 22

ORGANY DECYZYJNE:
-PREZYDENT RP
-RADA MINISTRÓW (PREZES RADY MINISTRÓW)
-KRAJOWY KOORDYNATOR
-MINISTROWIE I KIEROWNICY URZĘDÓW CENTRALNYCH
-WOJEWODOWIE
-STAROSTOWIE
-WÓJTOWIE (BURMISTRZOWIE I PREZYDENCI MIAST)
-ORGANY DOWODZENIA SIŁ ZBROJNYCH RP

ORGANY OPINIODAWCZO-DORADCZE
-KOMITETY
-KOLEGIA
-ZESPOŁY

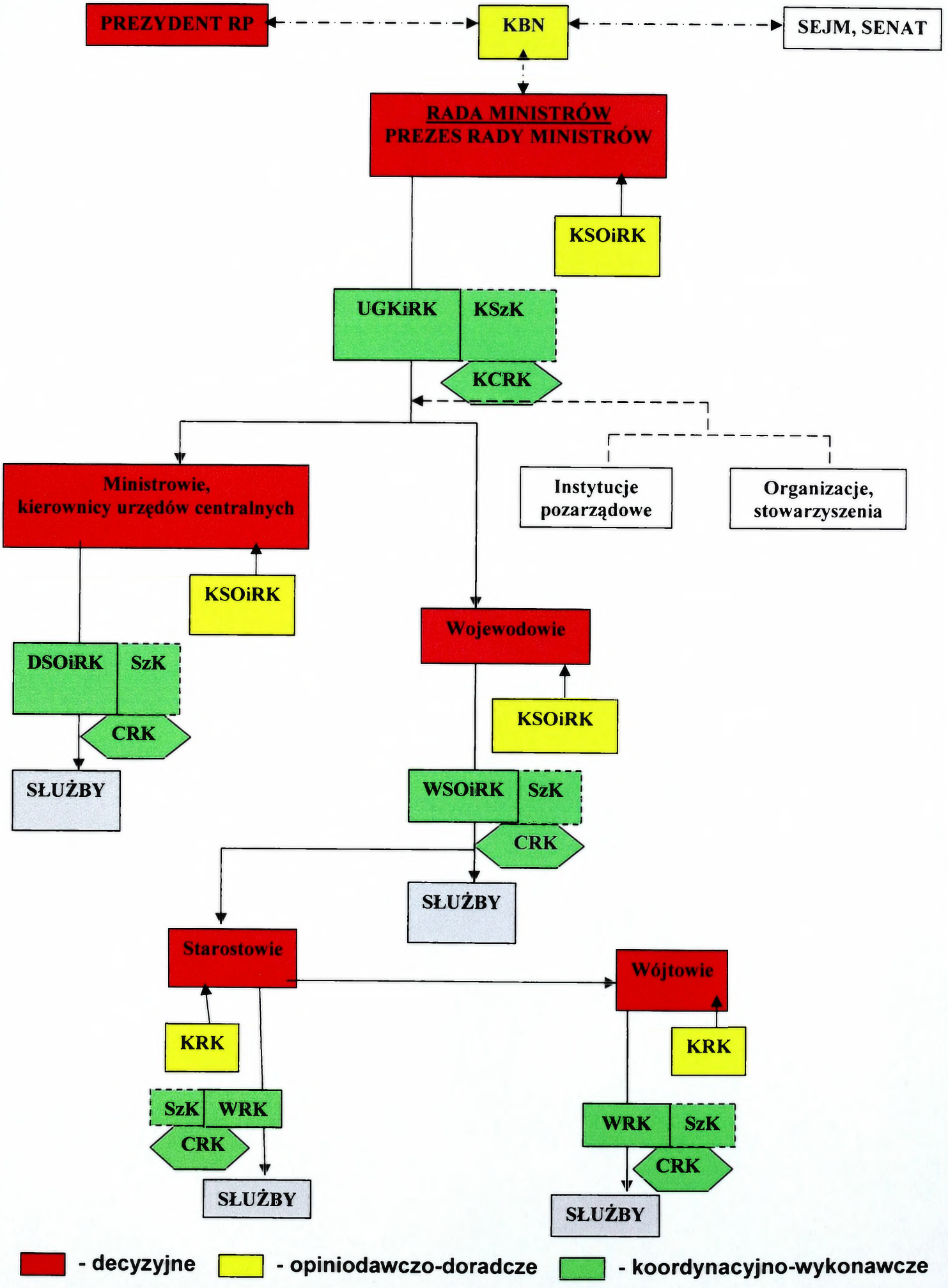
ORGANY KOORDYNACYJNO-WYKONAWCZE
-ETATOWE JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE (URZĘDY, AGENCJE, DEPARTAMENTY, BIURA, WYDZIAŁY)
-SZTABY KRYZYSOWE
-CENTRA REAGOWANIA KRYZYSOWEGO
-SZTABY SIŁ ZBROJNYCH RP

PODLEGŁE SŁUŻBY
-CYWILNE
-WOJSKOWE

- INSTYTUCJE POZARZĄDOWE
- ORGANIZACJE
- STOWARZYSZENIA

SCHEMAT SYSTEMU GOTOWOŚCI KRYZYSOWEJ I REAGOWANIA KRYZYSOWEGO

ZAŁĄCZNIK 23



ZAŁĄCZNIK 24

PROJEKT USTAWY

Ustawa
o krajowym systemie gotowości kryzysowej i reagowania kryzysowego.

Rozdział 1
Przepisy ogólne

Art. 1.

Ustawa określa strukturę i zadania krajowego systemu zarządzania kryzysowego oraz zadania i kompetencje organów władzy publicznej, instytucji, kierowników jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, działających na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli oraz reguluje wzajemne relacje między nimi, składające się na organizację systemu ochrony ludności.

Art. 2.

Ilekroć w ustawie jest mowa o:

1) **bezpieczeństwie obywatelskim** – należy przez to rozumieć stan otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty, nie odczuwają zagrożenia swego istnienia, ani podstawowych interesów życiowych, ze względu na zapewnienie przez państwo formalnych, instytucjonalnych i praktycznych gwarancji ochrony;
2) **infrastrukturze krytycznej** – rozumie się przez to urządzenia, instalacje i usługi, powiązane ze sobą więzami funkcjonalnymi, kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz zapewnienia sprawnego funkcjonowania organów władzy i administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców; infrastruktura krytyczna obejmuje w szczególności systemy:
   a) zaopatrzenia w energię i paliwa,
   b) telekomunikacyjne, gromadzenia i przekazywania informacji,
   c) bankowe i finansowe,
   d) zaopatrzenia w żywność, wodę oraz opieki zdrowotnej,
   e) transportowe i komunikacyjne,
   f) ratownicze oraz zapewniające funkcjonowanie organów władzy publicznej.
4) **ochronie ludności** – należy przez to rozumieć podejmowanie niezbędnych przedsięwzięć ukierunkowanych na ochronę ludzi, mienia, środowiska i infrastruktury krytycznej przed skutkami katastrof naturalnych i awarii technicznych, aktów terroru, a w przypadkach bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa i wojny, zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania; ochrona ludności ma charakter powszechny oraz interdyscyplinarny, wyrażający się w skoordynowanym użyciu sił i środków, będących w dyspozycji państwa i jego organów, przedsiębiorców, organizacji społecznych i humanitarnych oraz poszczególnych obywateli;
5) **gotowości cywilnej** – należy przez to rozumieć stan zorganizowania państwa i społeczeństwa, który stwarza możliwości podjęcia skutecznych działań odpowiednio do rzeczywistego poziomu ryzyka;
6) **programie ochrony ludności** – należy przez to rozumieć zespół przedsięwzięć w zakresie zapobiegania zagrożeniom, przygotowanie służb, zasobów oraz pomocy indywidualnej i zbiorowej, koncepcję odbudowy i jej finansowania, a także politykę ubezpieczeń i reasekuracji na wypadek sytuacji kryzysowej;
7) **sytuacji kryzysowej** – należy przez to rozumieć stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w szczególności sytuację, stwarzającą zagrożenie dla życia, zdrowia,

mienia, dziedzictwa kulturowego lub infrastruktury krytycznej, w tym spowodowaną aktem terroru;

8) **zarządzaniu kryzysowym** – należy przez to rozumieć działalność polegającą na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym lub przejmowaniu nad nimi kontroli i kształtowaniu ich przebiegu w drodze zaplanowanych działań oraz na odtworzeniu zasobów lub przywróceniu im ich pierwotnego charakteru;
9) **protokole dodatkowym** – należy przez to rozumieć Protokół Dodatkowy I do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175);
10) **krajowym systemie reagowania kryzysowego** - należy przez to rozumieć krajowe przedsięwzięcia, wynikające z systemu reagowania kryzysowego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego;
11) **działaniu ratowniczym** - należy przez to rozumieć działanie ratownicze, o którym mowa w ustawie o krajowym systemie ratowniczym;
12) **gminnym centrum reagowania i powiatowym centrum ratowniczym** – należy przez to rozumieć centra, o których mowa odpowiednio w art. 22 ust. 1 pkt 7 i w art. 23 ust. 3 ustawy o krajowym systemie ratowniczym.

Art. 3.

Zadania systemu bezpieczeństwa obywatelskiego realizowane przez organy władzy i administracji publicznej, organizacje humanitarne i inne organizacje społeczne, pozostałe osoby prawne oraz osoby fizyczne, polegają na:

1) zapobieganiu zdarzeniom i sytuacjom stwarzającym zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska i infrastruktury krytycznej;
2) przygotowaniu się do reagowania na wypadek wystąpienia zdarzeń i sytuacji kryzysowych stwarzających zagrożenia, którym nie można zapobiec;
3) reagowaniu, kontrolowaniu i kształtowaniu przebiegu zdarzenia lub sytuacji stwarzającej zagrożenie;
4) odbudowie, zapewniającej zwiększenie odporności na podobne zagrożenia w przyszłości;
5) zapewnieniu racjonalnego wykorzystania zasobów w czasie prowadzenia działań związanych z reagowaniem na zaistniałe zagrożenie lub sytuację kryzysową i w procesie odbudowy;
6) kształtowaniu świadomości zagrożeń i odpowiednich zachowań społecznych na wypadek ich wystąpienia;
7) doskonaleniu funkcjonowania struktur państwa na wypadek sytuacji kryzysowych.

Art. 4.

1. Każdy, kto korzysta ze środowiska, obiektów lub urządzeń infrastruktury krytycznej, obiektu budowlanego lub terenu, jest obowiązany odpowiednio je zabezpieczyć przed zjawiskami groźnymi dla życia i zdrowia lub powodującymi duże straty materialne.
2. W każdym przypadku wystąpienia zjawiska, o którym mowa w ust. 1, jego sprawca i podmiot obowiązany ustawowo bądź statutowo do przeciwdziałania danemu zagrożeniu, są obowiązani do natychmiastowego podjęcia działania ratowniczego.
3. Każdy, kto spostrzeże zjawisko, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany niezwłocznie ostrzec ludzi przebywających w obszarze zagrożenia oraz powiadomić właściwe służby ratownicze, a także udzielić pomocy człowiekowi znajdującemu się w położeniu grożącym bezpośrednim niebezpieczeństwem utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, mogąc jej udzielić bez narażenia siebie lub innej osoby na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu.

Art.5.

1. Właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów lub urządzeń infrastruktury krytycznej, są obowiązani do ich ochrony przed utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem w celu zapewnienia jej ciągłego funkcjonowania.
2. Ochrona infrastruktury krytycznej w zakresie, o którym mowa w ust. 1, polega w szczególności na przygotowywaniu i wdrażaniu stosownie do zaistniałego zagrożenia planów jej ochrony oraz utrzymaniu rezerwowych systemów zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury na niezbędnym poziomie, do czasu jej pełnego odtworzenia.
3. Właściciele, posiadacze samoistni i zarządzający systemami monitorowania zagrożeń, utrzymywanymi ze środków budżetu państwa, są obowiązani do nieodpłatnego zapewnienia centrom zarządzania kryzysowego, całodobowego dostępu do informacji, zgromadzonych w wyniku działania tych systemów.

Rozdział 2
Rola, zadania i kompetencje organów administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego i ochrony ludności.

Art. 6.

1. Do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelskiego w gminie należy w szczególności:
   1) realizacja zadań z zakresu ochrony ludności, planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego;
   2) inicjowanie i organizowanie współpracy pomiędzy podmiotami ochrony ludności, o których mowa w art. 22 ust. 2, działającymi ma obszarze gminy;
   3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia.
2. Zadania wymienione w ust. 1 pkt 2 i 3 wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje przy pomocy gminnego Wydziału Reagowania Kryzysowego.
3. Do zadań rady gminy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelskiego należy:
   1) zatwierdzanie w drodze uchwały gminnego planu ochrony ludności;,
   2) rozpatrywanie przynajmniej raz w roku informacji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o stanie bezpieczeństwa obywatelskiego;
   3) zapewnienie uczestnictwa członków rady gminy w odpowiednich szkoleniach i ćwiczeniach.
4. Do zadań zleconych gminie z zakresu administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa obywatelskiego należy organizowanie i utrzymanie elementów systemu monitorowania, ostrzegania i alarmowania.

Art. 7.

1. Do zadań starosty w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelskiego w powiecie należy w szczególności:
   1) realizacja zadań z zakresu ochrony ludności, planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego;
   2) inicjowanie i organizowanie współpracy pomiędzy podmiotami ochrony ludności, o których mowa w art. 22 ust. 2, działającymi ma obszarze powiatu;
   3) wspieranie gmin i ich wzajemnej współpracy w zakresie pozyskiwania i wykorzystania zasobów;
   4) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
   5) uzgadnianie gminnych planów ochrony ludności.

2. Zadania wymienione w ust. 1 pkt 2-4 starosta wykonuje przy pomocy powiatowego Wydziału Reagowania Kryzysowego.
3. Do zadań rady powiatu w zakresie bezpieczeństwa obywatelskiego należy:
   1) zatwierdzanie w drodze uchwały planu ochrony ludności;
   2) rozpatrywanie przynajmniej raz w roku informacji starosty o stanie bezpieczeństwa obywatelskiego;
   3) zapewnienie uczestnictwa członków rady powiatu w odpowiednich szkoleniach i ćwiczeniach.
4. Do zadań zleconych powiatowi z zakresu administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa obywatelskiego należy organizowanie i utrzymanie elementów systemu monitorowania, ostrzegania i alarmowania.

Art. 8.

1. Do zadań wojewody w zakresie bezpieczeństwa obywatelskiego w województwie należy w szczególności:
   1) realizacja zadań z zakresu ochrony ludności, planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego;
   2) wspieranie powiatów i ich współpracy w zakresie pozyskiwania i wykorzystania zasobów;
   3) uzgadnianie powiatowych planów ochrony ludności;
   4) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
   5) wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów sił zbrojnych RP do wykonywania zadań w sytuacjach kryzysowych, w trybie określonym w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 i Nr 74, poz. 676);
   6) tworzenie rezerw państwowych gospodarczych materiałów i sprzętu służących ochronie ludności.
2. Zadania, o których mowa w ust. 1, wojewoda wykonuje przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz zespolonych służb, inspekcji i straży, a także wojewódzkiego wydziału spraw obronnych i reagowania kryzysowego.
3. Wojewoda zleca samorządowi gminnemu i powiatowemu zadania z zakresu bezpieczeństwa obywatelskiego, o których mowa w art. 6 ust. 4 i art. 7 ust. 4, przekazując im odpowiednie środki rzeczowe lub finansowe na ich wykonanie.

Art. 9.

Do wojewódzkiego wydziału spraw obronnych i reagowania kryzysowego należy w szczególności:
   1) zapewnienie koordynacji i wspomaganie realizacji zadań wojewody, o których mowa w art. 8 ust. 1;
   2) gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa;
   3) monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa;
   4) dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa obywatelskiego dla wojewody, marszałka województwa i wojewódzkiego Wydziału Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego;
   5) współpraca z powiatowymi centrami ratowniczymi, odpowiednimi centrami operacyjnymi służb, inspekcji i straży oraz Krajowym Urzędem Gotowości Kryzysowej i Reagowania Kryzysowego;
   6) zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac.

Art. 10.

Do zadań samorządu wojewódzkiego w zakresie bezpieczeństwa obywatelskiego należy:

1) sporządzanie i uchwalanie programów zagospodarowania przestrzennego uwzględniających wymogi bezpieczeństwa obywatelskiego w zakresie infrastruktury i budowli mających istotny wpływ na poziom bezpieczeństwa;
2) realizacja programów edukacyjnych w zakresie bezpieczeństwa;
3) opracowanie i wdrażanie programów robót publicznych.

Art. 11.

1. Ministrowie kierujący określonym działem administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych, w zakresie bezpieczeństwa obywatelskiego realizują, stosownie do zakresu kompetencji, zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, planowania cywilnego i ochrony ludności.
2. Zadania, o których mowa w ust. 1 oraz w art. 25 ust. 1 i 2, ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych wykonują przy pomocy swoich urzędów, podległych im organów i jednostek organizacyjnych, a także zespołów reagowania kryzysowego.
3. Koordynację realizacji zadań bezpieczeństwa obywateli sprawuje Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego Wiceprezes Rady Ministrów.
4. Do zadań Prezesa Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa obywateli należy w szczególności:
   1) kształtowanie kierunków polityki rządu w zakresie bezpieczeństwa obywateli;
   2) koordynowanie prac ministrów oraz centralnych organów administracji rządowej w zakresie podwyższania gotowości cywilnej i zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych;
   3) organizowanie i koordynowanie współpracy międzynarodowej w ramach umów międzynarodowych oraz zobowiązań sojuszniczych, w zakresie ochrony ludności i zarządzania kryzysowego;
   4) kształtowanie kierunków polityki informacyjnej rządu w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli.
5. Zadania, o których mowa w ust. 2, Prezes Rady Ministrów wykonuje przy pomocy ministrów, podległych mu urzędów, organów i jednostek organizacyjnych, a także Krajowego Urzędu Gotowości Kryzysowej i Reagowania Kryzysowego.
6. Krajowego Urzędu Gotowości Kryzysowej i Reagowania Kryzysowego jest państwową jednostką organizacyjną podległą Prezesowi Rady Ministrów.
7. Krajowym Urzędem Gotowości Kryzysowej i Reagowania Kryzysowego kieruje szef przy pomocy zastępcy i szefów komórek organizacyjnych.
8. Szefa Krajowego Urzędu Gotowości Kryzysowej i Reagowania Kryzysowego i jego zastępcę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów.
9. Prezes Rady Ministrów w drodze zarządzenie nadaje Krajowemu Urzędowi Gotowości Kryzysowej i Reagowania Kryzysowego statut, który określa jego organizację wewnętrzną, zakres zadań i tryb pracy.

Art. 12.

1. Do Krajowego Urzędu Gotowości Kryzysowej i Reagowania Kryzysowego należy w szczególności:
   1) zapewnienie koordynacji i wspomaganie realizacji zadań Prezesa Rady Ministrów, o których mowa w art. 11 ust. 4-5;
   2) gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń;
   3) monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń;

4) opracowywanie informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa obywatelskiego dla Komitetu Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego Rady Ministrów;
5) współpraca z wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego oraz z odpowiednimi centrami operacyjnymi służb, inspekcji i straży, a także odpowiednimi komórkami organizacyjnymi ministerstw i innych urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej;
6) zapewnienie warunków współdziałania z centrami kryzysowymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz państw sąsiednich;
7) zapewnienie funkcjonowania Rządowego Komitetu Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego Rady Ministrów w tym dokumentowanie jego prac.

Art. 13.

1. Wyposażenie wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego i Krajowego Urzędu Gotowości Kryzysowej i Reagowania Kryzysowego, powinno umożliwić efektywne wypełnianie ich zadań oraz zadań odpowiednio wojewódzkich Centrów Reagowania Kryzysowego i Krajowego Centrum Reagowania Kryzysowego.
2. W centrach, o których mowa w ust. 1, zapewnia się:
   1) stanowiska dyspozytorskie oraz stanowiska pomocnicze dla służb dyżurnych w liczbie niezbędnej do realizacji zadań;
   2) stanowiska pracy odpowiednio dla wojewody i właściwego ministra oraz ich zespołów, o których mowa w art. 14 ust. 1.
3. Stanowiska, o których mowa w ust. 2 pkt 1, wyposaża się w:
   1) urządzenia łączności przewodowej i bezprzewodowej;
   2) urządzenia teleinformatyczne oraz specjalistyczne oprzyrządowanie i oprogramowanie;
   3) mapy operacyjne standardowe i cyfrowe;
   4) plany, programy, instrukcje i algorytmy postępowania;
   5) urządzenia do uruchamiania systemu ostrzegania i alarmowania ludności;
   6) urządzenia do rejestracji rozmów radiowych i telefonicznych oraz ich archiwizacji;
   7) zasilanie awaryjne.

Art. 14.

Organami pomocniczymi starosty, wojewody, ministra kierującego określonym działem administracji rządowej oraz Prezesa Rady Ministrów w zapewnieniu realizacji zadań ochrony ludności i zarządzania kryzysowego są odpowiednio:
Powiatowy Komitet Reagowania Kryzysowego, Wojewódzki Komitet Spraw Obronny i Reagowania Kryzysowego, Resortowy Komitet Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego oraz Komitet Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego Rady Ministrów, zwane dalej „komitetami".

Art. 15.

1. Do zadań komitetów należy w szczególności:
   1) ocena występujących i potencjalnych zagrożeń oraz sytuacji kryzysowych mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo obywatelskie i prognozowanie rozwoju tych sytuacji;
   2) przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wniosków w tych sprawach odpowiednio, staroście, wojewodzie, ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej, Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrowi, o którym mowa w art. 12 ust. 2, co do wykonania, uzupełnienia, modyfikacji bądź zaniechania uprzednio zaplanowanych procedur reagowania;

3) planowanie wsparcia organów niższego szczebla w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych;
4) przygotowywanie warunków umożliwiających koordynację pomocy humanitarnej;
5) przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z sytuacją kryzysową.

2. Do zadań Komitetu Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego Rady Ministrów należy ponadto:

1) zapewnienie koordynacji działania i współpracy organów administracji rządowej, instytucji centralnych i służb w sytuacjach kryzysowych;
2) opracowywanie procedur postępowania w sytuacjach kryzysowych, w tym w przypadku aktów terrorystycznych;
3) opracowywanie projektów programów ukierunkowanych na poprawę stanu bezpieczeństwa obywatelskiego;
4) przygotowywanie raportów w zakresie gotowości cywilnej z uwzględnieniem współpracy cywilno-wojskowej, współpracy regionalnej i programów pomocy humanitarnej (wewnętrznej i zagranicznej);
5) przygotowywanie, na potrzeby Rady Ministrów, niezbędnych rekomendacji w zakresie udostępnienia środków krajowego systemu reagowania kryzysowego oraz monitorowanie ich użycia;
6) opiniowanie raportów końcowych z działań podejmowanych podczas sytuacji kryzysowych i stanów nadzwyczajnych, przygotowywanych do oceny przez Radę Ministrów;
7) analiza regulacji prawnych i ich wrażliwości na sytuacje kryzysowe, opiniowanie projektów aktów prawnych, dotyczących zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz inicjowanie prac nad takimi projektami;
8) koordynacja przygotowań do ćwiczeń krajowych i międzynarodowych z zakresu zarządzania kryzysowego i ich przeprowadzania
9) opiniowanie zgłoszonych potrzeb w fazie odbudowy, w szczególności w zakresie uruchamiania programów pomocowych, odtwarzania infrastruktury krytycznej i uzupełniania zasobów.

Art. 16.

Komitety są powoływane odpowiednio przez, starostę, wojewodę, ministra kierującego określonym działem administracji rządowej i Prezesa Rady Ministrów, którzy określają ich organizację, skład oraz tryb pracy, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 i 4.

Art. 17.

1. W skład powiatowego Komitetu Reagowania Kryzysowego wchodzą w szczególności: osoby zatrudnione w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych, kierownicy zespolonych w powiecie służb inspekcji i straży, osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych stanowiących ich aparat pomocniczy oraz przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych.
2. W skład wojewódzkiego Komitetu Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego wchodzą w szczególności kierownicy zespolonych w województwie służb, inspekcji i straży oraz osoby zatrudnione w urzędzie wojewódzkim, w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, a także przedstawiciele samorządu województwa wyznaczeni przez marszałka województwa na wniosek wojewody.
3. Pracami zespołów, o których mowa w ust. 1-3, kierują odpowiednio starosta, wojewoda i minister kierujący działem administracji rządowej i Prezes Rady Ministrów.
4. W skład resortowego Komitetu Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego wchodzą w szczególności kierownicy właściwych komórek organizacyjnych urzędu oraz podległych jednostek organizacyjnych.

Art. 18.

1. W skład Komitetu Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego Rady Ministrów wchodzą wyznaczeni ministrowie kierujący określonym działem administracji rządowej oraz szefowie państwowych służb, agencji i inspekcji.
2. Pracami Komitetu Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego Rady Ministrów kieruje Prezes Rady Ministrów.
3. Prezes Rady Ministrów może poszerzać skład Komitetu Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego na czas trwania sytuacji kryzysowej, stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego oraz koordynowanych przez niego ćwiczeń wymagających użycia tego zespołu oraz kierować jego pracami.

Art. 19.

1. Komitety działają na podstawie planów pracy zatwierdzonych odpowiednio przez wójta, starostę, wojewodę, ministra i Prezesa Rady Ministrów. Plan pracy Komitetu Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego Rady Ministrów wymaga uprzedniego uzgodnienia ze wszystkimi członkami tego zespołu.
2. Dokumentami działań i prac zespołów są:
   1) protokoły posiedzeń;
   2) raporty bieżące i okresowe;
   3) raporty odbudowy;
   4) plany ćwiczeń;
   5) inne niezbędne dokumenty.

Art. 20.

Wojewodowie oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych zapewniają zapasowe miejsca pracy odpowiednio dla wojewódzkiego Wydziału Spraw Obronnych i Reagowania Kryzysowego oraz Urzędu Gotowości Kryzysowej i Reagowania Kryzysowego Rady Ministrów, na wypadek, gdy wykorzystanie wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego oraz Rządowego Centrum Gotowości Kryzysowej i Reagowania Kryzysowego jest niemożliwe.

Rozdział 3
Ochrona ludności i planowanie cywilne

Art. 21.

1. Do podstawowych zadań ochrony ludności należą w szczególności:
   1) zapewnienie niezbędnych warunków życia i funkcjonowania społeczności lokalnych w sytuacjach kryzysowych i w stanach nadzwyczajnych;
   2) prowadzenie działań ratowniczych i ewakuacja w sytuacjach zagrożenia;
   3) zapewnienie funkcjonowania służb użyteczności publicznej;
   4) zapewnienie opieki medycznej i psychologicznej oraz pomocy społecznej;
   5) pomoc humanitarna;
   6) zapewnienie porządku publicznego i przestrzegania prawa;
   7) ostrzeganie i alarmowanie ludności;
   8) upowszechnianie informacji niezbędnych w realizacji zadań , o których mowa w pkt 1-6.
2. Do wykonywania zadań ochrony ludności są obowiązane następujące podmioty, zwane dalej „podmiotami ochrony ludności”:
   1) organy administracji rządowej i samorządowej;
   2) podmioty krajowego systemu ratowniczego;
   3) zakłady opieki zdrowotnej;
   4) służby komunalne;

5) przedsiębiorcy;
6) społeczne organizacje humanitarne i inne organizacje pozarządowe;
7) środki masowego przekazu;
8) ochotnicze straże pożarne, inne społeczne organizacje ratownicze, profesjonalne podmioty ratownicze i służby awaryjne, o ile zostały przewidziane w planach ochrony ludności.

Art. 22.

1. Prezes Rady Ministrów jest odpowiedzialny za koordynację przedsięwzięć podejmowanych przez organy, o których mowa w art. 11 ust 1 oraz przez wojewodów, w szczególności w przypadku przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych i innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu obywateli, gdy:
   1) konieczne jest ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach na obszarze kraju;
   2) zaistniała sytuacja kryzysowa przekroczy możliwości reagowania na szczeblu województwa;
   3) sytuacja kryzysowa wystąpi na terenie więcej niż jednego województwa;
   4) zdarzenie ma charakter transgraniczny;
   5) sporządzane jest zbiorcze zestawienie strat oraz programy obudowy.
2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 2, w razie konieczności użycia Sił Zbrojnych w związku ze stanem wyższej konieczności lub obroną konieczną, minister właściwy do spraw wewnętrznych zwraca się do Ministra Obrony Narodowej o wydanie rozkazu użycia odpowiednich sił i środków w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa lub odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu.

Art. 23.

1. Planowanie cywilne obejmuje:
   1) zapewnienie warunków funkcjonowania administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny;
   2) zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia niezbędnej infrastruktury;
   3) racjonalne gospodarowanie zasobami w sytuacjach, o których mowa w pkt 1;
   4) zapewnienie ludziom warunków przetrwania w sytuacjach, o których mowa w pkt 1;
   5) zagwarantowanie niezbędnej pomocy i ochrony ludności cywilnej w sytuacjach, o których mowa w pkt 1;
   6) opracowywanie procedur postępowania na wypadek potencjalnych zagrożeń i sytuacji kryzysowych;
   7) przygotowanie ekspertów we wszystkich dziedzinach ochrony ludności;
   8) planowanie pomocy humanitarnej, technicznej i eksperckiej.
2. W planowaniu cywilnym uwzględnia się również potrzeby sił zbrojnych, zgłoszone przez Ministra Obrony Narodowej, w szczególności w zakresie misji pokojowych i wykonywania zobowiązań sojuszniczych wynikających z odrębnych przepisów.
3. Planowanie cywilne jest realizowane na wszystkich poziomach administracji publicznej w ramach kompetencji odpowiednich organów.
4. W planowaniu cywilnym uwzględnia się również możliwości wykorzystania sił zbrojnych w zakresie ochrony ludności.

Art. 24.

1. Minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za:
   1) koordynację planowania cywilnego w kraju;
   2) prowadzenie okresowych analiz dotyczących realizacji zadań planowania cywilnego w państwie i sporządzanie dla Rady Ministrów raportów o stanie planowania cywilnego;

3) koordynację współpracy centralnych organów administracji rządowej z zagranicznymi organizacjami rządowymi i pozarządowymi oraz organizacjami międzynarodowymi w ramach planowania cywilnego.

2. Minister kierujący określonym działem administracji rządowej, realizuje przedsięwzięcia planowania cywilnego w ramach swych kompetencji, a w szczególności:
   1) minister właściwy do spraw gospodarki, w zakresie:
      a) planowania produkcji przemysłowej, zapewniającej ciągłość i efektywność zaopatrzenia,
      b) utrzymania i odtwarzania rezerw energetycznych,
      c) utrzymania zdolności przemysłu do funkcjonowania w warunkach zagrożeń,
      d) planowania rezerw produktów leczniczych i wyrobów medycznych;
   2) minister właściwy ds. gospodarki morskiej, w zakresie:
      a) żeglugi morskiej,
      b) portów i przystani morskich,
      c) ochrony środowiska morskiego;
   3) minister właściwy do spraw transportu, w zakresie planowania dostępności oraz zdolności transportowych i bazowych, a także niezbędnej infrastruktury drogowej i kolejowej, lotnictwa cywilnego oraz żeglugi śródlądowej;
   4) minister właściwy do spraw łączności, w zakresie zapewnienia ciągłości i sprawności funkcjonowania systemów telekomunikacyjnych i poczty;
   5) minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, w zakresie:
      a) koordynacji gospodarki przestrzennej pod względem wymogów bezpieczeństwa obywatelskiego,
      b) opracowywania warunków technicznych i użytkowych budowli ochronnych,
      c) planowania procesów modernizacyjnych i koordynowania programów odbudowy infrastruktury,
      d) określania zasad zapewnienia funkcjonowania urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę w sytuacjach kryzysowych;
   6) minister właściwy do spraw zdrowia, w zakresie zapewnienia niezbędnej opieki zdrowotnej w sytuacjach kryzysowych i w stanach nadzwyczajnych;
   7) minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, w zakresie:
      a) planowania pomocy społecznej na rzecz poszkodowanych,
      b) koordynacji międzynarodowej pomocy humanitarnej;
   8) minister właściwy do spraw rolnictwa, w zakresie planowania przedsięwzięć w celu zapewnienia ciągłości produkcji roślinnej i zwierzęcej w sytuacjach kryzysowych i w stanach nadzwyczajnych oraz odtwarzania tej produkcji;
   9) minister właściwy do spraw rynków rolnych, w zakresie reglamentacji spożycia i dystrybucji artykułów rolno-spożywczych w sytuacjach występowania braków tych artykułów na rynkach;
   10) Prezes Agencji Rynku Rolnego, w zakresie planowania rezerw artykułów rolno-spożywczych;
   11) minister właściwy do spraw środowiska, w zakresie utrzymywania i udostępniania systemów monitoringu zagrożeń środowiska, w tym rozpoznania radiologicznego;
   12) minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w zakresie przygotowania i wdrożenia szkolnych programów edukacji dla bezpieczeństwa oraz realizacji programu powszechnej edukacji społeczeństwa;
   13) minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w zakresie planowania i realizacji przedsięwzięć związanych z dziedzictwem kulturowym.
3. Ministrowie, o których mowa w ust. 2, przygotowują i wdrażają programy zarządzania kryzysowego oraz programy inwestycyjne w tym zakresie, w ramach swojej właściwości, po uprzednim określeniu priorytetów z zakresu bezpieczeństwa obywatelskiego.

4. Ministrowie, o których mowa w ust. 2, mogą powoływać zespoły doradcze, do których zadań należy:
   1) analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub jego rozwoju;
   2) wypracowywanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom;
   3) opiniowanie projektów aktów prawnych, planów i programów w zakresie bezpieczeństwa obywatelskiego;
   4) opracowywanie wieloletnich prognoz zagrożeń;
   5) przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenie lub sytuację kryzysową oraz ograniczanie jego skutków.

Art. 25.

1. Wójt (burmistrza, prezydenta miasta), starosta, wojewoda kierownik urzędu centralnego, minister kierujący określonym działem administracji rządowej oraz Prezes Rady Ministrów opracowują plan ochrony ludności o reagowania kryzysowego odpowiednio gminy, powiatu, urzędu centralnego, ministerstwa, województwa i kraju, w którego skład wchodzą następujące elementy:
   1) plan główny;
   2) procedury reagowania kryzysowego;
   3) załączniki funkcjonalne planu głównego;
   4) inne plany, wymagane przez przepisy szczególne, a szczególności plany awaryjne, operacyjne plany bezpieczeństwa i ruchu zakładu, plany mobilizacji podmiotów ochrony ludności,
   5) raporty bezpieczeństwa.
2. Plan główny zawiera w szczególności:
   1) określenie rodzajów i charakterystyki zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia;
   2) charakterystykę zasobów oraz ocenę możliwości ich wykorzystania;
   3) analizę struktur organizacyjnych, ich skuteczności i możliwości wykorzystania;
   4) przewidywane warianty działań w sytuacjach zagrożeń;
   5) wskazanie terminów i trybu aktualizacji planu oraz poszczególnych załączników.
3. Procedury reagowania kryzysowego określają zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych i stanów nadzwyczajnych, a w szczególności:
   1) zadania w zakresie monitorowania zagrożeń;
   2) bilans i tryb uruchamiania zasobów, niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń;
   3) uruchamianie działań przewidzianych w planie oraz zasady współdziałania, a także sposoby ograniczania rozmiaru strat i usuwania skutków zagrożeń.
4. Załączniki funkcjonalne planu głównego określają w szczególności:
   1) standardowe procedury operacyjne;
   2) organizację łączności;
   3) organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania;
   4) organizację kierowania i kontroli realizacji zadań;
   5) rozmieszczenie zapasowych miejsc pracy zespołów, o których mowa w art. 21;
   6) zasady informowania ludności;
   7) organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych;
   8) organizację opieki społecznej i medycznej;
   9) organizację ochrony przed zagrożeniami radiacyjnymi, biologicznymi, chemicznymi;
   10) organizację powiadamiania personelu, członków zespołu i grup eksperckich, społecznych organizacji ratowniczych;
   11) wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie ochrony ludności;
   12) zasady oraz tryb oceny i dokumentowania szkód.

Rozdział 4
Zarządzanie kryzysowe

Art. 26.

1. Realizacja zadań zarządzania kryzysowego i ochrony ludności należy do organów administracji publicznej, zgodnie z art. 6-8 i 11 i 12 oraz odpowiednio do ich zadań, wynikających z właściwych ustaw.
2. Organy wyższego szczebla, są obowiązane do udzielania niezbędnej pomocy organom niższego szczebla wykonującym zadania w zakresie zarządzania kryzysowego.
3. Zespolone służby, inspekcje i straże oraz organy administracji, realizują zadania zarządzania kryzysowego w ramach kompetencji, wynikających z innych ustaw.

Art. 27.

1. Zarządzanie kryzysowe obejmuje fazy zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy
2. Faza zapobiegania polega na eliminowaniu lub redukowaniu prawdopodobieństwa sytuacji kryzysowej albo ograniczaniu jej skutków, a w szczególności na:
   1) identyfikacji zagrożeń oraz określeniu ich źródeł;
   2) monitorowaniu zjawisk mogących stanowić źródło zagrożeń;
   3) analizie ryzyka i prognozie skutków zagrożeń;
   4) bilansie dostępnych zasobów;
   5) planowaniu działań zapobiegawczych.
3. Faza przygotowania polega na zaplanowaniu procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, a także na podejmowaniu działań mających na celu zapewnienie zasobów, niezbędnych do skutecznego reagowania, a w szczególności na:
   1) opracowywaniu i weryfikacji planów ochrony ludności, programów i procedur reagowania.
   2) tworzeniu warunków organizacyjnych, technicznych i finansowych sprawnego zarządzania kryzysowego;
   3) organizacji systemów łączności i monitorowania;
   4) organizacji i utrzymywaniu systemów ostrzegania i alarmowania;
   5) stworzeniu warunków przetrwania ludności w zakresie dostaw wody, energii, wyżywienia, odzieży, lekarstw, środków czystości i tymczasowych miejsc zakwaterowania dla osób ewakuowanych;
   6) stworzeniu warunków, zapewniających ciągłość funkcjonowania administracji publicznej i infrastruktury krytycznej;
   7) szkoleniu i doskonaleniu podmiotów przewidzianych do działań w sytuacjach kryzysowych.
4. Faza reagowania polega na podejmowaniu przedsięwzięć, zmierzających do zahamowania rozwoju sytuacji kryzysowej, udzielenia pomocy poszkodowanym oraz do ograniczenia zniszczeń i strat, a w szczególności na:
   1) wszczęciu odpowiednich procedur, stosownie do występującego zagrożenia, w tym skierowaniu odpowiednich sił i środków do działań ratowniczych;
   2) podejmowaniu niezbędnych działań w stanie wyższej konieczności i w warunkach obrony koniecznej, w tym w razie aktów terroru;
   3) koordynacji i kierowaniu działaniami prowadzonymi w związku z sytuacją kryzysową, aż do ustania przyczyn, które spowodowały powstanie zagrożenia.
5. Faza odbudowy polega na przywracaniu stanu sprzed sytuacji kryzysowej, a w szczególności na:
   1) szacowaniu szkód i strat powstałych w wyniku katastrof i sytuacji kryzysowych;

2) uruchomieniu programów pomocy indywidualnej i zbiorowej dla poszkodowanej ludności, w tym organizowaniu punktów doradztwa prawnego i pomocy psychologicznej;
3) doraźnym zapewnieniu funkcjonowania urządzeń i obiektów użyteczności publicznej i infrastruktury komunalnej;
4) odtwarzaniu infrastruktury krytycznej;
5) uruchomieniu programu pomocy finansowej dla poszkodowanych;
6) odtworzeniu i uzupełnieniu zasobów oraz przywróceniu gotowości podmiotów ratowniczych;
7) sporządzeniu analiz i raportów dotyczących działań podmiotów systemu bezpieczeństwa obywatelskiego podczas reagowania i odbudowy.

Art. 28.

1. Prezes Rady Ministrów, wojewoda, starosta i wójt przy pomocy zespołów, o których mowa w art. 14, w sytuacji kryzysowej, koordynują i nadzorują działania organów administracji publicznej oraz innych podmiotów, dla których zadania przewidziano w planach ochrony ludności i reagowania kryzysowego, odpowiednio na obszarze kraju, województwa, powiatu i gminy.
2. Podjęcie działań w zakresie zarządzania kryzysowego należy do tego z organów administracji publicznej, o których mowa w ust. 1, który pierwszy otrzymał informację i uznał ją za świadczącą o wystąpieniu sytuacji kryzysowej.
3. Organ, o którym mowa w ust. 2, informuje natychmiast o zaistniałej sytuacji kryzysowej organ wyższego szczebla i przedstawia swoją opinię, co do możliwości realizacji tych działań. Przepis art. 27 ust. 2 stosuje się odpowiednio.
4. W czasie trwania sytuacji kryzysowej, w zależności od jej charakteru i rozwoju, może następować przejmowanie lub przekazywanie koordynacji działań między organami, o których mowa w ust. 1. O przejęciu lub przekazaniu koordynacji decyduje organ wyższego szczebla, informując o tym natychmiast organy bezpośrednio niższego szczebla.

Art. 29.

Przepisy art. 27-29 nie naruszają przepisów o stanie klęski żywiołowej i o stanie wyjątkowym.

Rozdział 5
Obrona cywilna

Art. 30.

1. Podmioty ochrony ludności, w czasie wojny i w razie wprowadzenia stanu wojennego, stają się organizacjami obrony cywilnej w rozumieniu artykułu 61 ust. 1 protokołu dodatkowego i realizują zadania w nim określone.
2. Personel organizacji obrony cywilnej, o których mowa w ust.1 wraz z odpowiednim sprzętem i wyposażeniem nie podlega mobilizacji do sił zbrojnych.
3. Organizacje obrony cywilnej nie wykonują zadań na rzecz sił zbrojnych związanych bezpośrednio z działaniami bojowymi.
4. Osobom, stanowiącym personel podmiotów, o których mowa w ust. 1 wójt, burmistrz, prezydent miasta wydają kartę tożsamości i znak identyfikacyjny personelu obrony cywilnej.
5. Tworzy się ewidencję osób, o których mowa w ust. 4, zwaną dalej „ewidencją". Ewidencję prowadzą organy gminy w porozumieniu z właściwym terytorialnie wojskowym komendantem uzupełnień.

6. W ewidencji gromadzi się dane, o których mowa w art. 44a ust. 7 pkt 1-6, 8-10, 13, 18, 22 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 i Nr 110, poz. 1189 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676 i Nr 78, poz. 716).
7. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi w drodze rozporządzenia tryb i zasady prowadzenia ewidencji, o której mowa w ust. 6, uwzględniając:
   1) zasady prowadzenia ewidencji, rodzaje i wzory dokumentów wydawanych personelowi obrony cywilnej wskazując w szczególności przeznaczenie tych dokumentów, organy je wydające i ewidencjonujące;
   2) rodzaje oraz wzory kart i znaków identyfikacyjnych wydawanych personelowi obrony cywilnej, organy właściwe do ich wydawania i ewidencjonowania, tryb ich ewidencjonowania, doręczania i postępowania w razie ich zniszczenia lub utraty.

Art. 31.

1. Mobilizacja organizacji obrony cywilnej w czasie wojny może następować równolegle z mobilizacją sił zbrojnych lub niezależnie od niej.
2. W razie ogłoszenia mobilizacji i w stanie wojennym do osób skierowanych do służby zastępczej w podmiocie ochrony ludności stosuje się odpowiednio art. 31 ust. 4.
3. Osoby pełniące służbę zastępczą w podmiocie ochrony ludności, w przypadkach, o których mowa w ust. 2, mogą być skoszarowane na zarządzenie organu nadzorującego ten podmiot.
4. Osoby pełniące służbę w podmiocie ochrony ludności, skoszarowane w razie mobilizacji i w stanie wojennym, otrzymują świadczenia, o których mowa w art. 37b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej (Dz. U. Nr 223, poz. 2217).

Art. 32.

W czasie wojny wspólnoty samorządowe gmin i powiatów są obowiązane do wzajemnego udzielania pomocy w zakresie obrony cywilnej, niezależnie od zawartych uprzednio umów lub porozumień w tym względzie.

Rozdział 6
Ostrzeganie i alarmowanie

Art. 33.

1. Za wykonanie przez gminę i powiat zadań zleconych przygotowania i utrzymywania systemu ostrzegania i alarmowania ludności, zgodnie z art. 6 ust. 4 i art. 7 ust. 4, odpowiadają odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta) i starosta.
2. W ramach systemu ostrzegania ludności przekazuje się informacje o możliwości wystąpienia zagrożenia, jego przewidywanym rozwoju oraz o sposobach zapobiegania i postępowania w przypadku jego powstania.
3. W razie wystąpienia zagrożenia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) i starosta mogą uruchomić system alarmowania ludności.

Art. 34.

1. W przypadku powstania zagrożenia, możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej lub ogłoszenia stanu nadzwyczajnego, redaktorzy naczelni dzienników, prasy lokalnej, nadawcy programów radiowych i telewizyjnych, operatorzy świadczący usługi telekomunikacyjne, są obowiązani do niezwłocznego i nieodpłatnego przekazywania informacji, o których mowa w art. 34 ust. 2 i 3.
2. Telekomunikacyjni operatorzy publiczni są obowiązani uwzględniać, przy planowaniu, budowie i rozbudowie, eksploatacji lub łączeniu sieci telekomunikacyjnych, możliwości technicznego i organizacyjnego przygotowania sieci do świadczenia usług w sposób

umożliwiający ich realizację na zasadach priorytetowych dla abonentów określonych przez podmioty właściwe w sprawach ochrony ludności, zgodnie z normami technicznymi w zakresie telekomunikacji ustanowionymi przez międzynarodowe organizacje normalizacyjne.

Art. 35.

1. W celu alarmowania ludności ustala się trzy rodzaje alarmów:
   1) ostrzeżenie o zbliżającym się zagrożeniu,
   2) alarm o zaistniałym zdarzeniu zagrażającym zdrowiu, życiu i mieniu,
   3) odwołanie alarmu.
2. Ustala się następujące sposoby alarmowania:
   1) sygnał dźwiękowy, emitowany przez syreny alarmowe;
   2) komunikaty przekazywane ze stałych lub ruchomych urządzeń nagłaśniających;
   3) komunikaty przekazywane przez środki masowego przekazu;
   4) komunikaty przekazywane przez operatorów sieci telekomunikacyjnych;
   5) komunikaty przekazywane przez posłańców (gońców).
3. Ustala się następujące formy rozpowszechniania komunikatów i sygnałów alarmowych w sieciach telekomunikacyjnych:
   1) audycje telewizyjne lub radiowe nadawane przez operatorów sieci publicznych przeznaczonych do rozprowadzania lub rozpowszechniania programów radiofonicznych lub telewizyjnych, plansze graficzne i inne wizualne formy wiadomości tekstowych, w trakcie emisji programów o zasięgu stosownym do zagrożenia, w tym w programach telewizyjnych i radiowych o największej oglądalności;
   2) krótkie wiadomości tekstowe lub wiadomości poczty głosowej przesyłane abonentom znajdującym się w zagrożonym rejonie,
   3) wiadomości poczty elektronicznej przesyłanej na adresy abonentów w zagrożonym rejonie;
   4) informacje umieszczone na stronach portali internetowych.
4. Ostrzeżenie o zbliżającym się zagrożeniu ogłasza się:
   1) sygnałem dźwiękowym modulowanym emitowanym przez 3 minuty;
   2) komunikatem określonym w ust. 2 pkt 2 - 5 zawierającym informację o zaistniałym zagrożeniu oraz zasadach zachowania się.
5. Alarm o zaistniałym zdarzeniu zagrażającym zdrowiu, życiu i mieniu ogłasza się:
   1) sygnałem dźwiękowym jednostajnym ciągłym emitowanym przez 3 minuty.
   2) komunikatem określonym w ust. 2 pkt 2 - 5 zawierającym informację o zaistniałym zdarzeniu.
6. Odwołanie alarmu ogłasza się:
   1) sygnałem dźwiękowym jednostajnym przerywanym emitowanym przez 3 minuty;
   2) komunikatem określonym w ust. 2 pkt 2 - 5 zawierającym informację o odwołaniu alarmu.
7. Sygnały dźwiękowe, o którym mowa w ust. 4 pkt 1, ust. 5 pkt 1 i ust. 6 pkt 1 są zastrzeżone wyłącznie dla celów alarmowania ludności.
8. Osoby zaalarmowane i poinformowane o zagrożeniu, są obowiązane do:
   1) zachowania się w sposób zgodny z komunikatem właściwych organów władzy publicznej;
   2) podjęcia we własnym zakresie działań mogących zmniejszyć skutki zagrożenia, mających na celu ochronę zdrowia, życia i mienia;
   3) przekazania informacji o zagrożeniach i sposobach postępowania osobom, co do których nie ma pewności, że treść komunikatu do nich nie dotarła.

Rozdział 7
Edukacja dla bezpieczeństwa obywatelskiego

Art. 36.

1. Kształcenie w zakresie bezpieczeństwa obywatelskiego i ochrony ludności stanowi podstawę przygotowania społeczeństwa do radzenia sobie w sytuacjach zagrożeń i możliwości przetrwania w sytuacjach kryzysowych.
2. Uczęszczające do szkół dzieci i młodzież podlegają obowiązkowi edukacji dla bezpieczeństwa obywatelskiego.

Art. 37.

1. Programy nauczania realizowane w szkołach podstawowych, gimnazjach, szkołach zawodowych i średnich powinny uwzględniać zagadnienia bezpieczeństwa obywatelskiego, a w szczególności wiedzę o zagrożeniach, sposoby zapobiegania zagrożeniom, sposoby zachowania się w przypadku powstania zagrożenia i udzielania pierwszej pomocy poszkodowanym oraz podstawowe informacje o systemie reagowania państwa w przypadku wystąpienia zagrożeń.
2. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi w drodze rozporządzenia rodzaje szkół, których uczniowie podlegają obowiązkowi edukacji dla bezpieczeństwa obywatelskiego, z uwzględnieniem zakresu kształcenia tych szkół, kwalifikacji nauczycieli i możliwości organizowania obozów specjalistycznych.

Rozdział 8
Budowle ochronne

Art. 38.

1. Budowle ochronne mogą być przygotowywane w celu zapewnienia zbiorowej ochrony ludności, w szczególności przed skutkami działań wojennych, akcji terrorystycznych związanych z użyciem środków masowego rażenia oraz skażeń wywołanych awariami przemysłowymi.
2. Budowle ochronne mogą być przygotowywane także z przeznaczeniem na ukrycie w nich i zabezpieczenie przed zniszczeniem ruchomych dóbr kultury, szczególnie ważnej dokumentacji, cennej aparatury oraz zapasów żywności i leków.
3. Budowle ochronne, o których mowa w ust. 1, mogą być przygotowywane jako schrony o określonej normami technicznymi wytrzymałości konstrukcyjnej oraz jako ukrycia bez szczególnych wymogów wytrzymałościowych.
4. Schrony i ukrycia projektuje się i przygotowuje jako:
    1) obiekty wolno stojące;
    2) integralną część nowo wznoszonych, rozbudowywanych i przebudowywanych obiektów budowlanych;
    3) domowe pomieszczenia ochronne.
5. Schrony i ukrycia mogą być wykorzystywane przez właścicieli lub użytkowników, na potrzeby handlowe, usługowe, magazynowe, kulturalne, szkoleniowe, sportowe i inne.
6. Na schrony i ukrycia mogą być wykorzystane podziemne obiekty komunikacyjne, handlowe, usługowe, magazynowe i inne, dostosowane do potrzeb ochrony ludności.
7. Przeznaczenie obiektów na budowle ochronne określają gminne plany ochrony ludności.
8. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, określi w drodze rozporządzenia warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia, warunki użytkowania tych obiektów oraz zasady uzgadniania projektów budowli ochronnych, z uwzględnieniem:

1) wymagań ochronnych;
2) wymagań konstrukcyjno-projektowych i budowlanych pod względem odporności na poszczególne rodzaje zagrożeń;
3) wymagań techniczno-eksploatacyjnych w zakresie ich pojemności, spełniania funkcji ochronnych niezależnie od warunków zewnętrznych, wyposażenia w instalacje techniczne i warunków bytowych dla chronionych osób;
4) warunków technicznych, jakie powinny spełniać w przypadkach, o których mowa w ust. 5 i 6;
5) warunków użytkowania, w tym sposobów prowadzenia wymaganych przeglądów i konserwacji oraz remontów i modernizacji.

Rozdział 9
Odszkodowania za szkody poniesione w związku z udziałem w działaniach ratowniczych podczas sytuacji kryzysowych i katastrof naturalnych

Art. 39.

1. Osoby fizyczne, które podczas działań ratowniczych w sytuacjach kryzysowych lub podczas katastrof naturalnych bądź awarii technicznych i w związku z udziałem w tych działaniach poniosły szkodę w postaci utraty zdrowia powodującej całkowitą lub częściową utratę zdolności do pracy zarobkowej, jak również przez osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, wskutek zniszczenia, uszkodzenia, zużycia lub utraty mienia w wyniku tych działań, mają prawo do odszkodowania.
2. Poszkodowanemu przysługuje odszkodowanie do wysokości rzeczywiście poniesionej szkody. Odszkodowanie jest wypłacane ze środków pochodzących z rezerwy celowej ustalanej na ten cel w ustawie budżetowej na dany rok.
3. Roszczenie o odszkodowanie, o którym mowa w ust. 2, przedawnia się po upływie 3 lat. Bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się w dniu powstania szkody. W przypadkach gdy ustalenie dnia powstania szkody jest niemożliwe, bieg terminu przedawnienia liczy się od dnia zakończenia działań ratowniczych, w których wyniku szkoda powstała.

Art. 40.

1. Minister właściwy do spraw wewnętrznych jest odpowiedzialny za właściwe przeprowadzanie postępowań likwidacyjnych w sprawach o wypłaty odszkodowań.
2. W celu zapewnienia prawidłowego i sprawnego przeprowadzania postępowań likwidacyjnych w sprawach szkód oraz ustalania wysokości odszkodowań, minister właściwy do spraw wewnętrznych, w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, dokonuje wyboru zakładu ubezpieczeń, z którym zawiera umowę o przeprowadzanie takich postępowań.
3. W umowie, o której mowa w ust. 2, strony ustalają w szczególności:
   1) zakres czynności zakładu ubezpieczeń niezbędnych do prawidłowego określenia rodzaju szkody i oszacowania jej rozmiarów oraz ustalenia wysokości odszkodowania;
   2) terminy prowadzenia postępowań likwidacyjnych;
   3) sposób, tryb i terminy powiadamiania ministra przez zakład ubezpieczeń o wpłynięciu od poszkodowanych zgłoszeń szkód wraz z wnioskami o odszkodowania;
   4) sposób, tryb i terminy powiadamiania ministra przez zakład ubezpieczeń o wynikach poszczególnych postępowań likwidacyjnych;
   5) tryb dokonywania wypłat odszkodowań przez zakład ubezpieczeń i refundacji tych wypłat ze środków publicznych;
   6) warunki rozliczenia z zakładem ubezpieczeń.

4. O dokonaniu wyboru zakładu ubezpieczeń i zawarciu z nim umowy, o której mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw wewnętrznych, w terminie 7 dni od dnia zawarcia umowy, ogłasza w dwóch dziennikach o zasięgu krajowym, zamieszczając w ogłoszeniach informację o podstawie prawnej, kryteriach uznawania poszkodowanych za uprawnionych do ubiegania się o odszkodowanie oraz o trybie zgłaszania szkód i wniosków o odszkodowania.
5. Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia tryb dochodzenia, ustalania i wypłaty odszkodowań, uwzględniając wymagania co do składanych wniosków o odszkodowanie, terminy i miejsce ich składania, obowiązki zakładu ubezpieczeń w toku postępowania likwidacyjnego, tryb tego postępowania, a także tryb i terminy obowiązujące ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawie wypłaty odszkodowań.

Rozdział 10
Finansowanie systemu bezpieczeństwa obywatelskiego

Art. 41.

1. Finansowanie systemu bezpieczeństwa obywatelskiego na poziomie gminy i powiatu planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin i powiatów.
2. Finansowanie systemu bezpieczeństwa obywatelskiego na poziomie województwa i kraju planuje się w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i ministrowie wymienieni w art. 25 ust. 1 i 2 oraz odpowiednio w budżetach samorządów województw.
3. Zadania określone w niniejszej ustawie mogą być finansowane także z dotacji celowych z budżetu państwa, a w szczególności na organizowanie i utrzymanie:
   1) monitoringu zagrożeń powodziowych;
   2) monitoringu zagrożeń radiologicznych, chemicznych i biologicznych;
   3) monitoringu zjawisk meteorologicznych mogących spowodować zagrożenie w dużej skali.

Art. 42.

1. W gminie, powiecie i województwie mogą być tworzone odpowiednio: gminny fundusz na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, zwany dalej „gminnym funduszem", powiatowy fundusz na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, zwany dalej „powiatowym funduszem" oraz wojewódzki fundusz na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, zwany dalej „wojewódzkim funduszem".
2. Środki gminnych funduszy, powiatowych funduszy i wojewódzkich funduszy są przeznaczone na finansowanie wydatków związanych z zarządzaniem kryzysowym.
3. Środki gminnych funduszy, powiatowych funduszy i wojewódzkich funduszy są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych.
4. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje plan finansowy gminnego funduszu, który stanowi załącznik do uchwały budżetowej.

Art. 43.

1. Przychodami gminnego funduszu są:
   1) przekazane z budżetu gminy środki finansowe ustalone w wysokości stanowiącej 0,2% wykonanych wydatków bieżących w roku poprzedzającym rok budżetowy, z wyłączeniem wydatków bieżących na zadania oświatowe, z zastrzeżeniem ust. 2;
   2) dotacje przyznane ze środków funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
   3) darowizny;
   4) odsetki z oprocentowania rachunków bankowych i lokat;

5) inne przychody, określone w odrębnych przepisach.

2. Jeżeli wysokość zgromadzonych środków z tytułu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, przekroczy 1% planowanych na dany rok w budżecie gminy wydatków bieżących, rada gminy może, w drodze uchwały, zadecydować o nieprzekazywaniu środków na ten fundusz.

3. Środki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, są przekazywane z budżetu gminy w dwóch równych ratach, w terminach do 30 czerwca i 31 grudnia roku budżetowego i stanowią wydatki budżetu danego roku.

Art. 44.

1. Przychodami powiatowego funduszu są:
   1) przekazane z budżetu powiatu środki finansowe ustalone w wysokości stanowiącej 0,2% wykonanych wydatków bieżących w roku poprzedzającym rok budżetowy, z wyłączeniem wydatków bieżących na zadania oświatowe, z zastrzeżeniem ust. 2;
   2) dotacje przyznane ze środków funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
   3) darowizny;
   4) odsetki z oprocentowania rachunków bankowych i lokat;
   5) inne przychody, określone w odrębnych przepisach.
2. Jeżeli wysokość zgromadzonych środków z tytułu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, przekroczy 1% planowanych w budżecie powiatu wydatków bieżących, rada powiatu może, w drodze uchwały, zadecydować o nieprzekazywaniu środków na ten fundusz.
3. Środki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, są przekazywane z budżetu powiatu w dwóch równych ratach w terminach do 30 czerwca i 31 grudnia roku budżetowego i stanowią wydatek budżetu danego roku.

Art. 45.

1. Przychodami wojewódzkiego funduszu są:
   1) przekazane z budżetu województwa środki finansowe ustalone w wysokości stanowiącej 0,2% wykonanych wydatków bieżących w roku poprzedzającym rok budżetowy z wyłączeniem wydatków bieżących na zadania oświatowe, z zastrzeżeniem ust. 2;
   2) dotacje przyznane ze środków funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
   3) darowizny;
   4) odsetki z oprocentowania rachunków bankowych i lokat;
   5) inne przychody, określone w odrębnych przepisach.
2. Jeżeli wysokość zgromadzonych środków z tytułu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, przekroczy 1% planowanych w budżecie województwa wydatków bieżących, sejmik województwa może, w drodze uchwały, zadecydować o nieprzekazywaniu środków na ten fundusz.
3. Środki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, są przekazywane z budżetu województwa w dwóch równych ratach w terminach do 30 czerwca i 31 grudnia roku budżetowego i stanowią wydatek budżetu danego roku.

Art. 46.

1. Środki gminnych funduszy, powiatowych funduszy i wojewódzkich funduszy mogą służyć jako zabezpieczenie poręczeń na zaciąganie kredytów i pożyczek w przypadku realizacji zadań własnych inwestycyjnych, mających bezpośredni związek z zarządzaniem kryzysowym.

2. Środkami gminnych funduszy, powiatowych funduszy i wojewódzkich funduszy dysponują odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa, zgodnie z planem finansowym, o którym mowa w art. 43 ust. 4.

Art. 47.

1. Jeżeli suma wydatków związanych z zarządzaniem kryzysowym podczas zaistniałej sytuacji kryzysowej w gminie przekroczy wysokość 75% środków zgromadzonych na rachunku gminnego funduszu, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wystąpić z wnioskiem o pomoc rzeczową lub finansową z budżetu powiatu, w skład którego wchodzi ta gmina.
2. W powiecie, w którym utworzono powiatowy fundusz, starosta może udzielić pomocy ze środków tego funduszu, jeżeli z informacji zawartych we wniosku wynika poniesienie przez gminę wydatków ponad sumę, o której mowa w ust. 1.
3. Pomoc, o której mowa w ust. 1, jest udzielana w formie dotacji celowej, na podstawie porozumienia, zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego.
4. Do rozliczenia dotacji, o których mowa w ust. 1, mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, Nr 45, poz. 391 i Nr 65, poz. 594), zwaną dalej „ustawą o finansach publicznych".

Art. 48.

1. Jeżeli suma wydatków związanych z reagowaniem na zagrożenie lub kryzys w powiecie przekroczy wysokość 75% środków zgromadzonych na rachunku powiatowego funduszu, starosta może wystąpić z wnioskiem o pomoc rzeczową lub finansową z budżetu województwa, w skład którego wchodzi ten powiat.
2. W województwie, w którym utworzono wojewódzki fundusz, marszałek województwa może udzielić pomocy ze środków wojewódzkiego funduszu, jeżeli z informacji zawartych we wniosku wynika poniesienie przez powiat wydatków ponad sumę, o której mowa w ust. 1.
3. Pomoc, o której mowa w ust. 1, jest udzielana w formie dotacji celowej, na podstawie porozumienia, zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego.
4. Do rozliczenia dotacji, o których mowa w ust. 1, mają zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych.

Rozdział 11
Przepisy karne

Art. 49.

1. Kto, wbrew swemu obowiązkowi, określonemu w art. 4 ust. 1 lub art. 5 ust. 1, nie zabezpiecza środowiska, obiektów lub urządzeń infrastruktury krytycznej, obiektu lub terenu przed zjawiskami groźnymi dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze aresztu albo grzywny.
2. Kto, wbrew swemu obowiązkowi, określonemu w art. 4 ust. 2, nie podejmuje działań ratowniczych, będąc obowiązanym do przeciwdziałania zagrożeniu w przypadku wystąpienia zjawiska groźnego dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze aresztu albo grzywny.

Rozdział 12
Zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy przejściowe

Art. 50.

W ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 205, Nr 74, poz. 676, Nr 81, poz. 732, Nr 110, poz. 1189, Nr 113, poz. 984 i 985, Nr 156, poz. 1301, Nr 166, poz. 1363, Nr 199, poz. 1679 oraz Nr 200, poz. 1679 i 1687), wprowadza się następujące zmiany:

1) w art.4 ust.2 otrzymuje brzmienie:
   „2. W ramach powszechnego obowiązku obrony obywatele polscy są obowiązani do pełnienia służby wojskowej, odbywania przysposobienia obronnego, pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz do wykonywania świadczeń na rzecz obrony - na zasadach i w zakresie określonych w ustawie – na zasadach i w zakresie określonych w ustawie o bezpieczeństwie obywatelskim.";
2) art. 17 uchyla się;
3) art. 19 otrzymuje brzmienie:
   „Art. 19. Organy administracji i kierownicy jednostek określonych w art. 18 uwzględniają w toku wykonywania zadań w zakresie obronności postulaty dotyczące potrzeb Sił Zbrojnych, przekazane przez Ministra Obrony Narodowej lub organy wojskowe przez niego upoważnione.";
4) w art. 20 w ust. 2 pkt 5 otrzymuje brzmienie:
   „5) organizuje wykorzystanie miejscowych sił i środków na potrzeby obronności państwa i obszaru województwa, w tym ochrony ludności, w trybie i na zasadach określonych w ustawie o bezpieczeństwie obywatelskim";
5) w art. 23 w pkt 3 skreśla się lit. b;
6) w art.55 skreśla się ust.2;
7) w art. 57 skreśla się wyrazy „do zasadniczej służby i szkolenia poborowych w obronie cywilnej":
8) w art.111 w ust.1 skreśla się wyrazy „w obronie cywilnej lub";
9) dział IV uchyla się;
10) w art. 200:
    a) w ust. 1 skreśla się wyrazy „oraz zwalczania klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków",
    b) ust.3 skreśla się wyrazy „ćwiczeniami w obronie cywilnej";
11) w art.202 w ust. 1 skreśla się wyrazy „lub właściwego organu obrony cywilnej";
12) w art.208 w ust. 2 skreśla się wyrazy „jednostki organizacyjnej obrony cywilnej oraz państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania dla potrzeb obrony Państwa a także zwalczania klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków";
13) w art. 209 uchyla się:
    a) w ust. 1 pkt 3,
    b) ust. 5;
14) art. 217 w ust.1 skreśla się wyrazy „jednostki organizacyjne obrony cywilnej"
15) art. 226 uchyla się.

Art. 51.

W ustawie z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 i Nr 162, poz. 1126, z 2000 r. Nr 6, poz. 70, Nr 12, poz. 136, Nr 17, poz. 228, Nr 19, poz. 239, Nr 52, poz. 632, Nr 95, poz. 1041 i Nr 122, poz. 1312 oraz z 2001 r. Nr 45, poz. 497, Nr 100, poz. 1084, Nr 111, poz. 1194 i Nr 145, poz. 1623) uchyla się art. 92.

Art. 52.

W art. 12 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 i Nr 74, poz. 676) wprowadza się następujące zmiany:

1) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Zadania zespołów, ich skład oraz tryb pracy określa ustawa o bezpieczeństwie obywatelskim.";

2) uchyla się ust. 3-5.

Art. 53.

W ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej (Dz. U. Nr 223, poz. 2217) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Służbę zastępczą można odbywać w podmiotach ochrony ludności, o których mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2 - 4 ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim.

3b. Do służby zastępczej w podmiotach, o których mowa w ust. 3a, nie stosuje się art. 1 oraz art. 11 ust. 2 w zakresie, w jakim odnoszą się do przekonań religijnych lub wyznawanych zasad moralnych poborowych."

2) po rozdziale 6 dodaje się rozdział 6 a w brzmieniu:

„Rozdział 6 a.

Służba zastępcza w podmiotach ochrony ludności

Art. 37a.

1. Osoby odbywające służbę zastępczą w podmiotach ochrony ludności, o których mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2 - 4 ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim (Dz. U. Nr, poz...) mogą być obowiązane w ramach tej służby do udziału w działaniach ratowniczych prowadzonych przez jednostki krajowego systemu ratowniczego, a także w zwalczaniu klęsk żywiołowych i innych zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.
2. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, wykaz podmiotów ochrony ludności, w których można odbywać służbę zastępczą, z uwzględnieniem organizacji i zakresu działania poszczególnych podmiotów.

Art. 37b.

Osoby, o których mowa w art. 37a ust. 1 odbywające służbę zastępczą w podmiotach krajowego systemu ratowniczego, można skierować na szkolenie lub ćwiczenia w szkole lub ośrodku szkolenia Państwowej Straży Pożarnej, w formie skoszarowanej, podczas którego przysługuje bezpłatne zakwaterowanie i wyżywienie, na zasadach przewidzianych dla strażaków w służbie kandydackiej.

Art. 37c.

1. Osobom odbywającym służbę zastępczą w podmiotach krajowego systemu ratowniczego, które w związku z udziałem w szkoleniu, ćwiczeniach lub działaniach ratowniczych, doznały uszczerbku na zdrowiu, przysługuje:
   1) jednorazowe odszkodowanie w razie doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu;
   2) renta z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy.
2. Członkom rodziny osób, która zmarła wskutek okoliczności, o których mowa w ust. 1, przysługuje:
   1) jednorazowe odszkodowanie z tytułu śmierci osoby poszkodowanej;
   2) renta rodzinna.

3. Jednorazowe odszkodowania, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1, przysługują na zasadach określonych dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej w wysokości kwot ustalanych na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych i są wypłacane przez podmiot, w którym poborowy pełni służbę.
5. Renty, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2, przysługują na zasadach, w trybie i wysokości określonych w przepisach o zaopatrzeniu społecznym z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach".

Art. 54.

Gminne zespoły reagowania, powiatowe zespoły reagowania kryzysowego oraz wojewódzkie zespoły reagowania kryzysowego utworzone przed dniem wejścia w życie ustawy, działają nadal, do czasu powołania nowych zespołów, na podstawie art. 16.

Rozdział 13
Przepisy końcowe

Art. 55.

Traci moc dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. Nr 23, poz. 93, z 1959 r. Nr 27, poz. 167, z 1970 r. Nr 16, poz. 138, z 1983 r. Nr 44, poz. 200, z 1996 r. Nr 106, poz. 496 i z 1998 r. Nr 106, poz. 668).

Art. 56.

Ustawa wchodzi w życie z dniem..... 2004 r.

ZAŁĄCZNIK 25

CENA BEZBRONNOŚCI POLSKI

(*spowodowana głównie przedkładaniem* ***interesu ekonomicznego*** *nad* ***powinności obronne***)

To nie obronność jest kosztowna, to za jej brak płaci się najwyższą cenę.

1. „Potop" 1655/1659

- **śmierć:** 33% ludności RP: (Mazowsze - 40 %, Wielkopolska – 49%, Pomorze – 66%
- **zmniejszenie ludności w miastach**: Kraków – 3-krotnie; Warszawa – 2; Gdańsk – o 1/3
- **inne straty:** w miastach Wielkopolski – 62% zabudowań; na Mazowszu: młyny – 40%;zmniejszenie pogłowia bydła – 33%; produkcja ołowiu (Olkusz) spadła 3,5-krotnie; w rolnictwie – powrót do dwupolówki (system X–XII w.), **cofnięcie się o 4 wieki!**

...*"Karol Gustaw napadał nas nie dlatego, że Jan Kazimierz marzył o koronie ojcowskiej, lecz dlatego ,iż uważał nas za słabych i bezpowrotnie upadłych..."* – prof. **Konopczyński**

2. Początek XVIII w.

Słabość obronna państwa doprowadziła do obecności i konieczności utrzymania obcych wojsk (**około100 000 żołnierzy**) na terytorium państwa: 1701–1709 armia Szwecji, 1701–1717 armia Sasów, 18 lat – armia Rosji.

3. ROZBIORY *(z inicjatywy Rosji)* – utrata terytorium, ludności i państwowości

I. (5.08.1772 r.): Rosja **92.000** km^2, Prusy **36.000**, Austria **83.000**, ludność – **4,48** mln.

II. (23.01.1793): Rosja **250.000** km^2, Prusy **58.000**, ludność – **4,1** mln.

III. (24.10.1795): Rosja **120.000** km^2, Prusy **48.000**, Austria **47.000**, ludność – **3,7** mln.

Łącznie zabór: Rosji (462.000 km^2) – **63%**, Prus (142.000) – **19%**, Austrii (125.000) – **18%** ziem Rzeczypospolitej Polskiej.

IV.1939 r.: Rosja – **50%** terytorium i **14,3** mln osób, Niemcy – odpowiednio **48,5%** i **20 mln**, reszta – do Litwy

V. 1945 r.: tylko Rosja – **PRL** (terytorialnie o **25%** mniejsza niż w1939 r. i koło **2,4-krotnie** – w stosunku do państwa w XVIII w.).

4. Koniec XVIII i początek XIX wieku:

- **zaborcy** spowodowali **10-krotne** zwiększenie podatków – głównie na utrzymanie ich wojsk i administracji okupacyjnej
- **cesarz Napoleon** doprowadził do potrojenia nakładów na wojsko – co spowodowało, że podatki wzrosły **30-krotnie** w stosunku do okresu przedrozbiorowego – oraz do głębokiego

wyniszczenia gospodarki narodowej (która nie mogła podnieść się z zapaści ekonomicznej przez kolejne dziesięciolecia), a także wytracenia i opuszczenia armii polskiej przez Francuzów – pozostawienia jej samej sobie (kolejne w historii osamotnienie sojusznicze ze strony Francji w obliczu potężnego zagrożenia militarnego)

- **zniszczenie resztek polskiego systemu wojskowego**.

5. Powstanie styczniowe 1863/64:

- **śmierć** – około 200 000 Polaków, **uwięzionych** – 6000; **deportowanych** (zsyłka) – 50 000, kolejna **emigracja** polityczna i ekonomiczna
- ucisk kościoła katolickiego, likwidacja kościoła unickiego, wysiedlanie Polaków
- wskutek denuncjacji współpracujących z caratem przedstawicieli innych wyznań i narodowości – liczne **konfiskaty majątku i dóbr** (około **4 tys**. majątków) jako nagroda na ich rzecz; **rusyfikacja i germanizacja** szkolnictwa i administracji; wynarodowienie i **kolonizacja** ziem
  - **degradowanie i ośmieszanie kultury oraz tradycji polskiej**, programy **„antypolskości"** (przeciwstawianie innych narodowości mieszkających na ziemiach RP przeciw Polakom), czego pokłosie kładzie się cieniem niekiedy jeszcze dzisiaj;
  - **osłabianie polityczne i ekonomiczne średniej oraz zubożałej szlachty polskiej** – podstawy trwania polskości. Wygrywanie innych wyznań **przeciw katolickim Polakom**.

6. Pierwsza wojna światowa:

- **śmierć** – około 500 000 żołnierzy
- **rannych** – 900 000 Polaków w armiach zaborców
- **straty ludności** – 4 mln (13,4% mieszkańców)
- **zniszczenie** – 400 000 budynków.

Działania zbrojne wykorzystujące wtedy potencjał ekonomiczny, intelektualny i ludzki Polaków nie były prowadzone w ich interesie, lecz głównych mocarstw kolonialnych Europy. Mogli oni sięgać bez ograniczeń po zasoby Rzeczypospolitej, ponieważ nie było państwa państwo polskie nie istniało.

7. Druga wojna światowa:

- **śmierć** – 6 024 000 osób (22% ludności)
- **zniszczenie: 38% majątku narodowego,** 10 200 przedsiębiorstw, 600 szkół, 2677 szpitali, 30% mieszkań, 65% wyposażenia produkcyjnego i środków produkcji
- **straty**: - to równowartość **284,6 mld $** (w cenach z 1999 r.)
  - fizyczne wyniszczenie **Żydów polskich, polskiej inteligencji i oficerów**.

8. Okres powojenny – 1945-1989:

- **około 200 000** zamordowanych, zaginionych i wywiezionych
- ***sowietyzacja*** gospodarki i życia społecznego
- **10–20% budżetu** narodowego na obronność służącą **głównie imperialnym celom Rosji**
- **antagonizowanie** przeciw sobie Polaków, Żydów, Ukraińców i Niemców
- **kompromitowanie tradycji patriotycznych** – w tym głównie szlacheckich
- deprecjonowanie twórców **kultury narodowej**
- **militaryzacja społeczeństwa** na potrzeby **ZSRR.**

9. Lipiec 1997 r. - powódź:

- **straty ludzkie** – ponad **50** osób
- **straty materialne** – około **3.5 mld**. zł strat [tj. równowartość zakupu sprzętu „ogólnowojskowego" dla **27 bcz**[1] (równowartość około **7 brygad** albo **2 dywizji pancernych**) lub **53 batalionów zmechanizowanych** (13 brygad albo **4 dywizji zmechanizowanych**) albo **1120 batalionów OT** (**224 brygad** OT)], a w tym m.in.:
  - **1700 rodzin** całkowicie straciło dach nad głową
  - **3172 km** zniszczonych lub uszkodzonych dróg
  - **1999 km** uszkodzonych lub zniszczonych linii kolejowych
  - **87** zniszczonych lub uszkodzonych przystanków i stacji
  - **245** zniszczonych lub uszkodzonych mostów
  - **200 000** zalanych samochodów
  - **600** zalanych i zniszczonych szkół, w tym 4 szkoły wyższe
  - **50** zalanych i zniszczonych bibliotek, w tym 38 wielkich
  - **7** uszkodzonych zapór, w tym 1 zniszczona.

Koszty usuwania skutków klęski żywiołowej oszacowano (bezpośrednio po powodzi) na **700–800** mln zł – dotyczy to głównie remontu domów, obiektów publicznych oraz podstawowej infrastruktury – co stanowiło sumę wystarczającą na zakup sprzętu dla **5–6** batalionów (czołgów około **1,5 brygady**) lub **11–12** batalionów zmechanizowanych (**dywizja**) albo **224–256** batalionów OT(**45-51** brygad OT)**!**

---

[1] **Ceny** uzbrojenia z przełomu lat **1995/96**: **batalion czołgów** (T-72) – **100** mln PLN; **batalionu zmechanizowanego** (BWP) – **50** mln PLN; zaś **batalionu wojsk obrony terytorialnej** – **2,4** mln PLN. Wielkości te do powyższych kalkulacji zwiększono o 30% – z tytułu inflacji. Kalkulacja przeprowadzona w 1999 r. Por. R. Jakubczak, *Wojska obrony terytorialnej. Militarne bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej u progu trzeciego tysiąclecia.* DW Bellona, Warszawa 2002, s. 551.

W tym ostatnim wypadku potwierdziło się to, co od lat osiemdziesiątych głoszą Amerykanie, że: ***zagrożenia, jakie niosą dla współczesnych społeczeństw katastrofy i awarie techniczne, klęski żywiołowe i skażenia środowiska – są równe skutkom wojny.***[2] Stąd współcześnie **bezpieczeństwo narodowe, obrona narodowa obejmują w coraz większym stopniu, oprócz siły militarnej, zdolności ochrony i ratownictwa ludności, substancji materialnej i środowiska przed zagrożeniami niemilitarnymi.**

Wg R. Jakubczaka, J. Marczaka

[2] M. Reuner, *National Security, The Economic and environmental dimension,* Worldwatch Institute, 5/1989 r.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA – ARCHIWUM
Nr ewid. 57851
Akademii Obrony Narodowej