

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

OBLICZA I WYZWANIA OBRONNOŚCI W XXI WIEKU

Redakcja

Andrzej Polak, Agnieszka Smarzewska, Paweł Borek



Biała Podlaska 2015

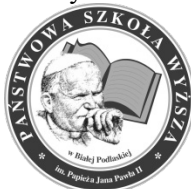
Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

OBLICZA I WYZWANIA OBRONNOŚCI W XXI WIEKU

Redakcja naukowa
Andrzej Polak
Agnieszka Smarzewska
Paweł Borek

Biała Podlaska 2015

Wydawca



Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II
w Białej Podlaskiej

Recenzenci

dr hab. Mariusz Kubiak
dr hab. inż. Stanisław Kowalkowski

Redaktor techniczny
Paweł Borek

© Copyright by Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II
w Białej Podlaskiej

ISBN: 978-83-64881-00-8

Nakład: 150 egzemplarzy

Liczba arkuszy wydawniczych: 15,2



Wydawnictwo PSW JP II
ul. Sidorska 95/97, p. 334R
21-500 Biała Podlaska
www.pswbp.pl

Skład, druk i projekt okładki:
Agencja Reklamowa TOP, ul. Toruńska 148, 87-800 Włocławek,
tel.: 54 423 20 40, fax: 54 423 20 80, www.agencjatop.pl

OBLICZA I WYZWANIA OBRONNOŚCI W XXI WIEKU

Spis treści:

Wstęp	7
<i>plk prof. dr hab. Jan Posobiec (AON)</i>	
Paradygmaty działań organizacji wojskowej w kształtowaniu obronności Rzeczypospolitej Polskiej.....	15
<i>dr Katarzyna Wąsowska (UPH)</i>	
Wpływ surowców strategicznych na rozwój bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej.....	30
<i>mjr dr Jacek Lasota (AON)</i>	
Asymetria w wojnach i konfliktach zbrojnych – wyzwanie XXI wieku?.....	47
<i>dr Paweł Żarkowski (UPH)</i>	
Międzynarodowe ograniczenia w prowadzeniu konfliktów zbrojnych	63
<i>ppłk dr Przemysław Paździorek (AON)</i>	
Wyzwania oraz tendencje w rozwoju zdolności militarnych Unii Europejskiej.....	88
<i>mgr Olga Niewiada (doktorantka UPH)</i>	
Zakazane metody walki zbrojnej.....	110
<i>mgr Radosław Korneć (doktorant AON), mgr Jarosław Serdakowski (doktorant UPH)</i>	
Perspektywy bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych transportem drogowym w Rzeczypospolitej Polskiej.....	122
<i>dr inż. Agnieszka Smarzewska, mgr inż. Ewelina Melaniuk, mgr Agnieszka Dymicka, mgr Adam Szepeluk (PSW)</i>	
Realizacja specjalności zarządzanie kryzysowe w perspektywie wejścia na rynek pracy jej absolwentów.....	133
<i>dr Agnieszka Filipek (UPH)</i>	
Znaczenie kultury bezpieczeństwa dla bezpieczeństwa narodowego na podstawie badań systemu zarządzania kryzysowego	143

<i>dr Barbara Stefaniuk (PSW)</i>	
Bezpieczeństwo a zarządzanie kryzysowe	158
<i>mgr Izabela Juncewicz (doktorantka UPH)</i>	
Infrastruktura krytyczna w zarządzaniu kryzysowym	177
<i>mgr Andrzej Grzywacz (UM Siedlce)</i>	
Funkcjonowanie Systemu Zarządzania Kryzysowego w świetle badań terenowych.....	190
<i>mgr Sandra Tur (PSW)</i>	
Policja w systemie zarządzania kryzysowego.....	221
<i>mgr Artur Sawicki (Politechnika Częstochowska)</i>	
Znaczenie Ochotniczej Straży Pożarnej w systemie ochrony ludności	231

Wstęp

W 2011 roku, zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego*, zlikwidowano *nauki wojskowe* (będące jednocześnie dziedziną i dyscypliną naukową), powołując w ich miejsce dwie nowe dyscypliny naukowe: *nauki o obronności* oraz *nauki o bezpieczeństwie*, w dziedzinie nauk społecznych. Samo **bezpieczeństwo** w literaturze problemu postrzegane jest niejednoznacznie. Zwykle utożsamiane jest z brakiem zagrożeń płynących z otoczenia dla istnienia (niepodległości), integralności, niezależności, tożsamości i zdolności do rozwoju państw – podstawowy i konieczny warunek egzystencji i rozwoju każdego człowieka, państwa i całej ludzkości. W pojęciu tym mieści się szereg rodzajów bezpieczeństwa, wśród których dominują bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo państwa oraz bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, bezpieczeństwo polityczne i wojskowe (militarne). **Bezpieczeństwo międzynarodowe**, zdaniem profesora Jerzego Kukulki, obejmuje swym zasięgiem przetrwanie (państwa, narodu, grupy etnicznej), integralność terytorialną, niezależność polityczną oraz jakość życia¹. Autorzy *Słownika terminów z zakresu Bezpieczeństwa Narodowego* bezpieczeństwo międzynarodowe definiują jako *brak obiektywnie istniejących zagrożeń i subiektywnych obaw oraz zgodne dążenie i działanie społeczności międzynarodowej na rzecz ochrony określonych wartości państwowych i pozapaństwowych (społecznych), za pomocą norm, instytucji i instrumentów zapewniających pokojowe rozstrzyganie sporów oraz tworzenie gospodarczych, społecznych, ekologicznych i innych przesłanek dynamicznej stabilności i eliminowania zagrożeń*². Profesor Roman Kuźniar proponuje, aby pod pojęciem bezpieczeństwa międzynarodowego rozumieć *brak zagrożeń dla norm, reguł i instytucji, które służą zapewnianiu bezpieczeństwa państw i pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych*³.

Tożsamo do bezpieczeństwa międzynarodowego interpretowane jest **bezpieczeństwo zewnętrzne**, w którym istotną rolę odgrywają polityka zagraniczna (uwarunkowania i cele, środki oraz metody, procesy decyzyjne), dyplomacja (w tym dyplomacja prewencyjna)⁴, podstawy prawne prawa międzynarodowego⁵

¹ J. Kukulka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależność i sprzeczność interesów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1982, nr 7, s. 34.

² W. Łepkowski, Z. Mondrzycki (red.), *Słownik terminów z zakresu Bezpieczeństwa Narodowego*, AON, Warszawa 1996, s. 9.

³ R. Kuźniar, *Wstęp*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, M. Madej, R. Kuźniar, B. Balcerowicz, A. Bieńczyk-Missala, P. Grzebyk, K. Pronińska, M. Sulek, M. Tabor, A. Wojciuk (red.), SCHOLAR, Warszawa 2012, s. 15.

⁴ A. Ciupiński, *Teoria polityki i teoria stosunków międzynarodowych*, [w:] T. Jemiolo, K. Malak (red.), *Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2002, s. 79-80.

⁵ A. Makowski, *Podstawy prawne bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] T. Jemiolo, K. Malak (red.), *Bezpieczeństwo zewnętrzne...*, op. cit., s. 81-90.

oraz doktrynalne i instytucjonalne przesłanki bezpieczeństwa międzynarodowego, gdzie obowiązują trzy zasady (zasada niepodzielności, zasada rozszerzonej wzajemności oraz ogólne zasady organizacyjne)⁶. Z kolei **bezpieczeństwo wewnętrzne** definiowane jest zwykle, jako *określony stan struktur społecznych, politycznych i ekonomicznych, zaspokajających aspiracje państwa i jego obywateli lub pozytywny i pożądany stan wewnątrz państwa, gwarantujący jego istnienie i prawidłowy rozwój*⁷. Zdaniem wspomnianego już profesora Jerzego Kukułki, o realizacji takich celów, jak: zapewnienie bezpieczeństwa państwa, wzrost jego siły, pozycji i prestiżu międzynarodowego, decydują *środki ideologiczne, polityczne, ekonomiczne i militarne, które są w stanie powziąć państwa*⁸. Czynniki te determinują z kolei następne rodzaje kategorii bezpieczeństwa⁹ **bezpieczeństwo polityczne** oraz **bezpieczeństwo wojskowe (militarne)**, w którym dominującą rolę odgrywają siły zbrojne¹⁰. Te ostatnie, w szeroko rozumianym pojęciu bezpieczeństwa, spełniają dwie zasadnicze funkcje: zewnętrzną (osiąganie i utrzymanie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz ochrona jego żywotnych interesów) i wewnętrzną (osiąganie i utrzymanie ładu społecznego, w ramach organizacji państwowej)¹¹.

Wielu autorów **bezpieczeństwo narodowe** traktuje jako podstawową potrzebę narodową, priorytetowy cel działalności państwa albo jako proces obrony oraz ochrony państwa i społeczeństwa przed zagrożeniami¹². Profesor Wacław Stankiewicz w bezpieczeństwie narodowym dostrzega *stan równowagi między zagrożeniem wywołanym możliwością zaistnienia konfliktu a potencjałem obronnym*¹³. Z kolei profesor Cezary Rutkowski mianem tym określa *stan świadomości społecznej, w którym istniejący poziom zagrożenia, dzięki posiadanym zdolnościom obronnym, nie budzi obaw, lęku o zachowanie (osiągnięcie) uznanych wartości. Bezpieczeństwo państwa* definiowane jest (między innymi), jako *rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń (w sensie zaspokajania podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych)*¹⁴. To przede wszystkim, zdolność państwa i społeczeństwa do zapewnienia możliwości jego

⁶ A. Ciupiński, *Doktrynalne i instytucjonalne przesłanki bezpieczeństwa kooperacyjnego*, [w:] T. Jemiolo, K. Malak (red.), *Bezpieczeństwo zewnętrzne...*, op. cit., s. 91-99.

⁷ M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, ELIPSA, Warszawa 2009, s. 39.

⁸ J. Kukułka, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, PWN, Warszawa 1984, s. 43-46.

⁹ T. Jemiolo, *Główne tendencje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, [w:] A. Ciupiński, K. Malak (red.), *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, AON, Warszawa 2004, s. 13-20.

¹⁰ R. Szpyra, *Bezpieczeństwo militarne państwa*, AON, Warszawa 2012, s. 7.

¹¹ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, SCHOLAR, Warszawa 2010, s. 31-32.

¹² W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP: podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej (AON), Warszawa 2011, s. 22-31.

¹³ W. Stankiewicz, *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne. Studium*, AON, Warszawa 1991, s. 73.

¹⁴ S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 16.

przetrwania, zachowania integralności terytorialnej i wewnętrznej stabilności¹⁵. Autorzy *Słownika terminów z zakresu Bezpieczeństwa Narodowego* obydwaj terminy potraktowali jako równoznaczne, pisząc *niewielkie są bowiem szanse na wyeliminowanie jednego z tych terminów, gdyż są one zakorzenione w naszej terminologii i powszechnie stosowane*¹⁶. Podobnie bywa i z pozostałymi rodzajami (kategoriami) bezpieczeństwa. Zgadzam się w zupełności z profesorem Justyną Zając, która podkreśla, że wśród najczęściej używanych pojęć znajdują się: bezpieczeństwo państwa oraz bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, bezpieczeństwo i porządek publiczny: *brak jest jednak wyraźnego rozróżnienia między tymi terminami, a niekiedy niektórych pojęć w ogóle się nie definiuje*¹⁷. Albo definiuje w sposób mało precyzyjny.

Podobnie rzecz się ma z **obronnością**. Część badaczy proponuje bardzo zawężone jej rozumienie, iż *obronność pochodzi bowiem od słowa obrona, jednej z dwóch głównych kategorii walki – ataku i obrony*¹⁸. Profesor Stanisław Koziej w 2011 roku pisał, że obronność jeszcze do niedawna była kojarzona przede wszystkim ze sferą militarną, armią, siłami zbrojnymi, zaś jej synonimem była **obrona narodu**¹⁹. *Obrona narodowa tworzy warunki konieczne do pozostałych działań tworzących bezpieczeństwo narodowe, jakimi są rozwój kulturalny i materialny. Równocześnie obrona narodowa stanowi podstawę skuteczności i wiarygodności polityki zagranicznej w tworzeniu zewnętrznych warunków obrony państwa*²⁰. Zdaniem profesora Waldemara Kitlera, obrona narodowa stanowi *sumę wszystkich cywilnych i wojskowych przedsięwzięć państwa, które przesądzają o trwałości państwa jako instytucji politycznej (suwerenności, integralności terytorialnej, niezależności politycznej) oraz o bezpieczeństwie całego narodu (jego życia, zdrowia, dóbr i środowiska naturalnego)*²¹.

Profesor Adam Tomaszewski pod pojęciem obronności proponuje rozumieć: *odpowiednio zorganizowane i przygotowane zasoby oraz podejmowane działania w kraju i na arenie międzynarodowej (w tym zawieranie układów i sojuszy), w celu uzyskania określonej zdolności do monitorowania zagrożeń, głównie zewnętrznych o charakterze militarnym oraz skutecznego przeciwdziałania im*²². Profesora Mariana Cieślarczyka nie dziwi fakt, że do dzisiaj wielu ujmuje obronność

¹⁵ J. Zając, *Bezpieczeństwo – aspekty terminologiczne*, [w:] J. Pawłowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką. Materiały z konferencji naukowej*, AON, Warszawa 2011, s. 19.

¹⁶ W. Łepkowski, Z. Mondrzycki (red.), *Słownik terminów...*, op. cit., s. 93. Dla potwierdzenia tej tezy, powołują się na nazwy takich instytucji, jak: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego czy System Obrony Państwa.

¹⁷ J. Zając, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 19.

¹⁸ R. Szpyra, *Bezpieczeństwo militarne...*, op. cit., s. 8. W myśl tych założeń Autor proponuje, aby w obronności widzieć przede wszystkim: *główne przedsięwzięcia podejmowane dla odparcia potencjalnego ataku zbrojnego*, podkreślając, że kategoria ta opiera się na stosunkowo wąskich fundamentach.

¹⁹ S. Koziej, *Obronność Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989-2009*, Warszawa 2010, s. 16.

²⁰ R. Jakubczak, J. Marczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, BELLONA, Warszawa 2003, s. 63.

²¹ W. Kitler, op. cit., s. 65.

²² A. Tomaszewski, *Obronność w teorii i praktyce*, [w:] A. Polak, K. Krakowski (red.), *Obronność jako dyscyplina naukowa*, AON, Warszawa 2015, s. 40.

w wąskim ujęciu, jako *sferę kojarzoną z wojskiem, armią, siłami zbrojnymi, gdzie zasadniczą rolę odgrywa siła militarna, czyli wielkość armii i potęga środków rażenia przez nią posiadanych*²³. Podobnie wypowiada się profesor Mariusz Kubiak *wąski sposób myślenia o obronności jest swoistym odbiciem zawężonego i negatywnego postrzegania bezpieczeństwa. Świadczy o tym choćby kwestia stosunku do zagrożeń, gdzie dominuje (bądź dominowała) chęć zabezpieczenia się przed zagrożeniami (głównie militarnymi), a również skuteczna reakcja na pojawiające się zagrożenia*²⁴. Profesor Adam Tomaszewski proponuje postrzegać współczesną obronność, w ujęciu **konceptyjnym** (przyjęty model i strategia zapewnienia bezpieczeństwa państwa); **funkcjonalnym** (wszelkie działania podejmowane w kraju, jak i poza granicami państwa, dla obrony ludności, terytorium i określonych wartości) oraz w ujęciu **strukturalnym** (hierarchiczna, złożona organizacja, działająca w tym samym celu na poziomie państwa lub grupy państw)²⁵.

O obszarze zainteresowania obydwu nauk świadczyć mogą podejmowane specjalności. I tak, w naukach o obronności, na Wydziale Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej, są to: dowodzenie, sztuka wojenna, ekonomika bezpieczeństwa, logistyka, zarządzanie zasobami obronnymi, zarządzanie instytucjami publicznymi, polemologia, zarządzanie środowiskiem informacyjnym, dydaktyka obronna. W naukach o bezpieczeństwie, wśród specjalności wyróżnia: bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo międzynarodowe, ochrona i obrona narodowa, strategia, zarządzanie bezpieczeństwem, historia wojskowości, edukacja dla bezpieczeństwa, geografia bezpieczeństwa. Artykuły ujęte w monografii bez wątplenia wpisują się w zakres wielu specjalności nauk o bezpieczeństwie oraz nauk o obronności.

Jan Posobiec (*Paradygmaty działań organizacji wojskowej w kształtowaniu obronności Rzeczypospolitej Polskiej*) przybliżył zasadnicze elementy tworzące podstawy teorii i praktyki funkcjonowania organizacji wojskowej, ukierunkowanej na obronność państwa. Autor, przez pryzmat specyficznego charakteru, zakresu działań oraz zadań sił zbrojnych, wykazuje złożoność i współzależność organizacji wojskowej z obronnością, która determinowana jest w uwarunkowaniach współczesności, poprzez zróżnicowane czynniki. Podkreślił również potrzebę wszechstronnego zaangażowania w kształtowanie obronności wszystkich obywateli i instytucji oraz organów władzy w państwie. W kolejnym z artykułów (*Wpływ surowców strategicznych na rozwój bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*) **Katarzyna Wąsowska** poruszyła problemy bezpieczeństwa Polski w zakresie zaopatrywania w surowce energetyczne o znaczeniu strategicznym. Autorka skupiła się głównie na czynnikach wpływających na kryzys energetyczny państwa oraz na kwestiach związanych z zasobami, importem i eksportem

²³ M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny (UPH), Siedlce 2009, s. 178.

²⁴ M. Kubiak, *Kulturowe uwarunkowania obronności państwa*, UPH, Siedlce 2012, s. 21.

²⁵ A. Tomaszewski, *Obronność w teorii i praktyce...*, op. cit., s. 41.

ropy naftowej, wpływem kryzysów paliwowych na bezpieczeństwo energetyczne Polski, oszacowaniem skali skutków społecznych, gospodarczych i militarnych, wynikających z możliwych ograniczeń pozyskiwania surowców energetycznych, a także konieczności poszukiwania przez Polskę alternatywnych surowców energetycznych. Bilans zasobów własnych nie pokrywa, zdaniem Autorki, potrzeb krajowej gospodarki i sektora militarnego.

Zjawisku walki asymetrycznej, jako wyzwania XXI wieku, poświęcony został artykuł **Jacka Lasoty**. W artykule: *Asymetria w wojnach i konfliktach zbrojnych – wyzwanie XXI wieku?* Autor dokonał próby przedstawienia charakteru przyszłych działań asymetrycznych oraz nakreślił specyficzne trendy, jakie można zauważyć w aktualnie trwających wojnach i konfliktach zbrojnych. Wskazał także na coraz większe znaczenie asymetrii w walce zbrojnej, w działaniach realizowanych w Europie Wschodniej oraz zwrócił uwagę na fakt, iż Polska ma bardzo bogate własne doświadczenia związane z walką o różnym charakterze, w tym z walką asymetryczną (powstania narodowe, walka z podziemiem zbrojnym, etc.). O problematyce *międzynarodowych ograniczeń w prowadzeniu konfliktów zbrojnych* pisze **Paweł Żarkowski**. Omówił on przede wszystkim rozwój prawa humanitarnego, jego główne zasady, metody i środki prowadzenia wojny (według *Konwencji Haskiej*), podstawowe zasady walki oraz ograniczenia co do środków i metod prowadzenia współczesnych wojen. Autor zaznaczył również, iż obecnie głównym zadaniem społeczności międzynarodowej są przede wszystkim działania ukierunkowane na zapobieganie konfliktom zbrojnym. Żaden konflikt zbrojny nie jest jednak humanitarny, a w najlepszym wypadku może być prowadzony w sposób racjonalny, objawiający się respektowaniem norm międzynarodowego prawa humanitarnego, w ramach istniejących zasad sztuki wojennej.

W rozważaniach prezentowanych przez **Przemysława Paździorka** dostrzeżemy wyzwania i tendencje w rozwoju zdolności militarnych Unii Europejskiej. Autor przedstawił zakres reform w strukturach obronnych i wojskowych państw europejskich, ukazał główne problemy wymagające rozwiązania, potencjał wojskowy, wydatki na obronność, listę wspólnych celów oraz strategicznych interesów Unii Europejskiej (UE), a także przewidywane zadania dla sił zbrojnych państw UE (np. powstanie małych armii typu *bonsai*). Autor słusznie zwrócił uwagę na fakt, iż realizując *Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa* oraz *Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony*, Unia Europejska i jej państwa członkowskie zaczynają odgrywać coraz ważniejszą rolę w sprawach międzynarodowych, w szczególności zaś poprzez operacje budowania pokoju. W obszarze rozważań nad problematyką międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych, o *zakazanych metodach walki zbrojnej* traktuje artykuł **Olgi Niewiady**. Autorka opisała konwencje *Prawa Genewskiego*, podkreślając, że międzynarodowe prawo wojenne, w ścisłym tego słowa znaczeniu, określa reguły walki zbrojnej, reguluje sposoby wszczynania, zasady prowadzenia oraz metody zakończenia

konfliktów zbrojnych. Wprowadza ograniczenia i wskazania co do środków i metod prowadzenia walki zbrojnej, wskazując w ten sposób dopuszczalne granice działań wojennych. Określa też wymogi stawiane członkom sił zbrojnych oraz ich sytuację prawną.

Zagadnieniami z obszaru rozwoju rynku przewozu towarów niebezpiecznych transportem drogowym w Polsce, zajęli się **Radosław Korneć** i **Jarosław Serdakowski**. W artykule (*Perspektywy bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych transportem drogowym w Rzeczypospolitej Polskiej*) zostały zaprezentowane główne przyczyny zagrożeń występujące w procesie przewozowym towarów niebezpiecznych, obecny system prawny, regulujący podstawy transportu tego rodzaju środków oraz zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów. Scharakteryzowano również polskie uwarunkowania przewozu towarów niebezpiecznych oraz możliwe rozwiązania, wpływające na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego i środowisko naturalne. Kolejni Autorzy (**Agnieszka Smarzewska, Ewelina Melaniuk, Agnieszka Dymicka oraz Adam Szepełuk**) swoje rozważania (w artykule: *Realizacja specjalności zarządzanie kryzysowe w perspektywie wejścia na rynek pracy jej absolwentów*) poświęcili rzadko dotychczas podejmowanej problematyce bezpieczeństwa edukacyjnego, na przykładzie Państwowej Szkoły Wyższej im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej. Uczelnia ta oferuje studentom kierunku *bezpieczeństwo narodowe* wybór specjalności *zarządzanie kryzysowe*, która w przyjętych założeniach ma za zadanie kształtować u przyszłych absolwentów umiejętności niezbędne do pracy w instytucjach zajmujących się bezpieczeństwem narodowym, w tym w jednostkach administracji publicznej, w organizacjach odpowiadających za bezpieczeństwo obywateli i podmiotów gospodarczych oraz w zespołach reagowania kryzysowego (w tym pod kątem potrzeb lokalnego rynku pracy).

Na temat teoretycznych założeń kultury bezpieczeństwa pisze **Agnieszka Filipek** (*Znaczenie kultury bezpieczeństwa dla bezpieczeństwa narodowego na podstawie badań systemu zarządzania kryzysowego*). W oparciu o badania empiryczne prowadzone w obrębie systemu zarządzania kryzysowego, stanowiącego bardzo ważny element systemu bezpieczeństwa narodowego, Autorka ukazała znaczenie tego fenomenu dla bezpieczeństwa narodowego. Wyniki badań wskazują jednoznacznie na istnienie zależności pomiędzy poziomem i charakterem kultury bezpieczeństwa, a jakością funkcjonowania szczegółowego systemu bezpieczeństwa państwa. Problematyką zarządzania kryzysowego oraz istotnymi dla bezpieczeństwa narodowego aspektami zajęła się **Barbara Stefaniuk**. W artykule zatytułowanym *Bezpieczeństwo a zarządzanie kryzysowe*, zaprezentowała strukturę, cechy i główne cele zarządzania kryzysowego w Polsce. Przedstawiła również siły i środki ratownicze biorące udział w zarządzaniu kryzysowym oraz zwróciła uwagę na stale powiększający się wachlarz współczesnych zagrożeń, a co za tym idzie na potrzebę zapewnienia przez państwo właściwego planowania,

organizację oraz reagowanie na zaistniałe zagrożenia, poprzez dobrze zorganizowany system. Obecnie, kiedy paleta zagrożeń zdecydowanie się powiększa, państwo powinno zapewnić właściwe planowanie, organizowanie oraz reagowanie na zaistniałe zagrożenia (poprzez dobrze zorganizowany system).

Kolejna autorka – **Izabela Junciewicz** – skupiła się na *roli infrastruktury krytycznej w zarządzaniu kryzysowym*, szczególnie istotnej w zapewnieniu ciągłości pracy administracji publicznej. W artykule zaakcentowano problem sprawności infrastruktury krytycznej, zapewniającej określony poziom i ciągłość dystrybucji usług, za które odpowiedzialność ponosi również administracja publiczna. Zwróciła również uwagę na to, iż odpowiednio utrzymana i funkcjonująca infrastruktura krytyczna pozwala efektywnie wykorzystywać posiadane zasoby w nadzwyczajnych wydarzeniach zakłócających normalne funkcjonowanie państwa czy też jego gospodarki. Sprawność dużej części zasobów uznawanych za infrastrukturę krytyczną, warunkuje także postęp technologiczny i rozwój gospodarczy, a infrastruktura krytyczna pełni kluczową rolę w funkcjonowaniu struktur państwa i życiu jego obywateli. Dlatego też zapewnienie jej ochrony przed jakimikolwiek zagrożeniami jest jednym z priorytetowych zadań stojących przed administracją publiczną Rzeczypospolitej Polskiej. **Andrzej Grzywacz** w artykule *Funkcjonowanie Systemu Zarządzania Kryzysowego w świetle badań terenowych* zajął się m.in. przydatnością planów zarządzania kryzysowego w opinii pracowników ds. zarządzania kryzysowego Urzędu Miasta Siedlce. Scharakteryzował podmioty objęte badaniami funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego oraz ich struktury organizacyjne, opinie mieszkańców lokalnych miejscowości na temat stanu przygotowań na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej, jakość funkcjonowania wybranych elementów systemu w warunkach kryzysowych, a także przedstawił ocenę respondentów dotyczącą funkcjonowania systemu w zakresie przywracania normalnych warunków życia i pracy. Ponadto Autor zwrócił uwagę na odpowiednie zabezpieczenie materiałowo-techniczne oraz finansowanie Systemu Zarządzania Kryzysowego, jako ważnego czynnika decydującego o sprawnym i efektywnym jego funkcjonowaniu.

Rolę *Policji w systemie zarządzania kryzysowego*, na przykładzie miasta Biała Podlaska, omówiła **Sandra Tur**. W swoim tekście przedstawiła szczegółowo plan działania Komendanta Policji w Białej Podlaskiej na wypadek zagrożeń i sytuacji kryzysowych oraz organizację jej działań w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej w powiecie białskim, w tym rolę sztabu kryzysowego oraz współdziałanie z innymi instytucjami, na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej. Ostatnim z autorów publikujących swoje ustalenia badawcze i rozważania jest **Artur Sawicki**. W artykule *Znaczenie Ochotniczej Straży Pożarnej w systemie ochrony ludności*, zajął się analizą struktury Ochotniczych Straży Pożarnych, ich głównymi zadaniami, miejscem w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym oraz rolę, jaką odgrywa OSP w kreowaniu i utrzymaniu bezpieczeństwa społecznego.

Truizmem jest powtarzanie, że każde państwo organizuje systemy instytucji odpowiedzialnych za każdy wymiar bezpieczeństwa. Trudno nie zgodzić się ze słowami, iż *bezpieczeństwo narodowe zarówno z perspektywy państwa, jak i obywateli, często pojmowane jest jako wartość najwyższa i jednocześnie podstawowy cel wielopłaszczyznowy działalności organów państwa*²⁶. Powinno ono obejmować (między innymi) trwałość państwa, suwerenność i tożsamość narodową, biologiczne przeżycie ludności, jakość życia, prawa człowieka i obywatela. Z militarnego punktu postrzegania bezpieczeństwa i obronności należy pamiętać o tym, że *pojawiające się zagrożenia i zmiany uwarunkowań wymuszają łącznie wysiłków obronnych, dla zapewnienia wymaganego poziomu bezpieczeństwa. Sojusznicze i koalicyjne reagowanie na zagrożenia staje się normą akceptowaną przez społeczność międzynarodową*²⁷. Profesor Marian Kozub, zastanawiając się na zagadnieniach bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego w przeszłości, za główne zagrożenia uznaje proliferację broni masowego rażenia, terroryzm (cyberterroryzm), rozwój organizacji kryminalnych o charakterze międzynarodowym oraz piractwa, kwestie bezpieczeństwa energetycznego; wzrost znaczenia Rosji, Chin oraz Indii na arenie międzynarodowej, nieprzewidywalność polityki Korei Północnej, Iranu i Syrii, permanentnie powiększający się zasięg globalizacji, erupcję środowiska naturalnego i zasobów²⁸. Wszystkie te i inne czynniki wskazują, że spotkania naukowe dotyczące szeroko rozumianych zagadnień bezpieczeństwa i obronności nie powinny być zjawiskiem incydentalnym.

Andrzej Polak
Agnieszka Smarzewska
Paweł Borek

²⁶ K. Karolczak, *Bezpieczeństwo jednostki i narodu – mrzonka czy realność w XXI wieku?* [w:] K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, DIFIN, Warszawa 2011, s. 17.

²⁷ M. Huzarski, *Zmienne podstawy bezpieczeństwa i obronności państwa*, AON, Warszawa 2009, s. 116.

²⁸ M. Kozub, *Myśleć strategicznie o bezpieczeństwie przyszłości*, AON, Warszawa 2013, s. 192-193.

plk prof. dr hab. inż. Jan Posobiec
Akademia Obrony Narodowej

PARADYMATY DZIAŁAŃ ORGANIZACJI WOJSKOWEJ W KSZTAŁTOWANIU OBRONNOŚCI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Wprowadzenie

Zmiany w charakterze zagrożeń bezpieczeństwa państw, organizacji i sojuszy międzynarodowych zapoczątkowane wraz z zakończeniem zimnej wojny nabrały odmiennego kierunku wraz z atakami terrorystycznymi przeciwko USA w 2001 roku oraz ujawniającą się niestabilnością świata przełomu XX i XXI wieku. Początkowe optymistyczne podejście do dynamicznie przeobrażającej się sytuacji w Europie Środkowo-Wschodniej, a przede wszystkim w najbliższym sąsiedztwie Polski szybko ujawniły, że poziom zdolności obronnych Rzeczypospolitej Polskiej pozostaje w ścisłym związku z podejściem władzy państwowej i obywateli do priorytetów państwa po przemianach ustrojowych 1989 roku.

Kształtowanie bezpieczeństwa poprzez aktywną politykę i obronne przygotowanie państwa, niezależnie od sojuszy i sytuacji międzynarodowej stało się fundamentem polskiej polityki i racji stanu w latach 90-tych XX wieku. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w przyjmowanych oficjalnie i stanowiących podstawę długofalowych planów rozwoju sił zbrojnych założeniach strategicznych prognozujących środowisko bezpieczeństwa i obronność RP.

W podstawowych założeniach „Strategii bezpieczeństwa RP” przyjmuje się, że sytuacja międzynarodowa stała się mniej stabilna i przewidywalna. Ocenia się, że lokalne napięcia i konflikty na tle ekonomicznym, politycznym, kulturowym, religijnym, a także ideologicznym mogą stanowić źródło wielu zagrożeń, w tym przede wszystkim terroryzmu międzynarodowego i sprzyjać zorganizowanej przestępczości¹.

W strategii bezpieczeństwa podkreśla się również, że konflikty i kryzysy regionalne związane ze zjawiskiem „państw w stanie rozkładu”, nędzą, fiaskiem reform ustrojowych i ekonomicznych, migracjami i klęskami żywiołowymi mogą oddziaływać poza granice swego występowania, stwarzając różnorodne zagrożenie

¹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, www.bbn.gov.pl/dokument/strategiabezpieczenstwa.html. (dostęp: 05.09.2014 r.).

nia, nawet dla regionów odległych geograficznie, w tym także dla regionu środkowoeuropejskiego. Wzrasta też zagrożenie proliferacją broni masowego rażenia (BMR) i środków jej przenoszenia oraz możliwością jej użycia nie tylko przez państwa posiadające taką broń, ale również organizacje niepaństwowe, zwłaszcza międzynarodowe grupy terrorystyczne. Polskie oceny zagrożeń bezpieczeństwa podkreślają radykalnie zmniejszone ryzyko wojny konwencjonalnej na dużą skalę w Europie przy równoczesnej dywersyfikacji i globalizacji zagrożeń.

Należy jednak podkreślić, że ostatnie wydarzenia na Ukrainie, zajęcie Krymu przez Federację Rosyjską, ukryte, ale i jawne wspieranie separatystów na wschodzie Ukrainy wzbudziły znaczące niepokoje i poczucie zagrożenia, zwłaszcza państw nadbałtyckich, w tym szczególnie Łotwy. Te obawy przyczyniły się do nowego spojrzenia na kwestie bezpieczeństwa, obronności zarówno przez NATO, ale przede wszystkim „państwa graniczne” Sojuszu².

Pomimo dalszego postrzegania, że głównym zagrożeniem jest zorganizowany terroryzm międzynarodowy, stanowiący obecnie największe zagrożenie dla bezpieczeństwa globalnego, który zmienił swój charakter, a ugrupowania terrorystyczne przyjęły nowe, dotychczas niespotykane metody działania i formy organizacyjne³. Dążąc do osiągnięcia swoich celów, grupy takie rozwijają koncepcję ataków na wielką skalę, które skierowane są przeciwko instytucjom międzynarodowym, państwom i ludności cywilnej. Jasno określonym celem działania dla wielu istniejących ugrupowań terrorystycznych jest uzyskanie dostępu do broni masowego rażenia, która może być użyta lub stanowić instrument politycznego szantażu.

Przygotowania obronne państwa, organizacja i rozwój systemu obronnego, w tym sił zbrojnych, a także organizacja i prowadzenie działań obronnych, operacji wojskowych, dowodzenie oraz szkolenie wojsk staje się priorytetem w niezwykle burzliwych i dynamicznie zmieniających się uwarunkowaniach XXI wieku.

Specyfika organizacji wojskowej – sił zbrojnych

Siły Zbrojne RP w systemie obronnym odgrywają wiodącą rolę, jednocześnie ponoszą wynikający z najważniejszego aktu prawnego – Konstytucji RP obowiązki oraz odpowiedzialność za integralność terytorialną, niezależność i bezpieczeństwo własnego kraju⁴. Siły zbrojne są organizacją publiczną, potocznie nazywane armią, wojskiem, którą tworzy i utrzymuje państwo do realizacji sze-

² Szczyt NATO w walskim Newport odbył się 4-5 września 2014 r. na szczepie szefów państw lub rządów. Podjęto na nim decyzję o przyjęciu „Planu na Rzecz Gotowości” (*Readiness Action Plan*), który ma m.in. zwiększyć i usprawnić możliwości Sojuszu w przypadku zagrożenia terytorium któregoś z państw członkowskich.

³ Np. powstanie Islamskiego Państwa w Iraku i Lewancie (Państwo Islamskie), a w szczególności plany i zamiary przywódców, propagujących świętą wojnę.

⁴ Por. Konstytucja RP, 1997, **Art. 26. Konstytucji RP** precyzuje, że: ... *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.*

regu zróżnicowanych zadań, wynikających z obowiązków i powinności władzy państwowej wobec swoich obywateli. Specyfika, charakter, misja i zadania, jakie mają do spełnienia siły zbrojne przyczyniają się do szczególnego traktowania takiej organizacji.

Stosownie do tego Siły Zbrojne RP zachowują gotowość do prowadzenia operacji i realizacji zadań w każdym z możliwych stanów funkcjonowania państwa: **pokoju, kryzysu, czy też wojny**. Należy również zaakcentować, że niezależnie od stanu funkcjonowania państwa Siły Zbrojne RP w całości lub ich określona część mogą pozostawać w różnym stanie gotowości: **stałej, podwyższonej, lub pełnej**. Dodatkowym czynnikiem determinującym treść i charakter dowodzenia jest również gotowość do ich realizacji w dwóch obszarach: wewnętrznym – **na terytorium kraju** i zewnętrznym – **poza jego terytorium**, ale w ściśle określonych sytuacjach. Stanowią prewencyjne zabezpieczenie państwa, które utrzymuje je w trosce o zapewnieniu konstytucyjnych powinności wobec swoich obywateli i istnienia państwa jako organizacji społecznej, narodowej. Siły Zbrojne uczestniczą także w budowaniu i utrzymaniu bezpieczeństwa sojuszniczego oraz globalnego.

Dynamiczne zmiany wynikające z rozwoju cywilizacyjnego współczesnego świata, przyczyniają się do potrzeby nieustannego doskonalenia każdej organizacji, która powinna sprostać wyzwaniom i zagrożeniom przyszłości. Szczególnie wyraźnie dostrzegalne są te potrzeby w organizacjach, które istnieją i muszą funkcjonować w długiej perspektywie czasowej, a także ze względu na ich specyficzną strukturę, organizację, charakter zadań i wielkość. Organizacje wojskowe są bowiem organizacjami publicznymi, zhierarchizowanymi. Dodatkowo charakteryzują się szeregiem cech odróżniających je od innych.

W strukturach zhierarchizowanych, wieloszczeblowych, uzbrojonych zespołów ludzkich jaką jest organizacja wojskowa obowiązują ściśle ustalone prawa, zasady i normy, które nadają jej specyficzny charakter i cechy wyróżniające armię od innych organizacji. Ta specyfika wynika z wielu przesłanek, do których zaliczyć należy przede wszystkim: cel, zadania i sposoby ich realizacji oraz co jest najbardziej istotne to fakt, że działania sił zbrojnych skierowane są wobec drugiej strony określanej jako „przeciwnik”. Aczkolwiek należy podkreślić, że współcześnie siły zbrojne demokratycznych państw wykonują również szereg zadań nie związanych z ich pierwotnym, bojowym przeznaczeniem, ale noszące znamiona wsparcia i utrzymania bezpieczeństwa np.: humanitarne, pokojowe lub zażegnania sytuacji kryzysowej.

Głównym celem istnienia i funkcjonowania sił zbrojnych jest osiągnięcie i utrzymanie zdolności do działań w sytuacjach kryzysowych, co w czasie pokoju oznacza permanentne szkolenie, ale w czasie wojny przede wszystkim walkę zbrojną, która w prakseologii interpretowana jest jako kooperacja negatywna⁵, jak przedstawiał to T. Kotarbiński. W walce obie strony dążą do osiągnięcia swoich,

⁵ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1965, s. 238-239.

przeciwnych celów ...wzajemnie sobie przeszkadzając i dokładając wszelkich starań, by drugiemu akcja szła jak po grudzie⁶.

W walce zbrojnej występuje konflikt interesów, strony działające w takiej kooperacji są wobec siebie antagonistami, ich cele są wzajemnie sprzeczne, a spór rozstrzygany jest z wykorzystaniem narzędzi i środków walki z wszelkimi możliwymi do zdefiniowania negatywnymi skutkami dla obydwu stron. Obie strony zmuszają się wzajemnie do pokonywania trudności, usprawniając sposoby swojego działania. Często te negatywne konsekwencje stają się bezpośrednio lub pośrednio udziałem innych (sąsiadów, sojuszników, niezaangażowanych stron, ludności cywilnej itp.). Walka zbrojna oznacza wzajemne, destrukcyjne oddziaływanie na siły, środki i infrastrukturę strony przeciwnej, z zagrożeniem utraty życia ludzkiego łącznie. Obydwie strony w swoich kalkulacjach uwzględniają i akceptują takie zagrożenie oraz ryzyko wobec własnych sił i zasobów materialnych. Zatem spełniając wymogi dyrektyw sprawnego działania, w sposób zasadniczy determinuje to wyjątkowy charakter, specyfikę i funkcjonowanie sił zbrojnych.

Siły Zbrojne RP na przestrzeni ostatnich kilku dekad znacząco zmieniły się: zmniejszyły swoją liczebność⁷, modernizują i reorganizują się, ale jednocześnie wykonują i muszą być przygotowane do realizacji różnych zadań o charakterze militarnym i niemilitarnym. Bowiem spektrum zadań militarnych, rozszerzone zostało o nowe zadania wynikające z postępującego przeorientowania się Sojuszu Północnoatlantyckiego i redefiniowania strategii do wyzwań, potrzeb i realiów świata XXI wieku, w którym utrzymanie stabilności i bezpieczeństwa w globalnym wymiarze, które staje się priorytetowym problemem i zadaniem. Należy jednak zaznaczyć, że w uwarunkowaniach XXI wieku coraz częściej organizacja wojskowa działa na rzecz zapobiegania konfliktom i ich eskalacji, przy czym nie należy zapominać, że z wykorzystaniem narzędzi walki zbrojnej (broni). Siły Zbrojne pozostając w stałej gotowości do ich użycia – zgodnie ze stosownymi sojuszami, porozumieniami lub umowami, a także z zasadniczymi formalno-prawnymi podstawami i założeniami narodowymi oraz międzynarodowymi – przeciwdziałają niekorzystnym zdarzeniom w wymiarze narodowym, a coraz częściej ponadnarodowym. Dlatego też sprawność działania sił zbrojnych w zasadniczej mierze jest pochodną ich zdolności do podejmowania działań w tych uwarunkowaniach.

Zadania Sił Zbrojnych

Założenia Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej⁸, z 13 listopada 2007 roku, jednoznacznie wyznaczają znaczącą rolę Siłom Zbrojnym RP, w reakcji na zagrożenie utraty suwerenności i niepodległości państwa.

⁶ Idem, *Z zagadnień ogólnej teorii walki*, Warszawa 1938, s. 13.

⁷ W przeszłości Siły Zbrojne RP liczyły etatowo: w 1989 r. – ok. 350 tys.; w 1993 r. – 250 tys.; w 1999 r. – 226 tys.; w 2003 – 160 tys.; w 2006 r. – 150 tys.; natomiast od 2011 r. – 100 tys. (oraz 20 tys. NSR).

⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*, op. cit.

Analiza warunków wynikających z członkostwa naszego państwa w strukturach NATO, Unii Europejskiej oraz narodowe uwarunkowania obronności Polski wskazują, że Siły Zbrojne RP, w tym związki taktyczne, oddziały i pododdziały uczestniczyć mogą w realizacji zadań polegających na:

- obronie integralności i suwerenności państwa;
- stwarzaniu warunków do działania wojsk sojuszniczych na obszarze naszego kraju;
- udziale wydzielonych sił (kontyngentów) w ramach wojsk sojuszniczych;
- działaniach na rzecz utrzymania pokoju, wymuszania pokoju i stabilizacji.

Biorąc pod uwagę obszar realizacji powyższych zadań, należy stwierdzić, że mogą się one odbywać zarówno na obszarze naszego kraju, jak i poza jego granicami.

Innym kryterium może być zaangażowanie partnerów sojuszniczych z NATO czy też koalicyjnych np. z Unii Europejskiej, która tworzy własne siły (Grupy Bojowe UE). Przejawiać się ono może w ramach działań:

- samodzielnych – narodowych,
- wielonarodowych jako wiodący kraj,
- wielonarodowych jako uczestnik wydzielający kontyngent narodowy⁹.

Funkcjonowanie i obecność Polski w NATO i Unii Europejskiej oznacza, że oprócz swego parasola ochronnego i wsparcia członków Sojuszu w wypadku powstania zagrożenia musimy również być gotowi, a przede wszystkim zdolni, do udziału w działaniach wojennych poza swoim terytorium, w obronie napadniętego sojusznika. Teza ta znajduje swoje odzwierciedlenie w licznych dokumentach normatywnych obowiązujących na szczeblu NATO. Ma również swój wyraz praktyczny w ćwiczeniach prowadzonych w krajach członkowskich Sojuszu.

Czynniki determinujące organizację wojskową

Historia cywilizacji ludzkiej nierozzerwalnie związana jest z tarciami i konfliktami pomiędzy ludźmi, a w konsekwencji walką, która przybierała często postać walki zbrojnej, wojny. Ukształtowane w wyniku rozwoju sztuki wojowania podstawowe założenia teorii i praktyki dowodzenia są naturalną konsekwencją ewolucyjnego jej rozwoju i bazują na szeregu ponadczasowych rozwiązań, które pozwalają interpretować i wyjaśnić złożoność, uwarunkowania i szczególny charakter sił zbrojnych.

Mając zatem na uwadze przedstawione powyżej uwarunkowania, w dalszej części zaprezentowane zostaną w syntetycznym ujęciu najważniejsze atrybuty, które są ściśle związane ze zbiorem pojęć i teorii tworzących podstawy rozumie-

⁹ W. Kaczmarek, *Działania operacyjne wojsk lądowych*, AON, Warszawa 2004, s. 48; J. Zieliński (red.), *Teoretyczne podstawy operacji połączonych*, Warszawa 1999, s. 125.

nia prawidłowości związków, zależności i akceptowanych rozwiązań w istnieniu i funkcjonowaniu Sił Zbrojnych RP.

Pierwsza grupa czynników warunkująca działania sił zbrojnych wynika z **historii i tradycji**. Historia wojskowości, jak również polemologia (nauka o wojnie) dostarczają wielu argumentów, które w sposób jednoznaczny wskazują, iż przez niepowodzenia wojenne powinno uczyć się przewencji, w tym przede wszystkim przygotowania obronnego do możliwych zagrożeń i wyzwań przyszłości. Działania wojenne są pouczając dlatego należy je analizować i wyciągać wnioski na przyszłość. Istotne są też badania zmierzające do ustalenia zarysowujących się kierunków przeobrażeń w sztuce wojennej. Podczas ewentualnego konfliktu zbrojnego nie ma bowiem czasu ani możliwości, aby przeprowadzać analizy. Ponadto brak wniosków z przeszłości i wyraźnie określonych kierunków ewolucji pewnych zjawisk może doprowadzić do zaskoczenia ze skutkami trudnymi do wyobrażenia. Wybitny polski dowódca gen. Stefan Mossor zauważył, że każda wojna jest cmentarzyskiem poprzedniej. Ta znana zasada traktująca o tym, że każda wojna jest jedyna w swoim rodzaju i charakteryzuje się określonymi właściwościami. Studiowanie minionych wojen służy więc duchowemu i umysłowemu przygotowaniu, zwłaszcza oficerów, do rozwiązywania problemów, jakie mogą pojawić się podczas ewentualnego konfliktu zbrojnego. Na podstawie powyższych wniosków można zatem zbudować tezę, że przebudowa systemu kompetencji oficerów dokonywana jest na podstawie szeregu doświadczeń historycznych wynikających ze zmian w koncepcjach użycia sił zbrojnych. Dlatego doświadczenia historyczne, czyli przeszłość, można postrzegać jako źródło refleksji nad tym, co może być w przyszłości.

Teoretycy wojskowi¹⁰ twierdzą, że historia jest skarbnicą wielu doświadczeń. *Nie dostarcza ona jednak gotowych rozwiązań czy recept. Z historii można się uczyć, czerpać wnioski, ale nigdy nie uzyskamy odpowiedzi, jak rozstrzygnąć daną kwestię, jak zorganizować i prowadzić obronę czy natarcie*¹¹.

Przeprowadzone badania istoty i charakteru armii wskazują, że od początków powstania zorganizowanych struktur wojskowych ulegała ona nieustannym przeobrażeniom będącym konsekwencją różnych okresów rozwoju cywilizacji i sił zbrojnych, od tzw. demokracji wojskowej po współczesne formy zhierarchizowanych struktur organizacyjnych oraz rozwoju środków dowodzenia i techniki bojowej. Dążenie do uzyskania zwycięstwa nad przeciwnikiem w walce zbrojnej zawsze wymagało, oprócz posiadania odpowiednich sił, sprawnego dowodzenia nimi. Zależność ta została szybko dostrzeżona, stając się jednym z podstawowych czynników implikujących rozwój teorii i praktyki dowodzenia w siłach zbrojnych. Dokonywanie zmian w siłach zbrojnych stwarza korzystniejsze warunki do realizacji zadań i pozwala efektywniej osiągać cele stawiane przed organizacjami woj-

¹⁰ Zob. szerzej: L. Ciborowski, *Walka informacyjna*, Toruń 1999.

¹¹ Z. Ścibiorek, *Wojna czy pokój*, Ossolineum, Wrocław 1999, s. 99.

skowymi. Charakter zmian może być celowy lub przypadkowy, może usprawniać dowodzenie albo przeciwnie – komplikować jego procedury i mechanizmy, prowadząc do niekorzystnych zjawisk. Ponadto zmiany mogą następować samoistnie, być wymuszone, ciągłe lub skokowe¹².

Pewne rozwiązania w siłach zbrojnych zostały ukształtowane w praktyce przez tysiące lat istnienia organizacji wojskowej na bazie praktyki oraz w wyniku rozwoju teorii. Są to liczne zasady, wskazówki, wytyczne, prawa rządzące procesami i zjawiskami, będące regułą, normą postępowania w dowodzeniu i stanowiące podstawę, na której opierają się siły zbrojne. Powszechnie uznaje się je za obowiązujące i nazywane one są **zasadami dowodzenia**.

W obecnie obowiązujących rozwiązaniach w SZ RP przyjmuje się następujące zasady dowodzenia¹³:

- jedność;
- jednoosobowość;
- ciągłość;
- decentralizację;
- wzajemne zaufanie i zrozumienie;

Jedność – jako zasada dowodzenia polega na przygotowaniu i prowadzeniu działań w myśl zamiaru jednego (wyznaczonego) dowódcy i osiągnięciu celu przez wszystkie podmioty biorące udział w walce, operacji poprzez spójne, zharmonizowane wykonywanie zadań cząstkowych. Złożone działania bojowe różnych rodzajów sił zbrojnych (rodzajów wojsk), które planuje się realizować w jednym rejonie (obszarze), połączone są jednym, wspólnym celem, bowiem gdy będą przebiegały w myśl jednej koncepcji (jednego zamiaru) będą wówczas bardziej skuteczne i efektywne. Jedność dowodzenia obowiązuje na każdym poziomie i szczeblu dowodzenia, jest fundamentalną zasadą do ekonomicznego użycia sił i środków. Osiąga się ją poprzez przekazanie uprawnień do kierowania i koordynowania działań wszystkich wojsk jednemu dowódcy. Na wszystkich szczeblach jedność dowodzenia zapewnia niezbędną spójność planowania i wykonania zadania¹⁴.

W praktyce zasada jedności dowodzenia sprowadza się również do tego, że określony obszar działań może znajdować się tylko w gestii jednego dowódcy¹⁵. Wymaga ona podporządkowania wszystkich sił biorących udział w operacji jednemu dowódcy, który musi mieć uprawnienia wystarczające do ich użycia dla osiągnięcia celu operacji. Co z kolei oznacza, że dowódca posiada uprawnienia do stawiania zadań, ponosi pełną odpowiedzialność, koordynuje i synchronizuje wszelkie działania w obszarze odpowiedzialności¹⁶.

¹² J. Wolejszo, *Modyfikacja struktur organizacyjnych dowództw szczebla taktycznego*, AON, Warszawa 2004, s. 138.

¹³ Szerzej: J. Kręciński, J. Wolejszo, *Podstawy dowodzenia*, AON, Warszawa 2007; *Doktryna dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, DD/6.1 (tymczasowa) – Warszawa 2009.

¹⁴ M. Strzoda, *Zasady i wymagania dowodzenia*, AON, Warszawa 2004, s. 125.

¹⁵ *Regulamin działań wojsk lądowych*, Warszawa 1999, s. 48.

¹⁶ *Ibidem*, s. 49.

Jedność dowodzenia opiera się na takim samym pojmowaniu obowiązków, praw, zasad dowodzenia, wychowania wojskowego, wyszkolenia, jedności poglądów i opinii oraz jednolitej interpretacji pojęć. Stosowanie tej zasady zapewnia zgodność myślenia i działania wszystkich dowódców i oficerów sztabu w realizacji zamiaru (planu działania) przełożonego.

Jednoosobowość – zasada ta jest silnie związana z zasadą jedności dowodzenia. Określa ona, iż uprawnienia do dowodzenia posiada jeden dowódca. Dowodzi on całym potencjałem przydzielonych mu sił i posiadanych zasobów. Dowódca jednoosobowo podejmuje decyzje, pomimo, iż może wspierać go grupa dowódcy i sztab oraz jednoosobowo ponosi odpowiedzialność za podjęte decyzje, osiągnięte rezultaty przez podległe siły (wojska).

Zasada jednoosobowości dowodzenia wiąże się ze sposobem podejmowania decyzji, a zarazem ponoszenia odpowiedzialności przez dowódców za podjęte decyzje. *Stanowi ona zaprzeczenie zasady kolegialności i mieści się w obszarze zakresu kompetencji osób funkcyjnych organów dowodzenia*¹⁷.

Ciągłość – w warunkach dużej dynamiki działań, zmienności sytuacji oraz niepewności i ryzyka towarzyszącym niezmiennie działaniom wojsk w warunkach *kooperacji negatywnej* dowodzenie musi być sprawowane nieustannie przez cały czas trwania operacji, przygotowania i prowadzenia działań. Aby to osiągnąć, dowódca wyznacza/wskazuje zastępców oraz zapasowe stanowiska dowodzenia. W skrajnych, szczególnych przypadkach, gdy dowódca nie jest w stanie dowodzić najstarszy stopniem powinien przejąć dowodzenie.

Ciągłość dowodzenia wyraża się w stałym i nieprzerwanym wpływie dowódcy i organów dowodzenia na procesy planistyczne i wykonawcze, przywracanie zorganizowanego działania wojsk oraz dostosowanie dowodzenia do potrzeb wynikających z zaistniałej sytuacji. Ciągłość dowodzenia to również przestrzeganie idei „kto planuje, ten realizuje” i dowodzi¹⁸.

Ciągłość dowodzenia można osiągnąć poprzez: stałą znajomość sytuacji, stanowcze i konsekwentne wcielanie w życie podjętych decyzji, opracowanych planów działania oraz elastyczną reakcję na zmieniającą się sytuację.

Decentralizację – specyfiką organizacji wojskowej jest hierarchiczna struktura dowodzenia. W teorii organizacji i zarządzania określana jest jako struktura liniowo-sztabowa, co niesie ze sobą centralizację władzy skupionej w osobie dowódcy. Dlatego zasadą jest przekazywanie podwładnym uprawnień i odpowiedzialności za realizację zadań wspierających zamiar wyższego przełożonego. Poprzez przekazanie uprawnień dowódcy zapewniają podwładnym swobodę działania, umożliwiając im wykazanie inicjatywy w trakcie prowadzenia działań bojowych i wykorzystania nadarzających się okazji na polu walki.

¹⁷ S. Sadowski, *Dowodzenie wojskami lądowymi SZ RP w skali strategicznej i operacyjnej*, AON, Warszawa 1997, s. 26.

¹⁸ J. Michniak, *Dowodzenie i sztaby*, AON, Warszawa 2005, s. 21.

Zgodnie z zasadą decentralizacji upoważnia się podwładnych do podejmowania decyzji w trakcie realizowanych zadań stosownie do zaistniałych warunków i sytuacji lokalnej. Dokonuje się to w ramach realizowanego planu, a działania podwładnych powinny pozostać w zgodzie z myślą przewodnią i celami organizacji. Jakikolwiek wyjścia poza te ramy i jego przekroczenia należy uzgadniać z przełożonym.

Zasada decentralizacji pozwala pobudzać kreatywność dowódców niższych szczebli i sprzyja terminowemu podejmowaniu decyzji. Dowódcy przekazujący swoje uprawnienia podwładnym, muszą jasno określić zamiar, możliwości, ograniczenia swobodnego działania, wyznaczyć cele do osiągnięcia i zapewnić siły oraz środki materiałowe niezbędne do wykonania zadań. Niezmiennym jednak pozostaje odpowiedzialność dowódcy za wykonanie zadania, jest ona bowiem niepodzielna.

Wzajemne zrozumienie i zaufanie – zasada ta wskazuje na znaczenie współpracy dowódców, sztabów, przełożonych i podwładnych, powinna obowiązywać na każdym poziomie i szczeblu dowodzenia. Szacunek, bazujący na wzajemnym zrozumieniu mocnych i słabych punktów poszczególnych komponentów jest podstawą sukcesu. Niezbędna znajomość procedur stosowanych przez inne rodzaje sił zbrojnych oraz zaufanie do siebie można osiągnąć poprzez wspólne szkolenia i ćwiczenia. Jest jednym z zasadniczych elementów przywództwa. Umożliwia ono delegowanie uprawnień decyzyjnych podwładnym oraz jest jednym z wyznaczników decentralizacji. Dzięki przestrzeganiu tej zasady wzrasta sprawność dowodzenia oraz swoboda podejmowania decyzji przez darzących się zaufaniem, rozumiejących się i wartych tego zaufania dowódców oraz organów dowodzenia. Jest ona również wyrazem wartości i wysokich kompetencji profesjonalnych dowódców i oficerów sztabu.

Od Sił Zbrojnych prowadzących działania w ramach systemu obronnego RP oczekuje się:

- elastyczności;
- efektywności;
- skrytości;
- trwałości;
- sprawności.

Elastyczność – to cecha polegająca na zdolności, umiejętności przystosowania do nowych warunków struktur dowodzenia, planów działania, procedur operacyjnych oraz innych elementów. To także umiejętne stosowanie różnorodnych metod i technik dowodzenia, w czasie planowania, organizowania i prowadzenia działań, a jednocześnie taką realizację tych funkcji, aby w każdym momencie można było dostosować je do zmiennych warunków działań wojsk w zróżnicowanym otoczeniu¹⁹.

¹⁹ Doktryna dowodzenia ..., s. 9.

Efektywność – to możliwość osiągania lepszych rezultatów działania poprzez realizację funkcji dowodzenia przy jednakowych zasobach sił i środków. W odniesieniu do różnych elementów dowodzenia zależeć może w znacznym stopniu od czynników niematerialnych (jakościowych) np. wyszkolenia, zgrania dowódcztw, umiejętności dowodzenia i morale²⁰.

Skrytość – to wymaganie nakazujące zachowanie szczególnej dbałości o zachowanie w tajemnicy przed przeciwnikiem treści i formy przedsięwzięć z zakresu dowodzenia, a przede wszystkim własnych zamiarów. Skrytość dowodzenia osiąga się między innymi poprzez ograniczenie dostępu do szczególnie ważnych informacji, nieujawnianiu szerokiemu gronu osób danych, informacji, wiedzy, przestrzeganie przepisów o ochronie tajemnicy oraz przestrzeganiu zasad maskowania²¹.

Trwałość – to zdolność do dowodzenia, funkcjonowania przy oddziaływaniu czynników rażenia przeciwnika, zarówno fizycznego, jak i w przestrzeni wirtualnej, elektromagnetycznej, cyberprzestrzeni oraz negatywnego wpływu środowiska, klimatu i niwelowanie skutków tych oddziaływań. Oznacza również odtwarzanie naruszonych, obezwładnionych, czy też uszkodzonych elementów. Określa realizację przedsięwzięć zmierzających do zachowania odporności systemu dowodzenia na oddziaływanie materialnych i niematerialnych czynników rażenia zewnętrznych i wewnętrznych. Obliguje jednocześnie do utrzymania w stałej gotowości systemów dowodzenia i kierowania środkami walki niezależnie od sytuacji w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Sprawność – określa możliwości szybkiego podejmowania decyzji i doprowadzania jej do wykonawców. Warunkiem sprawności dowodzenia jest przede wszystkim dobrze zorganizowana łączność umożliwiająca płynny obieg informacji²². Sprawność dowodzenia warunkowana jest realizacją poszczególnych przedsięwzięć zgodnie z przyjętymi, nakazanymi założeniami, obowiązującymi procedurami oraz metodologią.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że zauważalne jest wzajemnie uzupełnianie się zasad i wymogów dowodzenia, które wobec złożoności zjawiska walki, wojny wskazuje na potrzebę konsekwentnego przestrzegania zasad i sprostania znacznym wymaganiom w odniesieniu do sił zbrojnych. Pochodną tego jest często sukces wynikający z właściwego wykorzystania posiadanych sił i środków w otoczeniu zmiennym, turbulentnym w konfrontacji z przeciwnikiem lub porażka.

Kolejną grupą uwarunkowań są zobowiązania i wymogi sojusznicze przyjęte przez Rzeczypospolitą Polską w momencie wstąpienia do sojuszu północnoatlan-

²⁰ J. Kręcikij, J. Wolejszo, *Podstawy dowodzenia* ..., s. 56.

²¹ M. Strzoda, *Zasady i wymagania* ..., s. 125.

²² M. Strzoda, N. Prusiński, *System dowodzenia, terminologia, część I*, AON Warszawa 2001, s. 48.

tyckiego. Przeprowadzone badania wskazują, że ta grupa determinantów warunkujących siły zbrojne – *wymagania NATO* – zobowiązują Siły Zbrojne RP do:

- zachowania gotowości do wykonania pełnego spektrum zadań i misji wynikających z wspólnoty celów sojuszu;
- przekształcenia sił zbrojnych RP, zapewniającego osiągnięcie spójności organów dowodzenia oraz możliwości współdziałania ze strukturami (systemami) dowodzenia NATO;
- wykonywania zadań w zakresie integracji, standaryzacji zasad i procedur sojuszniczych;
- przestrzegania zasad sprawnego przekazywania dowodzenia dowództwom sojuszniczym (ang. *Transfer of Authority*);
- uwzględniania nowych kierunków i obszarów zmian w fundamentalnych podstawach sojuszu, wynikających z transformacji NATO.

Trzecia grupa determinantów warunkujących działania Sił Zbrojnych – *teoria i praktyka sztuki wojennej* – dotyczy w zasadzie szerokiego zakresu sposobów i zasad prowadzenia działań przez wojska, w tym również przez przeciwnika. Ta grupa determinantów pośrednio wpływa na siły zbrojne, ukierunkowując je w sposób szczególny, adekwatny do charakteru działań oraz wynikających z nich potrzeb i wymogów.

Współczesne doświadczenia wskazują, że pole walki XXI wieku stawia nowe wymagania, których spełnienie staje się fundamentalnym warunkiem wykonania zadań przez biorące w operacji współdziałające, zsynchronizowane i skoordynowane działania różnych rodzajów sił zbrojnych, czy też wojsk. Przewiduje się, że operacje mogą charakteryzować się wieloma cechami²³, których źródeł należy upatrywać w czynnikach określanych przez:

- walkę o przewagę i dominację informacyjną;
- sieciowe powiązania pola walki;
- przejrzystość;
- robotyzację i użycie bezzałogowych środków walki;
- nowe zagrożenia i powiązania w cyberprzestrzeni;
- wysokie tempo działań, dużą precyzję i zasięg systemów uzbrojenia;
- jednoczesne działania na całej szerokości i głębokości obszarów operacji;
- duże rozrzedzenie obszarów operacji i rejonów działań;
- wzrost rejonów, obszarów odpowiedzialności;
- zwiększone wykorzystanie przestrzeni powietrznej przez wojska lądowe;
- dążenie do rozstrzygających rozwiązań w krótkim czasie;
- znaczący udział elektroniki na wszystkich możliwych płaszczyznach;
- asymetryczność działań i zagrożeń;
- trudny do zidentyfikowania przeciwnik;

²³ W. Lidwa (red.), *Uzbrojenie i wyposażenie wojsk lądowych w kontekście ich współczesnych zadań*, pk. UZBROJENIE, AON, Warszawa 2005, s. 21.

- możliwość prowadzenia walki z przeciwnikiem relatywnie słabszym lub silniejszym.

W ocenie wielu teoretyków i praktyków wojskowości pole walki staje się coraz bardziej ucyfrowione. Jest to poważny przełom w prowadzeniu działań i operacji w uwarunkowaniach wieku informacji. Nowe cyfrowe technologie zwiększą możliwości systemu dowodzenia, dowódcy i sztabu oraz podległych jednostek w zakresie prowadzenia działań w operacjach przy posiadaniu mniejszych środków, a kompletne wykorzystanie tych technologii rewolucjonizuje procedury dowodzenia i sztabowe. Należy oczekiwać, że w wyniku zastosowania nowoczesnych technologii informatycznych nastąpi odejście od transmitowania przez radio i synchronizowania na diagramach i mapach sytuacji oraz położenia wojsk. Inteligentne systemy dowodzenia i kierowania (C²) spowodują jednakowe postrzeganie pola walki na wszystkich szczeblach i poziomach dowodzenia, co ułatwi szybkie zmasowanie środków walki, broni precyzyjnej i jednostek manewrowych w celu szybkiego osiągnięcia zakładanych celów.

Takie postrzeganie przyszłych operacji powoduje konieczność przewartościowania ich dotychczasowych klasycznych celów militarnych. *Przyszła wojna będzie prowadzona w kontekście wielu zmian, jakie zajądą w polityce, kulturze, w życiu społeczeństw, jak też w technologii*²⁴.

Struktura organizacyjno-funkcjonalna sił zbrojnych wskazuje na wszechstronność, rozumianą jako zdolność do podejmowania różnorodnych zadań. W ich składzie znajdują się różne rodzaje wojsk o właściwym dla siebie, specyficznym uzbrojeniu i wyposażeniu, zdolne do wykonywania wynikających z ich specyfiki zadań. Całość spaja szczegółowo zorganizowany system dowodzenia, w którym zachodzą procesy związane z realizacją zadań i osiąganiem celów stawianych przed wojskami lądowymi. Wszechstronność, to także możliwość prowadzenia działań w każdych warunkach środowiska, pieszo, na środkach walki, w głębi ugrupowania bojowego przeciwnika, w lesie, w górach, w zimie, itp. Cechę tę dostrzec można również w możliwościach prowadzenia różnego rodzaju działań identyfikowanych jako asymetryczne.

W praktyce operacji i działań taktycznych prowadzonych w różnych uwarunkowaniach w obszarze operacji uczestniczą wojska, jako podstawowy składnik sił, jednak we współczesnych konfliktach coraz częściej wymagane jest zaangażowanie się **cywilnych instytucji rządowych i pozarządowych**. Ich udział powoduje wsparcie działań militarnych, a jednocześnie stanowi płaszczyznę współpracy z miejscową ludnością i różnymi organizacjami społecznymi²⁵. Udział instytucji cywilnych obniża poziom napięć pomiędzy miejscową społecznością a siłami zbrojnymi realizującymi zadania. Ponadto w rozwiązanie sytuacji kryzysowej

²⁴ *Historia wojen*, Bellona, Warszawa 2004, s. 252.

²⁵ Por. M. Cieślarczyk, M. Chojnacki, A. Radomyski, *Współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) w Siłach Zbrojnych RP*, AON, Warszawa 2003, s. 14-25.

samoczynnie będą włączały się organizacje pozarządowe, by doprowadzić do szybkiego zakończenia konfliktu. Udział instytucji rządowych i pozarządowych w operacji należy traktować na zasadzie współdziałania z dowódcą operacyjnym w zakresie osiągania celu operacji na wszystkich poziomach działania. Powoduje to obustronną korzyść. Poprzez współdziałanie dowódca operacyjny może wpływać na sferę społeczną konfliktu i poprzez wspieranie programów rządowych pozyskiwać przyjazny klimat do realizacji zadań operacyjnych. Natomiast organizacje cywilne mogą oczekiwać wsparcia i ochrony w realizacji programów humanitarnych, społecznych i gospodarczych w rejonie konfliktu.

Ukształtowane w wyniku rozwoju sztuki wojowania podstawowe założenia teorii i praktyki działań bazują na szeregu ponadczasowych rozwiązaniach, które pozwalają interpretować i wyjaśnić złożoność, uwarunkowania i charakter sił zbrojnych.

Dowodzenie jako specyficzna forma kierowania w siłach zbrojnych

W zależności od uwarunkowań dowodzenie można rozpatrywać w różnych kontekstach i powiązaniach, niemniej jednak w opinii wielu teoretyków²⁶ dowodzenie to proces informacyjno-decyzyjny, w którym decydowanie jest najważniejszym elementem. Specyfikę dowodzenia ukazują następujące cechy:

- odpowiedzialność dowódców za wynik działań i życie podległych żołnierzy;
- prowadzenie analiz i ocen zwykle w warunkach ograniczonego czasu, dynamicznie zmieniających się, często niepełnych danych i informacji o sytuacji, w warunkach niepewności, ryzyka;
- występowanie wielu czynników losowych;
- wysoka aktywność strony przeciwnej, zmierzającej do osiągnięcia antagonistycznych celów, przeszkadzanie w osiągnięciu naszych celów;
- odmienność każdej sytuacji i pojawiających się problemów do rozwiązania, niemożliwość stosowania schematów, wręcz dążenie do nieszabloności w sposobach działań;
- brak możliwości korekty błędnych decyzji, nieodwracalne konsekwencje błędów.
- jednoosobowa odpowiedzialność, silniejsza uległość wykonawców i ich uniformizacja.

Szczególne warunki determinujące istotę i charakter dowodzenia, sprawiają, iż uznać można, że jest to jednocześnie:

- **władza** nadana decyzją upoważnionych do tego organów z uprawnieniem do postawienia zadania zagrażającego życiu wykonawcy, ale również do destrukcyjnego oddziaływania na przeciwnika;

²⁶ Z. Ścięborek, *Działania taktyczne wojsk lądowych*, AON, Warszawa 1995, s. 192.

- **prawo** do stawiania zadań, których wykonanie zagrożone może być utratą życia wykonawcy i innych ludzi;
- **obowiązek** nałożony na dowódcę, który bezwzględnie musi wykonać postawione zadanie, nawet kosztem życia podległych mu żołnierzy i własnym. Obowiązek nakazujący wręcz ryzykować lub poświęcić życie mniejszości dla ocalenia większości;
- **odpowiedzialność** za korzystanie z władzy i prawa oraz wykonywania obowiązku dowódcy. Ponoszenie konsekwencji za decyzje, stawiane zadania i ich wykonanie. W tym również odpowiedzialność moralna.

Szczególny charakter dowodzenia ujawnia się również w tym, iż w działaniach bojowych – w walce dowódca w ramach planowania uwzględniać musi i dokonuje prognozy strat jakie zostaną poniesione w wyniku realizacji zadania i osiągnięcia celów stawianych przed dowodzoną przez niego jednostką, zwłaszcza w ludziach. Dlatego też przyjęty sposób realizacji zadania musi **reprezentować możliwy do zaakceptowania poziom strat własnych, szczególnie w ludziach**. Co nie występuje w żadnej innej organizacji.

W dowodzeniu ważne jest, iż każdy żołnierz posiada tylko jednego przełożonego/dowódcę, który uprawniony jest do stawiania zadań w formie rozkazów. Podwładny jest zobowiązany do ścisłego wykonywania zadań przełożonego. W sytuacji, gdy przełożony z kolejnego, wyższego szczebla stawia zadanie, musi o tym natychmiast powiadomić bezpośredniego przełożonego wykonawcy, ponieważ jest on pierwszym elementem drogi służbowej²⁷.

Zakończenie

Środowisko bezpieczeństwa jest w obecnych uwarunkowaniach niezwykle zróżnicowane i złożone oraz trudne do prognozowania. Wzrasta poziom współzależności gospodarczej, surowcowej, w tym szczególnie energetycznej, wzrastają również polityczno-ekonomiczne związki i sprzężenia, które przyczyniać się mogą do powstawania napięć i konfliktów. Globalizacja i nowe zagrożenia, zwłaszcza terroryzm międzynarodowy sprawia, że bezpieczeństwo w znacznej części uzależnione jest od stabilizacji regionów często znacznie oddalonych od granic naszego kraju. Dlatego też obronność i kształtowanie różnych jej wymiarów pozostaje podstawową kwestią o najwyższym znaczeniu dla każdego państwa, grupy państw, sojuszy lub koalicji.

Siły zbrojne jako organizacja o specyficznym charakterze przygotowująca się i w razie potrzeby prowadząca działania w środowisku społecznym odgrywają znaczącą rolę, ale są jedynie częścią systemu obronnego RP. W Polsce obronność jest i powinna być bowiem sprawą całego państwa i wszystkich obywateli.

²⁷ J. Kręćkij, J. Wolejszo, *Podstawy dowodzenia* ..., s. 147.

Podsumowując dążenie do identyfikacji i zaprezentowania paradygmatów działań organizacji wojskowej należy stwierdzić, że mają one charakter złożony i wielowymiarowy, są one współzależne, ale jednocześnie interdyscyplinarne. W istocie są pochodną praw walki zbrojnej, prakseologii i wielu innych dziedzin oraz dyscyplin naukowych nierozzerwalnie związanych działalnością człowieka w wymiarze społecznym. Mając zatem na uwadze istotę paradygmatu w rozumieniu zbioru pojęć i teorii tworzących podstawy działań organizacji wojskowej w kształtowaniu obronności zaprezentowane zostały jedynie te najważniejsze i to w syntetycznym ujęciu.

Bibliografia

1. Ciborowski L., *Walka informacyjna*, Toruń 1999.
2. Cieślarczyk M., Chojnacki M., Radomyski A., *Współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) w Siłach Zbrojnych RP*, AON, Warszawa 2003.
3. *Doktryna dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, DD/6.1 (tymczasowa)* – Warszawa 2009.
4. *Historia wojen*, Bellona, Warszawa 2004.
5. Kaczmarek W., *Działania operacyjne wojsk lądowych*, AON, Warszawa 2004.
6. Konstytucja RP, Warszawa 1997.
7. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1965.
8. Kotarbiński T., *Z zagadnień ogólnej teorii walki*, Warszawa 1938.
9. Kręćkij J., Wołeszo J., *Podstawy dowodzenia*, AON, Warszawa 2007.
10. Lidwa W. (red.), oprac. zbior., *Uzbrojenie i wyposażenie wojsk lądowych w kontekście ich współczesnych zadań*, pk. UZBROJENIE, AON, Warszawa 2005.
11. Michniak J., *Dowodzenie i sztaby*, AON, Warszawa 2005.
12. *Regulamin działań wojsk lądowych*, Warszawa 1999.
13. Sadowski S., *Dowodzenie wojskami lądowymi SZ RP w skali strategicznej i operacyjnej*, AON, Warszawa 1997.
14. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, www.bbn.gov.pl/dokument/strategiabezpieczenstwa.html. (dostęp: 05.09.2014 r.).
15. Strzoda M., Prusiński N., *System dowodzenia, terminologia, część I*, AON Warszawa 2001.
16. Strzoda M., *Zasady i wymagania dowodzenia*, AON, Warszawa 2004.
17. Ścibiorek Z., *Działania taktyczne wojsk lądowych*, AON, Warszawa 1995.
18. Ścibiorek Z., *Wojna czy pokój*, Ossolineum, Wrocław 1999.
19. Wołeszo J., *Modyfikacja struktur organizacyjnych dowództw szczebla taktycznego*, AON, Warszawa 2004.
20. Zieliński J. (red.), *Teoretyczne podstawy operacji połączonych*, Warszawa 1999.

Liczba znaków ze spacjami: 39 758

dr Katarzyna Wąsowska

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

WPLYW SUROWCÓW STRATEGICZNYCH NA ROZWÓJ BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Wprowadzenie

Polska jest jednym z wielu krajów europejskich, w którym na skutek częściowego wyczerpania się dostępnych surowców strategicznych oraz rosnących kosztów ich eksploatacji w ostatnich dziesięcioleciach został znacznie ograniczony dostęp do zasobów surowców mineralnych. Było to wynikiem kolizji lokalizacji złóż surowców z innymi elementami środowiska i ograniczeniami planów zagospodarowania przestrzennego.

Półowa lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku w Polsce to okres, który charakteryzował się intensywnym wydobywaniem surowców trwającym dwie dekady. W latach osiemdziesiątych ograniczono eksploatację wielu surowców, a czasami w skrajnych przypadkach wręcz zaniechano wydobywania, tłumacząc to względami ekonomicznymi, wyczerpywaniem się zasobów, czy też konfliktem środowiskowym lub przestrzennym. Nie bez znaczenia w tym przypadku był również okres transformacji gospodarczej, który rozpoczął się w 1989 roku.

Mając na względzie powyższą sytuację należy zwrócić uwagę, iż obecnie polskie górnictwo nadal odgrywa bardzo istotną rolę w gospodarce, a dostarczane przez nie surowce mineralne stanowią podstawę rozwoju całej gospodarki. Pomimo znacznych ograniczeń w produkcji węgla kamiennego w ostatnich latach to nadal pozostaje on – podobnie jak węgiel brunatny – podstawą krajowej elektroenergetyki. Ponadto utrzymywana jest produkcja gazu ziemnego, a także rozwijana jest choć wciąż na skromnym poziomie – produkcja ropy naftowej¹.

Podstawowe definicje

Dla jednoznacznego rozumienia problematyki bezpieczeństwa energetycznego i militarnego związanego z surowcami strategicznymi warto ujednolicić treści podstawowych definicji, które w różnych opracowaniach źródłowych nie są jednznaczne.

¹ http://www.mir.gov.pl/rozwój_regionalny/poziom_krajowy/polska_polityka_przestrzenna/prace_nad_KPZK_2008_2033/Documents/Ney_Galos.pdf (dostęp: 26.08.2014 r.)

Ropa naftowa – naturalna mieszanina węglowodorów występująca w postaci cieczy w skorupie ziemskiej; zwykle brunatna lub czarna; nie miesza się z wodą; powstaje w skutek przeobrażenia w warunkach beztlenowych szczątków organicznych nagromadzonych w osadach morskich; surowiec energetyczny i chemiczny².

Baryłka ropy naftowej – międzynarodowa, powszechnie przyjęta jednostka miary do rozliczeń w handlu ropą naftową. Jedna amerykańska baryłka ropy to 158,98 litrów, a siedem baryłek ropy waży jedną tonę³.

Proporcje ilościowe produktów uzyskiwanych z jednej baryłki przedstawia tabela 1. Produkty uzyskiwane z jednej baryłki olej napędowy (22,44%) i paliwo lotnicze (8,74%) mają status produktu o znaczeniu militarnym stąd ropa naftowa jest surowcem strategicznym.

Tabela 1. Jedna baryłka ropy naftowej

Produkt	Galony	%	Litry
Olej napędowy	10,04	22,43	35,66
Olej opałowy	1,24	2,77	4,40
Paliwo lotnicze	3,91	8,73	13,89
Inne produkty	6,8	15,19	24,15
Produkty ciężkie	1,68	3,75	5,96
Gaz płynny	1,72	3,84	6,11
Benzyna	19,36	43,262	68,77
Razem	44,75	100	158,98

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.węglowodory.pl (dostęp: 26.08.2014 r.)

Surowce strategiczne – surowce mające zasadnicze znaczenie dla produkcji wojennej. Mogą występować w postaci naturalnej lub w postaci produktów, które przeszły przez wstępne fazy przetwórstwa (np. stal, aluminium) i przeznaczone są do dalszej przeróbki⁴.

Surowce strategiczne i krytyczne – są to surowce niezbędnie potrzebne na wypadek wojny, których dostarczenie w dostatecznej ilości, jakości i w określonym czasie z jakiegokolwiek przyczyny jest niepewne i dlatego wymaga wcześniejszego zagwarantowania ich dostaw⁵.

Zasoby – to część złóż rozpoznanych, których eksploatacja jest nieopłacalna, przy zastosowaniu znanych technologii, a także złoża rozpoznane w stopniu niewystarczającym, względnie zasoby domniemane⁶.

² *Encyklopedia Popularna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 765-766.

³ E. J. Osmańczyk, *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1982, s. 461.

⁴ *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979, s. 425.

⁵ J. Misztal, *Surowce strategiczne*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1974, s. 40.

⁶ K. Kuciński, *Energia w czasach kryzysu*, Difin, Warszawa 2006, s. 37.

Bezpieczeństwo energetyczne – należy rozumieć zróżnicowanie kierunków dostaw nośników energii i zapewnienie pewności ich dostaw po akceptowalnej dla społeczeństwa i gospodarki cenie, a także racjonalne wykorzystanie krajowych zasobów energetycznych, przy jednoczesnym zastosowaniu nowych technologii⁷.

Bezpieczeństwo energetyczne państwa – stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię, w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu ciągłości i niezawodności dostaw; przy zapewnieniu odpowiednich parametrów jakościowych oraz warunków ochrony środowiska, po społecznie akceptowalnych cenach. Bezpieczeństwo energetyczne jest uzależnione od wielu czynników, m.in.: wielkości potencjału źródeł energii; stanu technicznego systemu zaopatrzenia i form własności jego infrastruktury; lokalizacji i stopnia dywersyfikacji oraz wykorzystania krajowych i zagranicznych źródeł zaopatrzenia (szczególnie złóż gazu ziemnego i ropy naftowej); zróżnicowania bazy paliwowej dla elektroenergetyki i ciepłownictwa; możliwości magazynowania paliw; stopnia rozwoju i przepustowości krajowych i międzynarodowych połączeń systemów energetycznych; warunków wewnętrznej i międzynarodowej stabilności⁸.

Zasoby surowców energetycznych w Polsce

Węgiel kamienny

Zbilansowane zasoby złóż węgla kamiennego według stanu na 31.12.2013 r. wynoszą 51 414 mln ton. Z czego prawie 3/4 tych zasobów stanowią węgle energetyczne, 1/4 węgle koksujące, zaś inne typy węgla stanowią poniżej 2 % wszystkich zasobów węgla. Zagospodarowane zasoby złóż wynoszą obecnie 19 485 mln ton⁹. Zasoby węgla kamiennego (geologiczne i przemysłowe) oraz strukturę ich rozpoznania wraz z charakterystyką jakościową zasobów i stopniem ich zagospodarowania dla całego kraju przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Zasoby węgla kamiennego w mln ton

	2011			2012			2013		
	Ilość złóż	Zasoby		Ilość złóż	Zasoby		Ilość złóż	Zasoby	
		geologiczne	przemysłowe		geologiczne	przemysłowe		geologiczne	przemysłowe
Zasoby ogółem	145	48540	4 178	146	48225	4210	151	51414	3839

⁷ Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko” Perspektywa 2020 r. PROJEKT z dnia 18 maja 2011 r.

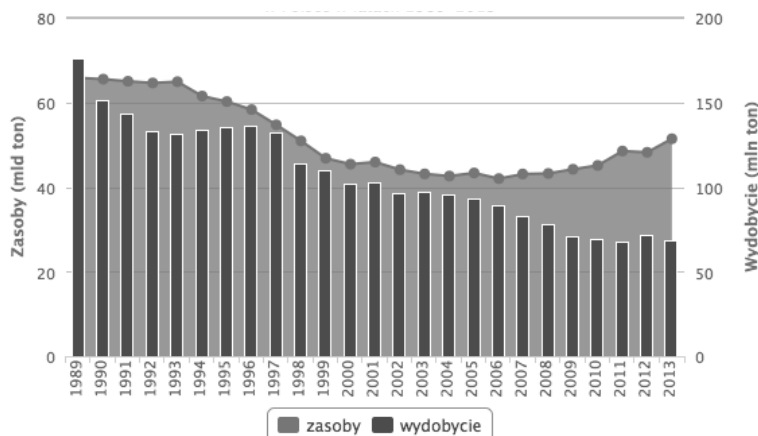
⁸ www.funduszeuropejskie.gov.pl (dostęp: 26.08.2014 r.).

⁹ www.pgi.gov.pl (dostęp: 24.08.2014 r.).

Zasoby złóż zagospodarowanych	49	17606	--	51	19130	--	52	19484	--
Zasoby złóż nie zagospodarowanych	54	26 906	--	52	25139	--	54	27945	--
Eksploatacja zaniechana	42	4028	--	43	3955	--	6	3983	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowego Instytutu Geologicznego

Wydobycie węgla kamiennego w 2013 roku wyniosło 68 399 tys. ton. W stosunku do roku poprzedniego zmniejszyło się ono o 2 940 tys. ton¹⁰. Wielkość zasobów węgla kamiennego wraz z wydobyciem w Polsce w latach 1989-2013 przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Zasoby i wydobywanie węgla kamiennego w Polsce w latach 1989-2013

Źródło: http://geoportal.pgi.gov.pl/surowce/energetyczne/wegiel_kamienny (dostęp: 26.08.2014 r.)

Węgiel brunatny

Zbilansowane zasoby złóż węgla brunatnych na koniec 2013 roku wynosiły 22 683,98 mln ton, z czego 0,8 mln ton stanowią węgle bitumiczne, (10,5 %) węgle brykietowe i (6,3 %) węgle wylewne. Powyższe zasoby są wykorzystywane i uznawane jako węgle energetyczne¹¹. Stan zasobów węgla brunatnych, wraz ze strukturą ich rozpoznania oraz stopniem zagospodarowania przedstawiono w tabeli 3.

¹⁰ Ibidem.

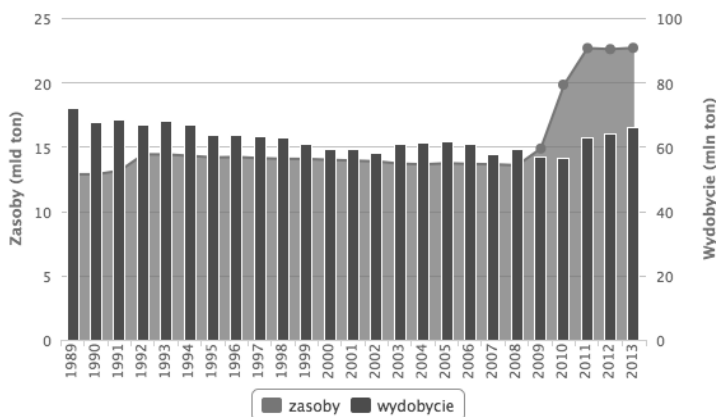
¹¹ Ibidem.

Tabela 3. Zasoby węgla brunatnego w mln ton

	2011			2012			2013		
	Ilość złóż	Zasoby		Ilość złóż	Zasoby		Ilość złóż	Zasoby	
		geologiczne	przemysłowe		geologiczne	przemysłowe		geologiczne	przemysłowe
Zasoby ogółem	90	22 663	1 287	90	22 583	1 219	90	22 683	1 164
Zasoby złóż zagospodarowanych	12	1 668	--	12	1 590	--	11	1 514	--
Zasoby złóż nie zagospodarowanych	73	20 985	--	72	20 983	--	73	21 158	--
Eksploracja zaniechana	5	9	--	6	9	--	6	11	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowego Instytutu Geologicznego

Zmiany wielkości zasobów i wydobycia węgla brunatnego w Polsce w latach 1989-2013 przedstawia rysunek 2.

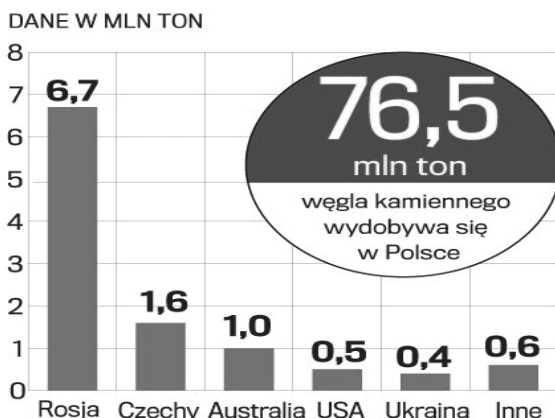


Rys. 2. Zasoby i wydobycie węgla brunatnego w Polsce w latach 1989-2013

Źródło: http://geoportal.pgi.gov.pl/surowce/energetyczne/wegiel_brunatny (dostęp: 26.08.2014 r.)

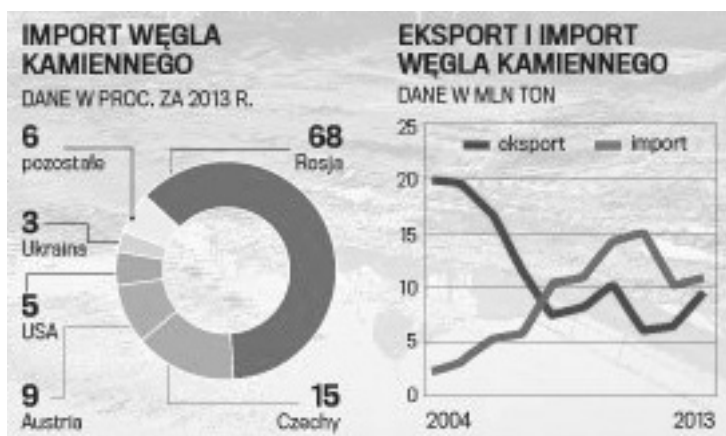
W 2013 roku import węgla wyniósł łącznie około 10,8 mln ton. Największymi naszymi dostawcami są: Rosja (6,7 mln ton) co stanowi 62% całego importu, Czechy (1,6 mln) oraz Ukraina (1 mln ton). Natomiast eksport węgla kamiennego wyniósł łącznie 10,6 mln ton. Polski węgiel trafia do większości krajów Unii Euro-

pejskiej w dość zróżnicowanych ilościach. Do głównych odbiorców polskiego węgla należą: Niemcy (3,5 ton), Czechy (1,6 mln ton), Austria (770 tys. ton), Słowacja (650 tys. ton), Wlk. Brytania (650 tys. ton) oraz Dania (550 tys. ton). Głównymi odbiorcami polskiego węgla spoza Unii Europejskiej są Maroko (360 tys. ton) oraz Turcja (200 tys. ton). Pozostali odbiorcy kupują po kilkadziesiąt do kilkuset tysięcy ton rocznie¹². Zróżnicowane wartości importu i eksportu polskiego węgla kamiennego zostały przedstawione na poniższych rysunkach.



Rys. 3. Import węgla kamiennego do Polski w 2013 roku.

Źródło: <http://wyborcza.biz> (dostęp: 26.08.2014 r.)



Rys. 4. Import i eksport węgla kamiennego w 2013 roku

Źródło: <http://wyborcza.pl> (dostęp: 26.08.2014 r.)

¹² <http://tvn24bis.pl/informacje.187/zasoby-wystarcza-na-44-lata-import-przewyzsza-eksport-wegiel-kamienny-w-polsce.426228.html> (dostęp: 22.08.2014 r.).

Gaz ziemny

Poziom zasobów gazu ziemnego w 2013 roku wynosił 134,297 mld m³. W porównaniu do roku poprzedniego zasoby uległy zmniejszeniu o 5,76 mld m³ na skutek wydobycia. Zasoby wydobywane zagospodarowanych złóż gazu ziemnego wynoszą 111,06 mld m³, co stanowi 83 % ogólnej ilości zasobów wydobywanych. Zasoby przemysłowe złóż gazu ziemnego w 2013 r. wyniosły 62,18 mld m³¹³.

Wielkość zasobów wydobywanych gazu ziemnego (złoża gazowe oraz złoża ropne i kondensatowe), z uwzględnieniem stopnia ich rozpoznania oraz stanu zagospodarowania przedstawia poniższa tabela.

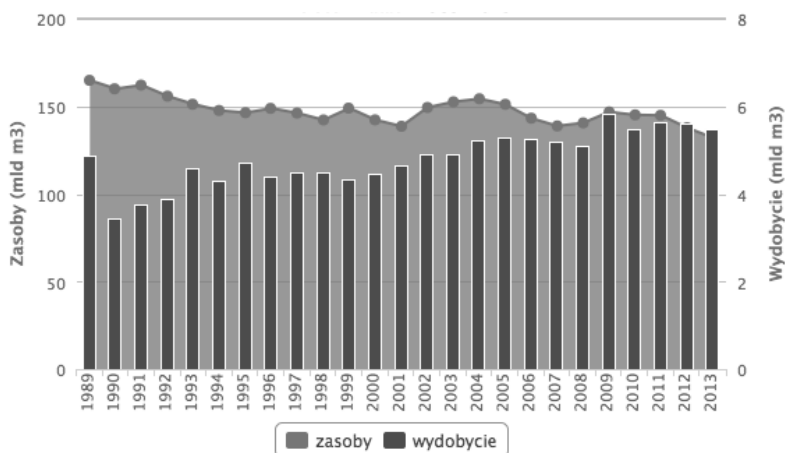
Tabela 4. Zasoby gazu ziemnego w mln m³

	2011			2012			2013		
	Ilość złóż	Zasoby		Ilość złóż	Zasoby		Ilość złóż	Zasoby	
		geologiczne	przemysłowe		geologiczne	przemysłowe		geologiczne	przemysłowe
Zasoby ogółem	283	142659	4178	285	137838	66426	287	132074	62176
Zasoby złóż zagospodarowanych	198	119570	--	199	115111	--	200	110396	--
Zasoby złóż nie zagospodarowanych	62	22 883	--	62	22 494	--	61	21 376	--
Eksploatacja zaniechana	23	205	--	24	232	--	26	310	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowego Instytutu Geologicznego

Na poniższym wykresie przedstawiono wielkość zasobów bilansowych i wydobycie gazu ziemnego w Polsce w latach 1989-2013.

¹³ www.pgi.gov.pl (dostęp: 24.08.2014 r.).

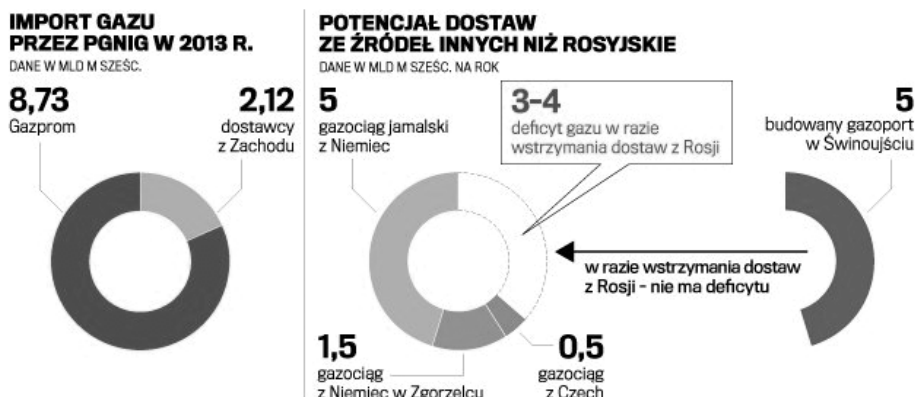


Rys. 1. Zasoby i wydobycie gazu ziemnego w Polsce w latach 1989-2013

Źródło: http://geoportal.pgi.gov.pl/surowce/energetyczne/gaz_ziemny (dostęp: 26.08.2014 r.)

Według danych Ministerstwa Gospodarki w 2012 roku import gazu ziemnego pokrywał około 70% naszego zapotrzebowania na gaz. Cztery piąte tych dostaw z importu kupujemy bezpośrednio z Rosji, a resztę z Niemiec oraz Czech. Nawet kupując gaz od naszych zachodnich i południowych sąsiadów sprowadzamy gaz dostarczony tam wcześniej z Rosji¹⁴.

Import i eksport gazu w 2012 roku przedstawia rysunek 8. Procentową strukturę dostaw gazu w 2013 roku przedstawia poniższy rysunek.



Rys. 6. Import gazu w 2013 roku wraz z procentowym potencjałem dostaw

Źródło: <http://wyborcza.biz> (dostęp: 26.08.2014 r.)

¹⁴ http://wyborcza.pl/1,75248,15673381,Europa_i_Polska_mocno_uzalezniowane_od_gazu_i_ropy_z.html (dostęp: 4.09.2014 r.).

Ropa naftowa

W 2013 roku w Polsce było udokumentowanych 85 złóż ropy naftowej (w Karpatach – 29 złóż, (w zapadlisku przedkarpackim) – 12, na Niżu Polskim 42 złoża oraz w obszarze polskiej strefy ekonomicznej Bałtyku – 2 złoża. Największe znaczenie gospodarcze dla Polski mają złoża ropy naftowej występujące na Niżu Polskim. W 2013 roku zasoby złóż na Niżu wynosiły 75 %, a zasoby złóż polskiej strefy ekonomicznej Bałtyku 19 % zasobów krajowych. Zasoby znajdujące się na przedgórzu Karpat oraz w Karpatach odgrywają rolę podrzędną i stanowią odpowiednio 4 % i 2 % zasobów krajowych¹⁵. Wielkość zasobów ropy naftowej przedstawia poniższa tabela.

Tabela 5. Zasoby ropy naftowej w tys. ton

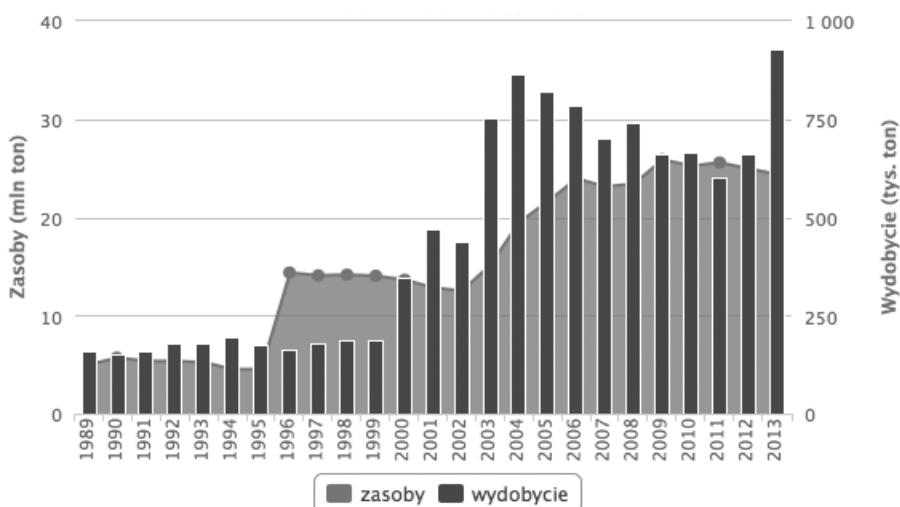
	2011			2012			2013		
	Ilość złóż	Zasoby		Ilość złóż	Zasoby		Ilość złóż	Zasoby	
		geologiczne	przemysłowe		geologiczne	przemysłowe		geologiczne	przemysłowe
Zasoby ogółem	84	25577	16475	84	24962	16286	85	24377	15419
Zasoby złóż zagospodarowanych	67	24943	--	69	24470	--	68	23872	--
Zasoby złóż nie zagospodarowanych	9	491	--	7	349	--	7	349	--
Eksploatacja zaniechana	8	143	--	8	143	--	10	155	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowego Instytutu Geologicznego

W 2013 roku zasoby ropy naftowej wraz z kondensatem wyniosły 24,79 mln ton i w porównaniu z rokiem poprzednim odnotowano ich zmniejszenie o 0,58 mln t. Wydobycie ropy naftowej i kondensatu w 2013 r. ze wszystkich złóż, wyniosło 926,38 tys. ton. Odnotowano też znaczne zwiększenie, w stosunku do roku poprzedniego bo aż o 263,20 tys. t (co stanowi wzrost o 39,69 %)¹⁶ – patrz rysunek 7.

¹⁵ www.pgi.gov.pl (dostęp: 24.08.2014 r.).

¹⁶ Ibidem.



Rys. 7. Zasoby i wydobycie ropy naftowej w Polsce w latach 1989-2013

Źródło: http://geoportal.pgi.gov.pl/surowce/energetyczne/ropa_naftowa (dostęp: 26.08.2014 r)

Ropa naftowa jako surowiec nieodnawialny jest przedmiotem obaw o to, czy wystarczy jej w przyszłości do zaspokojenia potrzeb, a nawet jeśli jej wystarczy, to czy jej wysoka i rosnąca cena nie spowoduje destabilizacji albo czy nie zagrozi rozwojowi gospodarek narodowych, przedsiębiorstw czy gospodarstw domowych. Jest surowcem nieodnawialnym, a ponadto w większości jest wykorzystywana jednorazowo w sposób nieodwracalny – jest spalana, przyczyniając się do degradacji środowiska naturalnego w skali lokalnej i globalnej ze wszystkimi tego konsekwencjami¹⁷.

Energia i surowce energetyczne, a w szczególności ropa naftowa, od bardzo dawna noszą miano najważniejszego towaru handlowego i militarnego, wywołując przy tym jednocześnie sporo niepokojów i dyskusji, bowiem cena surowców energetycznych ma istotne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki w sytuacji niepewności dostaw z rafinerii rosyjskich.

Według danych Ministerstwa Gospodarki w 2012 r. import ropy naftowej z Rosji wyniósł ponad 95% ropy naftowej importowanej do Polski co stanowi ok. 93 % surowca przerobionego przez nasze rafinerie¹⁸. Dostawców ropy naftowej wraz z danymi dotyczącymi importu przedstawia rysunek 8, zaś udział procentowy w dostawach ropy naftowej do rafinerii krajowych w 2013 przedstawia rysunek 9.

¹⁷ W. Potocki, *Ropa naftowa a wzrost gospodarczy. Teoria i praktyka*, Wyd. Poltext, Warszawa 2014, s. 12.

¹⁸ http://wyborcza.pl/1,75248,15673381,Europa_i_Polska_mocno_uzalezniowane_od_gazu_i_ropy_z.html (dostęp: 4.09.2014 r.).

SKĄD POCHODZI ROPA NAFTOWA DLA POLSKICH RAFINERII

DANE W PROG., DANE ZA 2012 R.

Wydobyte krajowe
0,6 mln ton

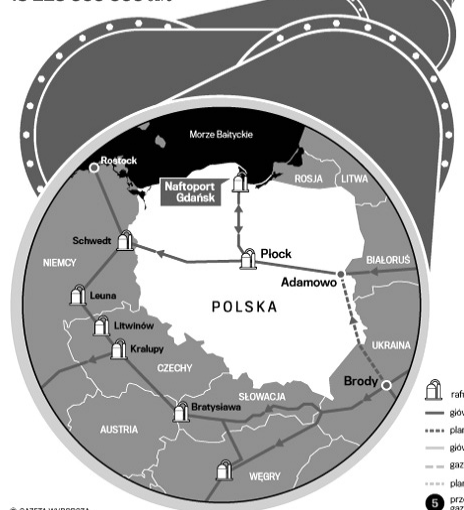
Import
24,6 mln
ton, z tego:

Rosja
95,5

Norwegia
3,4

Inne
1,1

Wartość importu ropy
15 223 000 000 euro



© GAZETA WYBRICZA

SKĄD POCHODZI GAZ

DANE W PROG., DANE ZA 2012 R.

Wydobyte krajowe
4,7
mld m sześci.

Import
11,6
mln ton,
z tego:

Rosja
80

Niemcy*
15,4

Czechy*
4,8

Wartość importu gazu
4 283 000 000 euro

*reeksport rosyjskiego gazu



ŹRÓDŁO: EUROGAS,
MINISTERSTWO GOSPODARSTWA
INFRASTRUKTURA: WAWRZYNIEC ŚWIECICKI

Rys. 8. Import i eksport ropy naftowej w 2012 roku

Źródło: <http://bi.gazeta.pl/im/6/15673/m15673156,GAZ.jpg> (dostęp: 26.08.2014 r.)



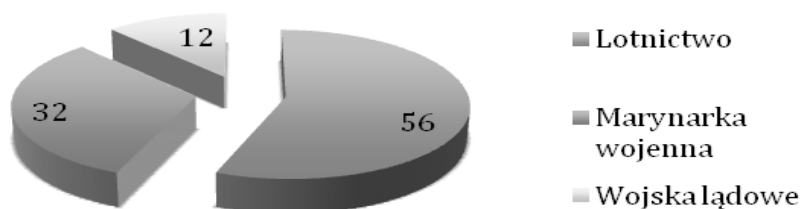
- Rosja 93,30%
- Wielka Brytania 1,00%
- Norwegia 3,10%
- Litwa 0,30%
- Polska 2,30%

Rys. 9. Udział w dostawach ropy naftowej do rafinerii krajowych w 2013 [%]

Źródło: <http://www.popihn.pl/raporty2.php> (dostęp: 26.08.2014 r.)

Ropa naftowa jest surowcem o znaczeniu militarnym – strategicznym. Z danych statystycznych wynika, iż głównym konsumentem paliw w wojsku jest lot-

nictwo, które zużywa przeszło 50% zamawianego dla armii paliwa. Roczne zużycie paliw płynnych w siłach zbrojnych USA przedstawia poniższy wykres.

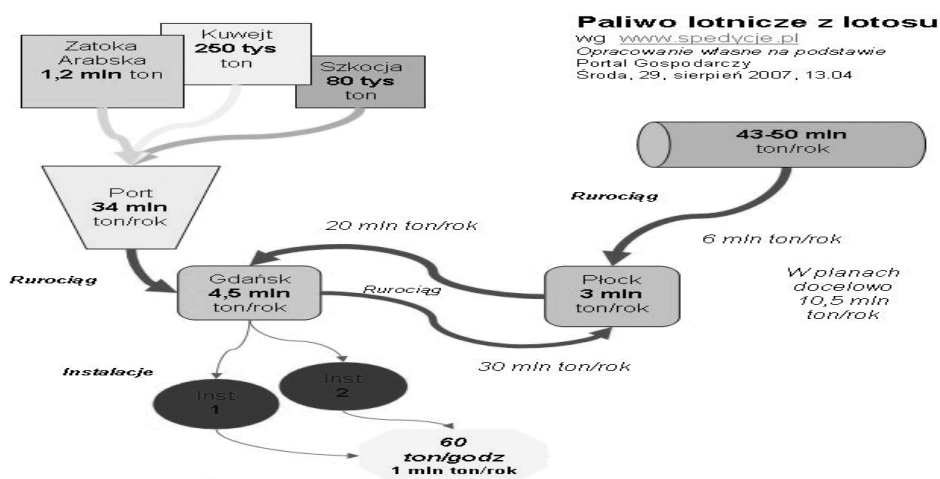


Rys. 10. Średnie roczne procentowe zużycie paliw płynnych w Siłach Zbrojnych USA
Źródło: opracowanie własne wg R. Chulda, *Wojsko idzie w zielone*, „Polska Zbrojna”, nr 36/6 wrzesień 2009.

Posiadanie własnych rafinerii, produkujących paliwa lotnicze, to jeden z gwarantów zachowania ciągłości pracy transportu lotniczego, pod warunkiem utrzymania stałych dostaw surowej ropy do rafinerii. W warunkach polskich to trzy zagraniczne źródła pozyskiwania ropy do rafinerii w Płocku i Gdańsku. Procesy technologiczne pozwalają z pojemności jednej baryłki ropy wyprodukować tylko około 9% paliwa lotniczego JET (to jest 1/10). Znaczy to, iż do wyprodukowania jednej baryłki paliwa lotniczego trzeba dostarczyć dziesięć baryłek ropy. Możliwości produkcyjne polskich rafinerii, dzięki modernizacji linii technologicznych, pozwalają produkować paliwa lotnicze w ilościach pokrywających krajowe zapotrzebowanie (tylko 20% produkcji cywilnej na rynek krajowy) tabela 6. Nadwyżki produkcyjne z powodzeniem eksportowane są do wielu krajów, głównie europejskich – co stanowi 80% produkcji cywilnej na rynki zagraniczne¹⁹ rysunek 11.

W najbliższej przyszłości koniecznym jest zwiększenie produkcji i zapasów paliwa lotniczego dla sił szybkiego reagowania NATO na kierunku wschodnim.

¹⁹ K. Wąsowska, *Wpływ światowych kryzysów paliwowych na funkcjonowanie transportu powietrznego* – rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Romualda Mańkowskiego; AON 2011, s. 96-97.



Rys. 11. Struktura produkcji paliw lotniczych w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.spedycje.pl (dostęp: 26.08.2014 r.)

Tabela 6. Porównanie produkcji paliw ciekłych w latach 2012-2013 w tys. m³

Wyszczególnienie	ROK 2012	ROK 2013	Wskaźnik 2012=100
Benzyny silnikowe	5 357	5 419	101
Olej napędowy	13 040	13 110	101
Gaz płynny LPG	654	627	96
Paliwo JET	1 156	1 079	93
Lekki olej opałowy	1 299	957	74
Ciężki olej opałowy	3 111	3 151	101
OGÓŁEM	24 617	24 343	99

Źródło: <http://www.popihn.pl/raporty2.php> (dostęp: 26.08.2014 r.).

Zakończenie

XXI wiek to era nowoczesnej technologii, nowych odkryć i wynalazków, które ustawicznie zmieniają świat, w którym surowce strategiczne jednak nadal pozostają siłą napędową rozwoju społeczeństw uprzemysłowionych i stanowią swego rodzaju „krwioobiegi cywilizacji”. Stanowią one podstawę najważniejszej gałęzi gospodarki, kryjącej duży stopień ryzyka i możliwości finansowych zarazem źródłem wielu konfliktów i tarć zarówno między państwami, prywatnymi koncernami, a rządami. Właśnie od wielkości zasobów surowców strategicznych zależy

potęgą poszczególnych narodów oraz kształtowanie się bezpieczeństwa w swerze międzynarodowej.

Mając na względzie dane dotyczące naszych zasobów surowcowych pamiętajmy, o zagrożeniach w obszarze bezpieczeństwa energetycznego, które w najbliższych latach będą znacząco wpływać na politykę bezpieczeństwa naszego kraju według Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego związane one będą z:

- okrażaniem Polski i regionu Europy Środkowo-Wschodniej przez linie przesyłowe z Rosji do zachodniej Europy, co powoduje odcinanie kraju od Zachodu w dziedzinie tranzytu i dystrybucji ropy i gazu; jest to związane z traktowaniem przez Rosję dostaw energii w kategoriach środka nacisku politycznego;
- uzależnieniem bezpieczeństwa dostaw od stanu relacji z producentami i eksporterami nośników energii (Rosja) oraz państwami tranzytowymi (Ukraina, Białoruś), a także zagrożeniem destabilizacją w tych państwach;
- fizycznymi przerwami w dostawach surowców energetycznych;
- dekapitalizacją infrastruktury wytwórczej, sieci przesyłowych i dystrybucyjnych (dotyczy to niemal 70 proc. tej infrastruktury)²⁰.

Z przeprowadzonych badań wynikają następujące wnioski:

- Polska jak i inne państwa UE zmuszone są do podjęcia decyzji o pozyskiwaniu ropy z innych alternatywnych źródeł;
- Konieczność tworzenia dużych nienaruszalnych zapasów (na 120 dni);
- Znaczące koszty utrzymania zapasów;
- Poszukiwanie alternatywnych surowców energetycznych.

Nasz kraj nie posiada oprócz węgla brunatnego i kamiennego innych surowców energetycznych w wystarczających ilościach. Dlatego węgiel określany „brunatnym złotem”, jako dobro ogólnonarodowe winno być strategicznym surowcem energetycznych dla Polski na najbliższe i dalsze dekady XXI wieku²¹.

Polska dotychczas zaopatruje się w gaz i ropę naftową u producentów położonych na wschodzie z uwagi na wybudowaną we wcześniejszym okresie infrastrukturę przesyłową. Nie została ona w znaczący sposób zmodernizowana po 1989 r., zaś duże inwestycje z połowy lat 90. XX w. (rurociąg jamalski) nie zmieniły dominującego na polskim rynku dostawcy. Budowa nowych gazociągów i rurociągów naftowych do przesyłu surowców z głębi Rosji do Unii Europejskiej z pominięciem dotychczas istniejących szlaków przebiegających przez terytorium Polski rodzi wyzwania dla bezpieczeństwa energetycznego kraju. Dywersyfikacja źródeł dostaw oraz szlaków transportowych umożliwi zminimalizowanie potencjalnego zagrożenia związanego z zakłóceniem lub ograniczeniem dostaw paliw. Wzmocnienie bezpieczeństwa można osiągnąć poprzez stosowanie narzędzi, jakie daje prawo Unii Europejskiej. Te instrumenty prawne stymulują budowę wolnego

²⁰ <http://www.spbn.gov.pl> (dostęp: 26.08.2014 r.).

²¹ www.ppwib.org.pl (dostęp: 24.08.2014 r.).

rynku przesyłu energii i skoncentrowane są na sektorach gazu ziemnego i energii elektrycznej. Wprowadzenie w życie zasad prawa wspólnotowego zredukuję możliwości stosowania praktyk monopolistycznych przez dostawców nośników energii.

W najbliższych 10-20 latach w Polsce dojdzie prawdopodobnie do dywersyfikacji dostaw oraz zrównoważenia bilansu energetycznego. Jednak skala i charakter tej dywersyfikacji pozostają sprawą otwartą. Im będzie ona większa, tym bardziej stabilne będą podstawy rozwoju Polski, a także jej bezpieczeństwo wewnętrzne. Polska dysponuje kilkoma możliwościami dywersyfikacji bilansu i dostaw. W przypadku dostaw gazu w krótkim terminie częściowo dywersyfikację zapewni powstanie portu LNG w Świnoujściu i budowa tzw. interkonektorów (rurociągów łącznikowych) z Czechami i Niemcami.

Szansę na dywersyfikację polskiego bilansu energetycznego stanowi decyzja o budowie elektrowni atomowej oraz powoli zwiększający się w nim udział energii odnawialnej. Bez względu na zmiany w bilansie energetycznym, problem uzależnienia od czynników zewnętrznych pozostanie aktualny w perspektywie długoterminowej. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego opartego na wykorzystaniu gazu łupkowego lub technologii czystego węgla nie jest możliwe bez pogodzenia się z koniecznością istotnych koncesji wobec wielkich koncernów. Z kolei nastawienie się na korzystanie z energii czystej wymaga uwzględnienia znaczenia metali ziem rzadkich, niezbędnych do eksploatacji wszystkich praktycznie technologii odnawialnych, ale występujących wyłącznie na terytorium kilku krajów. Zakup paliwa dla elektrowni atomowych również wiąże się z koniecznością importu, a możliwości dywersyfikacji źródeł dostaw są bardzo ograniczone. Polskie zasoby surowców naturalnych dają hipotetyczną możliwość uzyskiwania własnego paliwa dla elektrowni atomowych, jednak wiązałoby się to z niezwykle kosztownym procesem inwestycyjnym²².

Rzeczywistość międzynarodowa będzie kształtowana przez różne procesy geopolityczne, z których część zauważalna jest już dziś. Najważniejsze z nich to narastająca rywalizacja mocarstw o wpływy i pozycję w regionach bogatych w surowce energetyczne, a także słabnąca globalna strategiczna pozycja Stanów Zjednoczonych, powodująca, że rośnie znaczenie nowych graczy państwowych, takich jak Chiny w wymiarze globalnym oraz Brazylia, Rosja, Niemcy, Indie czy Iran w wymiarze regionalnym.

Kurczące się zasoby naturalne (nie tylko surowców energetycznych, ale także między innymi wody pitnej czy bogatych łowisk morskich) staną się jedną z przyczyn sporów i konfliktów między państwami²³.

Przyczyną wielu światowych kryzysów ekonomicznych były wstrzymania lub mocne ograniczenia dostaw ropy naftowej co w ostatecznym rozrachunku skutko-

²² Ibidem.

²³ T. Orłowski, *Rewizja wizji*, „Polska Zbrojna” 2009, nr 45, s. 44-45.

wało jej bardzo wysoką ceną. J. Hamilton uważa, że aż dziewięć z dziesięciu recesji gospodarki Stanów Zjednoczonych po drugiej wojnie światowej było wynikiem gwałtownych wzrostów ceny ropy naftowej. Kryzys światowy jest następstwem kryzysu gospodarczego w USA. Mając na względzie doświadczenia kryzysu lat dwudziestych ubiegłego wieku następne pokolenia muszą pamiętać o czyhających zagrożeniach i pozostawionym dla potomnych ostrzeżeniu, o którym obecnie często się zapomina – nie należy wierzyć w fałszywe doktryny ekonomiczne, oraz naiwne przeświadczenia o niemożności załamania gospodarki. W odniesieniu do ropy naftowej to ostrzeżenie brzmi: [...] *nie wierz, że ropy naftowej nigdy nie zabraknie, ponieważ ciągle odkrywane są nowe złoża albo opracowywane nowe technologie wykorzystania nieopłacalnych wcześniej złóż. Ropy naftowej może zabraknąć tak szybko jak szybko gaśnie światło. Nawet jeśli jej nie zabraknie, to będzie dobrem rzadkim, a zatem bardzo drogim. Przynajmniej należy pomyśleć o takiej przyszłości*²⁴.

Problem pozyskiwania surowców strategicznych wymaga podjęcia dalszych badań głównie w sferze zastępowania nieodnawialnych surowców i poszukiwania nowych technologii w celu uzyskania alternatywnych źródeł energetycznych.

Bibliografia

1. Chulda R., *Wojsko idzie w zielone*, „Polska Zbrojna”, nr 36/6 wrzesień 2009.
2. Kuciński K., *Energia w czasach kryzysu*, Difin, Warszawa 2006.
3. Misztal J., *Surowce strategiczne*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1974.
4. Orłowski T., *Rewizja wizji*, „Polska Zbrojna” nr 45/2009.
5. Osmańczyk E.J., *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1982.
6. Potocki W., *Ropa naftowa a wzrost gospodarczy. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2014.
7. Wąsowska K., *Wpływ światowych kryzysów paliwowych na funkcjonowanie transportu powietrznego* – rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Romualda Mańkowskiego; AON 2011.
8. *Encyklopedia Popularna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
9. *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979.
10. Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko” Perspektywa 2020 r. PROJEKT z dnia 18 maja 2011 r.

Strony internetowe

11. <http://www.węglowodory.pl>, (dostęp: 26.08.2014 r.).
12. <http://geoportal.pgi.gov.pl>, (dostęp: 26.08.2014 r.).
13. <http://www.popih.n.pl/raporty2.php>, (dostęp: 26.08.2014 r.).

²⁴ W. Potocki, *Ropa naftowa a wzrost gospodarczy. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2014, s. 10-14.

14. <https://www.mir.gov.pl>, (dostęp: 26.08.2014 r.).
15. <https://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>, (dostęp: 26.08.2014 r.).
16. <http://tvn24bis.pl>, (dostęp: 22.08.2014 r.).
17. <http://wyborcza.biz>, (dostęp: 26.08.2014 r.).
18. <http://wyborcza.pl>, (dostęp: 26.08.2014 r.).
19. www.pgi.gov.pl, (dostęp: 24.08.2014 r.).
20. <http://bi.gazeta.pl>, (dostęp: 26.08.2014 r.).
21. www.spedycje.pl, (dostęp: 26.08.2014 r.).
22. <http://www.spbn.gov.pl>, (dostęp: 26.08.2014 r.).
23. www.ppwb.org.pl, (dostęp: 24.08.2014 r.).

Liczba znaków ze spacjami: 25 914

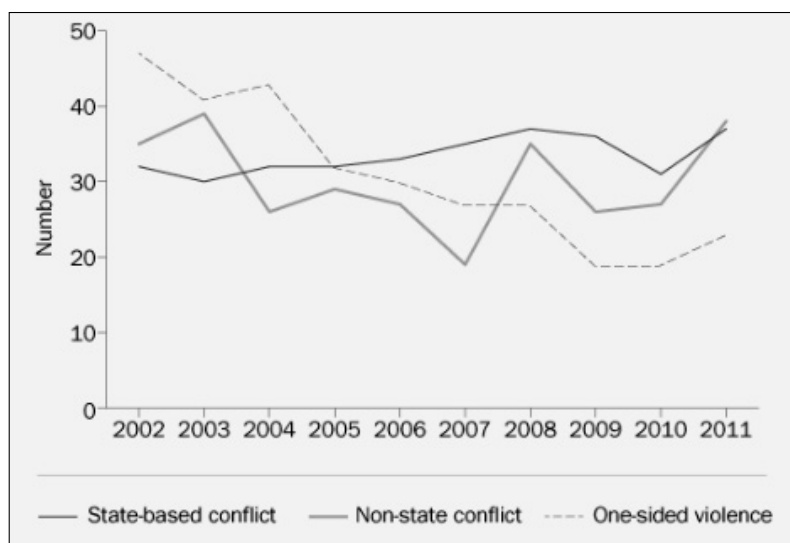
mjr dr Jacek Lasota

Akademia Obrony Narodowej

ASYMETRIA W WOJNACH I KONFLIKTACH ZBROJNYCH – WYZWANIE XXI WIEKU?

Rozważania nad wojną towarzyszą człowiekowi od zarania dziejów. Umysł człowieka od zawsze dążył do zrozumienia i wyjaśnienia fenomenu jakim są wojna i konflikt zbrojny. Słowa starochińskiego dowódcy i myśliciela Sun Tzu, świadczą jak ważnym problemem była już wówczas wojna, stwierdził on, że *wojna jest dla państwa sprawą najważniejszej wagi, sprawą życia lub śmierci, drogą wiodącą do przetrwania lub upadku*¹.

M. Howard w swojej książce pt. *Wojna w dziejach Europy* zauważył, że nie ma żadnej dziedziny ludzkiej działalności, która by nie była w mniejszym lub większym stopniu związana z wojną. Wojna była zawsze częścią ludzkiego losu. Nie można więc obecnie przedstawiać sposobów prowadzenia wojen bez ogólnego wskazania celów, w których imię się je toczyło².



Rys. 1. Konflikty zbrojne w latach 2002 – 2011

Źródło: <http://www.sipri.org/yearbook/2013/01> (dostęp: 02.06.2014 r.)

¹ Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994, s. 13.

² M. Howard, *Wojna w dziejach Europy*, Wrocław 2007, s. 5.

W latach 2002 – 2011 miały miejsce 73 konflikty międzypaństwowe, 223 konflikty wewnętrzne i 130 zakwalifikowane jako przemoc jednostronna. W samym 2011 roku na świecie toczyło się 37 konfliktów międzypaństwowych, 38 konfliktów wewnętrznych i 23 zakwalifikowane jako przemoc jednostronna³.

Nie bez znaczenia na charakter obecnych wojen i konfliktów zbrojnych miały zmiany w determinantach wpływających na środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego zapoczątkowane w ostatniej dekadzie XX wieku. Do zasadniczych determinantów można zaliczyć: rozpad dwubiegunowego świata, globalizacja, proliferacja broni masowego rażenia, rewolucja informatyczna i międzynarodowy terroryzm.

Natomiast wnioski z wojen i konfliktów zbrojnych, które miały miejsce w ostatnich latach, szybki rozwój technologii i technicznych środków walki oraz wzrost możliwości bojowych wojsk wpłynęły na charakter obecnych działań. Wielowymiarowość współczesnych operacji, coraz większy obszar odpowiedzialności i zmienne środowisko sprawiły, że dzisiejsze pole walki ma coraz więcej cech asymetrii. Odniesienie sukcesu w tych skomplikowanych uwarunkowaniach implikowane jest wieloma różnorodnymi czynnikami, których znaczenie zależy od konkretnej sytuacji. Przeciwnik regularnej, doskonale przygotowanej i uzbrojonej armii, chcąc narzucić swoją wolę walki, musi szukać niestandardowego zaskakującego sposobu działania i niestandardowych środków walki.

W ostatnich latach, w polskiej i zagranicznej literaturze wojskowej można założyć wzmożone zainteresowanie asymetrią i dyskusję wokół niej. Wpływa to niewątpliwie na rozwój nauk o obronności i bezpieczeństwie oraz stanowi podstawę do rozwiązania wielu zidentyfikowanych problemów. Biorąc pod uwagę liczbę publikacji na ten temat, należy stwierdzić, że w odniesieniu do działań asymetrycznych, stan ten jest nadal niezadowolający. Analizowane pozycje poruszają głównie problematykę obejmującą rozległe spektrum zagrożeń asymetrycznych we współczesnym świecie i cechuje je wysoki stopień ogólności, w minimalnym stopniu obejmują one treści działań asymetrycznych. Poza tym publikacje odnoszą się do charakterystyki zagrożeń asymetrycznych, a w szczególności do najbardziej zaawansowanych technologicznie broni (broń masowego rażenia, techniki antysatelitarne, cybernetyczny wymiar pola walki) i terroryzmu. Często pomija się w nich lub w sposób marginalny traktuje poziom taktyczny i operacyjny, a szczególnie zwalczanie ruchów rebelianckich. Poważnym mankamentem jest również fakt, że pozycje, opublikowane w ostatnich latach, ujmują przede wszystkim amerykańskie poglądy na zagrożenia asymetryczne i niekiedy zawierają niejednolitą terminologię, czasami wręcz sprzeczną z polską terminologią wojskową.

Uwzględniając powyżej zaprezentowane założenia i uwagi, podstawowym celem publikacji jest zaprezentowanie charakteru przyszłych działań asymetrycznych oraz wskazanie trendów jakie można zauważyć w obecnie obserwowanych

3 <http://www.sipri.org/yearbook/2013/01> (dostęp: 02.06.2014 r.).

wojnach i konfliktach zbrojnych na świecie. W tym względzie istotne miejsce zajmuje wyróżnienie czynników, mających wpływ na asymetrię w kontekście militarnym. Czynniki mające wpływ na asymetrię konfliktów zbrojnych to zespół w miarę stałych elementów, których aspekt pozytywny lub negatywny w sposób istotny wpływa na organizację i metody osiągnięcia celu. Wnioski z analizy czynników pozwalają ocenić uwarunkowania osiągnięcia celu, relacje pomiędzy nimi, dokonać wyboru odpowiedniego sposobu działania. Wychodząc z powyższych założeń, można przyjąć następujący podział czynników mających wpływ na zjawisko asymetrii w odniesieniu do konfliktów zbrojnych:

1. czynniki militarne,
2. czynniki cywilizacyjne,
3. czynniki społeczne.

Do czynników militarnych można zaliczyć m.in.: potencjał wojsk, uzbrojenie, organizację armii, wyszkolenie, czas trwania wojny (konfliktu), myśl wojskową, zasięg działań wojennych, charakter walk, środowisko walki (teren, przeciwnik itp.). Czynniki cywilizacyjne to przede wszystkim: postęp technologiczny, sposób sprawowania władzy, sposób postrzegania wojny, poziom rozwoju gospodarczego, prawo, urbanizacja, położenie geograficzne. Z kolei do czynników społecznych można zaliczyć w głównej mierze: poziom wykształcenia społeczeństwa, społeczny podział pracy, etykę, zasoby demograficzne, ideologię, skład etniczny, ekonomię, kulturę, zaangażowanie w wojnę, stereotypy i uprzedzenia rasowe.

Działania asymetryczne charakteryzują się więc złożoną i wielowymiarową strukturą oraz cechami, które decydują o charakterze i przebiegu konfliktu. Można pokusić się o zdefiniowanie działań asymetrycznych w kontekście militarnym, proponowana definicja brzmi: asymetria w walce zbrojnej to odmienny sposób myślenia, organizowania się i działania wynikający z czynników społecznych, cywilizacyjnych i militarnych zmierzający do zwycięstwa poprzez maksymalizację własnych atutów i wykorzystywanie słabości przeciwnika.

Można także wyróżnić następujące formy asymetrii: asymetrię klasyczną, asymetrię nieklasyczną. Tę ostatnią można podzielić na: asymetrię zaangażowania, asymetrię cywilizacyjno – kulturową, asymetrię technologiczną oraz asymetrię systemową.



Rys. 2. Formy asymetrii

Źródło: opracowanie własne.

Podstawą wyróżnienia powyższych form asymetrii była przede wszystkim dysproporcja, odmiennność i nieprzystawalność. Dysproporcja jest podstawowym kryterium podziału na asymetrię klasyczną i nieklasyczną. Asymetria klasyczna to przede wszystkim podział pod względem potencjału, zarówno ilościowego, jak i jakościowego. Asymetria nieklasyczna w swojej strukturze dokonuje podziału względem kryterium jakimi są odmiennność i nieprzystawalność.

Asymetria klasyczna to tradycyjne ujęcie asymetrii w wymiarze ilościowym i jakościowym. Jest to historyczne ujęcie różnic potencjałów w porównaniu ilości „szabel i bagnetów” biorących udział w walce zbrojnej. Jednak również w tym aspekcie brana jest pod uwagę wola walki. Analizowanie tylko w takim ujęciu konfliktu asymetrycznego we współczesnych realiach militarnych i we współczesnym środowisku bezpieczeństwa nie daje pełnego obrazu omawianego zjawiska.

Asymetria nieklasyczna to nowocześnie postrzegane zjawisko asymetrii, które poprzez swoją wieloaspektowość umożliwia pełniejsze przedstawienie powyższej problematyki w odniesieniu do współczesnego świata.

Asymetria zaangażowania obejmuje zaangażowanie nie tylko sił zbrojnych, lecz także całego społeczeństwa w prowadzenie działań zbrojnych. Jest to szczególnie ważne, gdy jedna ze stron konfliktu odmiennie traktuje tak fundamentalne wartości, jakimi są życie i śmierć. Asymetria zaangażowania również odnosi się do roli czasu trwania konfliktu i zakresu uczestnictwa w nim. Jest ona ściśle związana z czynnikiem woli walki, jednak najczęściej występuje w konfliktach o dużej

różnicy kulturowej pomiędzy antagonistami. Pojawia się, gdy jeden z przeciwników jest przygotowany mentalnie do długotrwałej walki, natomiast drugi chce ją zakończyć jak najszybciej.

Asymetria cywilizacyjno-kulturowa jest ściśle związana z asymetrią zaangażowania. Odnosi się to przede wszystkim do postrzegania samego zjawiska wojny przez wrogie strony. Można ją rozpatrywać również w powiązaniu z takimi osiągnięciami cywilizacyjnymi, jak: sposób sprawowania władzy, ustrój społeczno-polityczny, wykształcenie społeczeństwa, jego religia i poziom życia. Wszystkie powyższe wymienione czynniki wskazują na złożoność zjawiska asymetrii we współczesnym postrzeganiu tego zjawiska.

Asymetria technologiczna – takie ujęcie asymetrii można było zauważyć w zaprezentowanych przykładach wojen, szczególnie podboju Nowego Świata przez Hiszpanów, wojen kolonialnych XIX wieku i konfliktach po 1945 roku. Wojny odbywały się wówczas pomiędzy bogatymi i rozwiniętymi gospodarczo mocarstwami a zacofanymi państwami Afryki czy Azji. Ten aspekt jest również związany ściśle z asymetrią zaangażowania, gdyż przeciwnik mocarstwa szuka takich rozwiązań, które zrównoważą tę dysproporcję. Takim przykładem jest wojna w Wietnamie czy też w Iraku.

Asymetria systemowa jest połączeniem dysproporcji metod walki i organizacji. Dysproporcje metod związane są przede wszystkim z używaniem odmiennych od przeciwnika metod działania zarówno na szczeblu operacyjnym jak i taktycznym. Związane są z prowadzeniem np. działań partyzanckich. Natomiast odmienności pod względem organizacyjnym były zawsze istotnym elementem w historii wojen już od starożytności, jak np. walka falangi greckiej z legionami rzymskimi⁴. W konfliktach zbrojnych, które mają miejsce współcześnie dochodzi do konfrontacji pomiędzy armiami państwowymi a niepaństwowymi aktorami.

Przechodząc do charakterystyki konfliktu asymetrycznego w przyszłości, należy pokrótce przedstawić zasadnicze cechy asymetrii w konfliktach zbrojnych, które mają miejsce współcześnie. Nie wdając się w szczegółowe rozważania tego problemu, gdyż jest on szeroko prezentowany w literaturze poświęconej wojnie w Iraku z lat 2003 – 2010 oraz operacji wymuszania pokoju w Afganistanie, która trwa do dzisiaj, można przedstawić poniżej następujące wnioski.

Opierając się na opracowaniach dotyczących współczesnych konfliktów oraz wojen⁵, można stwierdzić, że dzisiejszy konflikt asymetryczny toczy się pomiędzy stronami, które nie są państwami. W tych konfliktach uczestniczą siły międzynarodowe zrzeszone w koalicjach (np. Operation Iraqi Freedom) i sojuszach

⁴ Np. bitwa pod Pydną 168 r. p.n.e.

⁵ T. Pfanner, *Asymmetrical warfare from the perspective of humanitarian law and humanitarian action*, http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_857_pfaner.pdf, M. Ewans, *Conflict in Afghanistan Studies in asymmetric warfare*, Nowy Jork 2005, D. Finkel, *The good soldiers*, New York 2009, *Powrót do Iraku*, Zagań 2008, D. Kilcullen, *The accidental guerrilla*, New York 2009, Biuletyny informacyjne armii izraelskiej z operacji „Płynny Ołów” z przełomu grudnia 2008 i stycznia 2009.

(np. ISAF w Afganistanie). Przeciwnikami sił międzynarodowych są ugrupowania, które także nie mają państwowego statusu. Kolejną cechą charakteryzującą współczesny konflikt asymetryczny jest brak jasnego, z militarnego punktu widzenia, zdefiniowanego celu działania. Cel jest enigmatyczny, polityczny, nieprecyzyjnie ujęty i odpowiadający w swoich założeniach tylko dowodzącym koalicją. Konflikt toczy się w środowisku, w którym w maksymalny sposób zaangażowane są wszelkie siły i środki, jednak pomimo takiego nasycenia nie dochodzi do klasycznych bitew, a obie strony oszczędzają siły. Takie postępowanie wydłuża konflikt na okres kilku lub kilkunastu lat, a jego uczestnicy starają się utrzymać stan kontroli nad sytuacją aż do momentu zawarcia porozumień pokojowych. Walka pomiędzy stronami konfliktu toczy się przede wszystkim wśród ludności cywilnej zarówno w gęsto zaludnionych miastach, jak i w niedostępnych górach oraz innych specyficznych środowiskach walki. Prowadzenie działań w takich warunkach powoduje wtopienie się terrorystów w lokalną społeczność i możliwość korzystania z jej szerokiej pomocy. Ma to również wymiar psychologiczny, gdyż pokazuje lokalnemu społeczeństwu, że siły koalicyjne (sojusznicze, okupacyjne) są słabe i tylko czasowo sprawują kontrolę w danym regionie. Konflikt asymetryczny charakteryzuje się również wykorzystaniem wszelkiego rodzaju broni, zarówno takiej, która została wymyślona i wyprodukowana głównie z myślą o konflikcie symetrycznym (międzypaństwowym)⁶, jak i wysoce zaawansowaną technologicznie broń przydatną zwłaszcza w konflikcie asymetrycznym⁷. Również rebelianci wykorzystują wszelkie możliwe środki i metody walki, od klasycznej broni lekkiej po produkowane domowym sposobem improwizowane ładunki wybuchowe (IED) o dużej sile rażenia i zaawansowanym sposobie detonacji. Nie mniej ważną cechą takiego konfliktu jest brak ograniczeń terytorialnych. Terrorysty uderzają nie tylko w siły prowadzące operację w ich kraju, lecz także na obiekty rozmieszczone na terenie państw biorących udział w konflikcie (miało to miejsce w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, USA, Rosji). Powoduje to brutalizację konfliktu, gdyż celem ataku i ofiarami działań są siły walczące, a także ludność cywilna.

Konflikt asymetryczny w przyszłości wystąpi najprawdopodobniej wówczas, gdy mocarstwo (koalicja, sojusz) będzie chciało realizować swoje interesy ekonomiczne lub polityczne⁸ i pod pretekstem ochrony obywateli narzucić innemu państwu swoje wartości polityczne, kulturowe, cywilizacyjne lub religijne. Agresorzy przyjmą prawdopodobnie wówczas za cel przejęcie kontroli nad danym terytorium poprzez ustanowienie zależnego od agresora rządu i administracji państwowej. Przedsięwzięcia te poprzedzone zostaną zmasowanymi działaniami psychologicz-

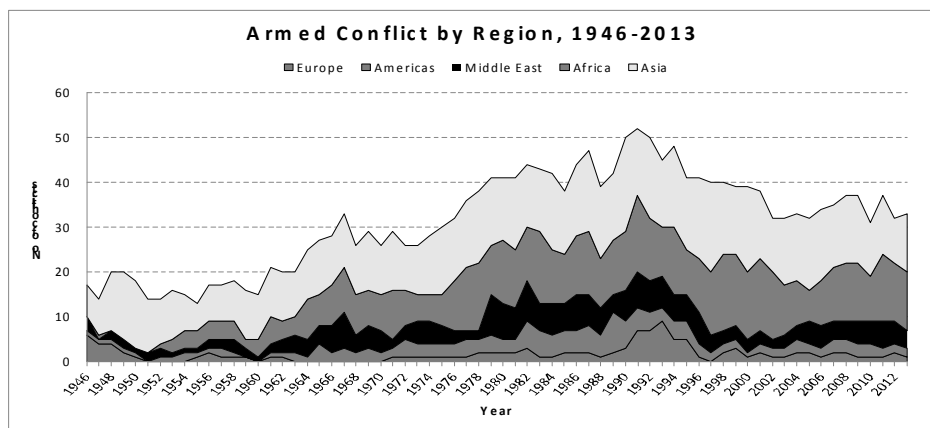
⁶ Czołgi, zestawy artyleryjskie, bombowce strategiczne, rakiety balistyczne, zestawy artylerii przeciwlotniczej, itp.

⁷ Bezzałogowe aparaty latające, systemy zakłócające Improwizowane Ładunki Wybuchowe (IED) tj.: *WARLOCK*, *EJAB*, *RHINO*, pojazdy MRAP.

⁸ Zysk, wzmocnienie własnej pozycji na arenie międzynarodowej, zamiana istniejących struktur państwowych na uległe sobie oraz dokonanie destrukcji demograficzno-ekonomicznej w celu łatwiejszego sprawowania kontroli nad zasobami.

nymi za pomocą kontrolowanych, opiniotwórczych mediów, których główną rolą będzie przedstawianie celu ataku, jako państwa, w którym naruszane są podstawowe wolności obywatela i prawa człowieka. Szeroko komentowane przez polityków, ekspertów czy też celebrytów wydarzenia będą również elementem prowadzonych działań psychologicznych. Jednostronne przedstawianie faktów wywoływać może szeroki odzew i poparcie społeczne dla planowanej agresji. Po uzyskaniu poparcia opinii publicznej zostanie przeprowadzona międzynarodowa (koalicyjna, sojusznicza) operacja, której celem będzie obezwładnienie sił zbrojnych przeciwnika. Operacja ta może posiadać cechy asymetrii konfliktów zbrojnych w klasycznym ujęciu, gdyż koalicja (sojusz) zaangażuje w działania wszystkie dostępne siły i środki o wysokim stopniu rozwoju technologicznego. Przeciwnik nie będzie mógł w takiej sytuacji przeciwstawić agresji nowoczesnych środków walki, a jego działania są niemożliwe do porównywania w aspekcie jakościowym i ilościowym z siłami koalicyjnymi (sojuszniczymi). Etap ten będzie krótkotrwały i zakończy się sukcesem, czyli pokonaniem sił zbrojnych przeciwnika. Następnie po zajęciu strategicznych punktów zaatakowanego państwa i pod osłoną wojsk międzynarodowych (sojuszniczych, koalicyjnych) zostaną powołane uległe interwentom rząd i administracja rządowa oraz stworzone nowe siły bezpieczeństwa (wojsko, policja, straż graniczna itp.). W tym momencie rozpocznie się kolejny etap operacji międzynarodowej mający na celu stabilizowanie sytuacji w zajęтым kraju. Na tym etapie interwencji międzynarodowej może nastąpić zainicjowanie walki z siłami sojuszniczymi. Rebelianci niezadowoleni z zaistniałej sytuacji rozpoczną walkę o cechach konfliktu asymetrycznego w nowoczesnym ujęciu. Nie mając w swoim arsenale zaangażowanych technologii, zastosują prymitywne środki walki i oprócz walki zbrojnej mogą również przeprowadzać zamachy terrorystyczne oraz działania w cyberprzestrzeni. Walki charakteryzować się będą szczególną brutalnością i zaciętością, przy jednoczesnej krótkiej sekwencji ich trwania. Nie tylko personel wojskowy sił międzynarodowych, lecz także miejscowe siły bezpieczeństwa i ludność cywilna stanie się celem zamachów terrorystycznych i innych ataków. Najprawdopodobniej ataki terrorystyczne mogą zostać przeniesione na terytorium państw – uczestników operacji międzynarodowej (koalicyjnej, sojuszniczej). Ataki te będą skierowane przede wszystkim w ludność cywilną i newralgiczne punkty infrastruktury krytycznej. Uderzenia te mogą zostać ukierunkowane przede wszystkim na spowodowanie największej liczby ofiar wśród ludności cywilnej lub fizyczne zniszczenia dóbr materialnych i infrastruktury, lecz także w cyberprzestrzeni. Działania te będą miały na celu stworzenie chaosu i zagrożenia, a w konsekwencji wycofanie się państwa – uczestnika z operacji sojuszniczej (koalicyjnej). Równocześnie walkę wspierać będzie zakrojona na szeroką skalę walka informacyjna w przestrzeni mediów. To spowoduje wsparcie rebeliantów w sferze światowej opinii publicznej poprzez skłonienie państw zaangażowanych w operację do wycofania z niej swoich sił i środków, a także napływ wsparcia dla

ruchu rebelianckiego z zewnątrz. Rebelianci, nie mając przewagi technologicznej, ilościowej i jakościowej, równoważyć zaistniałe dysproporcje mogą więc poprzez wykorzystanie przewagi m.in.: w aspekcie kulturowym, psychologicznym. Do tego rodzaju konfliktów, po analizie dotychczasowych miejsc zapalnych, najprawdopodobniej może dojść w Afryce, Azji i na Bliskim Wschodzie.



Rys. 3. Konflikty zbrojne w regionach świata latach 1946-2013

Źródło: http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/66/66314_larmed-conflict-by-region.pdf (dostęp: 02.06.2014 r.)

Powyższe przypuszczenia mają potwierdzenie zarówno w badaniach prowadzonych przez Sztokholmski Instytut Badań nad Pokojem, Uniwersytet w Uppsali, jak i w obecnej sytuacji międzynarodowej. Do najbardziej zapalnych regionów należy obecnie Afryka Północna, która nadal jest niestabilna politycznie po wybuchu Arabskiej Wiosny Ludów w 2011 roku. Również region Bliskiego Wschodu jest obecnie areną krwawych starć w Syrii czy Iraku. Nie mniejsze zagrożenie występuje obecnie w Azji, a szczególnie w Afganistanie, Pakistanie, czy na półwyspie koreańskim. Rejon Kaukazu, który obecnie cieszy się kruchą stabilizacją (np. rozwój gospodarczy Czeczenii) w przyszłości może stać się ponownie sceną konfliktów wewnętrznych i międzypaństwowych. Można zwrócić uwagę także na liczne zagrożenie w Ameryce Południowej. Analizując sytuację w tamtym regionie, można dostrzec, że są one związane z dysproporcją dystrybucji dochodu narodowego (np. Brazylia) oraz z przestępczością zorganizowaną (np. Meksyk, Kolumbia). Jako najmniej prawdopodobne miejsce zaistnienia konfliktu asymetrycznego w przyszłości można uważać nasz kontynent.

Największy wpływ na konflikt asymetryczny w przyszłości będzie miał czynnik związany z **dysproporcją w potencjale stron konfliktu**. Dysproporcja stron rozpatrywana może być wielopłaszczyznowo, jednak już sam poziom wydatków

na zbrojenia w 2013 r. sugeruje olbrzymie nierówności w środowisku międzynarodowym nie tylko militarne czy gospodarcze, lecz także w poziomie życia. Według opublikowanych przez SIPRI informacji wynika, że świat w 2013 r. na zbrojenia wydał ok. 1,747 bln dolarów. Najwięcej na zbrojenia wydały w ubiegłym roku: USA 640 mld dolarów, kolejnymi państwami były Chiny (188 mld dol.), Rosja (87,8 mld dol.), Arabia Saudyjska (67 mld dol.), Francja (61,2 mld dol.), Wielka Brytania (57,9 mld dol.), Niemcy (48,8 mld dol.), Japonia (48,6 mld dol.), Indie (47,4 mld dol.), Korea Południowa (33,9 mld dol.), Włochy (32,7 mld dol.) i Brazylia z wydatkami rządu 31,5 mld dol.⁹ Drugi czynnik to **różnice kulturowe**. Analizując obecną sytuację międzynarodową, można dostrzec, że różnice kulturowe wpływają na przebieg konfliktów zbrojnych. Jaskrawo problem ten rysuje się w Afganistanie, ale był również obecny w Iraku i pewne jego zarysy można dostrzec w Izraelu.

Trzeci czynnik to **zaangażowanie się w konflikt tzw. niepaństwowych aktorów**. Obecnie są to transnarodowe organizacje terrorystyczne z Al-Kaidą na czele. Jednak w dobie globalizacji nie można wykluczyć, że również światowe koncerny lub korporacje mogą stać się stronami w konfliktach zbrojnych. Czwarty czynnik mogący determinować konflikt asymetryczny w przyszłości to **czas trwania konfliktu**. Potwierdzeniem tej opinii jest przytoczony wcześniej przykład Iraku oraz trwający konflikt w Afganistanie, Syrii czy Izraelu. **Również region, w którym prowadzony jest konflikt** może wpływać na zjawisko asymetrii konfliktów w przyszłości. Przytoczone powyżej regiony zapalne charakteryzują się dysproporcją gospodarczą, ekonomiczną i militarną, a także są odmienne od zachodniego kręgu kulturowego. W tych miejscach szczególne znaczenie mają organizacje terrorystyczne oraz przedłużający się czas trwania konfliktu.

Następnym rozpatrywanym aspektem jest forma przyszłych konfliktów asymetrycznych. Przyszłe konflikty asymetryczne przybiorą przede wszystkim formę **ataków terrorystycznych**. Analizując obecną sytuację międzynarodową, można dostrzec eskalację tego zjawiska w regionach trwania konfliktów. Szczególnego znaczenia nabierają ataki terrorystyczne poza regionem, gdzie toczy się konflikt zbrojny, a mające miejsce w państwach, których siły zbrojne są w nim zaangażowane. Przykładami mogą być zamachy terrorystyczne w Londynie (np. w lipcu 2005 r.), Madrycie (11.03.2004 r.), czy Moskwie (np. w październiku 2002 r., styczniu 2011 r.), Wołgogradzie (29 i 30.12.2013 r.). Na drugim miejscu będą działania w cyberprzestrzeni.

W związku z gwałtownym rozwojem Internetu **działania w cyberprzestrzeni** zwiększają swoje znaczenie. Analiza pierwszej dekady XXI wieku dostarcza wielu spektakularnych przykładów działań skierowanych przeciwko serwerom administracji rządowej. Szczególnym przypadkiem działań w cyberprzestrzeni może być atak na serwery Estonii w 2007 r., czy prowadzenie działań skierowanych na

⁹ Yearbook 2014, SIPRI (dostęp: 02.06.2014 r.).

serwery Gruzji podczas wojny w sierpniu 2008 r. Również początek 2012 roku przyniósł przykłady skutecznych, hackerskich ataków na strony rządowe w Polsce.

Formą działań asymetrycznych w przyszłości będą także **działania partyzanckie i walka informacyjna**. Działania partyzanckie obecnie często utożsamiane są z działaniami asymetrycznymi, które miały miejsce w Iraku, a obecnie są prowadzone w Afganistanie. Natomiast walka informacyjna zyskuje na znaczeniu jako skuteczny środek wsparcia działań zbrojnych. Obecnie, analizując działania w Afganistanie, można stwierdzić, że siły ISAF nieumiejętnie prowadzą walkę informacyjną i przegrywają na tym polu z talibami. W walce informacyjnej kluczem do sukcesu jest szybkość reakcji na zaistniałe zdarzenie. Jak można zauważyć w przekazach medialnych każde ważne zdarzenie komentowane jest w pierwszej kolejności przez środowisko rebeliantów. Dzięki temu przejmują inicjatywę. Kolejną, czwartą formą działań asymetrycznych będą **działania psychologiczne**. Tego typu oddziaływanie nie tylko na przeciwnika, lecz także na własne środowisko, może wywierać pożądany skutek w aspekcie morale i wsparcia dla prowadzonej walki zbrojnej. Doświadczenia z Iraku, gdzie z powodzeniem prowadzono takie działania, mogą zwiększyć ich zakres w przyszłości.

Można zadać sobie również pytanie: *Jakimi cechami będzie charakteryzował się konflikt asymetryczny w przyszłości?* Przede wszystkim konflikt asymetryczny w przyszłości będzie charakteryzował się **brutalizacją działań i brakiem zdefiniowanego przeciwnika**. Dokonując analizy konfliktu w Iraku i Afganistanie, można dostrzec symptomy tego, że w przyszłości właśnie powyższy aspekt będzie cechował przyszły konflikt asymetryczny. Wtopienie się rebeliantów w lokalną społeczność może doprowadzić do skierowania działań przeciwko ludności cywilnej. Niestety, za przykład tego zjawiska może posłużyć atak amerykańskiego podoficera na mieszkańców afgańskiej wioski w nocy 12 marca 2012 r., który zabił 16 cywilów. Kolejną cechą takiego konfliktu będzie **brak klasycznych obiektów do uderzeń wojsk regularnych**. Cechę tę można było zauważyć podczas operacji stabilizacyjnej w Iraku, gdzie większość działań miała charakter policyjny (patrole, konwoje, służba na posterunkach kontrolnych, obławy, zatrzymania terrorystów). Obecnie w Afganistanie dominują właśnie tego typu działania. Następną cechą będzie, **długotrwałość działań i działania koalicyjne**. Cechą współczesnych konfliktów zbrojnych jest przedłużająca się operacja mająca na celu stabilizację wszystkich dziedzin życia w skonfliktowanym państwie. Związane jest to z długoterminowymi celami, jakie społeczność międzynarodowa stawia przed siłami zbrojnymi uczestniczącymi w operacji. Należy również zwrócić uwagę, że obecnie zdecydowana większość operacji prowadzona jest przez siły międzynarodowe lub sojusznicze (koalicyjne). W przyszłości ten rodzaj operacji zdominuje środowisko międzynarodowe i z tej racji jedną z ich cech będzie umiędzynarodowienie konfliktu asymetrycznego. **Ogniskowość walk** to kolejna cecha, należy

ją rozumieć jako pogląd, który stwierdza odejście w konflikcie asymetrycznym od klasycznych linii frontu. Działania przyjmą charakter walk ogniskowych, izolowanych i bardzo gwałtownych. Następną cechą asymetrycznego konfliktu w przyszłości będzie **przeniesienie działań do miast**. Przykładem potwierdzającym tę opinię może być również wojna w Iraku, gdzie główny wysiłek wojsk koalicyjnych skupiony był na przejęciu kontroli nad miastami np. Bagdad, Falludża, Karbala, Ad Diwaniyah. Również obecnie w Afganistanie dochodzi coraz częściej do ataków na miasta np. Kabul w kwietniu 2012 r. Ostatnią cechą konfliktu asymetrycznego będzie **rozpad państwowości**. Analizując informacje zawarte na oficjalnej stronie *Foreign Policy*, na której zamieszczany jest coroczny indeks państw upadłych, można stwierdzić, że obecnie w pierwszej dekadzie ujętych tam państw trwa konflikt o cechach asymetrycznych lub może do niego dojść¹⁰.

Po zaprezentowanym powyżej aspekcie obejmującym asymetrię w walce zbrojnej można zadać sobie kolejne pytanie: *Czy obecnie największym wyzwaniem są wojny i konflikty asymetryczne?*

Obecnie wojna przestała być domeną państwa, odpaństwowienie wojny mogło zaistnieć dzięki temu, że bezpośrednie jej prowadzenie stało się tanie. Przyczynę tego zjawiska można upatrywać w prowadzeniu wojen przy pomocy łatwo dostępnego, lekkiego uzbrojenia, które nie wymaga skomplikowanego i kosztownego szkolenia.

Drugą charakterystyczną cechą wojen współczesnych jest jej asymetryczny charakter. Jak już nadmieniono nie ma już frontów, sporadycznie dochodzi do potyczek a już prawie wcale do poważniejszych bitew. Jest to spowodowane m.in. tym, że nie walczą z sobą równorzędni, porównywalni przeciwnicy a przemoc skierowana jest w znacznej mierze przeciwko ludności cywilnej (zamachy terrorystyczne, porwania, zastraszania).

Trzecim aspektem współczesnych wojen, o którym wspomina Münkler, jest stopniowe usamodzielnienie czy też autonomizacja form przemocy, podporządkowanych uprzednio wymogom militarnym. W konsekwencji armie regularne straciły kontrolę nad przebiegiem działań zbrojnych¹¹. Prowadzenie walki przejęły podmioty stosujące przemoc, którym obca jest wojna rozumiana jako rywalizacja pomiędzy równorzędnymi przeciwnikami. Jest to spowodowane sytuacją, gdzie działania wojenne i działalność terrorystyczna oraz przestępcza nawzajem się przenikają.

Dzisiejsza, nowoczesna wojna XXI w. postrzegana jest przez większość badaczy jako forma charakterystyczna dla społeczeństw informacyjnych, które wykorzystują najnowszej generacji, wysoce zaawansowaną technologię przy użyciu stosunkowo niewielkich sił zbrojnych. Działania bojowe charakteryzują się przede

¹⁰ Indeks państw upadłych według *Foreign Policy* (stan w 2013 roku): *Somalia, Dem. Rep. Konga, Sudan, Sudan Poludniowy, Czad, Jemen, Afganistan, Haiti, Republika Środkowej Afryki, Zimbabwe*. (dostęp: 14.06.2014 r.).

¹¹ H. Münkler, *Wojny naszych czasów*, Kraków 2004, s. 10.

wszystkim precyzyjnymi uderzeniami w określone cele, co w ostatecznym rozrachunku powinno prowadzić do minimalizacji strat własnych i strat po stronie przeciwnika oraz nie naruszenia w znacznym stopniu infrastruktury wrogiego państwa. Celem takich działań jest zdobycie zaufania ze strony ludności cywilnej przeciwnika. Ma to w konsekwencji, po zakończeniu konfliktu, doprowadzić poprzez odpowiednie subsydia finansowe oraz odpowiednią promocję nowego ustroju państwa podkreślającą suwerenność narodu w wyborze własnej władzy do odbudowy państwa. Mniej więcej takie cele i sposoby prowadzenia wojny przyświecają siłom międzynarodowym w Iraku i Afganistanie.

W taki sposób wojnę definiują i przedstawiają teoretycy, jednak również dowódcy prezentują obraz współczesnej wojny. Obraz takiej wojny przedstawił w 1997 r. amerykański generał Charles Krulak, służący w United States Marine Corps (USMC): (...) *w jednej chwili nasi żołnierze będą musieli karmić i ubierać uchodźców – prowadząc operację humanitarną. W chwilę później będą musieli rozdzielać dwie walczące strony – prowadząc tym samym operację pokojową. Wreszcie będą musieli walczyć w śmiertelnej bitwie o średniej intensywności. I to wszystko tego samego dnia, wszystko w trzech częściach tego samego miasta. Będzie to tzw. wojna trzyblokowa*¹².

W ostatnim czasie został wprowadzony do użycia także nowy termin dotyczący rodzaju wojen: *wojna czwartej generacji*, jego autorem jest amerykański uczonek William S. Linda. Termin ten oznacza konflikt zbrojny, w którym przynajmniej jedną ze stron reprezentują siły określane mianem podmiotu niepaństwowego. Element ten intensyfikuje skalę działań zbrojnych, przyczyniając się jednocześnie do wydłużenia czasu trwania współczesnych wojen w krajach Trzeciego Świata, których aż 25% ciągnie się ponad dekadę. Wojny te są konsekwencją rozkładu klasycznego modelu państwa, które jako instytucja traci monopol na siły zbrojne. Wojna taka przyjmuje postać niekończących się starć zbrojnych bądź między zwalczającymi się grupami, bądź zorganizowanego państwa z taką grupą, a dążeniem dla walczącej grupy jest wydłużenie konfliktu bez jasno wytyczonego celu. Przykładem takich wojen są: Sierra Leone, Wybrzeże Kości Słoniowej¹³.

Z rozpoznany już i niekwestionowanym przez badaczy i teoretyków woj-skowych zjawiskiem, jakim jest *wojna asymetryczna*, *wojna trzyblokowa* i *wojna czwartej generacji* ma wspólne cechy przede wszystkim dysproporcję sił, którą słabsza strona stara się zignorować, dążąc do zniszczenia silniejszej. Taktykę taką doskonalili Hezbollah, rebelianci w Iraku, terroryści czeczeńscy czy talibowie w Afganistanie.

Dysproporcja sił nie jest czymś nowym i istnieje wiele przykładów, że wielkie narody nieraz przegrywają małe, lokalne wojny z wielu, niekoniecznie strategicz-

¹² *Dispatches. Lessons Learned for Soldiers. Training for Urban Operations*, www.armyapp.dnd.ca/allc/main.asp, (dostęp: 20.05.2002 r.).

¹³ P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 2008, s. 402.

nych, powodów. Chwilowa dysproporcja sił na polu bitwy bardzo często bywa jedynie pochodną innych zjawisk, w tym przede wszystkim asymetrii samego stosunku do wojny, a w konsekwencji – stanu mobilizacji społecznej obu zwalczonych stron, który pozwala na uruchomienie różnych zasobów i pogodzenie się ze stratami różnej wielkości. Nie bez znaczenia jest też różnica między gotowością do rozpętania wojny ograniczonej i totalnej. Grupy partyzanckie, bojówki, rebelianci występując przeciwko regularnym oddziałom, mają z reguły niewiele skrupułów.

Termin „wojna chaosu”, znany także jako „mjęteżowojna” (мятежевойна), ukuł Jewgienij Messner¹⁴, który jeszcze w sporządzanych w Petersburgu pracach zapowiadał nadejście epoki *wojny buntu (chaosu)*, przeanalizował możliwe kształty i dynamikę nowej formuły konfliktów zbrojnych.

Wojna buntu (chaosu), w odróżnieniu od wojen współczesnych, nie uznaje żadnych norm czy choćby szablonów postępowania. W obliczu regularnych armii ich przeciwnicy sięgają po najskuteczniejsze w danej chwili środki: *terror, bandytyzm, wywoływanie chaosu ulicznego, demonstracje i manifestacje na tyłach wroga oraz powstania*. Wspólne są jedynie fazy rozwoju *wojny asymetrycznej i wojny buntu (chaosu)*: od demoralizacji i nieporządków ulicznych wrogowie danej społeczności przechodzą do terroru, werbowania zwolenników ruchów rewolucyjnych, a wreszcie „zawładnięcia umysłami”¹⁵, co w epoce wszechwładnych mediów łatwo sobie wyobrazić. Ostatecznym celem *wojny buntu (chaosu)* jest bowiem nie fizyczne zniszczenie przeciwników i przejęcie kontroli nad państwem, lecz ostateczne zburzenie dotychczasowych struktur tak, aby państwo uległo nieodwracalnemu rozkładowi.

Dziś podobne tendencje można już dostrzec dość wyraźnie. Dowodem na to są choćby liczne tłące się konflikty przełomu wieków min. w: Somalii czy Liberii, a także Ukrainie. Stan wojny okazał się w tamtych państwach permanentny i dla wielu działających tam ugrupowań bardzo atrakcyjny, a że można prowadzić je nie oddając ani jednego wystrzału (np. piraci w Somalii, aneksja Krymu) czyni ją bardzo pożądanym. Na rozpadzie państw korzystają różnego pokroju watażkowie, którzy czerpią zyski bezpośrednio z prowadzonych wojen. Rozpad państw otwiera przed nimi nieograniczone zyski nie tylko z handlu uzbrojeniem czy nielegalnymi towarami ale również z pomocy humanitarnej państw trzecich lub organizacji międzynarodowych. Natomiast nieuniknione straty i olbrzymie koszty ponosi społeczeństwo albo raczej to, co z niego pozostało.

Na zakończenie należy przedstawić tezy dotyczącej wojen XXI wieku zaprezentowane w przemówieniu gen. Gierasimowa, Szefa Sztabu Generalnego Federacji Rosyjskiej, na posiedzeniu członków Akademii Nauk Wojskowych 26 stycznia

¹⁴ Rosyjski teoretyk wojskowy początku XX wieku, pułkownik Sztabu Generalnego armii rosyjskiej, a po roku 1917 emigrant rosyjski.

¹⁵ A. Manaczynski, *Wojna asymetryczna, Niezawisimaja Gazieta*, [w:] <http://wiadomosci.onet.pl/raporty/wojna-asymetryczna,1,3337793,wiadomosc.html>. (dostęp: 12.09.2010 r.).

2013 nt.: *Rola Sztabu Generalnego w organizacji obrony kraju w związku z nowym Statutem Sztabu Generalnego zatwierdzonym przez prezydenta Federacji Rosyjskiej*¹⁶, a także 14 lutego 2013 w czasie konferencji nt.: *Bezpieczeństwo militarne Rosji: XXI wiek*¹⁷. Treści tych wystąpień ściśle korespondują z wydarzeniami, które mają miejsce na Ukrainie i na Krymie od listopada 2013 roku. Referat gen. Gierasimowa można potraktować jako swego rodzaju wykładnię współczesnej wojny rozumianej przez Federację Rosyjską.

Szef Sztabu Generalnego FR uważa, że współczesny konflikt to taki, w którym zanikają różnice między wojną a pokojem w klasycznym rozumieniu tych słów oraz pomiędzy umundurowanym personelem a działaniami pod przykryciem. Taka kombinacja, zwłaszcza w czasie, *gdy wojny nie są deklarowane, a po prostu się zaczynają*, jest bardzo różna od tego, na czym skupiają się tradycyjnie teoretycy wojskowi. Ale taki konflikt ma potencjał zmiany *całkowicie stabilnego kraju w arenę najbardziej intensywnego konfliktu zbrojnego w parę miesięcy, a nawet dni*. Generał Gierasimow stwierdził także, że *prawa wojny fundamentalnie się zmieniły. Wzrosła rola niemilitarnych środków podejmowanych w celu osiągnięcia politycznych i strategicznych celów*. Co więcej, zdaniem szefa Sztabu Generalnego, może to być *znacząco bardziej efektywne niż klasyczne metody militarne*.

Gen. Gierasimow trafnie spostrzegł także, że *frontowe starcie dużych wojskowych formacji stopniowo odchodzi w przeszłość*, w wojnach nowego typu, „wymieszane są” szerokiego zakresu *metody polityczne, ekonomiczne, informacyjne, humanitarne i inne*.

Szef Sztabu Generalnego FR stwierdził, że obecnie szerokie zastosowanie mają działania asymetryczne, pozwalające niwelować przewagę przeciwnika w walce zbrojnej. Do nich zaliczył m.in.: wykorzystanie sił specjalnych i wewnętrznej opozycji dla stworzenia stale działającego frontu na całym terytorium wrogiego państwa, a także oddziaływanie informacyjne oraz formy i sposoby walki, które stale się zmieniają. Działania asymetryczne, według Szefa Sztabu Generalnego FR, mogą być wyrażone także w izolacji politycznej, wdrożeniu sankcji gospodarczych, blokady morskiej, powietrznej i lądowej, jak również wprowadzenie międzynarodowych sił pokojowych pod pretekstem ochrony praw człowieka i prowadzenia działań humanitarnych. Jednak szczególne miejsce w działaniach asymetrycznych będą miały działania informacyjne i operacje specjalne.

W związku z powyższymi spostrzeżeniami według gen. Gierasimowa *zwiększa się rola mobilnych kombinowanych zgrupowań wojsk, działających w jednolitej wywiadowczo-informacyjnej przestrzeni, dzięki wykorzystaniu nowych możliwości systemów zarządzania i zabezpieczenia*.

¹⁶ <http://www.avnrf.ru/index.php/vse-novosti-sajta/607-generalnyj-shtab-i-oborona-strany> (dostęp: 12.07.2014 r.).

¹⁷ <http://arsenal-otechestva.ru/gerasimov-o-sostoyanii-vooruzhennyx-sil-rf.html> (dostęp: 12.07.2014 r.).

Dzięki takiemu spojrzeniu na współczesny konflikt zdaniem Szefa Sztabu Generalnego FR *wojskowe działania stają się bardziej dynamiczne, aktywne i efektywne. Znikają taktyczne i operacyjne pauzy, które przeciwnik mógłby wykorzystać. Nowe informacyjne technologie pozwoliły znacząco zmniejszyć przestrzenny, czasowy i informacyjny dystans między wojskiem a organami władzy. Frontalne starcia wielkich zgrupowań wojsk na poziomie strategicznym i operacyjnym stopniowo odchodzą w przeszłość, a bezkontaktowe i na dystans oddziaływanie na przeciwnika staje się głównym sposobem osiągnięcia celów walki i operacji. Pokonanie jego obiektów odbywa się na całej głębokości terytorium. Zacierają się różnice między strategicznym, operacyjnym i taktycznym poziomem, między działaniami ofensywnymi i obronnymi.*

Ważna uwaga Szefa Sztabu Generalnego FR dotyczyła spojrzenia i wyciąganie wniosków z przeszłości, gen. Gierasimow stwierdził: *Omawiając nowe formy i sposoby walki zbrojnej, nie powinniśmy zapominać o naszym własnym doświadczeniu. To wykorzystanie oddziałów partyzanckich w latach Wielkiej Wojny Ojczyźnianej, walka z nieregularnymi formacjami w Afganistanie i na Kaukazie Północnym.*

Na zakończenie chciałbym nawiązać do ostatniego akapitu gdyż Rzeczpospolita ma bardzo bogate własne doświadczenia związane z walką o różnym charakterze. Rozpoczynając od walk o obronę granic, z rebeliami gnębiącymi I Rzeczpospolitą, poprzez walki powstańcze, kończąc na działaniach stabilizacyjnych. Bo jak można dziś inaczej nazwać zagospodarowywanie Ziemi Odzyskanych, walki ze zbrojnym podziemiem i UPA? Mając tak bogate własne doświadczenia należy je badać i przenosić na współczesność oraz wykorzystywać dla przyszłości.

Bibliografia

1. Borkowski R. red, *Konflikty współczesnego świata*, Kraków 2001.
2. Ciechanowski G., Sielski J., *Konflikty współczesnego świata*, Toruń 2008.
3. Creveld M. van, *Zmienne oblicze wojny*, Poznań 2008.
4. Czupryński A., *Charakter przyszłych operacji militarnych*, Zeszyty Naukowe AON, nr 2/2005, Warszawa 2005.
5. Dworecki S., *Współczesne konflikty zbrojne*, Warszawa 1994.
6. Ewans M., *Conflict in Afghanistan Studies in asymmetric warfare*, Nowy Jork 2005.
7. Finkel D., *The good soldiers*, New York 2009.
8. Friedman G., *Następne 100 lat – prognoza na XXI w.* Warszawa 2009.
9. Gawliczek P., Pawłowski J., *Zagrożenia asymetryczne*, AON. Warszawa 2003.
10. Gotowała J. red, *Sztuka wojenna we współczesnych konfliktach zbrojnych – przemiany i tendencje rozwojowe, materiały z konferencji naukowej 20 X 2006*, Warszawa 2006.
11. Huntington S. P., *Zderzenie cywilizacji*, Warszawa 2011.
12. Huzarski M., *Zmienne podstawy bezpieczeństwa i obronności państwa*, Warszawa 2009.
13. Karczmarek J., *Współczesne bezpieczeństwo*, Warszawa 2008.
14. Kilcullen D., *The accidental guerrilla*, New York 2009.

15. Lasota J., *Asymetria w walce zbrojnej*, Warszawa 2014.
16. Madej M., *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, PISM, Warszawa 2007.
17. Malek M., *Russia's Asymetric Wars in Chechnya since 1994* [w] *Connections The Quarterly Journal*, Fall 2009.
18. Nye J. S. jr., *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Warszawa 2009.
19. Parker G., *Historia sztuki wojennej*, Warszawa 2008.
20. Pfanner T., *Asymmetrical warfare from the perspective of humanitarian law and humanitarian action*.
21. Wiatr M., *Zagrożenia i wojny asymetryczne – podejście niemieckie*. Zeszyty Naukowe AON nr. 1/2003, Warszawa 2003.
22. НВФ – неправительственными вооружённые формированиями, рог. *Борба с НВФ неправительственными вооружёнными формированиями СССР, Россия и НАТО в локальных конфликтах*, Minsk 2010.

Strony internetowe

23. http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_857_pfanner.pdf
24. http://asymmetrichthreat.net/docs/asymmetric_threat_1_paper.pdf
25. <http://army.lv/ru/Evolutsiya-form-i-sposobov-vedeniya-boevih-deystviy-/90/4323>
26. <http://www.pism.pl>
27. <http://www.sipri.org>
28. <http://www.pcr.uu.se/research/UCDP>
29. <http://www.un.org/en/peace>
30. <http://www.stosunki-miedzynarodowe.pl>
31. <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>
32. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>
33. <http://www.iraq-businessnews.com>
34. <http://www.isaf.nato.int>
35. <http://www.bbn.gov.pl>

Liczba znaków ze spacjami: 41 356

dr Paweł Żarkowski

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

MIĘDZYNARODOWE OGRANICZENIA W PROWADZENIU KONFLIKTÓW ZBROJNYCH

Punktem wyjścia do wszelkiej dyskusji na temat prawa obowiązującego w toku wojny (*ius in bello*)¹ są środki, jakimi dysponują państwa w myśl współczesnego prawa międzynarodowego dla pokojowego rozwiązywania konfliktów, bez konieczności uciekania się do użycia siły. Karta Narodów Zjednoczonych zakazuje wojen. Zakazuje nawet groźby użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub politycznej niepodległości każdego państwa².

Karta stwierdza w swych zapisach, że państwa powinny zawsze regulować swoje spory środkami pokojowymi. Państwo, które próbuje użycia siły przeciwko innemu państwu dla osiągnięcia swoich celów, narusza prawo międzynarodowe i popełnia akt agresji, choćby pozornie miało rację. Karta Narodów Zjednoczonych nie kwestionuje jednocześnie prawa państwa do użycia siły w wykonaniu prawa do samoobrony³. To samo dotyczy państw trzecich, które spieszą z pomocą państwu zaatakowanemu (prawo do samoobrony zbiorowej). Ponadto Narody Zjednoczone mają prawo nakazania akcji wojskowej dla przywrócenia pokoju⁴.

Tak więc wojna jest zakazana w myśl obowiązującego prawa międzynarodowego, z wyjątkiem prawa każdego państwa do obrony przed atakiem. Współczesne prawo międzynarodowe ogranicza dopuszczalność użycia siły zbrojnej tak dalece, iż zdaniem niektórych ekspertów uzasadnione jest mówienie o prawie zakazującym prowadzenia wojny. Można zatem wskazać na następujące etapy kształtowania się tego prawa:

1. Konwencja haska (II) z 1907 roku w sprawie ograniczenia użycia siły celem ściągania długów zawarowanych umową. Konwencja wprowadzała pierwszeństwo metod pokojowych w zakresie rozstrzygania sporów zwią-

¹ Łacińskie określenie „*ius in bello*” oznacza prawo obowiązujące strony konfliktu w toku prowadzonej wojny.

² *Karta Narodów Zjednoczonych z 1945 r.*, Rozdział I, art. 2, ust. 4: „Wszyscy członkowie powinni w swych stosunkach międzynarodowych się od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko nietykalności terytorium albo niepodległości politycznej któregośkolwiek państwa lub wszelkiego innego sposobu niezgodnego z zasadami Narodów Zjednoczonych”. Zob. *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych. Prawo przeciwwojenne. Zbiór dokumentów*, red. M. Flemming, Warszawa 1991, s. 205.

³ Rozdział VII karty NZ, art. 51. Zob. *Ibidem*, s. 212.

⁴ Rozdział VII karty NZ, art. 41, 42. Zob. *Ibidem*, s. 210-212.

- zanych z egzekwowaniem zobowiązań, jakie istniały po stronie danego państwa w stosunku do obywateli drugiego państwa.
2. Tzw. Traktaty Bryana – dwustronne porozumienia zawierane przez Stany Zjednoczone poczynawszy od 1913 r. Strony zobowiązywały się przedkładać istniejące między nimi spory komisjom concyliacyjnym i nie rozpoczynać działań wojennych przed raportem ustanowionej komisji⁵.
 3. Pakt Ligi Narodów z 1919 r. w art. 10-16 częściowo ograniczał dopuszczalność uciekania się do wojny w stosunkach między członkami Ligi. Nie zakazywał natomiast prowadzenia wojen, m.in. przez:
 - wprowadzenie obowiązku rozstrzygania sporów w pierwszej kolejności metodami pokojowymi;
 - wprowadzenie zakazu uciekania się do wojny przed upływem trzech miesięcy od zapadłej w danym sporze decyzji rozjemczej, sądowej albo sprawozdania Rady Ligi Narodów;
 - wprowadzenie zakazu uciekania się do wojny z państwem, które zastosuje się do orzeczenia sądowego lub arbitrażowego zapadłego w danym sporze, albo do przyjętego jednomyślnie sprawozdania Rady Ligi (w przedmiocie sporu).
 4. Traktat przeciwojenny Brianda-Kelloga z 1928 r. zawierał wyrzeczenie się wojny przez państwa-strony, jako instrumentu politycznego we wzajemnych stosunkach. Państwa-strony zobowiązały się także rozwiązywać wzajemne spory i konflikty za pomocą środków pokojowych⁶.
 5. Karta Narodów Zjednoczonych z 1945 r. zawiera postanowienia, które mają obecnie znaczenie kluczowe dla problematyki dopuszczalności użycia siły zbrojnej w prawie międzynarodowym publicznym.

Gdy państwa nie mogą albo nie chcą rozwiązania swoich sporów lub różnic środkami pokojowej dyskusji, wówczas zaczyna przemawiać broń. Wojna nieuchronnie prowadzi do niezmiernych cierpień i do poważnych szkód materialnych. Każdą wojnę cechuje bowiem wybuch prymitywnej i dzikiej przemocy.

W potocznym pojęciu wojna jest przeciwieństwem pokoju. Pokój jest stanem normalnym, wojna zaś nienaturalnym, gdyż zmienia zasadniczo istniejące uprzednio stosunki pomiędzy państwami. Społeczność międzynarodowa jest społecznością zdecentralizowaną, przez co nie wykształciła ona jednolitego organu władzy wykonawczej, który byłby umocowany do egzekwowania obowiązków spoczywających na podmiotach prawa międzynarodowego. Konsekwencją takiego stanu rzeczy było uznawanie w przeszłości, że jednym z klasycznych atrybutów suwerennego państwa obok prawa do zawierania traktatów oraz prawa do wysyłania i przyjmowania posłów, było prawo do prowadzenia wojny.

⁵ Dwustronne porozumienia zawierane od 1913 r. przez rząd USA z innymi państwami.

Zob. <http://www.stosunkimiedzynarodowe.wordpress.com/2012/09/18/dopuszczalnosc-uzycia-sily-zbrojnej-w-pmp/> (dostęp: 20.08.2014 r.).

⁶ *Międzynarodowe prawo konfliktów* ..., op. cit., s. 203-204.

Od niepamiętnych czasów, kiedy państwa wchodziły w liczne spory i konflikty, przechodzenie z jednego stanu w drugi wyznaczało przez tysiąclecia rytm dziejów ludzkości. Z tego też względu obecnie zagadnienie wojny i pokoju równolegle z szeroko podejmowaną problematyką bezpieczeństwa politycznego, militarnego, ekonomicznego, kulturowego, a ostatnio także ekologicznego zajmuje w rozległej problematyce stosunków międzynarodowych poczesne miejsce. Jeżeli pozostanie się przy definicji Carla von Clausewitza, który w swojej pracy pt. *O wojnie* stwierdził, że wojna stanowi kontynuację stosunków politycznych przy zachowaniu innych środków⁷, to można zauważyć, że w wieku XX niezbyt oszczędnie się nim posługiwano. Miniony wiek przeszedł do historii ludzkości jako wiek m.in. dwóch wojen światowych, rewolucji rosyjskiej, zimnej wojny oraz licznych sporów i konfliktów o zróżnicowanym zasięgu i charakterze. W toku tych wydarzeń ludzkość doznała wiele przykrych doświadczeń i rozczarowań. Ale też jak nigdy przedtem, została podjęta wtedy próba wyeliminowania siły ze stosunków międzynarodowych.

Wojna sama w sobie jest nieszczęściem i złem, co w pełni ukazał ludzkości Trybunał Norymberski⁸ w swoim wyroku w sprawie głównych przestępców wojennych z okresu II wojny światowej. Zatem nikt obecnie nie mógłby usprawiedliwiać wojny jako takiej. Mimo takiego stanu prawnego państwa nadal wszczynają wojny, a grupy ludzkie chwytają za broń.

W nauce o stosunkach międzynarodowych można spotkać się zarówno z pojęciem wojny, jak i konfliktu zbrojnego. Wypada jednak zaznaczyć, że pojęcie konfliktu zbrojnego jest pojęciem szerszym w swojej zawartości od pojęcia wojny. Konflikt zbrojny to wszelkie przejawy walki zbrojnej, także nie wypowiedzianej, której uczestnikami są również strony nie będące podmiotami prawa międzynarodowego. Konflikt zbrojny jest najczęściej poprzedzony antagonizmem stron, narastającą sprzecznością interesów, konfliktem o charakterze werbalnym⁹ i akcją konfliktową¹⁰. Najczęściej akcje konfliktowe, które doprowadziły do użycia siły, przekształcają się następnie w konflikty zbrojne. Oba terminy „wojna” i „konflikt zbrojny” używane są wymiennie przy podkreślaniu elementu walki. Na ogół mianem wojny¹¹ określa się konflikt zbrojny, w którym uczestniczą co najmniej dwa podmioty wojujące, posługujące się siłami zbrojnymi i stosujące środki i metody walki zbrojnej przeciwko sobie przy zachowaniu pewnej ciągłości działań.

Na pojęcie wojny składają się działania wojenne, tj. stan wojny i operacje prowadzone w ramach walki konwencjonalnej lub partyzanckiej, o zasięgu świato-

⁷ Carl von Clausewitz, *O wojnie*, Lublin 1995, s. 23, 27.

⁸ Międzynarodowy Trybunał Wojskowy w Norymberdze – organ wymiaru sprawiedliwości powołany w 1945 r. z inicjatywy Francji, USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR w celu osądzenia głównych zbrodniarzy wojennych Rzeszy Niemieckiej z okresu II wojny światowej, oskarżonych o zbrodnie wojenne, przeciwko pokojowi i przeciwko ludzkości. Procedował od 20 listopada 1945 r. do ogłoszenia wyroku w dniu 1 października 1946 r. Zob. http://www.szkolnictwo.pl/szukaj,Międzynarodowy_Trybunał_Wojskowy_w_Norymberdze (dostęp: 21.08.2014 r.).

⁹ Najczęściej jest nim protest, sprzeciw, ostrzeżenie lub groźba.

¹⁰ Przykładem może być zerwanie stosunków dyplomatycznych bądź demonstracja siły.

¹¹ J. Kunikowski, A. Turek, *Bezpieczeństwo i dyplomacja. Słownik terminów*, Warszawa 2011, s. 129-130.

wym, regionalnym czy, z zastosowaniem sił lądowych, powietrznych i morskich. Stan wojny to sytuacja prawna, w której uznaje się istnienie wojny. Jego ogłoszenie pociąga za sobą określone skutki prawne dla państw wojujących, neutralnych, bądź osób fizycznych i prawnych. Powoduje on m.in. zerwanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych oraz zawieszenie umów międzynarodowych. Państwa trzecie zobowiązują się zachować neutralność. Trzeba wyraźnie zaakcentować, że wypowiedzenie wojny nie jest równoznaczne z prowadzeniem wojny. Wojna może być prowadzona bez formalnego istnienia stanu wojny. Może być również i tak, że stan wojny nie wiąże się z faktycznym prowadzeniem działań wojennych. Może też wojna trwać nadal, mimo że operacje wojenne zostały zakończone.

W historii powszechnej i wojskowej, jak również w politologii oraz nauce o stosunkach międzynarodowych można się spotkać z różną klasyfikacją konfliktów zbrojnych. W zależności od przyjętych metod badawczych, kryteriów wyjściowych, bądź przyjętych poglądów badaczy można spotkać się m.in. z podziałem wojen na regularne, partyzanckie, domowe, interwencyjne, przewencyjne, lądowe, powietrzne, czy morskie.

W przeszłości, kiedy podbój nowych terenów miał istotne znaczenie dla dobrobytu i potęgi państwa, przeważały najczęściej wojny prowadzone pomiędzy państwami. Z reguły zasięg prowadzonych działań wojennych był ograniczony pod względem terytorialnym, w doborze przeciwnika oraz w zakresie stosowanych środków i metod walki. Współcześnie w wyniku pojawienia się nowych kryteriów politycznych, doświadczeń minionych wojen, wynalezienia broni atomowej oraz zobowiązań państw w zakresie przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego, regularne wojny między państwami ustąpiły miejsca płynnym formom stosowania przemocy. Szczególnie od zakończenia II wojny światowej uderza kontrast pomiędzy stosunkowo niedużą liczbą wojen między państwami, a znaczną ilością wojen domowych wynikających z sytuacji wewnętrznej państw.

Nie ulega wątpliwości, że współcześnie użycie siły zbrojnej o konsekwencjach międzynarodowych przestało być zarezerwowane tylko dla państw, czyli głównych aktorów stosunków międzynarodowych i podmiotów międzynarodowego prawa publicznego. Konflikt na skalę międzynarodową może również wywołać odpowiednio do tego umotywowany i zaopatrzony w środki finansowe ideolog¹². W przedstawionej klasyfikacji mieszczą się także wojny, w których konflikt wewnętrzny przeradza się w konflikt międzynarodowy, wciągając w działania militarne siły zbrojne wielu państw. Poszukując zatem źródeł i przyczyn powstawania we współczesnym świecie konfliktów zbrojnych i wojen można z łatwością zauważyć, że często różnorodność współczesnego świata oraz intensywność i wielopłaszczyznowość kontaktów międzynarodowych w sposób naturalny rodzi spory

¹² Rolę taką odegrał Osama bin Laden, który skierował swoich zwolenników do wykonania ataków terrorystycznych przeciwko celom na terytorium USA. Zob. B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 151.

i sprzeczności pomiędzy państwami, które często zakłócają porządek międzynarodowy i powodują przechodzenie sporów w wojny, traktowane jako jedyny sposób ich rozstrzygnięcia.

Z tego, że międzynarodowe prawo humanitarne zajmuje się wojną, nie wynika że istnieją wątpliwości co do ogólnego zakazu wojny. Preambuła do Protokołu dodatkowego I z 1977 r. do konwencji genewskich w sposób jednoznaczny określa stosunek między zakazem wojny a prawem humanitarnym¹³. Międzynarodowe prawo humanitarne po prostu milczy na temat tego, czy jakieś państwo ma, bądź nie ma prawa do użycia siły. Samo prawo humanitarne nie zakazuje wojny, a problematykę dopuszczalności użycia siły zbrojnej pozostawia normom prawnym wspólnoty międzynarodowej, jakie są zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych. Międzynarodowe prawo humanitarne działa na innej płaszczyźnie. Znajduje ono bowiem zastosowanie, gdy konflikt zbrojny rzeczywiście wybuchnie i to obojętnie z jakiego powodu. W tym przypadku liczą się tylko fakty, natomiast powody wszczęcia walk nie są przedmiotem zainteresowania. Z powyższych stwierdzeń wynika jednoznacznie, że międzynarodowe prawo humanitarne jest gotowe do wkroczenia na każdy obszar prowadzonych działań zbrojnych od momentu, gdy wojna wybuchnie i niezależnie od tego, czy istnieje jakiekolwiek usprawiedliwienie dla tej wojny. Międzynarodowe prawo humanitarne – zwane też prawem konfliktów zbrojnych, bądź prawem wojennym, jest bowiem odrębną gałęzią prawa międzynarodowego regulującą sytuację realnego konfliktu zbrojnego. Prawo to normuje stosunki między uczestnikami działań zbrojnych dążąc do łagodzenia skutków wojny. Prowadzone działania obejmują zarówno ograniczenia w zakresie katalogu środków i metod prowadzenia działań zbrojnych, jak i zobowiązanie walczących stron do oszczędzania osób, które nie biorą udziału albo już nie biorą udziału we wrogich działaniach. Spojrzenie na niedawną przeszłość, jak i na czasy współczesne wyraźnie potwierdza fakt, że często wojna toczyła się, bądź toczy pomiędzy państwami, pomimo że z punktu widzenia formalnego prawo międzynarodowe zabrania użycia siły. Z reguły występują wówczas następujące działania:

- jedno państwo atakuje inne (popęłniło tym samym zabroniony akt agresji przeciwko drugiemu państwu);
- państwo broni się przeciwko agresorowi korzystając z prawa do samoobrony (mogą mu pomagać inne państwa w ramach tzw. samoobrony zbiorowej);
- ONZ może postanowić przeprowadzenie wspólnej akcji zbrojnej, gdy jej członek łamiąc swoje zobowiązania wynikające z Karty NZ grozi lub narusza pokój, bądź popełnia akt agresji.

¹³ *Protokół dodatkowy I do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 roku dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Zob. Międzynarodowe prawo konfliktów ...*, op. cit., s. 141-142.

Trzeba też pamiętać, że wojna może wydarzyć się także wewnątrz jakiegoś państwa. Z tego też względu ogólny zakaz wojny nie obejmuje szczególnie krwawych walk w wojnach domowych. Uważa się wówczas takie zdarzenie za wewnętrzną sprawę państwa.

Międzynarodowe prawo humanitarne stanowi istotną część pokojowego porządku, o jakim wspomina Karta Narodów Zjednoczonych. Wspólnota międzynarodowa nie może więc pozwolić sobie na pomijanie międzynarodowego prawa humanitarnego. Trzeba bowiem przy tym pamiętać, że jego zadaniem jest budowanie i zapewnienie pokojowych stosunków pomiędzy narodami. Daje ono przy tym poważny wkład w utrzymanie pokoju przez to, że głosi humanitaryzm w czasie wojny. Celem jego jest zapobieganie przemocy i barbarzyństwu w toku trwania wojny. Z tego punktu widzenia poszanowanie międzynarodowego prawa humanitarnego pomaga w położeniu fundamentów, na których może być zbudowany pokojowy porządek, gdy konflikt się zakończy. Przez poszanowanie podstawowych praw oraz ludzkiej godności walczący pomagają zatem utrzymać to zaufanie. Szanse na trwały pokój są tym większe, im skuteczniej u stron walczących w wojnie uda się zachować poczucie wzajemnego zaufania i humanitaryzmu.

W myśl zapisów zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych państwo może stawiać zbrojny opór w ramach legalnej samoobrony, tym niemniej prowadzenie wojny zawsze podlega ogólnym zasadom międzynarodowego prawa humanitarnego wyrażonym w prawie zwyczajowym oraz w międzynarodowym prawie traktatowym. Prowadzenie współcześnie wojny totalnej jest zatem nie do pogodzenia z prawem międzynarodowym.

Międzynarodowe prawo humanitarne w zakresie dotyczącym środków i metod prowadzenia walki zbrojnej, oprócz norm zwyczajowych, było w przeszłości najczęściej spisywane w aktach prawa wewnętrznego poszczególnych państw. W niektórych państwach takie akty prawne były sporządzane już w średniowieczu. Dopiero jednak w XIX wieku, gdy wojny zaczęły być prowadzone przez wielkie armie narodowe, stosujące przy tym nową i bardziej niszczycielską broń oraz pozostawiające olbrzymią liczbę rannych żołnierzy, zaczęło się rozwijać prawo humanitarne oparte na konwencjach¹⁴. Nastąpił wtedy w międzynarodowym prawie humanitarnym przełom wywołany tworzeniem wielostronnych umów międzynarodowych, które w konsekwencji doprowadziły do obowiązującego obecnie w skali światowej współczesnego systemu tego prawa. Początek dała temu Deklaracja w sprawie wojny morskiej, podpisana 16 kwietnia 1856 r. w Paryżu w związku z zakończeniem wojny krymskiej prowadzonej w latach 1853 – 1856¹⁵. Deklaracja zawierała przepisy dotyczące sposobów prowadzenia blokady wybrzeża oraz określała niektóre prawa mające zastosowanie dla państwa neutralnego

¹⁴ Wyścig zbrojeń zapoczątkowała XIX-wieczna rewolucja przemysłowa i powstałe dzięki niej nowe bronie. Zob. T. Zawadzki, *Pierwszy wyścig zbrojeń*, [w:] *Wielka wojna 1914-1918*, „Polityka – wydanie specjalne” 2014, s. 64-73.

¹⁵ R. Bzinkowski, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, [w:] „Kształcenie obywatelskie w wojsku”, zeszyt 1, red. P. Żarkowski, Warszawa 2002, s. 48.

w wojnie morskiej. Deklaracja paryska zniosła między innymi zjawisko korsarstwa w działaniach na morzu. Było to ostateczne zwycięstwo zasady, że wojna nie może być prowadzona przez osoby prywatne.

W drugiej połowie XIX wieku społeczność międzynarodowa podjęła dalsze prace zmierzające do kodyfikacji i upowszechnienia zasad międzynarodowego prawa humanitarnego. Kolejnym bardzo ważnym wielostronnym aktem międzynarodowego prawa w zakresie metod prowadzenia wojen była deklaracja w sprawie pocisków wybuchających małego kalibru z 29 listopada 1868 r., zwana od miejsca podpisania Deklaracją Petersburską¹⁶. Wprowadzała ona zakaz używania pocisków wybuchających przy uderzeniu w miękki cel (przykładowo w ciało ludzkie) o wadze mniejszej niż 400 gramów. Podsumowaniem prowadzonych w tym czasie działań była Deklaracja Brukselska z 1874 r., będąca projektem przyszłego kodeksu prawa wojny lądowej¹⁷.

Istotny wpływ na kształtowanie się oraz treść międzynarodowego prawa humanitarnego miały także regulaminy i instrukcje wojskowe wydawane w poszczególnych państwach świata. Szczególne znaczenie przypisuje się amerykańskiemu dokumentowi z 1863 r., zatytułowanemu: Instrukcja dla dowództwa armii Stanów Zjednoczonych w polu. Znany jest on współcześnie również pod nazwą Kodeksu Liebera¹⁸. O wartości merytorycznej tego dokumentu może świadczyć fakt, że odwoływali się do niego w późniejszym okresie również autorzy kodeksów wojskowych obowiązujących w innych armiach.

Znaczący wkład w tworzenie nowoczesnych zasad prawnych w zakresie prowadzenia wojen wniosły w XIX wieku również regulaminy wojskowe obowiązujące w armii francuskiej, angielskiej i niemieckiej. W tym też okresie wykształciły się i utrwaliły dwie podstawowe zasady międzynarodowego prawa humanitarnego dotyczące równości walczących stron i konieczności wojennej lub wojskowej. Pierwsza zasada oznaczała, że w toku działań wojennych i w sytuacjach z nimi bezpośrednio związanymi, siły zbrojne i ich członkowie mają jednakowe prawa i obowiązki niezależnie od tego, czy są wojskami i żołnierzami agresora czy też strony broniącej się przed agresją. Wszystkich mają obowiązywać podobne zasady prowadzenia walki i związane z tym ograniczenia. Jednakowo powinni być zatem traktowani jeńcy wojenni każdej ze stron konfliktu. Wprowadzono również zapis mówiący, że nikogo nie wolno karać z pominięciem postępowania sądowe-

¹⁶ Wychodząco z założenia, że taka broń, która nie daje człowiekowi szansy na przeżycie jest bronią okrutną. Zob. A. Ciupiński, M. Gaska, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybrane problemy*, Warszawa 2001, s. 25.

¹⁷ Deklaracja Brukselska stanowiła obszerny zbiór norm dotyczących prowadzenia wojny na lądzie. Została ona opracowana na konferencji dyplomatycznej w Brukseli, jednak wobec sprzeciwu Anglii i niektórych mniejszych państw nie stała się prawem obowiązującym. Zob. H. Gasser, *Międzynarodowe prawo humanitarne. Wprowadzenie*, Warszawa 2000, s. 12.

¹⁸ Francis Lieber – ur. 18 marca 1798 r. – zm. 2 października 1872 r., niemiecki emigrant w USA, z wykształcenia prawnik i filozof polityczny. Był autorem kodeksu postępowania podczas wojny secesyjnej, znanego również pod nazwą „Instrukcji dla kierowania wojskami Stanów Zjednoczonych w polu” (1863). Dokument ten stanowił podstawę do opracowania późniejszych latów pierwszej konwencji regulującej postępowanie żołnierzy podczas wojny. Zob. http://www.en.wikipedia.org/wiki/Francis_Lieber (dostęp: 22.08.2014 r.).

go. Z kolei konieczność wojenna, często znana również pod nazwą wojskowa, to specyficzna, samodzielna i prawna podstawa prowadzenia działań zbrojnych i zachowania się w różnych sytuacjach na polu walki, która w momencie gdyby nie toczyły się działania wojenne, byłaby uznana za niedopuszczalną i podlegającą ściganiu karnemu. W myśl tej zasady wolno w czasie konfliktu zbrojnego dokonywać niszczeń dóbr materialnych, wolno godzić na życie i zdrowie nieprzyjacielskich żołnierzy, wolno internować lub zmuszać do pracy mieszkańców okupowanych terytoriów nieprzyjacielskich. Nikt nie może być pociągany za takie czyny do odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej nawet, jeśli znajdzie się w ręku nieprzyjaciela, na którego szkodę wcześniej działał. Warunkiem legalności działania w warunkach konieczności wojennej jest jednakże takie działanie, które nie narusza norm międzynarodowego prawa humanitarnego. Zabronione jest zatem zabijanie jeńców wojennych, nawet gdyby w określonej sytuacji bojowej stanowili oni poważne obciążenie dla walczących żołnierzy.

Na przełomie XIX i XX wieku (w latach 1899 i 1907) odbyły się w Hadze dwie międzynarodowe konferencje dyplomatyczne poświęcone głównie wprowadzeniu ograniczeń w zakresie możliwości prowadzenia operacji wojskowych. Były one pierwszą kodyfikacją na tak dużą skalę w tej dziedzinie prawa. Z tego też względu do dziś nazywane jest ono prawem haskim, prawem wojny, bądź prawem prowadzenia wojny. W odróżnieniu zatem od prawa genewskiego, które wskazuje jak ofiary działań zbrojnych, tj. ranni, chorzy, jeńcy wojenni, bądź mieszkańcy terytorium okupowanego mają być traktowani przez przeciwnika, prawo haskie ustanawia na stronach konfliktu zbrojnego ograniczenia w prowadzeniu operacji wojskowych. Celem tych ograniczeń jest zapobieganie, a przynajmniej zmniejszanie skali śmierci i zniszczeń, na ile na to pozwala twarda rzeczywistość wojny. Ponieważ te normy wywierają bezpośredni wpływ na planowanie i prowadzenie operacji wojskowych w czasie wojny, są one adresowane bezpośrednio do dowódców sił zbrojnych oraz uczestników działań zbrojnych. Międzynarodowe normy prawne ograniczające stosowanie przemocy na wojnie mają w pełni zastosowanie we wszystkich sytuacjach wiążących się z międzynarodowym prawem humanitarnym. Prawo nie dopuszcza żadnych wyjątków z tytułu konieczności wojskowej. Oznacza to, że konieczność wojskowa nie może nikogo zwolnić z obowiązku przestrzegania norm międzynarodowego prawa humanitarnego. Uzasadnieniem tego jest okoliczność, że konwencje genewskie i protokoły dodatkowe ustaliły już w sposób precyzyjny równowagę między wymogami stawianymi prawu przez prowadzenie wojny a nakazami humanitaryzmu. Tak więc samo prawo uwzględnia w swych zapisach konieczność wojskową. Nie ma więc żadnego usprawiedliwienia dla nieprzestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego w toku walki.

Ogólne zasady dotyczące środków walki i ich użycia opierają się na zasadniczym rozróżnieniu między kombatantami¹⁹ i celami wojskowymi z jednej strony, a osobami i obiektami cywilnymi z drugiej strony. Strony wojujące i ich siły zbrojne powinny powstrzymać się zatem od użycia takich rodzajów broni:

- które mogłyby spowodować nadmierne cierpienia;
- które ze względu na brak precyzyjności lub na ich skutki raziłyby bez rozróżnienia osoby cywilne i kombatantów;
- których szkodliwe skutki nie mogą być kontrolowane w czasie i w przestrzeni przez tych, którzy ich używają.

Szczegółowe zasady dotyczące użycia wybranych rodzajów broni i metod prowadzenia walki zawarte są w różnych umowach międzynarodowych. Międzynarodowe prawo humanitarne reguluje także sprawę ograniczonego używania pewnych rodzajów broni. Nie wszystkie państwa są jednak związane tymi samymi umowami. Z tego też względu konieczne jest często sprecyzowanie zasad dotyczących użycia wybranych rodzajów broni w odniesieniu do każdej sytuacji zachodzącej w czasie trwania konfliktu zbrojnego.

Strony w konflikcie oraz członkowie sił zbrojnych (kombatanci) mają ograniczone prawo w doborze oraz stosowaniu metod i środków prowadzonej walki zbrojnej. W myśl norm międzynarodowego prawa humanitarnego walkę należy prowadzić przeciwko celom wojskowym, przez które należy rozumieć siły zbrojne (za wyjątkiem służby medycznej i personelu duchownego oraz przedmiotów wyposażenia medycznego oraz kultu religijnego), urządzenia, budynki i pozycje, gdzie ulokowane są siły zbrojne lub ich wyposażenie oraz inne obiekty mogące skutecznie przyczynić się do prowadzenia działań lub osiągnięcia określonych korzyści wojskowych.

Podstawowe zasady stosowane w trakcie konfliktu zbrojnego to:

- zasada konieczności wojskowej,
- zasada humanitaryzmu,
- zasada proporcjonalności,
- zasada ograniczenia,
- zasada rozróżnienia.

Zasada konieczności wojskowej dopuszcza używanie proporcjonalnej siły w celu zmuszenia nieprzyjaciela do poddania się. Może być przywoływana jedynie w ramach dozwolonych przez prawo wojenne. Usprawiedliwia wyłącznie

¹⁹ Kombatant – oznacza każdego członka sił zbrojnych, z wyjątkiem personelu medycznego i duchownego. Kombatanci muszą odróżniać się od ludności cywilnej w czasie, gdy biorą udział w działaniach zbrojnych lub w wojskowej operacji przygotowawczej do działań zbrojnych. Członkowie regularnych lub upodobnionych do nich sił zbrojnych odróżniają się przez swoje umundurowane. Członkowie innych sił zbrojnych noszą stały i widoczny z daleka znak rozpoznawczy oraz jawnie noszą broń. W wyjątkowych sytuacjach, w których wskutek charakteru działań zbrojnych, uzbrojony kombatant nie może odróżniać się od ludności cywilnej, zachowuje on swój status kombatanta, jeżeli jawnie nosi broń. Zob. P. Żarkowski, *Prawo humanitarne a konflikt zbrojny. Wybrane aspekty ochrony osób i dóbr kultury*, Siedlce 2013, s. 144.

kroki niezbędne do wypełnienia zadania. Konieczność wojskowa nie jest zasadą nadrzędną zezwalającą na naruszanie międzynarodowego prawa humanitarnego.

Zasada humanitaryzmu zabrania powodowania cierpień czy niszczenia mienia, jeżeli nie jest to niezbędne dla wymuszenia uległości sił nieprzyjacielskich.

Zasada proporcjonalności zakłada, że użyte środki i metody prowadzenia wojny muszą być proporcjonalne do przewidywanych konkretnych korzyści wojskowych. W odniesieniu do niektórych rodzajów broni zasada proporcjonalności narzuca zakaz ich użycia, bądź szczegółowe warunki dopuszczalności ich użycia²⁰.

Zasada ograniczenia wskazuje, że prawo walczących do stosowania środków szkodenia nieprzyjacielowi nie jest nieograniczone²¹.

Zasada rozróżnienia nakazuje w trakcie prowadzenia działań wojskowych zawsze dokonywać rozróżniania między ludnością cywilną a kombatantami oraz między dobrami o charakterze cywilnym a celami wojskowymi. Prowadzone działania wojskowe powinny być skierowane jedynie przeciwko celom wojskowym²².

W trakcie działań zbrojnych zabronione jest stosowanie zwłaszcza takich rodzajów broni oraz metod walki, które powodują zbędne cierpienia lub nadmierne straty w środowisku naturalnym. Mając na uwadze ochronę ludności cywilnej i dóbr o charakterze cywilnym przed skutkami działań wojennych, strony konfliktu powinny zawsze odróżniać kombatantów od ludności cywilnej. Zarówno ludność cywilna, jak też poszczególne osoby cywilne nie powinny być przedmiotem ataków wojskowych. Ataki mogą być skierowane wyłącznie na cele wojskowe.

W myśl obowiązujących reguł prawnych, zabronione jest zabijanie lub ranienie przeciwnika poddającego się lub niezdolnego do walki. Osoby wyłączone z walki oraz osoby, które nie uczestniczą bezpośrednio w działaniach zbrojnych mają prawo do poszanowania ich życia oraz integralności fizycznej i psychicznej. Osoby te we wszelkich okolicznościach i bez żadnych uprzedzeń powinny być zatem chronione i traktowane humanitarnie. Wzięci do niewoli kombatanci – uczestnicy walki zbrojnej oraz osoby cywilne, które są we władzy strony przeciwnej, mają prawo do poszanowania ich życia, godności, praw osobistych oraz przekonań. Należy ich również chronić przed wszelkimi aktami gwałtu i represji. Mają oni także prawo do wymiany korespondencji ze swoimi rodzinami oraz mogą korzystać z pomocy z zewnątrz. Ranni i chorzy powinni być zbierani z pola walki, ewakuowani i leczeni. Należną im ochronę i poszanowanie powinna zapewnić ta strona konfliktu, w której władzy się znajdują. Ochrona obejmuje także personel medyczny i duchowny, zakłady lecznicze, środki transportu medycznego oraz sprzęt i materiały przeznaczone do użytku medycznego. Znakiem tej ochrony są czerwony

²⁰ *Regulamin dotyczący praw i zwyczajów wojny lądowej z 1907 r.*, art. 22, 23.

²¹ *Protokół dodatkowy I z 1977 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych*, art. 35, 37.

²² *Ibidem*, art. 48, 51, 52, 57.

krzyż, czerwony półksiężyc²³ lub czerwony kryształ na białym tle²⁴, które także podlegają ochronie. Należy pamiętać, że każdej osobie przysługują podstawowe gwarancje sądowe. Nikt nie może być zatem pociągnięty do odpowiedzialności za czyn, którego nie popełnił. Niedozwolone są też tortury fizyczne lub psychiczne, kary cielesne oraz traktowanie zatrzymanych w sposób okrutny lub poniżający. Wymienione reguły stanowią obecnie podstawę międzynarodowego prawa humanitarnego.

Współczesne międzynarodowe prawo humanitarne stanowi odpowiedź na stale rosnące zapotrzebowanie ofiar konfliktów zbrojnych na skuteczną pomoc humanitarną. Już podczas I wojny światowej stosowano takie metody walki, które jeśli nawet nie były zupełnie nowe, to po raz pierwszy były używane w tak szerokim zakresie. W tym kontekście można przykładowo wymienić szerokie zastosowanie gazów trujących, pierwsze bombardowania lotnicze, użycie łodzi podwodnych czy branie do niewoli setek tysięcy jeńców wojennych²⁵. Pierwsza wojna światowa to wojna przemysłowa, śmierć też była zadawana na skalę przemysłową²⁶. Podczas II wojny światowej tendencje w zakresie zastosowanych nowych metod prowadzenia walki doprowadziły do jeszcze większego wymiaru niszczycielskiego²⁷. W efekcie prowadzonych działań i zastosowanych jeszcze skuteczniejszych środków zagłady zginęło zdecydowanie więcej żołnierzy i osób cywilnych, niż w I wojnie światowej.

Z uwagi na skalę zniszczeń, jaka miała miejsce w II wojnie światowej, niezwykle ważnym działaniem dla całej ludzkości w zakresie wprowadzenia skuteczniejszych ograniczeń prawnych w doborze i stosowaniu metod oraz środków walki zbrojnej było uchwalenie przez społeczność międzynarodową czterech konwencji genewskich oraz dwóch protokołów dodatkowych. Wymienione akty prawne stały się głównymi dokumentami międzynarodowego prawa humanitarnego. Konwencje genewskie z 1949 r. obowiązują w każdym przypadku, gdy toczą się działania wojenne – niezależnie od tego czy wojna została wypowiedziana czy nie. Przewidują one również konieczność stosowania podstawowych reguł humanitarnych w konfliktach wewnętrznych.

Zasada minimum humanitaryzmu została zawarta w art. 3 – wspólnym dla wszystkich czterech konwencji genewskich. Jednocześnie podstawowe reguły humanitarne stały się normami obowiązującymi we wszelkich okolicznościach, bez

²³ Data uchwalenia: Znak Czerwonego Krzyża przyjęty przez społeczność międzynarodową w 1864 r.; Znak Czerwonego Półksiężyca przyjęty w 1876 r. – oficjalnie jego użycie zostało uprawnomożnione wraz z uchwaleniem Konwencji genewskiej w 1929 r.

²⁴ *Protokół dodatkowy III z 2005 r. do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący przyjęcia dodatkowego znaku rozpoznawczego* (Protokół dodatkowy III art. 1-7).

²⁵ M. Flemming, *Jeńcy wojenni. Studium prawnohistoryczne*, Warszawa 2000, s. 16.

²⁶ W I wojnie światowej zostało zabitych ponad 10 mln żołnierzy, a co najmniej dwa razy tyle zostało rannych. Ludność cywilna poniosła straty wynikające bezpośrednio i pośrednio z działań zbrojnych na poziomie ok. 7 mln zmarłych i zabitych. Zob. Ł. Przybyło, *Front wojny*, [w:] *Wielka wojna 1914-1918 ...*, s. 49.

²⁷ W II wojnie światowej zginęło ponad 56 mln ludzi, w tym ok. 24 mln żołnierzy i ponad 32 mln ludności cywilnej. Zob. http://www.szkola.skocz.pl/szpak/005/5_05_straty.htm (dostęp: 22.08.2014 r.).

względu na sposób określenia konfliktu zbrojnego przez jego uczestników (wojna obronna, napastnicza, sprawiedliwa bądź niesprawiedliwa, itp.). Muszą je stosować wszystkie państwa, także wtedy, gdy jedno z państw zaangażowanych w konflikcie nie jest stroną konwencji. Zasady ogólne wspólne dla czterech konwencji stwierdzają, że konwencje mają zastosowanie we wszelkich okolicznościach, gdy tylko zaistnieje konflikt zbrojny. W przypadku wojny domowej należy co najmniej zachować podstawowe zasady humanitarne.

Zakazuje się w wymienionych dokumentach w każdym czasie i w każdym miejscu brania zakładników, przeprowadzania egzekucji bez legalnego wyroku, stosowania tortur, czy poniżającego lub okrutnego traktowania. Zakazane jest też stosowanie aktów zemsty w stosunku do osób chronionych konwencjami. Nikt nie może być zmuszany do rezygnacji ani nie może dobrowolnie zrezygnować z ochrony przyznanej przez konwencje. Osoby chronione powinny zawsze móc korzystać z opieki mocarstwa opiekuńczego (państwo neutralne zobowiązane do ochrony ich interesów) oraz opieki Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża.

Protokoły dodatkowe do konwencji genewskich z 1977 r. dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych i niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych stanowią rozwinięcie postanowień konwencji genewskich (I – IV) oraz zapewniają w większym niż dotychczas stopniu ochronę ofiarom międzynarodowych konfliktów zbrojnych²⁸. Zapewniają jednocześnie ochronę ofiarom niemiędzynarodowych (wewnętrznych) konfliktów zbrojnych. Należy jednak pamiętać, że zakres tej ochrony jest nadal mniejszy niż w konfliktach międzynarodowych. Z przedstawionych dokumentów na uwagę zasługuje jedna z najważniejszych zasad dotyczących prowadzenia walki akcentująca fakt, że strony konfliktu są ograniczone w stosowaniu metod i środków szkodenia nieprzyjacielowi. Zgodnie z zapisami międzynarodowego prawa humanitarnego uczestnicy działań zbrojnych, którzy zostali wyłączeni z walki wskutek zranienia lub choroby oraz rozbitkowie na morzu, jeżeli nie podejmują wrogich działań, powinni być szanowani i traktowani w sposób humanitarny. Postanowienia ogólne mówią, że ranni, chorzy i rozbitkowie korzystający z ochrony przewidzianej w prawie międzynarodowym powinni być szanowani we wszelkich okolicznościach, leczenia oraz traktowani w sposób humanitarny. W przypadku dostania się w ręce nieprzyjaciela korzystają z ochrony należytej jeńcom. Ludność cywilna oraz statki cywilne mają prawo nieść pomoc rannym, chorym i rozbitkom. Również formacje sanitarne oraz statki szpitalne podlegają ochronie i w żadnych okolicznościach nie mogą być atakowane. Personel sanitarny i duchowny powinien być szanowany i chroniony, a w razie wzięcia do niewoli korzysta co najmniej z ochrony przysługującej jeńcom. Równocześnie wskazuje się, że znak rozpoznawczy czerwonego krzyża, czerwonego półksiężyca lub czerwonego kryształfu może być używany jedynie przez osoby upoważnione

²⁸ *Protokół dodatkowy I z 1977 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych*, art. 54.

do niesienia pomocy rannym, chorym i rozbitkom (personel sanitarny i duchowny) oraz umieszczany na obiektach i sprzęcie przeznaczonym do tego celu. Jest to znak konwencyjny, który podlega ochronie.

Wzięcie do niewoli jest formą wyłączenia z walki zbrojnej jej uczestników. Jeniec jest we władzy państwa nieprzyjacielskiego (zatrzymującego), a nie osób lub oddziałów, które go wzięły do niewoli. Z chwilą ustania powodów zatrzymania w niewoli oraz po faktycznym ustaniu działań zbrojnych jeńcy powinni być zwolnieni.

Dokumenty międzynarodowego prawa humanitarnego zapewniają ochronę ludności cywilnej w czasie działań zbrojnych oraz podczas okupacji wojennej (wojskowej). Otaczają też szczególną ochroną dzieci, kobiety, osoby starsze i upośledzone. Funkcjonuje zasada, że osoby cywilne będące we władzy strony przeciwnej mają we wszelkich okolicznościach prawo do poszanowania ich osoby, honoru, praw rodzinnych i praktyk religijnych, zwyczajów i obyczajów²⁹. Żadne zarządzenie władz okupacyjnych nie może pozbawić ludności terytorium okupowanego praw zagwarantowanych przez konwencję.

Zabronione jest również zmuszanie bądź nakłanianie ludności cywilnej do służby wojskowej w siłach zbrojnych przeciwnika, stosowanie przymusowego przesiedlania ludności cywilnej z terytoriów okupowanych czy deportacji lub przesiedlania własnej ludności cywilnej na terytorium okupowane³⁰.

Współczesne międzynarodowe prawo humanitarne współtworzą również inne dokumenty międzynarodowe, które w sposób wyraźny wpływają na zakazy i ograniczenia w stosowaniu wybranych środków i metod prowadzenia walki. Do powyższych dokumentów można zaliczyć m.in.:

1. Konwencję o zakazie doskonalenia, produkowania i przechowywania broni bakteriologicznych (biologicznych) i toksycznych oraz o ich zniszczeniu z 1972 r.
2. Konwencję o zakazie lub ograniczeniu używania pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub za posiadające niekontrolowane skutki z 1980 r. Konwencja obejmuje:
 - I Protokół – o niewykrywalnych odłamkach;
 - II Protokół – o zakazie lub ograniczeniu używania min-pułapek i innych podobnych urządzeń;
 - III Protokół – o zakazie lub ograniczeniu używania broni zapalających.
3. Konwencję o zakazie doskonalenia, produkowania, przechowywania i używania broni chemicznych oraz ich zniszczeniu z 1993 r.
4. Protokół dotyczący oślepiających broni laserowych z 1995 r. (Protokół IV do konwencji z 1980 r.).

²⁹ IV Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 1949 r., art. 47, 58.

³⁰ Ibidem, art. 48, 49, 53.

5. Wprowadzenie zmian do protokołu o zakazie lub ograniczeniu używania min, min-pułapek i innych podobnych urządzeń z 1996 r. (Protokół II do konwencji z 1980 r.).
6. Konwencję o zakazie używania, przechowywania, produkowania i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu z 1997 r.
7. Konwencję o broni kasetowej z 2008 r.

W powyższych uregulowaniach prawnych występują m.in. bronie tak niszczycielskie, że ich stosowanie po prostu nie może być dopuszczalne. Straszliwe skutki użycia gazów trujących w I wojnie światowej doprowadziły do podpisania w 1925 r. Protokołu genewskiego, który wprowadził zakaz stosowania tej broni na polu walki. W 1993 r. przyjęto kolejny dokument w postaci Układu o broniach chemicznych, który wprowadził zakaz prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz nakaz zniszczenia jej zapasów. Podstępny oślepiający laser dołączył do tej listy w 1996 r. Istnieją jednak bronie, które wywołują nieopisane ludzkie cierpienia, a pomimo to nadal są stosowane. Taką bronią są m.in. miny przeciwpiechotne, najtrwalsze ze wszystkich rodzajów broni używanych w czasie wojny, które pomimo że zostały Konwencją ottawską z 1997 r. uznane za broń zakazaną, to nadal są powszechnym użyciu.

W przypadku broni nuklearnej obecnie nie ma wyraźnego zakazu jej produkcji, gromadzenia i użycia. Są jednak konwencje, które regulują pewne aspekty uzbrojenia jądrowego. Należy do nich przykładowo układ z 1967 r. o badaniach w przestrzeni kosmicznej wprowadzający zakaz stacjonowania takich broni w przestrzeni kosmicznej, układ z 1968 r. o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, układ o denuklearyzacji dna morskiego z 1971 r. oraz traktat z 1996 r. o całkowitym zakazie prób jądrowych. Brak zapisów na temat broni nuklearnej w protokołach dodatkowych nie oznacza bynajmniej, że użycie broni jądrowej nie jest nieograniczone przez normy prawa międzynarodowego. Oświadczenia złożone na konferencji dyplomatycznej w 1977 r. przez trzy zachodnie mocarstwa nuklearne, tj. Francję, Wielką Brytanię i Stany Zjednoczone potwierdziły wyraźnie, że użycie broni jądrowej poddane jest ogólnym regułom międzynarodowego prawa humanitarnego ograniczającym użycie broni. Wśród nich jest zakaz ataków na ludność cywilną jako taką, zakaz ataków bez rozróżnienia i używanie broni rażących bez rozróżnienia, a dalej wymóg proporcjonalności i zakaz stosowania broni powodujących zbędne cierpienia. Brak sprzeciwu ze strony Związku Radzieckiego i Chiny został przyjęty jako akceptacja powyższych działań.

Postanowienia konwencji i innych aktów prawa tworzących międzynarodowe prawo humanitarne pozwalają na określenie reguł walki, które są wiążące dla wszystkich stron konfliktu zbrojnego.

1. Prawo do doboru środków i metod prowadzenia wojny jest ograniczone.

2. Z zasady unikania zbędnego cierpienia i zbędnych szkód wynika zakaz stosowania wszelkich form przemocy, które nie są konieczne do pokonania nieprzyjaciela.
3. Należy zawsze rozróżniać między kombatantami a osobami cywilnymi oraz między celami wojskowymi a obiektami cywilnymi.
4. Należy stale troszczyć się o oszczędzanie osób i obiektów cywilnych. Celem takiej troski jest przede wszystkim unikanie, a w każdym razie pomniejszanie cywilnych strat i szkód. Należy mieć w tym przypadku wzgląd na obszary zaludnione, możliwość istnienia schronów, ruchy osób cywilnych, ważne obiekty cywilne, czy różne stopnie zagrożenia w zależności od pory dnia.
5. Podczas planowania działań, które mogłyby zagrażać osobom i obiektom cywilnym, należy brać pod uwagę konieczność zapewnienia im niezbędnej ochrony oraz obowiązek zastosowania środków ostrożności.

Do wykonania zadania dowódca oddziału wojskowego potrzebuje odpowiednich informacji o nieprzyjacielu i środowisku. Aby dowódca mógł pozostawać w zgodzie z regułami międzynarodowego prawa humanitarnego, informacje te muszą zawierać m.in. dane o:

- skupiskach osób cywilnych;
- cywilnym otoczeniu celów wojskowych;
- charakterze obszarów zabudowanych (miasta, wsie, schrony, itp.);
- istnieniu i charakterze ważnych obiektów cywilnych, a zwłaszcza obiektów podlegających szczególnej ochronie;
- środowisku naturalnym.

Zdobywanie informacji musi uwzględniać również konieczność rozróżnienia między dozwolonymi i zakazanymi środkami i metodami walki. Środki walki w międzynarodowym prawie humanitarnym należy wybierać tak, aby unikać niepotrzebnych strat i szkód w otoczeniu cywilnym, a przynajmniej sprowadzić do minimum nieuniknione straty i szkody. Zabronione jest ponadto stosowanie broni, które mogą powodować nadmierne rany lub zbędne cierpienia oraz rozległe, długotrwałe i poważne szkody w środowisku naturalnym.

W świetle międzynarodowego prawa humanitarnego wiele metod walki jest zabronionych i stanowi zbrodnię ludobójstwa, czy też zbrodnię wojenną. Przykładem może być³¹:

- głódzenie;
- terror;
- wiarołomstwo;
- niedarowanie życia;

³¹ Zabronione jest wydawanie rozkazu, by nikogo nie zostawić przy życiu, grożenia tym przeciwnikowi, lub przeprowadzania działań zbrojnych w oparciu o taki rozkaz. Zob. *IV Konwencja haska dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej z 1907 r.*, art. 23; *Protokół dodatkowy I z 1977 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych*, art. 40.

- stosowanie środków i metod walki powodujących zbędne cierpienia.

Na podstawie powyższych zapisów zabronione są następujące działania:

1. Zabronione jest stosowanie głodu, jako metody prowadzenia wojny przeciwko osobom cywilnym.
2. Zabronione jest atakowanie, niszczenie, zabieranie lub czynienie nieużytecznymi obiektów niezbędnych do przetrwania ludności cywilnej (np. żywność, strefy rolnicze produkujące żywność, zbiory, bydło, urządzenia i zbiorniki z wodą pitną, urządzenia nawadniające) jedynie w celu zagłodzenia ludności. Obiekty niezbędne do przetrwania ludności cywilnej zostają pozbawione ochrony, jeżeli:
 - są używane wyłącznie do utrzymania sił zbrojnych;
 - są używane do bezpośredniego wsparcia działań wojskowych (ale ludność cywilna nie może przez to być narażona na głód lub zmuszona do przemieszczenia się);
 - obrona wojskowa własnego terytorium przeciwko inwazji stanowczo tego wymaga.
3. Zabronione jest stosowanie aktów lub gróźb przemocy, których głównym celem jest zastraszenie ludności cywilnej.
4. Zabronione jest wydanie rozkazu, by nikogo nie zostawiać przy życiu, grożenie tym nieprzyjacielowi lub prowadzenie działań zbrojnych w taki sposób.
5. Zabronione jest stosowanie środków i metod walki powodujących zbędne cierpienia (zakazanych broni lub broni, których można używać w ograniczonym zakresie).

W świetle międzynarodowego prawa humanitarnego zabronione lub ograniczone jest również użycie pewnych typów broni.

1. Zabronione jest stosowanie broni, które mogą powodować zbędne cierpienia lub nadmierne ranienia.
2. Zabronione jest stosowanie broni, które z natury rzeczy rażą bez rozróżnienia.
3. Zabronione jest stosowanie broni chemicznej, trucizny lub broni zatrutych.
4. Zabronione jest stosowanie broni biologicznej.
5. Zakazane jest używanie pocisków, które zniekształcają się lub spłaszczają łatwo w ciele ludzkim, takich jak pociski z twardym płaszczem nie okrywającym całkowicie rdzenia lub pokrytym nacięciami.
6. Zabronione jest stosowanie pocisków o wadze poniżej 400 gramów, które wybuchają lub zawierają substancje piorunujące lub zapalające.
7. Zabronione jest stosowanie broni, których zasadnicze działanie polega na rażeniu odłamkami niemożliwymi do wykrycia w ciele ludzkim za pomocą promieni rentgenowskich.

8. Zabronione jest stosowanie min-pułapek w postaci pozornie bezpiecznego przedmiotu przenośnego, który jest specjalnie przeznaczony i skonstruowany do umieszczenia w nim materiału wybuchowego w celu wybuchu przy poruszeniu go albo przy zbliżeniu się do niego.
9. Zakazane jest używanie min-pułapek mających powodować zbędne zranienia lub nadmierne cierpienia.
10. Zakazane jest używanie min-pułapek, które są w jakikolwiek sposób dołączone lub upodobnione do następujących osób lub przedmiotów:
 - w skali międzynarodowej uznanych ochronnych odznak, znaków lub sygnałów;
 - chorych, rannych lub zwłok;
 - miejsc grzebania, palenia zwłok lub grobów;
 - urządzeń medycznych, sprzętu medycznego lub transportu medycznego;
 - zabawek dziecięcych lub innych przedmiotów lub produktów specjalnie przeznaczonych do żywienia, ochrony zdrowia, higieny, ubioru lub nauczania dzieci;
 - żywności lub napojów;
 - wyposażenia lub akcesoriów kuchennych, z wyjątkiem wyposażenia znajdującego się na wyposażeniu jednostek wojskowych;
 - przedmiotów o wyraźnym religijnym charakterze;
 - zabytków historycznych, dzieł sztuki lub miejsc kultu stanowiących duchowe dziedzictwo narodowe;
 - zwierząt lub ich szczątków.

Międzynarodowe prawo humanitarne dopuszcza jednocześnie warunkowe użycie wybranych typów broni. Dotyczy to w szczególności zasad użycia min lądowych, broni zapalających oraz min i torped morskich³².

W celu wypełnienia otrzymanego zadania każdy dowodzący wojskami stara się ukryć przed nieprzyjacielem swoje zamiary i działania, tak aby spowodować go do działania w sposób dla niego szkodliwy. Żeby wprowadzenie w błąd było zgodne z prawem międzynarodowym, należy dokonać rozróżnienia między podstępem a zakazanym wiarołomstwem. Podstęp wojenny lub fortel – dozwolony prawnie – oznacza zatem wszelkiego rodzaju działania nie mające charakteru wiarołomstwa, lecz mające na celu wprowadzenie w błąd nieprzyjaciela oraz skłonienie go do nieostrożnego postępowania.

Przykładami podstępów wojennych są m.in.:

- maskowanie (naturalne, malowanie, sieci, zasłona dymna);
- ostentacja (zwabianie w pułapkę, działania pozorne);
- demonstracje, działania zwodnicze;

³² *Protokół w sprawie zakazu lub ograniczenia użycia min, min-pułapek i innych urządzeń (Protokół II) z 1980 r.*, art. 4; *Protokół w sprawie zakazu lub ograniczenia użycia broni zapalających (Protokół III) z 1980 r.*, art. 2; *VIII Konwencja haska w sprawie stawiania podwodnych automatycznych min kontaktowych z 1907 r.*, art. 1, 3.

- dezinformacja, błędna informacja;
- techniczne (elektroniczne, komunikacyjne).

Wiarołomstwo natomiast polega na popełnianiu wrogich działań pod pozorem korzystania z ochrony prawnej i wprowadzanie przez to w błąd nieprzyjaciela. Z punktu widzenia obowiązujących przepisów zabrania się zatem zabijać, ranić lub brać do niewoli nieprzyjaciela w sposób wiarołomny.

Przykłady wiarołomstwa to:

- udawanie zamiaru prowadzenia rokowań pod białą flagą (flagą parlamentariusza);
- udawanie zamiaru poddania się;
- wykorzystywanie mundurów oraz flag nieprzyjaciela;
- udawanie niesprawności wywołanej ranami lub chorobą;
- udawanie posiadania statusu osoby cywilnej lub niekombatanta;
- udawanie posiadania statusu ochronnego przez używanie flag, znaków lub mundurów ONZ lub państwa neutralnego;
- używanie znaków i sygnałów rozpoznawczych służby zdrowia;
- używanie znaku rozpoznawczego obrony cywilnej;
- używanie znaku rozpoznawczego obiektów kulturalnych;
- używanie znaku rozpoznawczego budowli i urządzeń zawierających niebezpieczne siły;
- używanie innych znaków i sygnałów uznanych w skali międzynarodowej np. znaków ustalonych dla stref zdemilitaryzowanych, dla miejscowości nie bronionych, sygnałów dla obrony cywilnej;
- przemieszczanie zakładów medycznych lub środków transportu medycznego, osób cywilnych lub jeńców wojennych czy używanie ich obecności do ochrony przed operacjami wojskowymi pewnych obszarów lub celów wojskowych np. osłanianie celów wojennych przed atakiem czy osłanianie operacji wojskowych.

Każdego uczestnika działań zbrojnych obowiązują zatem następujące reguły postępowania mające swoje odniesienie w przepisach międzynarodowego prawa humanitarnego:

1. Walkę należy prowadzić tylko przeciw nieprzyjacielskim kombatantom. Oznacza to, że nie wolno atakować osób cywilnych i że nie powinny one brać udziału w walce.
2. Nie wolno niszczyć mienia cywilnego za wyjątkiem sytuacji, w której jest to absolutnie konieczne dla wykonania zadania. Grabież i kradzież mienia cywilnego są zabronione.
3. Ataki powinny być skierowane jedynie przeciwko celom wojskowym. Obiekty cywilne winny być więc oszczędzane, chyba że są wykorzystywane do celów wojskowych.

4. Nieprzyjacielski kombatant, który nie jest w stanie dalej walczyć, nie powinien być atakowany i podlega ochronie. To samo odnosi się do kombatantów, którzy poddają się, do rannych, do nieprzyjacielskiej załogi, która musiała opuścić statek powietrzny niezdolny do dalszego lotu, do rozbitków. Nieprzyjacielscy kombatanci, którzy niosą białą flagę, muszą być uszanowani. Ranni nieprzyjacielscy kombatanci powinni być zbierani i otoczeni opieką.
5. Służby medyczne zostały utworzone w siłach zbrojnych w celu opieki nad rannymi. Ich personel, materiały i pojazdy posiadają ochronny znak Czerwonego Krzyża, Czerwonego Krysztalu lub Czerwonego Półksiężyca na białym tle. Nie wolno atakować tego personelu, pojazdów i budynków. To samo dotyczy wojskowego personelu duchownego.
6. Nie wolno atakować pewnych dóbr i budynków, chyba że zostanie wydany odmienny rozkaz. Obejmuje to budowle o znaczeniu kulturalnym np. świątynie, muzea, biblioteki, itp. oraz osoby, które się nimi opiekują.
7. Nie wolno atakować budowli i urzędzeń, które zawierają szczególnie niebezpieczne siły, np. tamy, groble, elektrownie atomowe³³.
8. Ochronie podlega własność formacji obrony cywilnej, która ma zadanie pomagać ludności w czasie konfliktu zbrojnego, np. walka z pożarami i inne formy ratownictwa.

Ogólna odpowiedzialność w czasie działań zbrojnych spoczywa na dowodzącym siłami zbrojnymi i rozciąga się na wszystkie operacje i misje wojskowe prowadzone na lądzie, na morzu i w powietrzu, obejmując całą sieć dowodzenia oraz drogi dowozu zaopatrzenia i ewakuacji, współpracę z władzami cywilnymi, okoliczności szczególne, przypadki nieprzewidziane oraz wydawanie wytycznych dla podwładnych.

Każdy dowódca zobowiązany jest zatem upewnić się, czy podwładni znają międzynarodowe prawo humanitarne oraz podjąć kroki niezbędne dla zapobieżenia naruszeniom tego prawa podczas działań zbrojnych. W razie naruszenia prawa dowódca powinien upewnić się, że naruszenie ustało oraz sprawdzić czy podjęte zostało postępowanie dyscyplinarne lub karne wobec sprawców naruszeń prawa. Międzynarodowe prawo humanitarne zakazuje m.in. atakowania ludności cywilnej, osób i obiektów cywilnych jako zamierzonej metody prowadzenia wojny. Zakazane jest zmuszanie obywateli strony przeciwnej do uczestnictwa w działaniach wojennych skierowanych przeciwko ich krajowi, nawet wtedy, gdy byli oni w służbie innej strony przed rozpoczęciem działań wojennych. Zakaz dotyczy także atakowania lub bombardowania niebronionych miast, wsi, domów mieszkalnych i budowli czy dopuszczania się rabunku, nawet jeśli miasto lub miejsce zdobyto szturmem.

³³ *Protokół dodatkowy I z 1977 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych*, art. 51.

W toczącym się konflikcie zbrojnym możliwość dochodzenia przez państwo swych roszczeń z tytułu naruszenia międzynarodowego prawa humanitarne- go uzależniona jest od zgody państwa oskarżonego o tego typu łamanie prawa. Zwykle uzyskanie tego typu zgody w trakcie toczącej się wojny jest mało prawdopodobne. Z tego też względu nadal dużą rolę odgrywa w tym względzie pierwotny – prymitywny sposób dochodzenia swoich roszczeń, określany mianem samopomocy. Typową formą samopomocy są represalia³⁴, przez które rozumie się zwykle nielegalne lub zabronione formy postępowania, które jednak są dozwolone w pewnych okolicznościach pod warunkiem, że ich celem jest skłonienie nieprzyjaciela do zaniechania nielegalnego postępowania i do zachowania się zgodnego z prawem. Represalia muszą być wstrzymane natychmiast, gdy ustaną wspomniane naruszenia. Jednocześnie represalia są dozwolone tylko w przypadku poważnych naruszeń i tylko jako ostateczny środek, gdy inne kroki nie odniosły skutku w celu nakłonienia przeciwnika do wypełnienia jego zobowiązań. Wyrządzona przeciwnikowi szkoda musi być proporcjonalna do wcześniejszego naruszenia przez niego prawa. Prawo do stosowania represaliów mogą zarządzić jedynie najwyższe władze polityczne państwa. Niedozwolone jest stosowanie represaliów przeciwko osobom lub dobrom chronionym oraz stosowanie wobec osób cywilnych głodu jako metody prowadzenia wojny. Prawo zabrania również szerzenia wśród ludności cywilnej terroru poprzez akty i groźby przemocy czy wydawania rozkazu, by nikogo nie zostawiać przy życiu, grożenia tym przeciwnikowi lub przeprowadzania działań zbrojnych w oparciu o taki rozkaz. Międzynarodowe prawo humanitarne zawiera obecnie dużo przepisów o charakterze bezwzględnie obowiązującym, które nie mogą być pomijane w działaniach odwetowych. Przykładowo zatem nie wolno stosować represaliów w stosunku do rannych na polu walki, do rozbitków na morzu, do jeńców wojennych, do ludności cywilnej, do szpitali, transportów medycznych, czy dób kultury, itp. Niewątpliwie represalia są same w sobie działaniami bezprawnymi, do których wolno sięgać jedynie w ściśle określonych okolicznościach, by położyć kres naruszeniom prawa przez drugą stronę. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że represalia nigdy nie mogą być stosowane dla ukarania przeciwnika ani dla zaspokojenia chęci zemsty. Międzynarodowe prawo humanitarne zabrania także kierowania ataków na obiekty niezbędne dla przetrwania ludności cywilnej, takie jak środki żywnościowe, zbiory, bydło i woda pitna oraz stosowania metod walki, które zmierzają lub mogą zmierzać do wywołania długotrwałych skutków o szerokim zasięgu i poważnych szkód

³⁴ Represalia oznaczają naruszenie prawa wojennego w odpowiedzi na naruszenie tego prawa przez nieprzyjaciela, mające na celu położenie kresu nieprzyjacielskim naruszeniom. Represalia są ostrzeżeniem i naciskiem na nieprzyjaciela, przybierającym postać odwetu i mającym zmusić do zaprzestania dalszych bezprawnych działań oraz do przestrzegania prawa wojennego. Zob. F. de Mulinen, *Podręcznik prawa wojennego dla sił zbrojnych*, Warszawa 1994, s. 80-81; *Protokół dodatkowy I z 1977 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych*, art. 20, 51-56; *I Konwencja genewska o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych z 1949 r.*, art. 46; *IV Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 1949 r.*, art. 33.

w środowisku naturalnym³⁵. Zabronione jest atakowanie grobli, elektrowni jądrowych oraz zapór wodnych, jeżeli atak spowoduje wyzwolenie niebezpiecznych sił i w konsekwencji poważne straty wśród ludności cywilnej, chyba że używane są one do bezpośredniego wsparcia operacji wojskowych lub w celach wojskowych, a atak jest jedynym środkiem do spowodowania zaprzestania oporu.

Niedopuszczalne przez prawo jest również prowadzenie ataków bez rozróżnienia, czyli takich, które nie są skierowane przeciwko określonemu celowi wojskowemu, a które podejmowane są przeciwko celowi wojskowemu i obiektom cywilnym bez rozróżnienia. Określając atak jako bez rozróżnienia, należy traktować go całościowo, a nie jako izolowane fragmenty. Dowódcy muszą podejmować decyzje na podstawie informacji dostępnych w danej chwili.

Międzynarodowe prawo humanitarne musi uwzględniać zjawisko wojny i możliwość występowania potencjalnych celów wojskowych, które określane są mianem kryterium konieczności wojskowej. Nie jest zatem zadaniem międzynarodowego prawa humanitarnego zabranianie prowadzenia wojny lub wprowadzanie norm czyniących wojnę niemożliwą. Zadaniem tego prawa jest natomiast z jednej strony dążenie, by skutki wojny utrzymywać w ramach absolutnej konieczności wojskowej. Prawo przy tym nie sankcjonuje użycia brutalnej siły. Odzwierciedla za to pragnienie ustanowienia realistycznych ograniczeń użycia siły, które mogą być skutecznie stosowane. Z drugiej strony osoba, która nie bierze udziału albo zaprzestała udziału w działaniach zbrojnych musi być chroniona maksymalnie skutecznie. Sprzeczne interesy konieczności wojskowej i względów humanitarnych mogą być uzgodnione w przepisach, które ograniczają użycie siły w czasie wojny, albo gdy nie zabraniają, gdy takie użycie jest legalne. Innymi słowy przepisy powinny chronić człowieka, ale nie dążyć do absolutnej ochrony przed skutkami wojny, co byłoby rzeczą całkowicie nierealną. Prawo musi liczyć się z wojną jako zjawiskiem społecznym.

Międzynarodowe prawo humanitarne nie ma na celu uczynienia wojny niemożliwą. Prawo w dzisiejszym stanie, tak jak je skodyfikowano w konwencjach genewskich i protokołach dodatkowych, bierze pod uwagę wymogi wojskowe. Potwierdzeniem tego jest powszechna akceptacja tego prawa przez większość współcześnie istniejących państw wyrażająca się następującą treścią: *Wysokie Umawiające się Strony zobowiązują się przestrzegać i dopilnować przestrzegania niniejszych Konwencji (Protokołu) we wszystkich okolicznościach*. To słowa wspólnego artykułu 1 czterech konwencji genewskich z 1949 roku oraz Protokołu dodatkowego I.

Z powyższego zapisu wynikają konkretne zadania dla państwa, niezależnie od zaistnienia konfliktu zbrojnego. W czasie konfliktu zbrojnego przepisy międzynarodowego prawa humanitarnego w całości muszą być przestrzegane już od początku działań zbrojnych. Unormowania prawa humanitarnego będą obowią-

³⁵ A. Ciupiński, M. Gąska, op. cit., s. 89-90.

zywały zatem także wtedy, gdy wojna nie będzie oficjalnie wypowiedziana, bądź stan wojny nie będzie uznany zgodnie z prawem obowiązującym strony wojujące. Międzynarodowe prawo humanitarne z wybuchem wojny nie traci mocy obowiązującej całkowicie ani częściowo, inaczej niż wiele innych umów i porozumień. Jest ono bowiem utworzone dla szczególnej sytuacji konfliktu zbrojnego. Dotyczy zarówno konfliktów międzynarodowych, jak i niemiędzynarodowych. Innymi słowy, stan wojny nie daje podstaw, by uchylać się od istniejących zobowiązań prawnych, co jest dopuszczalne, np. dla wielu działań praw człowieka w sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego. W przypadku zaistnienia konfliktu zbrojnego żadna ze stron nie może uchylić się od swoich zobowiązań przez wypowiedzenie umów odnoszących się do prawa humanitarne, gdyż jakiegokolwiek wypowiedzenie miałooby skutek dopiero po zakończeniu wojny³⁶.

Pierwszym obowiązkiem strony konfliktu po wybuchu wojny jest powołanie Mocarstwa Opiekuńczego³⁷. W nomenklaturze mocarstwo opiekuńcze oznacza państwo neutralne nie biorące udziału w konflikcie, które jedna ze stron konfliktu za zgodą drugiej upoważniła do ochrony swoich humanitarnych interesów w czasie konfliktu zbrojnego. Konwencje genewskie i Protokół dodatkowy I wyznaczają Mocarstwu Opiekuńczemu sporo zadań o charakterze humanitarnym, z których najważniejsze to wizytowanie jeńców wojennych³⁸ i obozów internowanych³⁹ oraz działanie na rzecz osób cywilnych znajdujących się pod władzą nieprzyjaciela zwłaszcza na terytoriach okupowanych. Przedstawiciele Mocarstwa Opiekuńczego powinni mieć zapewniony dostęp do wszystkich miejsc, gdzie mogą być osoby objęte ochroną, aby mieć z pierwszej ręki rozeznanie, jak prawo genewskie jest przestrzegane w praktyce. Obok prawa do wizytowania przyznanego Mocarstwu Opiekuńczemu, także Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża jest uprawniony do odwiedzania miejsc zatrzymania i internowania⁴⁰.

W okresie po II wojnie światowej strony objęte konfliktem przeważnie nie chciały już powoływać Mocarstw Opiekuńczych pomimo faktu, że instytucja ta została wprowadzona do systemu międzynarodowego prawa humanitarne go w celu ułatwienia wypełniania zobowiązań nałożonych przez międzynarodowe prawo humanitarne. Instytucja Mocarstwa Opiekuńczego sięga daleko w przeszłość. Obecnie przepisy o wyznaczaniu tych Mocarstw i o ich zadaniach w czasie wojny są włączone do konwencji genewskich. Protokół dodatkowy I określił

³⁶ I Konwencja genewska o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych z 1949 r., art. 62; II Konwencja genewska o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu z 1949 r., art. 142; IV Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 1949 r., art. 158; Protokół dodatkowy I z 1977 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, art. 99; Protokół dodatkowy II z 1977 r. dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych, art. 25.

³⁷ Konwencje genewskie I, II i III z 1949 r., art. 8; IV Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 1949 r., art. 9.

³⁸ III Konwencja genewska o traktowaniu jeńców wojennych z 1949 r., art. 126.

³⁹ IV Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 1949 r., art. 143.

⁴⁰ III Konwencja genewska o traktowaniu jeńców wojennych z 1949 r., art. 126; IV Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 1949 r., art. 145.

zasady proceduralne mające ułatwić wyznaczanie Mocarstwa Opiekuńczego⁴¹. Zgodnie z tymi zasadami MKCK powinien oferować swoje usługi stronom konfliktu i wezwać je do wyznaczenia za obopólną zgodą Mocarstw Opiekuńczych. Jeśli z różnych względów do tego nie dojdzie, humanitarne zadania Mocarstwa Opiekuńczego ma prawo w imieniu społeczności międzynarodowej wykonywać MKCK⁴². W różnych konfliktach po 1945 r. zawsze MKCK wchodził w tę lukę, nawet nie będąc wyraźnie do tego wyznaczony. W przeciwieństwie do Mocarstwa Opiekuńczego Komitet nigdy nie działał jako pełnomocnik jednej ze stron konfliktu, wobec której miałby się rozliczać. MKCK zawsze działa we własnym imieniu, gdyż otrzymał od całej społeczności międzynarodowej mandat oparty na prawie międzynarodowym do prowadzenia działań o charakterze humanitarnym, jakie wynikają z prawa międzynarodowego mającego zastosowanie w konfliktach zbrojnych.

Jest oczywiste, że w razie wojny strony konfliktu winny podjąć wszelkie kroki na swym terytorium, by móc wypełniać swoje zobowiązania podjęte w czasie pokoju⁴³. Ma to znaczenie szczególnie dla członków sił zbrojnych, którzy winni stosować wiedzę i umiejętności nabyte w czasie ćwiczeń. Nieprzestrzeganie międzynarodowego prawa humanitarnego powoduje bowiem reperkusje zarówno na płaszczyźnie krajowej, jaki i w skali międzynarodowej.

Cztery konwencje genewskie wraz z protokołami dodatkowymi stanowią w myśl norm międzynarodowych wyraźne rozwinięcie ogólnych zasad międzynarodowego prawa humanitarnego i są z tego względu wyrazem tych zasad. Przedmiotem tych zasad jest ochrona istoty ludzkiej i niewyzbywalnej godności człowieka. Sprawa dotyczy bowiem podstawowych wymogów humanitaryzmu. Z tego też względu poważne naruszenia norm ochronnych ustanowionych przez prawo humanitarne są nie tylko przedmiotem zainteresowania stron konfliktu, lecz dotyczą one wszystkich państw związanych konwencjami humanitarnymi.

Wspólny artykuł 1 czterech konwencji genewskich i Protokołu dodatkowego I wprowadza stąd logiczny wniosek i zobowiązuje umawiające się strony nie tylko do przestrzegania poszczególnych konwencji i protokołu, ale także do zapewnienia ich przestrzegania. Państwa zostały więc wyraźnie zobowiązane do zbiorowej odpowiedzialności za poszanowanie międzynarodowego prawa humanitarnego.

W myśl ogólnoświatowej zasady odpowiedzialności w przypadku ścigania poważnych naruszeń prawa wojennego, państwo trzecie ma obowiązek postawienia podejrzanego przed własnym sądem. Jednocześnie jest zobowiązane w tym względzie do działania indywidualnie lub we współpracy z Organizacją Narodów

⁴¹ *Protokół dodatkowy I z 1977 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych*, art. 5.

⁴² Art. 9 i 10, I, II i III *Konwencji genewskiej z 1949 r.*; *IV Konwencja genewskiej o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 1949 r.*, art. 10 i 11.

⁴³ Wysokie Umawiające się Strony i strony konfliktu wydadzą zarządzenia i instrukcje w celu zapewnienia przestrzegania Konwencji i niniejszego Protokołu i będą nadzorować ich wykonanie. Zob. *Protokół dodatkowy I z 1977 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych*, art. 80.

Zjednoczonych⁴⁴. Potwierdza to ustaloną w społeczności międzynarodowej praktykę, że każde państwo trzecie może wystąpić z zarzutem wobec strony konfliktu, która dopuściła się naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego. Może to nastąpić kanałami dyplomatycznymi lub poprzez publiczny protest. MKCK wielokrotnie zwracał się do wszystkich stron konwencji genewskich z apelem wzywającym je do wpływania na strony konfliktu w celu przestrzegania norm międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych.

W przypadku naruszeń norm międzynarodowego prawa humanitarnego, podejmowanie stosownych działań na arenie międzynarodowej należy w pierwszym miejscu do uprawnień Organizacji Narodów Zjednoczonych. Każdy konflikt stwarza okazję do naruszeń prawa. Przestrzeganie międzynarodowego prawa humanitarnego przez strony jest tylko jednym z aspektów problematyki wynikającej z konfrontacji. Można oczekiwać, że ONZ w przyszłości poświęci jeszcze więcej uwagi poszanowaniu międzynarodowego prawa humanitarnego, umożliwiającemu przetrwanie ludzi w czasie wojny i ochronę ludzkiej godności. Wielkie zmiany, jakie zaszły w światowej technice wojennej i sposobach prowadzenia działań zbrojnych sprawiły, że istnieje obecnie potrzeba prowadzenia dalszych prac w zakresie uaktualnienia i doskonalenia norm międzynarodowego prawa humanitarnego. Gwałtownie wzrastająca liczba poszkodowanych w sytuacjach konfliktu zbrojnego wymusza ewolucję reguł prowadzenia działań wojennych oraz ochrony ofiar walk. Aktualnie głównym zadaniem społeczności międzynarodowej są przede wszystkim działania ukierunkowane na zapobieganie konfliktom zbrojnym. Główną natomiast funkcją sił zbrojnych jest zapobieganie wojnie poprzez działania pokojowe. Jeżeli jednak wojna wybuchnie, ich obowiązkiem jest kontrolowanie konfliktu i dążenie do osiągnięcia sukcesu militarnego.

Żaden konflikt zbrojny nie jest humanitarny. W najlepszym przypadku konflikt zbrojny może być prowadzony w sposób racjonalny, co oznacza jego profesjonalizm objawiający się respektowaniem norm międzynarodowego prawa humanitarnego w ramach istniejących zasad sztuki wojσκowej.

Bibliografia

Akty prawne

1. *IV Konwencja haska dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej z 1907 r.*
2. *Karta Narodów Zjednoczonych podpisana 26 czerwca 1945 r. w San Francisco.*
3. *Konwencja genewska z 12 sierpnia 1949 r. o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych (I Konwencja genewska).*
4. *Konwencja genewska z 12 sierpnia 1949 r. o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu (II Konwencja genewska).*

⁴⁴ Protokół dodatkowy I z 1977 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, art. 89.

5. *Konwencja genewska z 12 sierpnia 1949 r. o traktowaniu jeńców wojennych (III Konwencja genewska).*
6. *Konwencja genewska z 12 sierpnia 1949 r. o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV Konwencja genewska).*
7. *VIII Konwencja haska w sprawie stawiania podwodnych automatycznych min kontaktowych z 1907 r.*
8. *Protokół dodatkowy I z 1977 r. do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych – protokół I.*
9. *Protokół dodatkowy II z 1977 r. do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych – protokół II.*
10. *Protokół w sprawie zakazu lub ograniczenia użycia min, min-pułapek i innych urządzeń (II protokół) z 1980 r.*
11. *Protokół w sprawie zakazu lub ograniczenia użycia broni zapalających (III protokół) z 1980 r.*
12. *Protokół dodatkowy III do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący przyjęcia dodatkowego znaku rozpoznawczego z 2005 r.*
13. *Regulamin dotyczący praw i zwyczajów wojny lądowej z 1907 r.*

Wydawnictwa zwarte

14. Balcerowicz B., *Sił zbrojne w stanie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010.
15. Bzinkowski R., *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, [w:] „Kształcenie obywatelskie w wojsku”, zeszyt 1, red. P. Żarkowski, Warszawa 2002.
16. Clausewitz von C., *O wojnie*, Lublin 1995.
17. Ciupiński A., Gaska M., *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybrane problemy*, Warszawa 2001.
18. Flemming M., *Jeńcy wojenni. Studium prawno-historyczne*, Warszawa 2000.
19. Gasser H., *Międzynarodowe prawo humanitarne. Wprowadzenie*, Warszawa 2000.
20. Kunikowski J., Turek A., *Bezpieczeństwo i dyplomacja. Słownik terminów*, Warszawa 2011.
21. *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych. Prawo przeciwwojenne. Zbiór dokumentów*, red. M. Flemming, Warszawa 1991.
22. Mulinen de F., *Podręcznik prawa wojennego dla sił zbrojnych*, Warszawa 1994.
23. Przybyło Ł., *Front wojny*, [w:] *Wielka wojna 1914-1918*, „Polityka – wydanie specjalne” 2014.
24. Zawadzki T., *Pierwszy wyścig zbrojeń*, [w:] *Wielka wojna 1914-1918*, „Polityka – wydanie specjalne” 2014.
25. Żarkowski P., *Prawo humanitarne a konflikt zbrojny. Wybrane aspekty ochrony osób i dóbr kultury*, Siedlce 2013.

Strony internetowe

26. http://www.szkolnictwo.pl/szukaj,Międzynarodowy_Trybunał_Wojskowy_w_Norymberdze, (dostęp: 21.08.2014 r.).
27. http://www.en.wikipedia.org/wiki/Francis_Lieber, (dostęp: 22.08.2014 r.).
28. <http://www.stosunkimiedzynarodowe.wordpress.com/2012/09/18/dopuszczalnosc-uzycia-sily-zbrojnej-w-pmp/>, (dostęp: 20.08.2014 r.).
29. http://www.szkola.skorcz.pl/szpak/005/5_05_straty.htm, (dostęp: 22.08.2014 r.).

ppłk dr Przemysław Paździorek
Akademia Obrony Narodowej

WYZWANIA ORAZ TENDENCJE W ROZWOJU ZDOLNOŚCI MILITARNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Po zakończeniu zimnej wojny państwa członkowskie Unii Europejskiej wprowadziły szereg różnych reform w obszarze ich obronności oraz struktur wojskowych, które pozwoliły im zaadoptować się do warunków nowego międzynarodowego systemu i związanych z nim wyzwań. Wraz z wymianą uzbrojenia i wyposażenia z okresu zimnej wojny oraz zaadoptowaniem nowych doktryn i struktur wojskowych, nastąpił ogólny zwrot w kierunku profesjonalnych, mniejszych i zawodowych sił zbrojnych. Reformy te korespondowały z umacnianiem współpracy w obszarze bezpieczeństwa w samej Unii Europejskiej według nowych ram, uwieńczonych utworzeniem Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Realizując Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony Unia Europejska i jej państwa członkowskie – zarówno indywidualnie jak i kolektywnie – zaczynają odgrywać coraz ważniejszą rolę w sprawach międzynarodowych w szczególności poprzez operacje budowania pokoju.

Istnieją znane wiadome – rzeczy, o których wiemy, że je wiemy. Istnieją również znane niewiadome – innymi słowy, wiemy, że są pewne rzeczy, których nie wiemy. Ale są również nieznane niewiadome – rzeczy, o których nie wiemy, że ich nie wiemy. Artykuł oparto na strukturze wypowiedzi D. Rumsfelda. W pierwszej części w wielkim skrócie przedstawiono obecny stan rzeczy tj. „znane wiadome”. Druga część obejmuje pojawiające się trendy strategiczne czyli inaczej mówiąc „znane niewiadome. W ostatniej części artykułu podjęto próbę przedstawienia możliwych scenariuszy, co w zamyśle autora miało odpowiadać „nieznanym niewiadomym”.

Obecne zdolności militarne Unii Europejskiej

Wbrew powszechnym opiniom oraz doniesieniom mediów Unia Europejska wciąż pozostaje drugą, światową potęgą militarną, obejmującą dwa nuklearne

mocarstwa, wysoko skuteczne, konwencjonalne, średnie mocarstwa oraz kilka mniejszych państw, posiadających znaczący potencjał militarny. Z tego też względu unia dysponuje potencjałem oraz zdolnościami umożliwiającymi odgrywanie roli wiodącego gracza militarnego na arenie światowej. Sojusz lub koalicje ze Stanami Zjednoczonymi dają państwom członkowskim możliwości utrzymania wysokiego poziomu mobilności strategicznej oraz działań militarnych o zasięgu strategicznym¹.

Zdolności obronne Unii Europejskiej na przełomie 2012/2013 zostały ocenione jako rzeczywiście imponujące². Po pierwsze, państwa europejskie osiągnęły jeden z najwyższych wskaźników PKB (zarówno ogólny, jak i per capita) na świecie, posiadają znaczący kapitał społeczny i ludzki oraz zaawansowaną bazę przemysłową i naukową. Po drugie, wybory jakich dokonano w ostatnich kilku dekadach, dotyczące przydziałów budżetów obronnych, struktur wojskowych oraz opcji zakupu i nabywania sprzętu sprawiły, że Unia Europejska ma w posiadaniu jedno z najbardziej zdolnych i skutecznych sił zbrojnych na świecie. Ostatecznie, wraz z zakończeniem zimnej wojny, państwa europejskie przeprowadziły szereg reform w strukturach obronnych i wojskowych, umożliwiając im zaadaptowanie do warunków nowego międzynarodowego systemu oraz wyzwań z nim związanych. W szczególności zrealizowano następujące przedsięwzięcia:

- następuje proces przejścia do w pełni profesjonalnej, całkowicie ochotniczej armii oraz znaczącej redukcji w ogólnej ilości wojsk,
- wycofano sprzęt i wyposażenie z okresu zimnej wojny, który został zamieniony sprzętem zapewniającym zdolności działań w środowisku sieciowo-centrycznym,
- wprowadzono nowe doktryny oraz struktury, włączając w to nowe koncepcje działań ekspedycyjnych i stabilizacyjnych,
- przystąpiono do tworzenia sił i sztabów połączonych oraz silnych wojsk specjalnych,
- rozpoczęto konsolidację współpracy w obszarze bezpieczeństwa w oparciu o nowe ramy, takie jak Wojskowy Sztab Unii Europejskiej (European Union Military Staff EUMS) i Europejska Agencja Obrony (European Defence Agency) oraz podjęto szereg innych, wspólnych inicjatyw.

Jednak mimo wymienionych osiągnięć w obszarze obrony oraz wojskowości Unia Europejska wciąż boryka się z poważnymi, dobrze znanymi problemami strukturalnymi oraz niedoborem określonych zdolności. Wydaje się, że obecnym priorytetem w podejmowaniu decyzji dotyczących obronności, pozostają kwestie ilości i struktury zatrudnienia personelu wojskowego, jak również utrzymania elementów infrastruktury obronnej. Co więcej, państwa Unii Europejskiej wciąż

¹ House of Common Defence Committee, *The future of NATO and European Defence*, Ninth Report of Session 2007-2008, s. 43-51.

² European Defence Agency, *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*, LTV – 3 października 2006.

pozostają niechętnie do podjęcia współpracy oraz koordynacji wysiłków nawet w przypadku, gdy wydatki budżetowe oraz inwestycje w zdolności operacyjne przyniosłyby znacznie więcej korzyści, niż poniesione koszty polityczne. Większość ekspertów wskazuje na sześć głównych problemów wymagających rozwiązania³.

1. Pomimo przeprowadzenia reform w ostatnich dwudziestu latach, Europejczycy wciąż wydają ogromne środki finansowe na personel oraz infrastrukturę. Przeciętnie w przybliżeniu około 55 procent ich wojskowych wydatków pochłaniają pensje i emerytury w porównaniu do 30 procent w Stanach Zjednoczonych. Istnieje ogólna zgoda na dalsze reformy w tym obszarze, chociaż kryzys ekonomiczny przyczynił się do wzmocnienia tradycyjnego podejścia do obrony, odwracając uwagę i środki od szczególnie uciążliwych i mało popularnych zdolności ekspedycyjnych – jak pokazało chociażby referendum dotyczące poboru, przeprowadzone w Austrii w styczniu 2013 roku⁴.
2. Struktury wojskowe państw Unii Europejskiej obejmują nadmiar określonych zdolności militarnych. W rzeczywistości UE, jako całość posiada zdolności wykraczające poza jej potrzeby, w takich obszarach jak: samoloty bojowe trzeciej i czwartej generacji oraz opancerzone pojazdy bojowe. Problem stanowi również nadmierna ilość wojsk (choć armie są mniej liczne niż dekadę temu) oraz ilość sprzętu. W arsenale Unii Europejskiej znajduje się obecnie ponad 5,000 czołgów (niewiele mniej niż w Stanach Zjednoczonych). Pomimo faktu, że zarówno nowoczesna technologia wojskowa (ochrona przed uderzeniami środków ogniowych, świadomość sytuacyjna oraz pociski kierowane), jak i sam charakter współczesnych działań militarnych wymagają znacznie mniejszego zaangażowania wojsk oraz sprzętu⁵.
3. Struktury wojskowe państw członkowskich UE borykają się z dobrze znanym i zidentyfikowanym brakiem zdolności w zaadoptowaniu się do nowych paradygmatów współczesnych działań militarnych: siecio-centryzmu, działań koalicyjnych i ekspedycyjnych. Ściślej mówiąc, braki europejskie występują w tych obszarach, w których transformacja wojskowa jest szczególnie ważna, mianowicie: strategiczne zdolności transportu powietrznego i morskiego, transport taktyczny, zdolności tankowania w powietrzu, szpitale polowe oraz inne zdolności medyczne, zdolność w obszarze C4: dowodzenie, kontrola, systemy komputerowe i łączność (command, control, computer, communications), koordynacja działań

³ A. Missiroli, *Enabling the future European military capabilities 2013-2025 challenges and avenues*, EU Institute for Security Studies ISSUE Report nr 16, Paryż – maj 2013.

⁴ BBC News Europe, *Austrians vote to keep compulsory military service* (dostęp: 20.01.2013 r.).

⁵ The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance. The annual assessment of global military capabilities and defence economics*, Volume 2013, (dostęp: 12.07.2014 r.).

między różnymi rodzajami wojsk oraz narodowymi kontyngentami, zdolności w obszarze ISTAR (intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance), umożliwiające uzyskanie odpowiedniego poziomu świadomości sytuacyjnej oraz precyzyjne pociski kierowane, zapewniające zminimalizowanie przypadkowych strat i zniszczeń.

4. Europejski rynek sprzętu i wyposażenia obronnego pozostaje wysoce podzielony, zarówno w kwestiach dostaw, jak również wymagań. Państwa posiadające znaczący potencjał przemysłu obronnego, zasadniczo preferują nabywanie sprzętu wytworzonego u siebie. W latach od 2006 do 2011 nabywanie sprzętu nigdy nie przekroczyło 26 procent łączonych wydatków budżetów państw. Co więcej, kiedy osiągnięto określony poziom współpracy, często dochodziło do wzrostu kosztów ogólnych, problemów technicznych, a nawet dublowania możliwości przemysłowych. W rezultacie baza przemysłowa Unii Europejskiej pozostaje podzielona, charakteryzując się endemicznym nadmiarem zdolności produkcyjnych, włączając w to system zaopatrzenia. Najbardziej jest to widoczne w sektorach budowy okrętów i uzbrojenia wojsk lądowych. W Unii Europejskiej działa więcej stoczní i producentów okrętów niż w Stanach Zjednoczonych, których potencjał marynarki wojennej jest dla Europy nieosiągalny. W Europie istnieje kilka programów zbrojeniowych rywalizujących ze sobą, brak jest podjęcia inicjatyw wspólnych badań nad przyszłymi zdolnościami, choćby takimi, jak samoloty piątej i szóstej generacji.
5. Środki przeznaczone na badania i rozwój są wciąż niewystarczające, a nawet coraz częściej mamy do czynienia z ich obcinaniem. W latach 2006-2011 część poświęcona na badania w narodowych budżetach obronnych spadła z 5 do 4 procent. Z tego część poświęcona na współpracę zmalała z 26 do 19 procent.
6. Koordynacja, współpraca oraz integracja w obszarze od badań, zakupów, logistyki do planowania sił oraz kwestii obrony pozostają wciąż bardzo ograniczone z powodu mieszanki obaw związanych z utratą suwerenności, utratą miejsc pracy, brakiem wsparcia politycznego lub odpowiednich ram prawnych oraz przede wszystkim z powodu rozbudowanej biurokracji. Nawet powołany w 2010 roku i koordynowany przez Europejską Agencję Obrony program dotyczący właściwego rozdzielenia środków na obronę nie przyniósł pożądaných rezultatów.

Wszystko wskazuje na to, że tendencje obecnie dotykające sił zbrojnych państw Unii Europejskiej w najbliższej perspektywie czasowej będą postępować, co może wpłynąć na pogorszenie sytuacji w obszarze bezpieczeństwa. Należy założyć, że Europa może mieć do czynienia z wyzwaniami zewnętrznymi o coraz szerszym zakresie przy jednoczesnym, utrzymującym się (a nawet pogarszającym) poziomem ograniczeń wewnętrznych.

Wraz z zakończeniem zimnej wojny i przyjęciem najpierw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (Common Foreign and Security Policy CFSP), a następnie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (Common Security and Defence Policy CSDP) jako jej integralnej części, Unia Europejska oraz jej państwa członkowskie – zarówno indywidualnie, jak też kolektywnie – zaczęły odgrywać rosnącą rolę w sprawach międzynarodowych w szczególności poprzez udział w różnego rodzaju operacjach pokojowych. Państwa europejskie zapewniały wojska oraz sprzęt wojskowy pod auspicjami własnych rządów w większości przypadków jako członek koalicji lub czasami w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, NATO oraz coraz częściej również pod flagą Unii Europejskiej – osiągając największe zaangażowanie w latach 2007-2008. Operacje te różniły się zasadniczo pod względem charakteru oraz zakresu: niektóre dotyczyły zapewnienia szkolenia oraz dostarczenia pomocy wojskowej inne pomocy humanitarnej, utrzymania pokoju, a nawet zadań z zakresu wymuszania pokoju. Wszystkie one zostały przedstawione w treściach Traktatu Lizbońskiego (Treaty on the European Union TEU)⁶. Również charakter działań różnił się znacząco, zarówno pod względem geograficznym – od Afryki Północnej po Bałkany oraz od Środkowego Wschodu po Centralną i południowo-wschodnią Azję, jak również pod względem funkcjonalnym, obejmując siły lądowe, siły powietrzne lub w przypadku walk z piratami siły marynarki.

Szczególnie w ciągu ostatnich dwunastu lat Europejczycy znacząco poprawili zdolności własnych sił ekspedycyjnych pod względem ilościowym oraz jakościowym. Zmiany dotyczą zarówno pojedynczych państw, jak również (w ramach planu rozwoju zdolności) przedsięwzięć realizowanych na poziomie Unii Europejskiej⁷. Założone cele na 2003 oraz 2010, w tym koncepcja grup bojowych, odzwierciedlały wysiłki oraz świadczyły o dokonującym się postępie w szczególności w uzupełnianiu istniejących luk i braków widniejących w katalogu europejskich sił militarnych.

Jednakże w wyniku kryzysu, który ogarnął Europę odczuwalne jest drastyczne zmniejszenie tempa tych wysiłków. Szerokie spektrum oraz wysoki poziom działań w połączeniu z niskimi nakładami na budżet obronny (wciąż niskie zdolności w rozmieszczaniu sił) w znaczny sposób nadwyrężyły istniejące zdolności militarne Unii Europejskiej. Jednocześnie zwiększyły obawy dotyczące trwałości obecnych porozumień – nie mówiąc już o podejmowaniu nowych inicjatyw. Kryzys finansowy z jego długoterminowymi następstwami dodatkowo skomplikował obecną sytuację. W rezultacie bańki finansowej oraz kryzysu strefy euro większość państw europejskich (z kilkoma wyjątkami) w znaczący sposób ograniczyło swoje wydatki budżetowe na obronę między 8 a 30 procent w latach 2009-2012.

⁶ NATO, *NATO-EU: a Strategic Partnership*, (dostęp: 31.07.2014 r.).

⁷ European Defence Agency EDA, *Future Trends from the Capability Development Plan*, Bruksela 8 lipca 2008, (dostęp: 15.07.2014 r.).

Co ważniejsze, przewiduje się dalsze nieuniknione redukcje spowodowane presjami demograficznymi oraz potrzebami ratowania budżetów. W ciągu najbliższych dwudziestu lat państwa Unii Europejskiej będą zmuszone przeznaczyć jeden procent swojego PKB tylko na odbudowę deficytu powstałego w czasie kryzysu. Wraz z rosnącymi kosztami starzenia społeczeństw oraz rosnących kosztów ochrony socjalnej i zdrowotnej bardzo prawdopodobne, że siły zbrojne będą narażone na kolejne cięcia finansowe.

Problemem zasadniczym pozostaje kwestia, że dotychczasowe cięcia jakie miały miejsce, prowadzono bez jakichkolwiek konsultacji wśród sojuszników i członków unii. W rezultacie doprowadziło to do wielu ubocznych skutków w połączonych zdolnościach militarnych unii, co zdaniem ekspertów może doprowadzić do przynajmniej trzech zidentyfikowanych i możliwych fali konsekwencji⁸:

- w perspektywie 3-5 lat – powstaną armie typu „bonsai”: istniejące formacje wojskowe będą się coraz bardziej kurczyć, tym samym ich zakres zdolności również. Większe państwa mogą poradzić sobie z utrzymaniem określonych rodzajów pełnego spektrum zdolności lecz kosztem malejących zdolności ich podtrzymania i zabezpieczenia. W przypadku państw mniejszych i biedniejszych całość zdolności zostanie drastycznie zmniejszona. W rezultacie powstaną duże luki w zdolnościach funkcjonalnych
- z natychmiastowym skutkiem na ogólne zdolności prowadzenia połączonych, wielonarodowych operacji (misji).
- w perspektywie 5-8 lat – nastąpi exodus przemysłu obronnego: obecna i dająca się przewidzieć sytuacja finansowa większości krajów Unii Europejskiej uniemożliwi z dużym prawdopodobieństwem realizację nowych projektów przemysłowych i technologicznych w obszarze obronności. Doświadczenia z ostatnich lat w rozwijaniu tych zdolności (biorąc pod uwagę ekspansję zewnętrznych rynków), wskazują, że kontraktorzy europejscy będą próbować zwiększyć swoją zagraniczną obecność łącząc eksport, współpracę, tworzenie spółek joint ventures oraz zakup technologii i sprzętu. Nieuchronnie nastąpi uzależnienie Unii Europejskiej od partnerów i dostawców spoza.
- w perspektywie 8-12 lat – utrata roli technologicznego przywództwa: malejące nakłady na badania i rozwój technologiczny będą miały negatywny wpływ na obecny stan technologiczny Europy, powodując że wymagane minimum „strategicznej autonomii” stanie się mrzonką. W perspektywie może to doprowadzić do de facto deindustrializacji europejskiego przemysłu obronnego.

Wszystkie te wzajemnie powiązane trendy oraz poważne konsekwencje, jakie mogą z nich wynikać, stawiają Unię Europejską w trudnym położeniu. W sytuacji gdy Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (CFSP) staje się coraz bar-

⁸ A. Missiroli, op. cit., s. 12.

dziej globalna w odniesieniu do zakresu i potrzeb, to już Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (CSDP) pozostaje wciąż (w zasadniczej części) ograniczona do obszaru wojskowego i cywilnego zarządzania kryzysowego (zdefiniowanego w artykule 43 Traktatu Unii Europejskiej), skupiając się na wysiłkach tzw. operacji budowania pokoju (peacebuilding). Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony nie ma bezpośrednich powiązań z obroną terytorialną pomimo jednoznacznych zobowiązań do wzajemnej pomocy i wsparcia w przypadku zbrojnej agresji na któreś z państw członkowskich – zasady zapisanej w artykule 42.7 Traktatu. Zobowiązanie (zawarte w artykule 42.2) do postępującego kształtowania wspólnej polityki obronnej jest bardzo nieprecyzyjne i niejednoznaczne i nigdy nie znalazło odzwierciedlenia w działaniach w sytuacji, gdy bezpieczeństwo państwa – obejmujące między innymi bezpieczeństwo cyberprzestrzeni, dzielenie się informacjami wywiadowczymi oraz ochronę osób cywilnych pozostaje w gestii różnych agencji i instytucji unijnych. Co więcej, zarówno CFSP jak i CSDP muszą sprostać wzrastającej liczbie wyzwań zewnętrznych przy zmniejszających się środkach wewnętrznych: tj. źródeł finansowania i dostaw materiałowych, ale również kwestii politycznych – tak często demonstrowanych przez ostatnie wewnętrzne podziały w unii dotyczące kryzysu ekonomicznego, suwerenności długów oraz utrzymującego się braku wzajemnego zaufania wśród państw członkowskich. Wskazuje się przy tym, że wewnętrzne ograniczenia nie wiążą się tylko z kwestiami ekonomicznymi czy budżetowymi. Dotyczą zasadniczo braku woli politycznej do działania w tym obszarze (oprócz wyjątkowych sytuacji, jak w przypadku Libii). Uwidacznia się namacalna utrata spójności i ambicji wśród państw członkowskich oraz niechęć obywateli i wyborców do postrzegania „obronności” jako politycznego priorytetu w dobie kryzysu ekonomicznego, pomimo szeroko występujących obaw dotyczących bezpieczeństwa.

W związku z powyższym można zadać pytania: Czy i dlaczego Europa wciąż potrzebuje zdolności militarnych?

Prawdopodobne trendy i kierunki w kolejnej dekadzie

Jeśli chodzi o następną dekadę to zmiany mogące zajść w środowisku bezpieczeństwa zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i regionalnym będą się charakteryzować szczególnym połączeniem dynamicznej niestabilności z systemową współzależnością. Mogą się zmaterializować różnego rodzaju scenariusze, które dotkną Unię Europejską bardziej lub mniej bezpośrednio, włączając w to kwestie bezpieczeństwa oraz warunków życia jej obywateli.

Jeśli założymy, że Europejczycy będą skłonni pogodzić się z większą zależnością oraz narażeniem swego bezpieczeństwa, to utrzymywanie zdolnych, i dobrze funkcjonujących sił zbrojnych z rozszerzonym regionalnym (jeżeli nie globalnym) zasięgiem działania może stać się wspólnym celem. Jest to bardzo ważna kwestia

w dzisiejszym (a nawet bardziej w jutrzejszym) świecie. Dotychczasowe granice między obroną terytorialną, bezpieczeństwem państwa, a stabilnością w sąsiadujących państwach i rejonach wydają się rozmywać, a nawet zamazywać – to wymagać będzie głębszej współpracy w ramach geograficznych, jak również funkcjonalnych granic.

Wydawać się może, że dziesięć lat w historii to okres niezbyt długi. Ale, jak pokazują ostatnie dekady w każdej zachodził proces transformacji. Okres 1980-1990 doświadczył kilka poważnych konfliktów od wojny o Falklandy-Malwiny po wojny na Bliskim Wschodzie. Lata 1990-2000 to rozpad Związku Radzieckiego, wzrost znaczenia Chin, rozpad byłej Jugosławii, wojna w Kosowie. Podobnie okres 2000 – 2013, który rozpoczął się serią zdarzeń o których myślano, że zapewnią trwałą przewagę Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych. Te drugie przystąpiły do rozmieszczania swoich wojsk na obszarze Bliskiego Wschodu w celu powstrzymania zagrożenia islamskim terrorem i odrodzeniem wielkiego kalifatu. Unia Europejska wprowadziła nową walutę oraz powiększyła i scementowała swoją demokratyczną obecność w krajach Europy Wschodniej. Ta podwójna ekspansja (funkcjonalna i geograficzna) postawiła Unię Europejską przed rosnącym wachlarzem nowych wyzwań powiązanych z jej interesami ekonomicznymi i politycznymi.

Wraz z redukcją liczby tradycyjnych zagrożeń (wynikających z ewentualnej, wrogiej inwazji lub wybuchu wojny o konwencjonalnym charakterze na obszarze Europy) *Strategia Bezpieczeństwa Europejskiego* (European Security Strategy) z 2003⁹ roku, czy późniejszy *Raport dotyczący Wprowadzenia Strategii Bezpieczeństwa Europejskiego* (Report on the Implementation of the European Security Strategy) z 2008¹⁰ roku, koncentrowały się na wprowadzeniu nowego porządku bezpieczeństwa w erze po zimnej wojnie. Mimo wielkich nadziei państwa członkowskie unii miały do czynienia z mieszanką niebezpieczeństw o tradycyjnym i niekonwencjonalnym charakterze, a nawet potencjalnych zagrożeń, a więc tendencji, które wszystko na to wskazuje będą dalej występować. To z kolei z dużym prawdopodobieństwem wymusi na Unii Europejskiej ponowne zdefiniowanie jej wspólnych interesów i celów strategicznych w odniesieniu do szybko zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego. Można przy tym założyć, że ta nowa ocena będzie dotyczyła w szczególności obszarów dotychczasowego zainteresowania państw członkowskich. Można do tej grupy zaliczyć państwa sąsiadujące z unią na wschodzie i południu oraz tzw. państwa sąsiadujące z sąsiadami (neighbours of the neighbours) do których należą kraje północnej i środkowej Afryki od Mali po Somalię oraz w obszarze od Zatoki Perskiej po Centralną Azję. Szczególną uwagę w dalszym ciągu poświęca się kontroli szlaków transportu

⁹ European Security Strategy, *A Secure Europe in a better World*, Bruksela 12 grudnia 2003, (dostęp: 03.06.2014 r.).

¹⁰ *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, Bruksela 11 grudnia 2008, (dostęp: 05.06.2014 r.).

morskiego w obszarze Oceanu Indyjskiego oraz Pacyfiku (od Suez do Szanghaju) oraz obszarów północnych, rozciągających się wokół Arktyki. Wstępna lista wspólnych celów oraz strategicznych interesów Unii Europejskiej (nie zostały one jasno zdefiniowane w artykule 26 Traktatu Lizbońskiego) może obok rozwoju pokojowego, stabilnego i prosperującego sąsiedztwa obejmować następujące obszary:

1. Obronę i ochronę obszaru unii przed atakami o charakterze konwencjonalnym, atakami z zakresu CBRN oraz atakami w cyberprzestrzeni, których mogą się dopuścić państwa otaczające bądź odległe od granic unii, jak również aktorzy nie-państwowi¹¹.
2. Zapewnienie bezpieczeństwa morskim szlakom komunikacyjnym oraz strategicznej infrastruktury komunikacyjnej – włączając w to ważne wąskie gardła tranzytowe, kontrolujące przepływ surowców energetycznych o znaczeniu strategicznym, takie jak Suez, Bab al-Mandab, Hormuz, rurociągi przesyłające surowce energetyczne oraz systemy komputerowe (które mają kluczowe znaczenie dla europejskiej gospodarki oraz stylu życia) – od blokowania po wrogie działania¹².
3. Ochronę dostaw energii oraz surowców naturalnych w rejonach zamorskich oraz odległych obszarach (włączając ich systemy handlowe) przed wydobyciem lub aneksją przez zagranicznych graczy, jednocześnie rozwijając sposoby umożliwiające zagwarantowanie „globalnej wspólnoty” włączając większą liczbę udziałowców.
4. Utrzymanie regionalnej równowagi sił, która jest korzystna dla europejskich wartości i potrzeb w ramach zasad międzynarodowego prawa oraz przy udziale globalnego, wielostronnego systemu, przede wszystkim Karty Narodów Zjednoczonych, traktatów oraz regulacji między rządami kluczowych międzynarodowych podmiotów.

W celu skutecznej realizacji powyższych celów oraz obrony zdefiniowanych interesów, Europejczycy powinni zachować minimum strategicznej autonomii w kluczowych sektorach europejskiego przemysłu zbrojeniowego, co pozwoli im utrzymać (oraz dalej rozwijać) zdolności operacyjne i technologiczne, współpracować z sojusznikami i partnerami oraz konkurować (również militarnie) z pojawiającymi się nowymi globalnymi graczami.

Wskazuje się przy tym na trzy główne trendy, które zaczęły się ostatnio pojawiać, a które niewątpliwie wpłyną na ogólną zmianę oceny sytuacji strategicznej. Zaliczono do nich: (1) przyspieszoną globalizację, która niewątpliwie będzie prowadzić do stref niestabilności położonych bliżej Europy; (2) pojawienie się wielobiegunowych i mniej podatnych na sprawowanie rządów światowych systemów;

¹¹ Security and Defence Agenda, *Critical Infrastructure Protection in the Cyber-Age*, lato 2014 (dostęp: 24.07.2014 r.).

¹² Security and Defence Agenda, *The Maritime Domain, new Horizons for a re-energised NATO- EU Relationship* (dostęp: 02.09.2014 r.).

(3) rozwój nowych systemów broni, które będą miały zasadniczy wpływ na europejskie siły zbrojne¹³.

Tendencja 1: Globalizacja powodująca przybliżenie stref niestabilności do europejskiej strefy pokoju. Panuje zgoda co do tego, że w latach 90-tych ubiegłego wieku i pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku zjawisko globalizacji dramatycznie przyspieszyło. Spowodowało to powstanie stref niestabilności oraz wrzenia społecznego na orbicie europejskiej strefy pokoju. Niestety odległe i peryferyjne niepokoje – często związane z działalnością aktorów niepaństwowych – powoli stają się zagrożeniem dla Europy. Z tego też powodu Europejska Agencja Obrony opracowała dokumenty „Wizja długoterminowa” (Long Term Vision 2006) oraz „Plan rozwoju zdolności” (Capabilities Development Plan 2008), w których przewidywano kierunki rozwoju międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa. Przedstawiono w nich, że współczesne środowisko bezpieczeństwa będzie wymagało od państw członkowskich Unii Europejskiej lżejszych, sprawniejszych sił wojskowych o zdecydowanie większych możliwościach ekspedycyjnych. Oznaczało to również odejście od dotychczasowych, doktrynalnych koncepcji takich jak, odstraszanie, zniechęcanie oraz wysunięta obecność.

W ocenie ekspertów analizy wykonane przez Europejską Agencję Obrony były właściwe, i odzwierciedlały rzeczywistą sytuację, jaka zachodziła w ciągu ostatnich sześciu lat tj. rosnącą zmienność i nieprzewidywalność obszarów położonych na wschód i południe od Europy. Wskazuje się na duże ryzyko pogorszenia sytuacji w takich państwach jak: Egipt, Libia, Tunezja, Gruzja, Syria, Ukraina i Mali, co może stwarzać potencjalne zagrożenie destabilizacji regionu.

Wspomniane analizy prowadzono w czasie, kiedy wydatki wojskowe Chin czy Rosji były dużo mniejsze niż Francji czy Wielkiej Brytanii. Dzisiaj Chiny zwiększyły budżet na wojsko wydając więcej niż Brytyjczycy i Francuzi razem wzięci. Rosja po raz pierwszy od zakończeniu zimnej wojny również wydaje więcej środków na finansowanie swoich sił zbrojnych. Przewiduje się, że do 2025 roku wzrost znaczenia tych regionalnych potęg może potwierdzić zagrożenia zidentyfikowane przez Europejską Agencję Obrony biorąc pod uwagę, że mogą one zakłócać i zaostrzać sytuację w niestabilnych rejonach (państwach) dążąc do osiągnięcia swoich wpływów i przejęcia zasobów i surowców.

Tendencja 2: Pojawienie się wielobiegunowych i mniej podatnych na sprawowanie rządów systemów światowych. Nowe zjawisko wzrostu bogactwa i dobrobytu potęg azjatyckich, rosnący potencjał przemysłowy oraz naukowy zdecydowanie wpływają na redukcję relatywnej przewagi militarnej zachodu. Z perspektywy strategicznej rok 2012 był szczególnie ważny, gdyż po raz pierwszy w historii państwa Azji i Euroazji na czele z Chinami, Rosją i Południową Koreą – wydały więcej na siły zbrojne aniżeli Europa. Również państwa położone w bliskim sąsiedztwie Europy – w obszarze od Centralnej Azji do Centralnej

¹³ A. Missiroli, op. cit., s. 17.

Afryki (szczególnie państwa sąsiadujące z sąsiadami) oraz państwa mogące blokować dojście do obszaru Oceanu Indyjskiego lub Pacyfiku – również wzmocniły swoje siły zbrojne jak nigdy dotąd w historii.

Widoczne zjawisko zmiany w stosunkach sił nie wynika tylko z pojawienia się nowych, rosnących potęg ekonomicznych. Powodem jest również zmniejszanie wydatków na siły zbrojne przez państwa europejskie. Ironicznie Grecja jako jedyne państwo w unii przeznacza około dwa procent produktu krajowego brutto na swoje siły zbrojne i tylko wydatki Cypru oraz Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec dotyczą progu dwóch procent PKB. Ogólnie można stwierdzić, że od czasu zakończenia zimnej wojny wydatki na obronność w Europie odnotowują stałą tendencję spadkową. Obecne zdolności ekspedycyjne choć dalekie od deklarowanych ambicji są rzeczywiście znacznie wyższe od tych sprzed 14 lat. Jednak ich rozwój nie został bez uszczerbku dla innych kluczowych zdolności. Kryzys finansowy 2007 – 2011 doprowadził do znaczących zawirowań w większości światowych systemów i na wiele lat opóźnił rozwój ekonomiczny Europy. Jednak państwa położone w Ameryce Południowej, Bliskim Wschodzie i Południowej Azji (również Rosja) nie tylko zanotowały dalszy rozwój, ale znacznie się wzmocniły (obecnie sytuacja ta dotyczy obszaru Afryki Subsaharyjskiej).

W rezultacie mamy do czynienia z sytuacją:

a) Chiny osiągnęły pozycję potęgi regionalnej a nawet światowej

Fenomen modernizacji ekonomicznej Chin przemienił to państwo z szóstej największej gospodarki w 2000 roku do roli drugiego najpotężniejszego gracza w 2010 roku. Przewiduje się, że do 2020 uzyskają one pozycję lidera choć poziom życia przeciętnego obywatela będzie niższy niż w Europie, Stanach Zjednoczonych, Korei Południowej i Japonii. Niemniej jednak ogromny potencjał przemysłu chińskiego oraz rosnąca gospodarka pozwolą centralnemu rządowi w Pekinie utrzymać dotychczasową pozycję i władzę. Przez ostatnie piętnaście lat Chiny zmodernizowały narodową infrastrukturę budując zdumiewającą ilość dróg szybkiego ruchu, linii kolejowych oraz instalacji portów morskich i lotniczych o znaczeniu strategicznym, zapewniając pierwszy raz w historii połączenie peryferyjnych obszarów położonych wewnątrz kraju z uprzemysłowionym wybrzeżem. Systemy komunikacyjne umożliwiły zintegrowanie państwa, zwiększyły stopniowo kontrolę państwa nad zachodnimi prowincjami. To z kolei umożliwiło siłom zbrojnym mniejszą uwagę poświęcić na obronie terytorialnej państwa, a bardziej skupić się na wspieraniu i staniu na straży interesów Pekinu, a w szczególności jego żądań dotyczących obszarów Morza Południowochińskiego i Wschodniocchińskiego – przywracając stare tarcia i napięcia z sąsiadującymi państwami oraz demonstrując zwiększone dążenia i chęć wywierania wpływu na scenę międzynarodową. Wydatki na siły zbrojne, które wzrosły o ponad 170 procent w latach 2002-2011 umożliwiły dalsze zwiększenie zewnętrznej obecności i aktywności Chin. Aktywność ta została zauważona zarówno przez państwa położone w ob-

szarze Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku, jak również Stany Zjednoczone, których dominacja w tym regionie została poważnie zagrożona, szczególnie w obszarach marynarki wojennej, sił powietrznych i cyberprzestrzeni.

b) Stany Zjednoczone zaczęły reagować na wzrost znaczenia Chin

Powyższa sytuacja sprawiła, że Waszyngton przesunął 60 procent zdolności marynarki wojennej w kierunku Pacyfiku do 2020 roku, pozostawiając tylko 40 procent na pokrycie reszty świata. Zaplanowano wzmocnienie istniejących baz morskich (na Kubie w Korei Południowej i Japonii) oraz wybudowanie nowych instalacji wojskowych w tym baz operacyjnych w Australii. Nie można wykluczyć, że w następnej dekadzie Europa może liczyć na mniejsze wsparcie ze strony Stanów Zjednoczonych w utrzymaniu bezpieczeństwa w przylegających do niej regionach. Mimo wszystko ostatnie próby Waszyngtonu w uspokojeniu Europy, wycofanie wojsk z europejskiego teatru i prawdopodobnie przyszła niechęć, a nawet niemożliwość wsparcia ze strony Pentagonu, wynikająca ze zwiększonej obecności na Oceanie Indyjskim i Pacyfiku, stanowią mogą największą strategiczną tendencję, jaką może doświadczyć Europa w najbliższej dekadzie.

Tendencja 3: Prawdziwa rewolucja zachodząca obecnie w sprawach wojskowych. W literaturze wojskowej często wskazuje się, że koniec lat 80-tych i początek 90-tych i zastosowanie nowoczesnych systemów dowodzenia oraz łączności doprowadziło do tzw. „rewolucji w sprawach wojskowych” (revolution in military affairs RMA), które generowały szybsze tempo walki oraz zapewniały lepsze rozpoznanie i wywiad. Ta tak zwana rewolucja, obecnie postrzegana jest bardziej jako ewolucja w sprawach wojskowych. Jednakże przyjmuje się, że obecna tendencja niewątpliwie utrzyma się w najbliższej dekadzie. Zdaniem większości ekspertów i analityków będzie dotyczyła w szczególności trzech kluczowych sektorów. Można sądzić, że będzie miała daleko idące implikacje na największe mocarstwa światowe, które będą musiały zainwestować dodatkowe środki na badania i rozwój swojego przemysłu zbrojeniowego, aby utrzymać strategiczną przewagę lub zmniejszyć przewagę potencjalnej strony przeciwnej.

a) Systemy przeciwdziałające interwencji – nie są czymś nowym. W obecnej formie wykorzystują defensywne i ofensywne systemy broni, takie jak konwencjonalne oraz dalekiego zasięgu pociski balistyczne o dużej i stałej prędkości pociski cruise na poziomie teatru działań oraz na poziomie taktycznym systemy obrony powietrznej i przenośne systemy obrony przeciwlotniczej. Przewiduje się, że wymienione systemy mogą zostać zintegrowane razem w wybranych państwach tworząc „system systemów”, przeciwdziałając najbardziej ofensywnym platformom. Systemy powszechnie znane w Stanach Zjednoczonych jako „anti-access” oraz „area-denial” mogą trafić do słabszych państw w wyniku proliferacji dokonanej przez silniejszych przeciwników Europy i Stanów Zjednoczonych.

- b) Zdalnie sterowane systemy broni – obejmują takie platformy, jak samoloty bojowe, okręty podwodne oraz zautomatyzowane systemy piechoty – potocznie znane pod nazwą „pojazdów bezzałogowych” lub „dronów”, które wywierają coraz większy wpływ na środowisko operacyjne. Tego rodzaju środki latające przyjmują trzy podstawowe zadania: obserwację, targeting i uderzenia. Choć początkowo istniała tendencja skupienia się na dwóch pierwszych zadaniach. Oprócz tego rodzaju środków latających, rozwijane są zaawansowane systemy podwodne, których zadaniem jest obserwacja i wykonanie uderzenia oraz zautomatyzowane platformy lądowe na potrzeby rozpoznania, oczyszczania pól minowych lub blokowania rejonów. Ocenia się, że do końca 2025 roku zdalnie sterowane systemy broni mogą zdominować wyposażenie sił zbrojnych światowych potęg w szczególności Stanów Zjednoczonych. Gdyż to one zdobywają na bieżąco doświadczenia w użyciu tego rodzaju technologii, zarówno w akcjach na Bliskim Wschodzie, jak również Centralnej Azji. Jeżeli Unia Europejska nie przystąpi do badań i produkcji własnych systemów to z całą pewnością pozostanie daleko w tyle z tego rodzaju zdolnościami. Może to w przyszłości doprowadzić do sytuacji, że siły zbrojne państw europejskich nie będą zdolne prowadzić działań i współdziałać z wojskami Stanów Zjednoczonych. Zakłada się również, że Rosja, Chiny, Indie i Południowa Korea do 2025 roku z pewnością będą w posiadaniu własnych wyrafinowanych zdalnie sterowanych środków powietrznych, które mogą być sprzedane innym państwom (klientom), i zostać użyte przeciwko państwom europejskim lub ich partnerom.
- c) Broń energii skierowanej – biorąc pod uwagę ostatnie osiągnięcia technologiczne era tzw. „śmiercionośnych promieni” wydaje się nadchodzić bardzo szybko. To z kolei zapowiada koniec „ery prochu”, trwającej przez ostatnie pięć wieków, ze wszystkimi wynikającymi z tego implikacjami politycznymi, społecznymi i ekonomicznymi, których nie jesteśmy w stanie przewidzieć. Wynika to z faktu, że „śmiercionośne promienie” (lub systemy broni skierowanej) uderzają z prędkością bliską prędkości światła z ogromną precyzją nieosiągalną dla współczesnych systemów broni. Ich dokładność oraz natężenie mogą być odpowiednio regulowane i wykorzystane jako środek nieśmiercionośny (non-lethal) lub użyty jako ogromna niszczyielska siła przeciwko wybranym celom. Systemy te obejmują fale mikrofalowe, promienie plazmowe i laser – niektóre z nich mogą pojawić się na polu walki do 2025 roku.

Podsumowując wymienione tendencje i trendy, można zauważyć, że zagrożenia zidentyfikowane przez Europejską Agencję Obrony jeszcze przed wybuchem kryzysu ekonomicznego 2007 – 2011 wydają się nasilać w wyniku: (1) wzrostu znaczenia nowych regionalnych mocarstw i graczy, niektórych z potencjałem umożliwiającym im stanie się rywalami Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych; (2) trwającej rewolucji (ewolucji) w sprawach wojskowych oraz jej prawdo-

podobnych następstw; (3) bezustannie rozszerzających się struktur światowych i ponadnarodowych sieci (od przepływu informacji po zorganizowaną przestępczość) w większości przypadków poza zasięgiem i kontrolą państw, co prowadzi do tworzenia lub załamania bezpieczeństwa globalnego.

Najpoważniejszy problem stanowi jednak wciąż pogarszająca się sytuacja bezpieczeństwa w regionach i państwach położonych blisko Unii Europejskiej. Problem nie dotyczy tylko „Arabskiej Wiosny”, czy zbyt długo oczekiwanego procesu demokratyzacji. Oba ponoszą obecnie fiasko, doprowadzając do niestabilności i wrzenia w Afryce Północnej oraz na Bliskim Wschodzie. Jest to zjawisko znacznie większe, które dotyczy obszaru rozciągającego się od Zachodniej do Wschodniej Afryki, od Zatoki Perskiej do Oceanu Indyjskiego i Centralnej Azji. Również wschodnie rejony Europy stają się coraz większym źródłem obaw w obszarze bezpieczeństwa, które wymagają czujności i gotowości na interwencję mogącą zapobiec wybuchowi konfliktu i złagodzić tarcia.

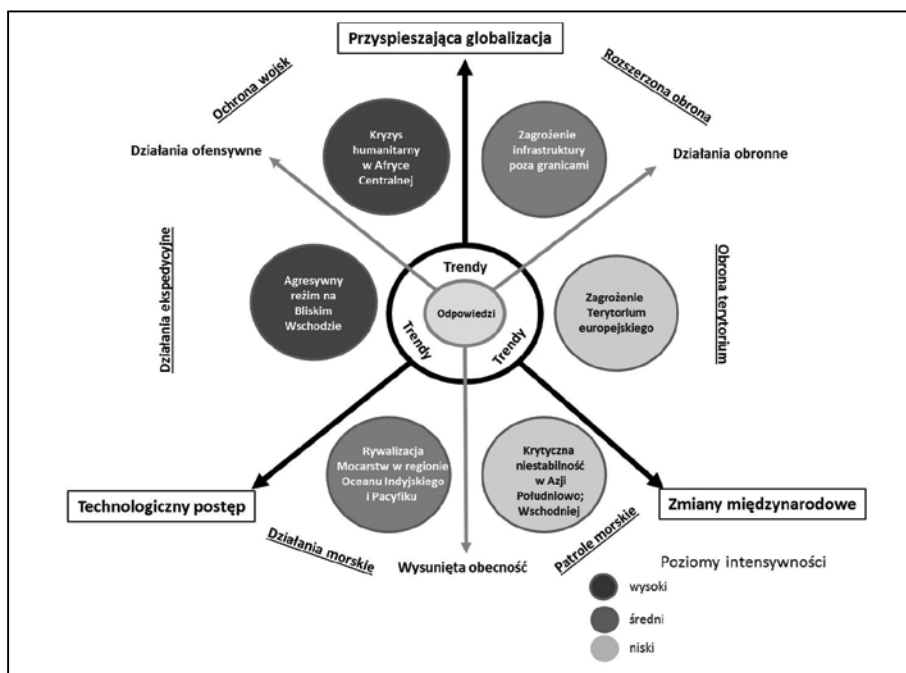
Europa wciąż wydaje się być relatywnie dobrze wyposażona, aby móc zmobilizować narzędzia potrzebne do radzenia sobie z tego rodzaju zagrożeniami – należy dodać, że nie mówimy tu tylko o narzędziach czysto militarnych, ale również nie mniej ważnych narzędziach dyplomatycznych, pomocy humanitarnej, handlu i inwestycjach. Jest to rzeczywiste połączenie środków, które użyte we właściwej kolejności mogą przynieść odpowiednie efekty.

Warto również zauważyć, że gwałtowna konfrontacja, mogąca wystąpić w odległym sąsiedztwie może przybrać kształt endemicznego i asymetrycznego konfliktu. W takim starciu przeciwnik będzie wykorzystywał prymitywne technologicznie środki, które spowodują, że posiadanie przewagi w powietrzu, a nawet na lądzie nie będzie czynnikiem decydującym. To z kolei spowoduje, że wojska europejskie wyposażone tylko w nowoczesne systemy uzbrojenia będą zmuszone walczyć według reguł starej taktyki działań przeciwirebelianckich. Słabe gospodarczo i politycznie, nieprzewidywalne rejony (państwa) sąsiadujące z Europą, wymuszają zastosowanie coraz bardziej wyrafinowanego, wieloaspektowego i dostosowującego się wachlarza możliwości radzenia sobie z tą sytuacją. Należy zadać pytania: *Jakie w związku z tym uzbrojenie powinny posiadać wojska europejskie do 2025? oraz: W jaki sposób Europejczycy powinni się zorganizować, aby móc współzawodniczyć w rywalizacji o wpływy i potęgę?* Większość ekspertów odpowiadając na pierwsze pytanie wskazuje nowej klasy samoloty bojowe, okręty umożliwiające wykonanie desantu morskiego, podwodne okręty atomowe, nowoczesne czołgi i transportery opancerzone, które będzie można wykorzystać przez przynajmniej następnych trzydzieści lat bądź dłużej. Odpowiedź na drugie pytanie brzmić będzie: *działając z większym niż obecnie stopniem współzależności systemowej.*

Możliwe scenariusze rozwoju sytuacji

Nie chodzi w tym miejscu o przedstawienie kompleksowej listy potencjalnych zagrożeń, które zmusiłyby państwa europejskie do rozmieszczenia własnych sił zbrojnych. Europa potwierdziła już kilka razy swoje możliwości w prowadzeniu operacji pokojowych w sytuacji konfliktu i po konflikcie szczególnie w swoim sąsiedztwie. Zdaniem ekspertów państwa europejskie – indywidualnie lub w ramach koalicji – są w stanie odpowiedzieć na różne wyzwania związane z niestabilną sytuacją, łącznie z interwencją w odległych państwach lub peryferyjnych rejonach Europy. Znacznie trudniej jest obecnie odpowiedzieć na pytanie – biorąc pod uwagę relatywne skurczenie się wielu armii europejskich – czy byłyby w stanie (samodzielnie lub z małą pomocą sojuszników) zareagować na potencjalne, nowe wyzwania następnej sytuacji kryzysowej przedstawionej w artykule.

Na rysunku poniżej (Rys. 1) przedstawiono zarys takich hipotetycznych sytuacji, do których w ocenie większości ekspertów Unia Europejska obecnie nie jest przygotowana.



Rys. 1 Propozycja trendów, scenariuszy i odpowiedzi do 2025 roku.

Źródło: A. Missiroli, *Enabling the future European military capabilities 2013-2025 challenges and avenues* (Raport nr 16. European Union Institute for Security Studies, Paryż, 2013 s. 26).

Obejmuje on:

1. Trzy osie przedstawiające trendy (przyspieszenie procesu globalizacji, zmiany na scenie międzynarodowej, postęp technologiczny),
2. Grupę potencjalnych scenariuszy z różnym poziomem ryzyka, intensywności zagrożenia mogące wystąpić w wyniku zachodzących trendów,
3. Trzy osie przedstawiające kategorie potencjalnych odpowiedzi, które mogłyby zostać podjęte przez państwa europejskie w przypadku zagrożenia ich interesów
4. Odpowiedni zakres działań.
5. Przedstawione scenariusze oraz operacyjne odpowiedzi nie stanowią podstawy do planowania obronnego mogą jedynie sugerować przykład ewentualnych opcji działania jakie Europa może podjąć w następnej dekadzie.

Scenariusz 1: Zagrożenie państw europejskich

Ryzyko: Ciągła modernizacja i transformacja sił zbrojnych w jednym z państw na granicy z Unią Europejską może zagrozić bezpieczeństwu państw europejskich. Elementy narodowościowo-nacjonalistyczne takiego państwa mogą przeprowadzić ataki cybernetyczne na państwa członkowskie. Należy dodać, że tego rodzaju wyrafinowane i skoordynowane ataki wymagają wsparcia służb wywiadowczych danego państwa.

Odpowiedź: Jako, że narodowościowo-nacjonalistyczne elementy nie przeprowadziły ataków na terytorium Unii Europejskiej, nie jest wymagany wysiłek militarny do odparcia ataku. Ze względu na skupienie priorytetów Stanów Zjednoczonych na Dalekim Wschodzie tradycyjny sojusznik Europy spodziewa się, że sama zapewni sobie bezpieczeństwo.

Potencjalne sytuacje: Każda odpowiedź Unii Europejskiej mogłaby doprowadzić do szybkiej eskalacji konfliktu zbrojnego, lecz jej brak może być postrzegany jako polityczna słabość i brak solidarności, co z kolei również może doprowadzić do eskalacji działań.

Potrzeby: Wysiłki obronne Europy w tym przypadku wymagałyby posiadania odpowiednich zdolności obrony cybernetycznej, zapewniających przeciwstawienie się atakom elementów państwowych lub aktorów niepaństwowych. W przypadku zagrożenia bezpośrednią agresją wymagane byłoby podniesienie stanów gotowości i przygotowania do użycia sił konwencjonalnych (a nawet nuklearnych). Podjęte działania mobilizacyjne miałyby na celu odwołanie od dalszych działań jednak bez dawania wrażenia o możliwości przeprowadzenia działań prewencyjnych lub wyprzedzających, skierowanych w infrastrukturę tego państwa.

Scenariusz 2: Krytyczna niestabilna sytuacja w Azji Południowo-Wschodniej

Ryzyko: Stały rozwój i rosnąca ekspansja jednego z mocarstw w południowo-wschodniej Azji w zasadniczy sposób zakłóca równowagę regionalną. Lokalni

gracze, jak również grupa państw azjatyckich mających interesy w tym regionie, poszukują międzynarodowego wsparcia w stabilizowaniu regionu. Unia Europejska jako druga największa potęga gospodarcza oraz główny partner handlowy wielu krajów południowo-wschodniej Azji, jak również ze względu na posiadane przez niektóre państwa członkowskie baz wojskowych w tym regionie – jest wzywana do podjęcia aktywnych działań.

Odpowiedź: Niestabilność geopolityczna w zasadniczej części w środowisku morskim wymaga zwiększenia obecności jednostek marynarki wojennej w celu utrzymania regionalnego zaufania. Podjęte zostają stałe działania patrolowe na morzu.

Potencjalne sytuacje: Istnieją trzy: pierwsza to naturalna katastrofa w formie wybuchu wulkanu, tsunami lub tajfunu, które często nawiedzają ten region; druga to piractwo, którego przypadki są coraz częstsze na płytkich wodach oraz uczęszczanych morskich szlakach komunikacyjnych; trzecia to sporne żądania i pretensje dotyczące suwerenności lub przynależności małych wysp – które mogą prowadzić do konfliktu militarnego.

Potrzeby: podjęcie potencjalnie stałych działań będzie wymagało od państw Europy utrzymywania i zasilenie teatru działań oddalonego od swoich terytoriów o około 10 tysięcy kilometrów; wsparcia ze strony sojuszników i ich infrastruktury znajdującej się w regionie; koordynacji z siłami morskimi sojuszników; prowadzenia działań patrolowych włączając w to zaangażowanie fregat. Wymagane siły to większe okręty oraz okręty podwodne.

Scenariusz 3: Walka między potęgami w rejonie Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku

Ryzyko: obserwujemy obecnie rywalizację między wiodącymi państwami regionu. Ich polityka polega na wywieraniu wpływu na lokalnych graczy poprzez dostarczanie im znaczącego wsparcia ekonomicznego, politycznego i militarnego – często przekazując im zaawansowane systemy broni – skutecznie zamieniając te państwa w klientów. To prowadzi do ponownego powstania napięć. Szczególnie jedno południowo-azjatyckie państwo zagraża innemu, prowadząc do konfrontacji na Morzu Arabskim i Cieśninie Ormuz – co może doprowadzić do otwartej wojny.

Odpowiedź: w partnerstwie z innymi państwami Unia Europejska musi być zdolna zapewnić, że jej najważniejsze morskie szlaki komunikacyjne pozostaną otwarte i nie zakłócone. To może prowadzić do działań morskich nie dopuszczając do konfrontacji między lokalnymi potęgami oraz powstrzymując dodatkowe zaangażowanie zagraniczne.

Potencjalne sytuacje: w przypadku wybuchu konfliktu lokalnego, ze względu na struktury sojusznicze funkcjonujące w rejonie Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku, może dojść do zaangażowania militarnego większych graczy wspierających swo-

ich klientów, co może nawet prowadzić do eskalacji konfliktu (nie wykluczając użycia taktycznej broni nuklearnej).

Potrzeby: Europa będzie potrzebowała zmobilizowania większej floty sił marynarki z potencjałem umożliwiającym podjęcie działań obserwacyjno-monitorujących, walki z okrętami podwodnymi, obrony powietrznej w szczególności przed zaawansowanymi systemami obrony powietrznej wybrzeża. Flota taka będzie musiała działać ponad 6000 km od swoich baz krajowych. W tej sytuacji będzie potrzebne wsparcie lokalnych sojuszników i wykorzystanie europejskich baz wojskowych w Dżibuti, Diego Garcia oraz Abu Zabi. Przynajmniej przez dwa miesiące w czasie których podjęte zostaną próby politycznego rozwiązania sytuacji.

Scenariusz 4: Katastrofa humanitarna w Afryce Centralnej

Ryzyko: Struktury etniczno-polityczne oraz ekonomiczne relatywnie słabego państwa w Afryce Centralnej stopniowo osłabiane w wyniku procesów globalizacji oraz niestabilność wynikająca z wrzenia rewolucyjnego w Północnej Afryce upadły. Uciskana mniejszość powstała i protestuje w stolicy przeciwko pogarszającym się warunkom życia. Protesty rozszerzają się wraz z dodatkowymi żądaniem innych grup etnicznych. Do akcji wkraczają lokalne siły zbrojne. Dochodzi do użycia broni przeciwko uczestnikom zamieszek ulicznych. Siły bezpieczeństwa rozpoczynają usuwanie ludności należącej do mniejszości narodowej.

Odpowiedź: Tego rodzaju sytuacja wymaga interwencji humanitarnej, początkowo w formie pokazu siły. Może przyjąć wymuszenie stref zakazu lotów oraz wykonanie uderzeń powietrznych przy użyciu pocisków kierowanych w celu zniszczenia środków ważnych dla reżimu. Uniemożliwi to podjęcie przez reżim działań uznanych przez państwa europejskie za nie do zaakceptowania. Obywatele Unii Europejskiej muszą zostać szybko wyewakuowani.

Potencjalne sytuacje: Biorąc pod uwagę zamknięty charakter obszaru Afryki Centralnej zasadniczą jest zdolność realizowania długodystansowych lotów. Państwa europejskie mogą być całkowicie uzależnione od dobrej woli regionalnych partnerów, którzy mogą nie sprzyjać europejskiej ingerencji w sprawy wewnętrzne ich sąsiadów. Również zewnątrzni gracze mogą sprzyjać reżimowi nawet w formie dostarczania mu broni. Z tego też względu istnieje niebezpieczeństwo, że Unia Europejska mogłaby zaangażować się w potencjalnie przedłużający się konflikt z niewykluczonym użyciem sił lądowych.

Potrzeby: Bazy wojskowe niektórych państw europejskich znajdujące się w tym regionie zostałyby wykorzystane w początkowym etapie operacji w celu pokonania obrony powietrznej, wymuszenia stref zakazu lotów. Jednakże posiadanie wystarczającego potencjału lotnictwa rozmieszczonego w teatrze – około 4000 km od obszaru Europy – wymagałoby utrzymania panowania i prowadzenia ciągłej obserwacji i kontroli przestrzeni powietrznej oraz wykonywania jeżeli to niezbędne szybkich uderzeń taktycznych.

Dodatkowe zdolności logistyczne byłyby niezbędne w przypadku rozmieszczenia wojsk lądowych oraz dostarczania pomocy humanitarnej, co mogłoby w zdecydowany sposób zmienić zakres prowadzonej operacji.

Scenariusz 5: Zagrożenie krytycznej infrastruktury położonej za granicą

Ryzyko: Po dojściu do władzy w wyniku przedłużającego się okresu niestabilności i wrzenia społecznego w pobliskim państwie islamscy dżihadyści rozmieścili baterie artylerii i rakiet wzdłuż Kanału Sueskiego. Domagają się od przepływających komercyjnych statków, tankowców i kontenerowców opłaty tzw. podatku za przepłynięcie przez kanał. Groząc otwarciem ognia w kierunku każdej jednostki pływającej, która nie uiści zapłaty. Składki ubezpieczeniowe idą diametralnie do góry, niektóre kampanie wysyłają swoje statki wokół Przylądka Dobrej Nadziei – sytuacja doprowadza do znaczącego wzrostu kosztów i cen. Europejskie korporacje, kampanie energetyczne oraz świat biznesu domagają się podjęcia działań.

Odpowiedź: Europa może być zmuszona przeprowadzić szybkie uderzenia z powietrza i morza przeciwko dżihadystom. Celem byłoby zlikwidowania relatywnie prymitywnego systemu niszczenia statków zagrażającemu najcenniejszym elementom infrastruktury zagranicznej zapewniającej przejście prawie całego handlu z Bliskim Wschodem oraz Azją.

Potencjalne sytuacje: wrogie regionalne mocarstwa mogą dostarczyć dżihadystom zaawansowane systemy obrony powietrznej. Przeciwnik rozmieszcza swoje środki w rejonach zamieszkałych przez ludność cywilną próbując zmniejszyć prawdopodobieństwo ataków oraz grozi porwaniami Europejczyków, pracujących w rejonie. Zadanie staje się jeszcze bardziej skomplikowane i złożone jeżeli Europa będzie musiała stabilizować region i zapewnić stałe nadzorowanie sytuacji w celu nie dopuszczenia do ponownego rozwoju scenariusza.

Potrzeby: Europejczycy, zapewne we współdziałaniu z innymi zainteresowanymi państwami i graczami, mogą przeprowadzić operację o zasięgu ponad 600 km. Zniszczenie systemu obrony powietrznej rozmieszczonego wzdłuż kanału może nastąpić przy użyciu zdalnie sterowanych środków latających uzbrojonych w pociski kierowane, śmigłowców bojowych wspartych ogniem okrętów morskich. Ważną rolę mogą odegrać wojska specjalne, realizując zadania targetingu oraz precyzyjnych rajdów na cele zlokalizowane w głębi rejonów zamieszkałych przez ludność cywilną.

Scenariusz 6: Agresywna polityka rządów na Bliskim Wschodzie i Europie Wschodniej

Ryzyko: Nieprzewidywalny, ale wciąż rosnący w siłę i zdobywający coraz większe poparcie lokalnych społeczeństw rząd na Bliskim Wschodzie, dokonuje pierwszych testów broni atomowej. Rok później rząd demonstruje, że posiada zdolność przenoszenia ładunków nuklearnych o zasięgu ponad 2,500 km, co stwa-

rza bezpośrednie zagrożenie terytorium europejskiemu. Polityka rządu czującego się bezpiecznie pod swoim parasolem atomowym staje się coraz bardziej agresywna, dochodzi do incydentów z udziałem statków komercyjnych oraz wspieranie terrorystycznych organizacji dżihadu w całym regionie. Następuje eskalacja sytuacji, kiedy państwo dokonuje wtargnięcia na tereny sąsiedniego mniejszego, prozachodniego państwa, którego niepodległość jest krytyczna dla bezpieczeństwa światowych dostaw surowców energetycznych.

Odpowiedź: biorąc powagę sytuacji oraz potencjalną liczbę zaangażowanych aktorów, każda odpowiedź przyjmie charakter międzynarodowy. Jednak to państwa europejskie będą musiały zapewnić zasadniczą część kontyngentu sił w operacji ekspedycyjnej prowadzonej na dużą skalę, która nie wykluczone, musiałaby zostać wsparta obroną przeciwko taktycznym i strategicznym pociskom balistycznym.

Potencjalne sytuacje: mogłyby przyjąć szeroki i wieloaspektowy wachlarz działań, obejmujący poparcie przez reżim terrorystycznych działań dżihadu z użyciem broni jądrowej przeciwko celom pro-europejskim lub europejskim.

Potrzeby: Europa potrzebowałaby dużych sił ekspedycyjnych o zasięgu działania ponad 5000 km wspartych przez wysoce zaawansowane platformy morskie i powietrzne. Siły te muszą być zdolne do prowadzenia działań jako główny lub wiodący komponent szerszej koalicji kilku państw europejskich oraz aktorów regionalnych. Dodatkowo może okazać się niezbędne posiadanie obrony przed pociskami balistycznymi, której elementy stacjonowałyby w rejonie Zatoki Perskiej, Morza Czarnego oraz wschodnich wybrzeży Morza Śródziemnego.

Przedstawione scenariusze ilustrują możliwe sytuacje oraz powiązane z nimi zagrożenia wobec których państwa europejskie mogą wymagać użycia siły militarnej w niedalekiej przyszłości. Biorąc pod uwagę, że gdyby Europejczycy chcieliby rzeczywiście odpowiedzieć na któryś scenariuszy musieliby stworzyć szczegółowe plany dla każdego teoretycznego zadania. Proces planowania operacyjnego nie jest tematem tego artykułu. Obecnie przyjmuje się, że zagrożenie konwencjonalne na dużą skalę na obszarze Europy pozostaje mało prawdopodobne. Nawet ostatnie wydarzenia we wschodniej Ukrainie nie zmieniają tych ocen. Biorąc pod uwagę, że wiele zagrożeń i wyzwań dla strategicznych interesów Europy z dużym prawdopodobieństwem będzie miało miejsce na jej rubieżach, państwa członkowskie muszą zwiększyć swoje wysiłki, aby móc samodzielnie prowadzić operacje w obszarach pozaeuropejskich bez obawy, że zostaną zaatakowane w ich własnych granicach.

W szczególności, państwa europejskie powinny skupić się na zdolnościach do tymczasowego pokazu siły, a nawet stałego rozmieszczenia sił zbrojnych w obszarach geograficznych zainteresowania Unii Europejskiej. Obszary te obejmują wschodnie, północne i południowe sąsiedztwo Europy – Kaukaz, część basenu Morza Czarnego, Naddniestrze, daleką północ, Bliski Wschód i Północną Afrykę

– i co ważne regiony graniczące z nią tj. Afryka Subsaharyjska, Azja Centralna oraz obszar Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku. W konsekwencji biorąc pod uwagę w przeważającej mierze morski i przymorski charakter tych obszarów – zdaniem większości ekspertów i polityków – Europa powinna położyć większy nacisk na utrzymaniu oraz zwiększeniu potencjału marynarki i sił powietrznych jak również środkach logistycznych, które będą w stanie je zabezpieczyć. Jednocześnie wskazuje się, że państwa powinny zmniejszyć ilościowo, często zbyt duże siły lądowe. Mniejsze siły lądowe powinny być wysoce mobilne, zaawansowane technologicznie, co daje im większe możliwości adaptowania się do zmiennych sytuacji – po to aby mogły zostać użyte do wzmocnienia europejskiej obecności poza terytorium Unii Europejskiej.

Wskazuje się, że oprócz reagowania na katastrofy naturalne, działania stabilizacyjne oraz operacje (zadania) utrzymania pokoju, a więc obszary w których w ostatnich latach Unia Europejska zdobyła duże doświadczenie siły zbrojne mogą w następnej dekadzie podjąć następujące zadania:

1. Wysuniętej obecności:

- a) Patrole morskie w celu zwiększenia regionalnego zaufania, ochrona morskich szlaków handlowych, walka z piractwem w obszarach Oceanu Indyjskiego, Pacyfiku, Zatoki Perskiej oraz Gwinei.
- b) Kontrola nad obszarami morskimi w celu zapobiegania agresji obcych mocarstw w okresach napięć.

2. Zadania o charakterze ofensywnym:

- a) Projekcja (pokaz) siły w celu niedopuszczenia do wybuchu wojny domowej w Afryce Centralnej i innych obszarach.
- b) Działania ekspedycyjne w celu hamowania agresywnych reżimów na obszarze Bliskiego Wschodu.

3. Zadania o charakterze obronnym:

- a) Obrona przed (lub lepiej zniechęcanie do) ataków cybernetycznych oraz pociskami kierowanymi na terytorium Europy.
- b) Ochrona terytoriów zamorskich i funkcjonującej tam infrastruktury (np. Kanał Sueski).

Obecnie państwa członkowskie Unii Europejskiej są w stanie realizować niektóre – lecz nie wszystkie – z wymienionych zadań. Nawet te, które mogą podjąć, wymagają znaczącego wsparcia ze strony Stanów Zjednoczonych lub NATO oraz innych państw, co może nie być tak dostępne w następnej dekadzie biorąc pod uwagę zmiany zachodzące w Azji Wschodniej oraz Rosji.

Bibliografia

1. BBC News Europe, *Austrians vote to keep compulsory military service*.
2. European Defence Agency, *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*, LTV – 3 października 2006.
3. European Defence Agency EDA, *Future Trends from the Capability Development Plan*, Bruksela 8 lipca 2008.
4. European Security Strategy, *A Secure Europe in a better World*, Bruksela 12 grudnia 2003.
5. House of Common Defence Committee, *The future of NATO and European Defence*, Ninth Report of Session 2007-2008.
6. Missiroli A., *Enabling the future European military capabilities 2013-2025 challenges and avenues*, EU Institute for Security Studies ISSUE Report nr 16, Paryż – maj 2013.
7. *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, Bruksela 11 grudnia 2008.
8. The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance. The annual assessment of global military capabilities and defence economics*, Volume 2013.
9. NATO, *NATO-EU: a Strategic Partnership*
10. Security and Defence Agenda, *Critical Infrastructure Protection in the Cyber- Age*, lato 2014.
11. Security and Defence Agenda, *The Maritime Domain, new Horizons for a re-energised NATO-EU Relationship*.

Liczba znaków ze spacjami: 57 852

mgr Olga Niewiada

doktorantka Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach

ZAKAZANE METODY WALKI ZBROJNEJ

Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych zwyczajowo podzielone jest na dwa filary: prawo genewskie i prawo haskie. Prawo genewskie zajmuje się umowami międzynarodowymi (konwencjami) jak również częścią norm zwyczajowych, odnoszących się do ochrony osób, które zaprzestały uczestnictwa w działaniach zbrojnych lub nigdy nie brały w nich udziału oraz obiektów, które nie mogą być legalnym celem ataku¹. Drugi filar, opierając się na założeniu, że prawo do wyboru metod i środków szkodenia przeciwnikowi nie jest nieograniczone, wprowadza obostrzenia lub wręcz zakazy w tym zakresie.

Choć każdy z filarów jest tak samo ważny i nie mogłyby one bez siebie istnieć, a norm prawnych wynikających z ich obu należy przestrzegać z taką samą bezwzględnością, nie można nie dostrzec, że na działanie żołnierzy bezpośrednio na polu walki istotniejszy wpływ ma prawo haskie. Prawo genewskie, co do zasady, chroni osoby i obiekty, które nie stanowią zagrożenia dla sił zbrojnych, dlatego zwykle stosowane jest w warunkach zapewniających swobodne podjęcie decyzji i możliwość przemyślenia jej konsekwencji. Prawo haskie natomiast jest stosowane głównie w obliczu przeciwnika i pod wpływem silnego stresu, gdyż to na jego podstawie dochodzi do wyboru metody, środka i momentu ataku. Celem tych norm jest zapewnienie, aby w realnych warunkach bojowych możliwa była realizacja podstawowych zasad międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych, przy jednoczesnym zapewnieniu walczącym swobody koniecznej do osiągnięcia podstawowego celu konfliktu zbrojnego – zwycięstwa. Warto również zauważyć, że normy prawne dotyczące ograniczeń w zakresie dopuszczalnych metod i środków prowadzenia działań zbrojnych obarczone są potrzebą elastyczności. Lawinowo postępujący rozwój techniki wojskowej, pociągający za sobą zmiany w zakresie stosowanej taktyki, wymusza zarówno nowe inicjatywy prawodawcze, jak również interpretowanie już istniejących uregulowań w świetle zmieniającej się sytuacji.

Podstawowe zasady międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych wyrażone są wprost w art. 35 I Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. i mają powszechne zastosowanie w jakiegokolwiek sytuacji konfliktu zbrojnego. Stanowią że:²

¹ T. Leško, *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych*. Warszawa 1982, s. 62 i nast.

² D. Gierycz, *Międzynarodowe ograniczenia w stosowaniu środków walki zbrojnej*. *Studia i rozprawy*, T. II, Warszawa, 1980.

- w każdym konflikcie zbrojnym prawo stron konfliktu do doboru metod prowadzenia wojny nie jest nieograniczone;
- zabronione jest stosowanie metod prowadzenia wojny, które mogą powodować zbędne cierpienia;
- zabronione jest stosowanie metod prowadzenia wojny, których celem jest wywołanie rozległych, długotrwałych, poważnych szkód w środowisku naturalnym, lub po których można oczekiwać, że takie szkody wywołają.

Te podstawowe zasady stanowią podstawę do interpretacji przepisów regulujących prawo konfliktów zbrojnych.

III Konwencja Haska z 1907 roku dotycząca rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich stanowi, iż kroki wojenne między państwami nie powinny się rozpoczynać bez uprzedniego i niedwuznacznego zawiadomienia, które winno posiadać formę bądź umotywowanego wypowiedzenia wojny, bądź formę ultimatum z warunkami wypowiedzenia wojny. Stan wojny powinien być państwom neutralnym bez zwłoki zakomunikowany i wywierać skutki w stosunku do nich dopiero po otrzymaniu notyfikacji, która może być skuteczniejsza nawet za pomocą telegrafu. Jednak państwa neutralne nie mogą powoływać się na nieotrzymanie tego zawiadomienia. Jeżeli było ustalone w sposób niewątpliwy, że o stanie wojny one wiedziały³.

Podstawowe zakazy w metodach walki zbrojnej

Zakaz wojny totalnej obejmuje wszystkie zakazy tzn. walka zbrojna nie może być prowadzona przez wszystkich przeciwko wszystkim za pomocą wszelkich środków i metod prowadzenia działań zbrojnych, a w szczególności obowiązują⁴:

- zakazy prowadzenia i rozszerzania działań zbrojnych na obszary i obiekty wyłączone z walki zbrojnej;
- zakazy prowadzenia walki zbrojnej przy użyciu zabronionych środków walki, w szczególności zabronione jest używanie trucizn, broni zatrutych, chemicznych, biologicznych (bakteriologicznych) oraz broni, pocisków i środków, mogących zadawać zbyteczne cierpienia;
- zakaz stosowania określonych treści „wojny psychologicznej”;
- zakazy atakowania bez rozróżnienia. Walkę zbrojną prowadzą wyłącznie wyodrębnione siły zbrojne i tylko one mogą prowadzić ataki polegające na stosowaniu aktów przemocy w stosunku do sił zbrojnych przeciwnika zarówno zaczepne, jak i obronne. Dlatego celem ataków nie może być wszystko i wszyscy za pomocą wszelkich metod i środków.

Określenie „bez rozróżnienia” oznacza⁵:

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ I Protokół Dodatkowy z dnia 8 czerwca 1977 r. do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, art. 51.

- ataki, które skierowane są przeciwko określonej celowi wojskowemu;
- ataki, w których stosuje się metody i środki walki, których skutki nie mogą być ograniczone i w następstwie tego, w każdym z tych wypadków, mogą godzić bez rozróżnienia w cele wojskowe i w osoby cywilne lub dobra o charakterze cywilnym.

Następujące rodzaje ataków są między innymi traktowane jako wykonane bez rozróżnienia⁶:

- ataki w postaci bombardowania, niezależnie od zastosowanych metod i środków, które jako cel wojskowy traktują pewną liczbę celów wojskowych wyraźnie zarysowanych i odróżniających się, położonych w miejscu, na wsi lub innej strefie obejmującej podobne skupienie osób cywilnych lub dóbr o charakterze cywilnym;
- ataki, co do których można przypuszczać, że wywołają również straty w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej, ranienia osób cywilnych, szkody w dobrach o charakterze cywilnym lub połączenie tych strat i szkód, o ile byłyby nadmierne w porównaniu z oczekiwaną konkretną i bezpośrednią korzyścią wojskową.

Zakaz stosowania metody „ziemi spalonej”, istniejący już od dawna, został ponownie sformułowany w Konwencji Genewskiej podpisanej w dniu 8 maja 1977r. o zakazie wykorzystywania technik oddziaływania na środowisko naturalne w celach wojskowych lub w innych wrogich celach. W konwencji tej określono pojęcie „technik oddziaływania na środowisko” jako każdą technikę mającą na celu rozmyślne oddziaływanie na procesy zachodzące w przyrodzie, w tym także na dynamikę, skład lub strukturę ziemi, łącznie z jej biosferą, hydrosferą, atmosferą oraz na przestrzeń kosmiczną. Ponadto, w art. 55 ust. 1 I Protokołu Dodatkowego postanowiono, że podczas działań należy troszczyć się o ochronę środowiska naturalnego przed szkodami rozległymi, długotrwałymi i poważnymi. Ochrona obejmuje zakaz stosowania metod i środków walki, które zmierzają, albo które mogą zmierzać, do wywołania takich szkód w środowisku naturalnym i przez to zagrażać zdrowiu lub przetrwaniu ludności⁷.

Rabunek jest bezwarunkowo zabroniony w myśl poniższych zasad⁸:

- nie wolno niszczyć umyślnie inwentarza i składów lotnych formacji sanitarnych sił zbrojnych, które znajdują się we władzy strony przeciwnej i będą w dalszym ciągu służyć rannym i chorym;
- zabronione jest niszczenie lub zagarnianie własności nieprzyjaciela, oprócz wypadków, gdy takiego zniszczenia lub zagarnięcia wymaga konieczność wojenna;
- własność prywatna nie podlega konfiskacie;

⁶ Ibidem.

⁷ T. Leško, op.cit., s. 62

⁸ Ibidem.

- państwu okupacyjnemu nie wolno niszczyć majątku ruchomego lub nieruchomego stanowiącego indywidualną lub wspólną własność osób prywatnych, państwa lub osób prywatnych prawa publicznego, organizacji społecznych lub spółdzielczych, z wyjątkiem przypadków, w których te byłyby bezwzględnie konieczne dla operacji wojskowych;
- zabronione jest wydawanie na łup lub plądrowanie miast lub miejsc zdobytych nawet szturmem.

Odmienne od powyższych unormowań uregulowane zostały kwestie dotyczące mienia w toku wojny na morzu, gdzie uznawane jest prawo łupu, które zezwala na zawładnięcie nie tylko zdobytymi jednostkami pływającymi nieprzyjaciela, lecz nawet statków państw neutralnych, przewożących kontrabandę wojenną czyli ładunki mające wspierać siły zbrojne nieprzyjaciela. Prawo łupu morskiego oznacza konfiskatę statku i ładunku bez odszkodowania na podstawie orzeczenia sądu kaperskiego⁹.

Zakazy atakowania poszczególnych obiektów stanowią szczegółowe unormowania zakazujące prowadzenia działań zbrojnych przeciwko wyłączonym z walki obiektom szczególnego rodzaju ze względu na ich wyjątkowy charakter i przeznaczenie¹⁰:

- dobra o charakterze cywilnym nie powinny być celem ataków;
- jednostki medyczne nie mogą być przedmiotem ataku i powinny być zawsze szanowane i chronione;
- zabrania się stronom konfliktu atakowania lub bombardowania jakimikolwiek środkami miejscowości niebronionych, bezbronnych miast, wsi, domów mieszkalnych i innych budowli;
- nie wolno stronom konfliktu rozszerzać ich operacji wojskowych na strefy, którym w drodze porozumienia nadany został status strefy zdemilitaryzowanej, o ile takie rozszerzenie jest sprzeczne z postanowieniami takiego porozumienia;
- budowle lub urządzenia zawierające niebezpieczne siły, a zwłaszcza zapory, groble lub elektrownie atomowe, nie mogą być przedmiotem ataków choćby stanowiły cele wojskowe, jeżeli takie ataki mogą spowodować wyzwolenie tych sił i w następstwie wywołać straty wśród ludności cywilnej;
- zabronione jest dokonywanie jakichkolwiek aktów wrogich skierowanych przeciwko budowlom historycznym, dziełom sztuki lub miejscom kultu religijnego, które stanowią dziedzictwo kulturowe lub duchowe jak również używanie takich dóbr dla wsparcia wysiłku wojskowego¹¹.

Zabronione jest stosowanie przeciwko osobom cywilnym głodu jako metody prowadzenia wojny. Tak więc zabronione jest atakowanie, niszczenie lub czynienie

⁹ Ibidem, s. 67

¹⁰ D. Gierycz, op. cit.

¹¹ I Protokół Dodatkowy z dnia 8 czerwca 1977 r. ...

nie nieużytecznymi dóbr niezbędnych dla przetrwania ludności cywilnej, takich jak środki żywnościowe i strefy rolnicze, które je wytwarzają, jak zbiory, bydło, urządzenia i zbiorniki z wodą do picia, urządzenia nawadniające, jeżeli nie są używane wyłącznie do utrzymania członków sił zbrojnych lub do bezpośredniego wsparcia działań wojskowych. Zakazy te nie mają zastosowania, jeżeli wymienione dobra są używane przez stronę przeciwną wyłącznie dla utrzymania członków sił zbrojnych lub w innych celach niż takie utrzymanie, ale dla bezpośredniego wsparcia działania wojskowego. Obowiązujący tu jednakże warunek by w żadnym wypadku nie podejmować przeciw tym dobrom działań, po których można by oczekiwać, że pozostawią ludności cywilnej tak mało pożywienia i wody, że zostałaby ona narażona na głód lub zmuszona do przemieszczenia się. Ponadto, dobra te nie powinny być przedmiotem represaliów¹².

Zakazem atakowania objęto również niektóre kategorie osób:

- parlamentarza i towarzyszącego mu trębacza lub dobosza oraz osobę niosącą flagę i tłumacza, którzy korzystają z przywileju nietykalności. Osoby te, w żadnych okolicznościach nie mogą być przedmiotem jakichkolwiek ataków. Parlamentarz traci przywilej nietykalności, jeżeli zostanie mu dowiedzione w sposób konkretny i niezbity, że korzystał ze swojego uprzywilejowanego położenia, alby spowodować lub popełnić czyn zdradziecki¹³.
- osobę, która została uznana lub w danych okolicznościach powinna być uznana za wyłączonej z walki. Wyłączona z walki jest osoba: która jest we władzy strony przeciwnej, która wyraźnie wyraża wolę poddania się, lub która utraciła świadomość lub w inny sposób jest w stanie niesprawności z powodu ran lub choroby i wskutek tego nie może się bronić, pod warunkiem, że we wszystkich wypadkach powstrzymuje się ona od jakiegokolwiek działania wrogiego i nie próbuje ucieczki. Do tej kategorii osób należą: ranni, chorzy, rozbitkowie, jeńcy wojenni;
- osobę opuszczającą ze spadochronem statek powietrzny niezdolny do lotu w czasie opadania;
- ludność cywilna, która nie bierze udziału w walce zbrojnej. Zabronione są ataki i groźby przemocy mające na celu zastraszenie ludności cywilnej¹⁴.

W zakresie zakazu zabójstw i okrutnego traktowania zabronione jest:

- wydawanie rozkazu, by nikogo nie zostawić przy życiu lub oświadczenie, że nikomu nie będzie darowane życie, jak również grożenie tym przeciwnikowi lub prowadzenie działań zbrojnych w taki sposób¹⁵;

¹² Ibidem, art. 54.

¹³ D. Gierycz, op. cit.

¹⁴ T. Leško, op. cit., s. 67.

¹⁵ D. Gierycz, op. cit.

- zabijanie lub ranienie w sposób zdradziecki osób, które należą do ludności lub wojsk nieprzyjaciela oraz zabijanie lub zadawanie ran nieprzyjacielowi, który złożył broń i nie mając już środków obrony, zdał się na łaskę;
- zakazane są w każdym czasie i w każdym miejscu: zamachy na życie i nietykalność cielesną, a w szczególności zabójstwa we wszelkiej postaci, okaleczenia, okrutne traktowanie, tortury i męki; branie zakładników; zamachy na godność osobistą, a w szczególności poniżające i upokarzające traktowanie; skazywanie i wykonywanie egzekucji bez uprzedniego wyroku, wydanego przez sąd należycie ukonstytuowany i dający gwarancje procesowe, uznane za niezbędne przez narody cywilizowane w stosunku do osób chronionych przez międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych, a zwłaszcza wobec rannych, chorych, rozbitków, jeńców wojennych lub ludności cywilnej¹⁶.
- dokonywanie zamachów na życie rannych, chorych i rozbitków, a między innymi, ich dobijanie lub wyniszczanie, torturowanie, dokonywanie na nich doświadczeń biologicznych, pozostawianie ich z premedytacją bez opieki lekarskiej lub bez opieki albo stwarzanie warunków narażających ich na zarażenie się lub zakażenie. Członkowie sił zbrojnych i inne osoby, które są ranne lub chore, będą zbierani i leczeni oraz szanowani i chronieni we wszystkich okolicznościach. Nie wolno w żadnym wypadku zabijać osób zatrzymanych lub pojmanych. Żadne preteksty, jak np. rzekome udaremnienie ucieczki lub inne, nie stanowią usprawiedliwienia tego rodzaju czynów, które są przestępstwami;
- stosowanie tortur fizycznych lub moralnych ani wywieranie przymusu na jeńcach wojennych w celu uzyskania od nich jakichkolwiek informacji oraz nie grożenie jeńcom, odmawiających odpowiedzi. Nie wolno ich obrażać, ani narażać na nieprzyjemności lub szkody jakiejkolwiek natury¹⁷.

Analizowanie problematyki legalności metod prowadzenia działań zbrojnych rozpocząć należy od rozgraniczenia dwóch podstawowych pojęć: wiarołomstwa i podstępu wojennego.

Zabronione jest zabijanie, ranienie lub pojmanie przeciwnika w sposób wiarołomny. Wiarołomstwo stanowią działania odwołujące się do dobrej wiary przeciwnika, w celu wprowadzenia go w błąd, by uważał on, że ma prawo skorzystać do ochrony przewidzianej przez przepisy prawa międzynarodowego mającego zastosowanie w konfliktach zbrojnych, albo że ma obowiązek udzielić takiej pomocy¹⁸.

Następujące działania są przykładem wiarołomstwa¹⁹:

- udawanie niesprawności wywołanej ranami lub chorobą;
- udawanie posiadania statusu osoby cywilnej lub niekomatanta;

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ M. Fleming, *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych*, Warszawa 1991, s. 35-44.

¹⁸ D. Gierycz, op. cit.

¹⁹ *I Protokół Dodatkowy z dnia 8 czerwca 1977 r.* ..., art. 37.

- udawanie posiadania uprzywilejowanego statusu przez używanie znaków, oznak lub mundurów Narodów Zjednoczonych, państw neutralnych lub innych państw nie będących stronami konfliktu.

Podstępny wojenny nie są zabronione. Podstępny wojenny są to działania, których celem jest wprowadzanie przeciwnika w błąd lub skłonienie do postępowania nieostrożnego, które jednakże nie naruszają żadnego przepisu prawa międzynarodowego, mającego zastosowanie w konfliktach zbrojnych i które, nie odwołując się do dobrej wiary przeciwnika, co się tyczy ochrony przewidzianej przez to prawo, nie są wiarołomne. Następujące działania stanowią przykłady podstępów wojennych: stosowanie maskowania, pułapek, operacji pozornych i fałszywe informacje. Fortele wojenne i używanie sposobów, niezbędnych do otrzymania wiadomości o nieprzyjacielu i o terenie, uważa się za dozwolone²⁰.

Do klasycznych jego form zaliczyć można maskowanie, prowadzenie pozornych operacji wojskowych, stosowanie zasadzek i przynęt, dostarczanie przeciwnikowi fałszywych informacji, podszywanie się pod przeciwnika przy użyciu sygnałów, znaków²¹, szyfrów, przekupstwo oraz namawianie do buntu i poddania się.

W trakcie kształtowania się norm międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych jasnym dla wszystkich było, że w strefie działań wojennych istnieć będą obiekty, które ze względu na swoją wartość dla ludzkości, ryzyko katastrofy ekologicznej czy niesienie pomocy ofiarom konfliktu zbrojnego nie powinny stać się celem ataku, a przysługująca im ochrona powinna wykraczać poza tą, jaka należna jest osobom cywilnym. Aby wyróżnić je z otoczenia wprowadzono szereg znaków ochronnych takich jak znak Czerwonego Krzyża, Czerwonego Półksiężyca czy Czerwonego Kryształ, znak ochronny dóbr kultury, znak ochrony cywilnej, znak obiektu zawierającego niebezpieczne siły czy flaga ONZ. Z użyciem każdego z wymienionych znaków związany jest zakaz lub co najmniej drastyczne ograniczenie możliwości podjęcia akcji zbrojnej względem oznakowanego nim obiektu, środka transportu czy osoby. Wykorzystanie do ataku pojazdu sanitarnego czy oznakowanie punktu dowodzenia flagą ONZ, będzie zatem uznane za wiarołomstwo i skutkować będzie odpowiedzialnością za naruszenia norm międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych.

Kolejnym znakiem, któremu MPH przyznaje szczególne znaczenie jest biała flaga. Od setek lat jest ona uważana za zwyczajowy sygnał wyrażający wolę złożenia broni lub nawiązania rokowań. Z wywieszeniem białej flagi związany jest, z jednej strony obowiązek powstrzymania się od dalszego prowadzenia działań wojennych²², a z drugiej – w odniesieniu do strony wywieszającej – do wykorzy-

²⁰ T. Leško, op. cit., s. 63.

²¹ Nie dotyczy sygnałów i znaków wykorzystywanych przez podmioty szczególnie chronione, takie jak np. sanitarne znaki powietrzne. W tym przypadku skoro obiekt taki nie może być atakowany, doszłoby do wykorzystania dobrej wiary przeciwnika, a zatem i do ataku wiarołomstwa.

²² Art. 33 Regulaminu praw i zwyczajów wojny lądowej stanowi jednakże, że dowódca, do którego został wysłany

stania jej wyłącznie w celu nawiązania kontaktu z przeciwnikiem. Następnym krokiem stosowanym najczęściej jest wysłanie parlamentarza.

Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych uznaje za legalne cele, w rozumieniu osób fizycznych, jedynie kombatanów należących do strony przeciwnej oraz ludność cywilną w czasie, gdy bezpośrednio uczestniczy ona w prowadzeniu działań wojennych. Jednocześnie wprowadza ono szereg ograniczeń, tak by podmioty, które nigdy nie stanowiły albo już nie stanowią zagrożenia dla sił zbrojnych przeciwnika, nie mogły stać się celem ataku, choćby miał być on jedynie dziełem przypadku.

Z posiadaniem statusu osoby szczególnie chronionej wiąże się obowiązek powstrzymania się od ataku przez stronę przeciwną, a nawet – w niektórych sytuacjach – udzielania pomocy. Uprzywilejowana pozycja, którą przyznaje się podmiotom normy MPHKKZ, może być z łatwością wykorzystana do skrytego lub zaskakującego ataku, do którego w innych okolicznościach w ogóle mogłoby nie dojść. Klasycznym przykładem tej formy wiarołomstwa jest taktyka wykorzystywana w czasie konfliktów zbrojnych o charakterze asymetrycznym, polegająca na ataku w przebraniu cywilnym. Wykorzystywanie dobrej wiary przeciwnika, który chce uszanować status osoby cywilnej i powstrzymuje się od oddania ognia, uniemożliwia pozostawienie mu minimalnego czasu na reakcję i rozstrzygnięcie starcia na własnych warunkach. Innymi formami działań spełniającymi opisywane wymagania będzie udawanie ran lub choroby, pozorowanie zamiaru poddania się lub prowadzenia rokowań oraz informowanie o zawarciu rozejmu lub zawieszenia broni, gdy w rzeczywistości ich nie zawarto. Należy jednakże pamiętać, że każda z tych form aktywności, aby być uznaną za niedozwoloną metodę prowadzenia działań wojennych musi zmierzać do wyrządzenia przeciwnikowi szkody, dlatego nie poniesie odpowiedzialności karnej żołnierz, który symuluje rany wyłącznie po to, aby nie zostać zabitym i móc oddać się do niewoli.

Zabronione jest stosowanie poniższych represaliów²³:

- ataków skierowanych tytułem represaliów przeciwko ludności cywilnej lub osobom cywilnym;
- zarządzeń odwetowych wobec rannych, chorych i rozbitków;
- środków odwetowych względem jeńców wojennych;
- represaliów przeciwko osobom i materiałom jednostek medycznych;
- wymierzanych przeciwko dobrom o charakterze cywilnym;
- skierowanych przeciwko budowlom i urządzeniom zawierającym niebezpieczne siły;
- nakierowanych przeciw dobrom kultury i miejscom kultu religijnego.

Zabronione jest branie zakładników do osłaniania celów wojskowych²⁴:

parlamentarzysta nie jest zobowiązany przyjąć go we wszystkich okolicznościach. Rozwiązanie to przewidziano na wypadek posłużenia się białą flagą jedynie dla opóźnienia lub przerwania ataku.

²³ T. Leško, op. cit.

²⁴ D. Gierycz, op. cit.

- żadna osoba cywilna nie może być użyta do ochrania swoja obecnością pewnych punktów lub okręgów przed działaniami wojennymi;
- obecność lub ruch ludności cywilnej albo osób cywilnych nie powinny być wykorzystywane do ochrony przed operacjami wojskowymi pewnych punktów lub pewnych stref, zwłaszcza do prób ochrony obiektów wojskowych przed atakami, albo do maskowania, ułatwienia lub utrudnienia operacji wojskowych. Strony konfliktu nie powinny kierować ruchu ludności cywilnej lub osób cywilnych tak, by stanowiło to próbę ochrony celów wojskowych przed atakami lub osłaniania operacji wojskowych;
- w żadnych okolicznościach nie wolno używać jednostek medycznych do ochrony celów wojskowych. W miarę możliwości strony konfliktu zapewnią, aby jednostki medyczne były tak rozmieszczone, aby ataki przeciw celom wojskowym nie zagrażały ich bezpieczeństwu;
- obecność powietrznych statków sanitarnych nie może być wykorzystywana do prób ochrony celów wojskowych przed atakiem;
- żaden jeńiec wojenny nie może być wysłany do okręgów lub zatrzymany w okręgach, w których byłby narażony na ostrzeliwanie ze stref walk, ani nie może być użyty do ochrania swoja obecnością pewnych punktów lub okręgów przed działaniami wojennymi.

Strony wojujące nie mogą zmuszać poddanych strony przeciwnej do uczestnictwa w działaniach wojennych, skierowanych przeciwko ich krajowi, nawet w tych przypadkach, gdy pozostawali oni w służbie tejże strony wojującej przed rozpoczęciem wojny. Państwo okupacyjne nie może zmuszać osób znajdujących się pod ochroną międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych do służby w swoich siłach zbrojnych lub pomocniczych²⁵.

Inne zakazy dotyczą²⁶:

- przekraczania samoobrony, represaliów lub konieczności wojennej;
- przymuszania ludności terytoriów okupowanych do udzielania wiadomości o armii przeciwnej stronie wojującej albo o jej środkach obrony;
- przymuszania ludności terytoriów okupowanych do przysięgania na wierność państwu nieprzyjacielskiemu;
- zmuszania oficerów-jeńców wojennych do pracy;
- zatrudniania jeńców wojennych do prac szkodliwych dla zdrowia lub niebezpiecznych, chyba że zgłoszą się oni ochotniczo. Usuwanie min lub podobnych środków uważa się za pracę niebezpieczną;
- przydzielania jeńców do pracy, która może być uważana za upokarzającą dla sił zbrojnych jego państwa;
- nie wolno zmuszać personelu sanitarnego lub duchownego do pracy nie związanej z ich misją lekarską lub religijną.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

Osoby, które znajdują się we władzy strony konfliktu i którym nie przysługuje korzystniejsze traktowanie przewidziane w przepisach międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych, powinny być traktowane we wszystkich okolicznościach humanitarnie i korzystać co najmniej z podstawowych gwarancji, bez rozróżnienia na niekorzyść ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię lub wierzenia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, majątek, urodzenie czy inne cechy, albo też ze względu na jakiekolwiek inne podobne kryteria. Każda ze stron powinna szanować osobę, godność, przekonania i praktyki religijne wszystkich takich osób.

Następujące czyny są i pozostają zakazane zawsze i wszędzie, niezależnie od tego, czy dokonane zostaną przez funkcjonariuszy cywilnych czy wojskowych²⁷:

- zamachy na życie, na zdrowie albo równowagę fizyczną lub psychiczną osób, a zwłaszcza: zabójstwa, jak też okrutne traktowanie, takie jak tortury i okaleczenia we wszystkich postaciach, fizyczne i psychiczne lub wszelkie postacie kar cielesnych;
- zamachy na godność osobistą, w szczególności traktowanie poniżające i upokarzające, gwałt, zmuszanie do prostytucji i wszelkie postacie zamachów na obyczajność;
- branie zakładników;
- kary zbiorowe;
- działania terrorystyczne;
- niewolnictwo i handel niewolnikami we wszystkich postaciach;
- groźba popełnienia któregośkolwiek z wymienionych czynników.

Można tu również wspomnieć o zakazanych metodach, które związane są zarówno ze środkami jak i metodami prowadzenia wojny, a mianowicie improwizowane ładunki wybuchowe, zamachy samobójcze i akty terroru.

Korzystanie z improwizowanych ładunków wybuchowych jest jedną z podstawowych metod prowadzenia działań wojennych w asymetrycznych konfliktach zbrojnych. Konstruowane są one przy użyciu standardowych materiałów wybuchowych domowej produkcji, elementów amunicji i min. Umieszcza się je następnie na trasach przejazdu konwojów lub na obszarach, w których często pojawiają się pieszce patrole, a następnie detonuje przy użyciu zapalników naciskowych lub zdalnie (radiowo lub przewodowo). Taka metoda prowadzenia działań zbrojnych, jeżeli obiektem ataku jest cel wojskowy, nie budzi wątpliwości z punktu widzenia swojej legalności. Nie narusza ona żadnego przepisu MPPKZ, nie powoduje cierpień większych niż wynikające z eksplozji typowej amunicji artyleryjskiej, a w przypadku manualnego inicjowania wybuchu, ryzyko niezamierzonych strat wśród ludności cywilnej jest minimalne. Wątpliwości może budzić co najwyżej użycie improwizowanych ładunków wybuchowych z zapalnikami naciskowymi, które działają podobnie do min. W zależności od siły nacisku koniecznej do uru-

²⁷ I Protokół Dodatkowy z dnia 8 czerwca 1977 r. ..., art. 75.

chomienia zapalnika należałoby odpowiednio stosować do nich normy MPHKZ dotyczące mi przeciwpiechotnych lub przeciwpancernych. Jako sprzeczne z prawem należy natomiast oceniać praktyki polegające na skłanianiu ludności cywilnej do podkładania improwizowanych ładunków wybuchowych czy też wykorzystywania osób i obiektów cywilnych jako punktów orientacyjnych, wskazujących, w którym momencie należy zdetonować ładunek²⁸.

Kolejną, po improwizowanych ładunkach wybuchowych, metodą prowadzenia działań wojennych w asymetrycznych konfliktach zbrojnych, jest dokonywanie zamachów samobójczych. Mogą one przybierać formę ataku przy użyciu samochodu pułapki lub działań człowieka przenoszącego ładunki wybuchowe na swoim ciele. W teorii, taka forma prowadzenia działań zbrojnych jest najzupełniej legalna i była wielokrotnie wykorzystywana w przeszłości. Wspomnieć tutaj należy chociażby o japońskich kamikadze, którzy poświęcali swe życie celem zadania jak najdotkliwszych strat przeciwnikowi. Jeśli takiego ataku dopuszcza się kombatant działający w umundurowaniu, pojeździe czy statku powietrznym noszącym wojskowe oznaczenia, nie dochodzi do ataku wiarołomstwa, gdyż strona przeciwna jest świadoma, że ma do czynienia z legalnym celem, i może podjąć działania zmierzające do zapobiegnięcia atakowi. W praktyce jednakże, zamachy samobójcze dokonywane są najczęściej przez osoby, które działają w przebraniu osoby cywilnej. Siłą zamachu samobójczego jest bowiem jego skrytość, która umożliwia skrócenie czasu pomiędzy wykryciem zamachowca, a reakcją na jego działanie do minimum tak, aby nie było już możliwe zapobiegnięcie stratom. Dokonanie zamachu samobójczego w opisywanej formie stanowi wiarołomną metodę walki, gdyż wprowadza przeciwnika w błąd co do faktu, że ma on do czynienia z osobą podlegającą szczególnej ochronie. Częstokroć zamachy samobójcze dokonywane są z naruszeniem zasady rozróżnienia lub proporcjonalności. Jest tak kiedy w pobliżu będącego obiektem ataku celu wojskowego znajdują się osoby cywilne i atak będzie albo w równym stopniu skierowany przeciwko cywilom, jak i wojskowym albo poniesione przez tę pierwszą straty będą nadmierne w porównaniu do oczekiwanej bezpośredniej korzyści wojskowej.

Działalność terrorystyczna jest powszechnie kojarzona z czasem pokoju, kiedy grupy ekstremistów dokonują zamachów mających na celu wymuszenie określonych decyzji, najczęściej o charakterze politycznym. Nie należy jednak zapomnieć, że działania o takiej charakterystyce mogą być również podejmowane podczas konfliktów zbrojnych. Z tej perspektywy za akty terroru będą uważane wszystkie masowe naruszenia MPHKZ, które nakierowane będą na wywołanie strachu wśród określonej grupy osób i ze względu na swoją charakterystykę zdolne będą ten efekt osiągnąć. Typowym celem działań o charakterze terrorystycznym jest ludność cywilna. Mogą one przybierać formę terroryzmu państwowego, nakierowanego na wymuszenie posłuszeństwa mieszkańców terytorium okupo-

²⁸ P. Lubiński, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, Warszawa 2013, s. 20-25.

wanego albo terroryzmu mającego na celu złamanie woli polityków i dowódców strony przeciwnej, poprzez ataki na ich współobywateli. Działania terrorystyczne zwykle posiadają postać bezpośredniego ataku na ludność cywilną, ataku bez różniczenia, zamachów na dobra kultury i obiekty kultu religijnego czy branie zakładników. Z uwagi na fakt, że wszystkie te działania są zbrodniami wojennymi, a w niektórych przypadkach stanowią zbrodnię przeciwko ludzkości, MPHKZ nie zawiera zbyt wielu przepisów dotyczących tego zagadnienia. Pośrednio zakaz działalności terrorystycznej wynika z zakazu podejmowania wobec ludności cywilnej ataków lub gróźb przemocy, zmierzających do jej zastraszenia, a bezpośrednio z regulacji zawartej w Protokole dodatkowym II, która wprost zakazuje działań terrorystycznych²⁹.

Akty terroru mogą być również wymierzone w kombatantów strony przeciwnej i przybierać formy takie, jak zabijanie jeńców wojennych czy dobijanie rannych. Są one najczęściej elementem wojny psychologicznej, nakierowanej na obniżenie morale strony przeciwnej. Nagrywanie kamerą egzekucji jeńca wojennego, a następnie umieszczanie nagrania w Internecie wraz z ostrzeżeniem, że egzekucja zostanie powtórzona wobec kolejnych pojmanych osób, stanowi propagandę zbrodni wojennych i jako taka jest zakazana.

W świetle prawa międzynarodowego celem działań wojskowych nie powinno być zabijanie, czy likwidowanie przeciwnika, ale wytrącenie go z walki. Jeśli jest możliwe zranienie, a nie zabicie, zabijanie staje się zabronione. Innymi słowy wytyczane cele przez strony należy zrealizować przy pomocy najmniejszych możliwych strat i cierpień ludzi.

Międzynarodowe prawo wojenne, w ścisłym tego słowa znaczeniu określa reguły walki zbrojnej. Reguluje sposoby wszczynania, zasady prowadzenia oraz metody kończenia konfliktów zbrojnych. Wprowadza ograniczenia i wskazania co do środków i metod prowadzenia walki zbrojnej określając w ten sposób dopuszczalne granice działań wojennych. Określa wymogi stawiane członkom sił zbrojnych oraz ich sytuację prawną.

Bibliografia

1. Fleming M, *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych*, Agencja Artekon, Warszawa 1991.
2. Gierycz D., *Międzynarodowe ograniczenia w stosowaniu środków walki zbrojnej*, *Studia i rozprawy*, Tom II, WAP, Warszawa, 1980.
3. Leško T., *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych*, Warszawa 1982.
4. Łubiński P., *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, WCEO, Warszawa 2013.
5. *I Protokół Dodatkowy z dnia 8 czerwca 1977 r. do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych*.

Liczba znaków ze spacjami: 31 851

²⁹ Ibidem.

mgr Radosław Korneć

doktorant Akademii Obrony Narodowej

mgr Jarosław Serdakowski

doktorant Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach

PERSPEKTYWY BEZPIECZEŃSTWA PRZEWOZU TOWARÓW NIEBEZPIECZNYCH TRANSPORTEM DROGOWYM W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Przemiany społeczno-technologiczne wraz z postępem cywilizacyjnym pozytywnie wpływają na rozwój wielu dziedzin gospodarki, a zarazem generują szereg różnych zagrożeń, którym należy przeciwdziałać. Coraz częściej można usłyszeć o różnego rodzaju katastrofach i awariach w zakładach przemysłowych, instalacjach technologicznych, urządzeniach oraz środkach transportu. Ryzyko wystąpienia tej odmiany zagrożeń zdecydowanie wzrasta, gdy przedmiotami w procesie produkcyjnym, magazynowaniu i transporcie są towary niebezpieczne. Postęp cywilizacyjno-technologiczny, przekładający się na wzrost możliwości przemysłu sprawia, iż wzrasta popyt na usługi komunikacyjno-transportowe. Ze względu na możliwość szybkiego dostarczenia towarów w relacji door-to-door najczęściej wybieraną a zarazem najpowszechniejszą gałęzią transportu jest transport samochodowy, który zdominował rynek przewozów. Mając na uwadze dane Głównego Urzędu Statystycznego transport samochodowy również w naszym kraju pełni decydującą rolę w ogólnym przewozie towarów (Tab. 1).

Tabela 1. Udział transportu samochodowego w przewozie ładunków w Polsce w latach 2004 – 2012

Rok	Transport ogółem	Transport samochodowy	Procentowo
	W tys. ton		
2004	1 324 511	956 939	72,2%
2005	1 422 576	1 079 761	75,9%
2006	1 480 259	1 113 880	75,2%
2007	1 532 728	1 213 246	79,2%
2008	1 655 965	1 339 473	80,9%
2009	1 691 015	1 424 883	84,3%

2010	1 838 492	1 551 841	84,4%
2011	1 935 149	1 596 209	82,5%
2012	1 854 207	1 548 111	83,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wiodąca rola tej gałęzi transportu generuje wiele zjawisk niepożądanych przez gospodarkę i społeczeństwo. Wzrost znaczenia transportu samochodowego wpływa zdecydowanie negatywnie nie tylko na bezpieczeństwo w samym ruchu drogowym, ale również na środowisko naturalne, szczególnie jeżeli przewożonym ładunkiem są towary niebezpieczne (*materiały i substancje, które ze względu na swoje właściwości chemiczne, fizyczne bądź biologiczne mogą, w przypadku nieprawidłowego obchodzenia się z nimi lub na skutek awarii w czasie przewozu, spowodować śmierć, straty materialne i skażenie środowiska naturalnego*)¹. Polski prawodawca definiując ten rodzaj towarów odnosi się m.in.² do *Umowy europejskiej dotyczącej przewozu drogowego towarów niebezpiecznych* (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r. W rozumieniu tej Umowy *towarami niebezpiecznymi są takie materiały i przedmioty, których międzynarodowy przewóz drogowy jest zabroniony lub dozwolony pod pewnymi warunkami ustalonymi w załącznikach powyższej Umowy*. Wysoka ogólnikowość przedstawionej definicji pozwala, przy każdej nowelizacji ADR³, dostosować jej zapisy do panujących trendów i pojawiających się wyzwań w sferze produkcyjno-transportowej.

Tabela 2. Klasyfikacja towarów niebezpiecznych na podstawie Umowy ADR

Klasa	Nazwa
1	Materiały i przedmioty wybuchowe
2	Gazy
3	Materiały ciekłe zapalne
4	Materiały stałe zapalne
4.1	Materiały samozapalne
4.2	Materiały wytwarzające w zetknięciu z wodą gazy zapalne
4.3	Materiały utleniające
5.1	Materiały organiczne
5.2	Nadtlenki organiczne
6.1	Materiały trujące
6.2	Materiały zakaźne

¹ R. Dobrzyńska, *Zagrożenia środowiska podczas transportu drogowego materiałów niebezpiecznych*, http://rdo-brzynska.zut.edu.pl/fileadmin/publikacje/lnntrans2013_RD_popr.pdf (dostęp: 20.07.2014 r.).

² Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, przy definiowaniu towarów niebezpiecznych powołuje się Umowę ADR, Umowę RID traktującą o przewozie towarów niebezpiecznych koleją oraz na Umowę ADN dotyczącą przewozu towarów niebezpiecznych żeglugą śródlądową.

³ Umowa ADR nowelizowana jest co dwa lata, w roku nieparzystym.

7	Materiały promieniotwórcze
8	Materiały żrące
9	Różne materiały i przedmioty niebezpieczne

Źródło: *Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych* (ADR), (Dz.U. 2013 poz. 815).

Aby zagwarantować odpowiedni poziom bezpieczeństwa, przewóz towarów niebezpiecznych podlega szczególnym regulacjom. Wynikają one między innymi z doświadczeń jakie przynoszą wypadki z udziałem pojazdów transportujących te towary. Unormowania prawne dotyczące tej sfery działalności ludzkiej mają długą historię, w Polsce sięgającą czasów międzywojennych. W 1932 roku zostało opublikowane Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej – *Prawo o broni, amunicji i materiałach wybuchowych*. W 1935 roku Polska zobowiązała się do stosowania przepisów wynikających z Załącznika I do Konwencji Międzynarodowej o Przewozie Towarów Kolejami Żelaznymi⁴. Od 1975 roku Polska jest sygnatariuszem Umowy ADR, która stanowi podstawę dla tworzenia prawa krajowego odnoszącego się do ładunków niebezpiecznych. Po wstąpieniu w 2004 roku do Unii Europejskiej polskie władze również zostały zobowiązane do stosowania prawa unijnego, a w tym dyrektyw traktujących o przewozie towarów niebezpiecznych. Działalność gospodarcza związana z przewozem omawianych ładunków transportem samochodowym regulowana jest między innymi przez Dyrektywę Rady Unii Europejskiej 95/50/WE w sprawie ujednoliconych procedur kontroli drogowego transportu towarów niebezpiecznych. Akty prawa wewnętrznego oparte przede wszystkim na unormowaniach międzynarodowych to na przykład ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 roku o przewozie towarów niebezpiecznych, ustawa z 6 września 2001 roku o transporcie drogowym, czy ustawa z dnia 20 czerwca 1997 prawo o ruchu drogowym.

Przepisy te zobowiązują każdego z uczestników procesu transportowego do realizacji szeregu zadań. Do najważniejszych powinności nałożonych na każdego nadawcę i przewoźnika należy odpowiednie, zgodne z przepisami zabezpieczenie oraz oznakowanie przesyłek. Ponadto nadawca powinien przekazać przewoźnikowi instrukcję zawierającą: właściwości substancji, charakterystykę zagrożenia, wyposażenie ochronne oraz procedury postępowania w razie wypadku bądź wystąpienia zagrożenia. Podmioty realizujące przewóz towarów niebezpiecznych zobowiązane są również do wewnętrznego nadzorowania procesu transportowego. W tym celu nałożono obowiązek współpracy z doradcą ds. bezpieczeństwa w transporcie towarów niebezpiecznych, który prowadzi w imieniu przedsiębiorcy nadzór nad przewozem, rozładunkiem, przeładunkiem, załadunkiem towaru.

W Polsce nadzór nad drogowym przewozem towarów niebezpiecznych sprawuje minister właściwy ds. transportu oraz Minister Obrony Narodowej w przypadku gdy przewóz owych towarów odbywa się środkami transportu należącymi do sił

⁴ Z. Rojek, M. Różycki, *Bezpieczeństwo historii pisane – 50 lat ADR*, „Niebezpieczne towary”, 2007/3 (10), s. 5-6.

zbrojnych lub środkami transportu, za które siły zbrojne są odpowiedzialne. W ramach przysługujących kompetencji, sprawowany nadzór dotyczy w szczególności⁵:

- działań podejmowanych przez służby kontrolne,
- wykonywanych przez Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego zadań w zakresie wydawania świadectwa doradcy i świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR,
- czynności wykonywanych przez marszałka województwa w zakresie wydawania zaświadczeń ADR.

Minister Obrony Narodowej w szczególności sprawdza prawidłowość działań lub czynności podejmowanych przez Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz Szefa Wojskowego Dozoru Technicznego.

Kontrole przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych oraz wymagań z nim związanych sprawują:

- inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego,
- funkcjonariusze Policji,
- funkcjonariusze Straży Granicznej,
- funkcjonariusze celni,
- żołnierze Żandarmerii Wojskowej.

Celem powyższych unormowań i regulacji jest nie tylko ograniczanie ryzyka wystąpienia zagrożenia poprzez zmniejszanie prawdopodobieństwa wystąpienia kolizji i ewentualnych szkód, ale także określenie materiałów niebezpiecznych i ich oznaczeń, ustalenie odpowiedzialności za przewóz tych materiałów, stosunki prawne między uczestnikami procesu transportowego, itd.

O powadze problemu stanowią dane przedstawione w *Summary of Evaluation of EU Policy on the Transport of Dangerous Goods since 1994*, z których wynika, że w latach 1990-2002 największy udział w przewozie towarów niebezpiecznych przypada na transport drogowy – 58%, następnie transport kolejowy – 25%, oraz żeglugę śródlądową 17%. Obserwowana jest również tendencja przenoszenia przewozu z kolei na drogi. Mając na uwadze obecny ogólny obraz przewozu towarów według rodzaju transportu, należy stwierdzić, iż przedstawione powyżej dane z okresu 1990-2002 nie uległy większym zmianom a zatem można je odnieść do obecnego stanu panującego w Unii Europejskiej. Charakter sektora transportowego w Polsce, warunkuje zdecydowanie większy udział transportu samochodowego w przewozie towarów niebezpiecznych, a niżeli wynosi średnia europejska⁶.

Udział przewozu towarów niebezpiecznych w całości przewozów drogowych w Polsce w latach 2004-2012 utrzymuje się w granicach od 2,4% do 3,3% i jest zbliżony do średniej UE wynoszącej ok 4,5%.

⁵ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. 2011 nr 227 poz. 1367 z późniejszymi zmianami).

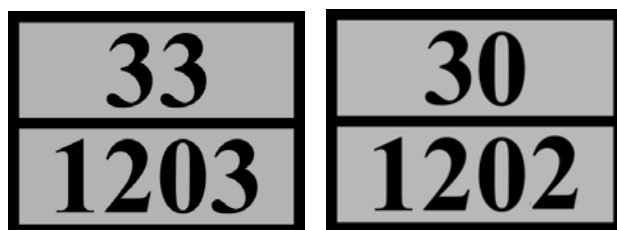
⁶ Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest marginalne znaczenie (0,2% całości przewożonych towarów) żeglugi śródlądowej w systemie transportowym Polski, zaś na terenie całej UE tym rodzajem transportu przewożone jest ok. 20% wszystkich towarów.

Tabela 3. Udział towarów niebezpiecznych w przewozie ładunków transportem samochodowym

Rok	Transport samochodowy ogółem	Transport samochodowy towarów niebezpiecz- nych	Procentowo
	W mld tkm		
2004	110418	3651	3,3%
2005	119740	3349	2,7%
2006	136490	3267	2,4%
2007	159527	4708	3,0%
2008	174222	5380	3,1%
2009	191483	5697	3,0%
2010	223170	5880	2,6%
2011	218888	6848	3,1%
2012	233 310	6801	2,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz M. Różycki, *Co wiemy o rynku transportowym, czyli badanie rynku za 6 milionów złotych z kieszeni podatników*, „TSL Manager” 2013, nr 7, s. 65.

W Polsce notuje się systematyczny wzrost przewozów towarów niebezpiecznych transportem drogowym (w 2012 roku odnotowano wzrost o ok. 86%, w porównaniu do roku 2004). W ujęciu przedmiotowym zdecydowaną większość towarów niebezpiecznych przewożonych w ostatnich latach po polskich drogach stanowią materiały klasy 3, tj. ciecze zapalne, wśród których przeważają olej napędowy, lekki olej opałowy, benzyna, oraz paliwo lotnicze. Materiały te głównie przewożone są w cysternach, na krótkich odcinkach w ruchu krajowym. W głównej mierze warunkowane jest to zwiększającym się popytem na usługi transportowe oraz rozwojem rynku paliwowego w Polsce.

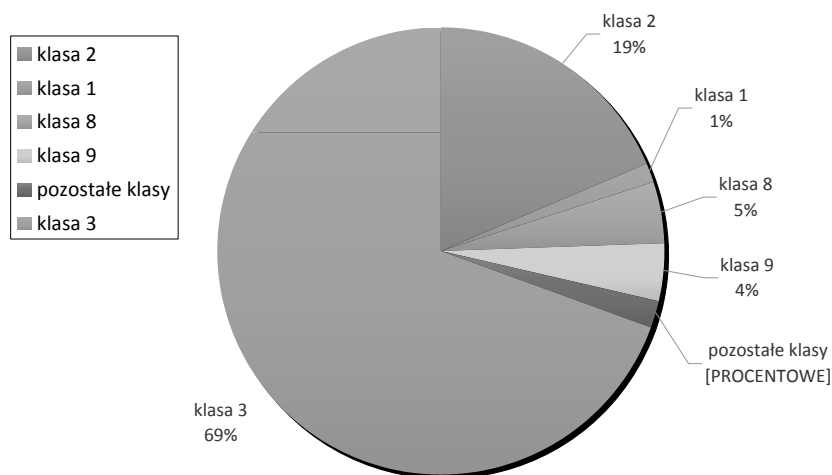


Rys. 1. Przykładowa tablica ADR⁷ oznaczająca transport benzyny (po lewej) i transport oleju napędowego (po prawej)

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Pomarańczowa odbłaskowa tablica informacyjna, umieszczona na pojazdach przewożących substancje niebezpieczne. Zawiera dwa numery, numer rozpoznawczy niebezpieczeństwa – dwie lub trzy cyfry (w liczniku), numer rozpoznawczy materiału – cztery cyfry (w mianowniku).

Kolejną część towarów niebezpiecznych stanowią gazy (klasa 2), są to głównie skroplone mieszaniny węglowodorów gazowych (LPG), następnie materiały żrące (klasa 8) oraz inne towary zagrażające środowisku bądź przewożone w podwyższonej temperaturze. Wymienione powyżej dobra niebezpieczne, należące do czterech spośród trzynastu klas stanowią niemal 90% wszystkich przewozów. Marginalny udział stanowiły przewozy materiałów wybuchowych (klasa 1), oraz materiały z klas od 4 do 7.



Rys. 2. Przedmiotowe ujęcie materiałów niebezpiecznych przewożonych po polskich drogach
Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Różycki, *Co wiemy o rynku transportowym, czyli badanie rynku za 6 milionów złotych z kieszeni podatników*, „TSL Manager” 2013, nr 7, s. 65.

Poważny problem stanowi fakt, iż główne szlaki przewozu towarów niebezpiecznych w Polsce przechodzą przez tereny wysoce zurbanizowane, odznaczające się sporą kongestią drogową. Najwięcej tego typu towarów przewozi się w okolicach Trójmiasta, Łodzi, Tarnowa, Bydgoszczy, Czechowic-Dziedzic i Kielce. Przewóz tego typu towarów przez aglomeracje miejskie i tereny zurbanizowane stwarza dla otoczenia poważne zagrożenie. Przez takie tereny w ciągu doby przejeżdża około 40 pojazdów z niebezpiecznymi ładunkami o masie 5-20 ton każdy⁸.

W roku 2012 przewozy towarów niebezpiecznych transportem samochodowym wyniosły 6,8 mld tkm, co stanowiło blisko 9% w skali całej Unii Europejskiej. Wielkość oraz różnorodność przewożonych towarów na terytorium naszego kraju, zwiększa ryzyko wystąpienia zjawisk negatywnie wpływających na jakość i poziom bezpieczeństwa. Co więcej zagrożenia stwarzane przez towary niebezpieczne mają zróżnicowany i powszechny charakter, gdyż ich transport od-

⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wykonywanie zadań przez administrację publiczną w zakresie bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych*, Warszawa 2012.

bywa się po drogach ogólnodostępnych. Duży problem stanowi nie tylko ochrona otoczenia przed towarami niebezpiecznymi, ale także konieczność ich zabezpieczenia przed kradzieżą i wykorzystaniem ich w działalności przestępczej czy terrorystycznej⁹. Obraz skali potencjalnych zagrożeń ukazują właściwości fizyko-chemiczne¹⁰ przewożonych materiałów, które nawet w najmniejszej ilości mogą stanowić śmiertelne zagrożenie¹¹.

W Polsce, co roku dochodzi do kilkuset kolizji z udziałem towarów niebezpiecznych, co w porównaniu z ilością wypadków z udziałem innych użytkowników dróg jest relatywnie mało. Jednakże nie w ilości wypadków tkwi problem, a w ich charakterze. Co roku odnotowuje się kilkanaście wypadków drogowych noszących znamiona poważnych awarii (Tab. 4)¹². Następstwem takich zdarzeń są najczęściej zagrożenia, które mogą prowadzić do:

- utraty życia lub zdrowia osób znajdujących się w strefie zagrożenia,
- konieczności natychmiastowej ewakuacji ludności,
- dużych strat materialnych,
- degradacji środowiska naturalnego,
- skażenia gleby, wody, powietrza.

Tabela 4. Zdarzenia o znamionach poważnej awarii i poważne awarie związane z transportem ogółem i transportem drogowym materiałów niebezpiecznych w Polsce w latach 2007 – 2012

Rok	Liczba zdarzeń w transporcie ogółem	Liczba zdarzeń w transporcie samochodowym
2007	36	20
2008	32	18
2009	45	27
2010	31	14
2011	Bd	Bd
2012	26	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

⁹ K. Grzegorzczak, B. Hancyk, R. Buchar, *Towary niebezpieczne w transporcie drogowym*, Błonie 2007, s. 57.

¹⁰ Na przykład, wydostanie się 10 ton amoniaku (zawartość 1 komory w autocysternie) po całkowitym rozrzedzeniu w powietrzu może spowodować śmiertelne skażenie w promieniu około 300 m, zaś wydostanie się 25 ton chloru (1 cysterna wagonowa), przy prędkości wiatru do 2 m/sek, może spowodować skażenie na obszarze ok. 120 km², w tym śmiertelne na ok. 5 km².

¹¹ Wypadek, który miał miejsce w hiszpańskim kurorcie Alcanar w 1978 r., gdzie w wyniku wybuchu cysterny przewożącej 23 tony skroplonego propylenu zginęło 217 osób, a kolejnych 200 zostało rannych doskonale ukazuje skalę zagrożenia.

¹² Poważna awaria – zdarzenie, w szczególności emisja, pożar lub eksplozja, powstaje w trakcie procesu przemysłowego, magazynowania lub transportu, w których występuje jedna lub więcej niebezpiecznych substancji, prowadzące do natychmiastowego powstania zagrożenia życia lub zdrowia ludzi lub środowiska lub powstania takiego zagrożenia z opóźnieniem (*Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627 z późniejszymi zmianami).

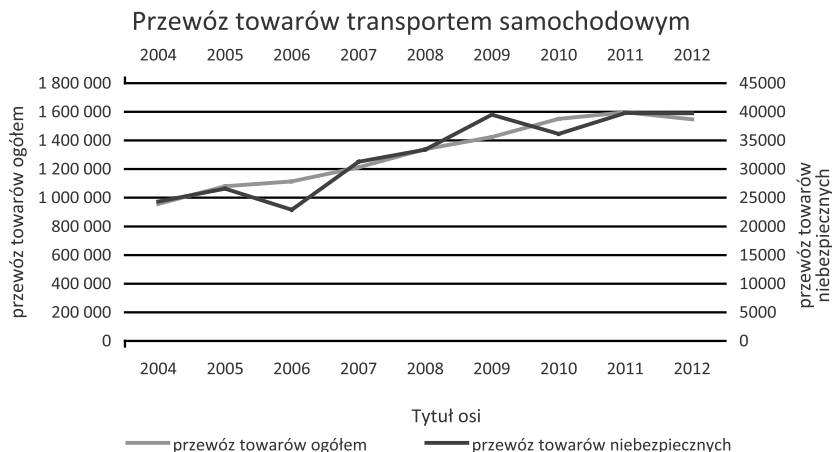
Z powyższego wynika, iż nawet najbardziej restrykcyjne przepisy prawa mogą jedynie ograniczyć zagrożenia, nigdy jednak nie wyeliminują ich całkowicie. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli nagminnym zjawiskiem jest wykonywanie przewozu pojazdami, które nie posiadały badań technicznych wykonanych w specjalistycznych stacjach diagnostycznych. Odnotowuje się również przypadki, w których transport odbywa się pojazdami posiadającymi usterki wykluczające z przewozu określonego materiału, jednakże formalnie do tego przewozu dopuszczonymi. Innym odnotowanym w Polsce źródłem zagrożenia wypadkami z udziałem towarów niebezpiecznych, jest problem nietrzeźwych kierowców. Kolejnym aspektem związanym z kierowcami jest brak odpowiednich kompetencji wynikający z braku odbycia odpowiednich szkoleń i nie posiadania stosownych uprawnień, a co za tym idzie nieznaną własności przewożonych substancji i środków ostrożności jakie należy zachować, oraz sposobu postępowania w razie awarii lub wypadku. Powszechnym uchybieniem jest niewystarczające wyposażenie kierowców w narzędzia drobnej naprawy, apteczki, tablice ostrzegawcze itp. Spora grupa nadawców nie dopełnia nakazu powiadamiania jednostek policji o zamiarze dokonania przewozu, co jest bezpośrednią przyczyną braku odpowiedniego nadzoru organów kontroli ruchu drogowego nad transportem powyższych materiałów. Problem stanowi również niewłaściwe mocowanie i układanie pojemników z towarami niebezpiecznymi, ładunek materiałów o różnych właściwościach oraz przekraczanie dopuszczalnych norm napełniania zbiorników oraz niewłaściwe oznaczanie ładunku.

Geopolityczne położenie Polski sprawia, iż zagrożenie dla uczestników ruchu, ludności zamieszkanej w pobliżu ciągów komunikacyjnych oraz środowiska naturalnego stanowi również tranzyt towarów niebezpiecznych przez terytorium naszego kraju. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest nieodpowiednia kontrola na przejściach granicznych oraz praca urzędów celnych. Z informacji podanych przez NIK wynika również, że zadania związane z nadzorem nad przewozem towarów niebezpiecznych oraz związanym z nim kursami i szkoleniami są wykonywane w sposób niewystarczający i nierzetelny. Wojewodowie jako reprezentujący rząd w terenie nie zapewniają również właściwego współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej odpowiedzialnych za nadzór i bezpieczeństwo w przewozie ładunków niebezpiecznych.

Bardzo często dochodzi do przypadków, gdzie w każdej z faz procesu transportowego towarów niebezpiecznych, nie zapewniono ludziom i środowisku odpowiednich środków ochrony przed skutkami wydostania się szkodliwych dla życia i zdrowia substancji. Wynika to z nieodpowiednio sprawowanego nadzoru Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej nad zgłaszanymi do przewozu przesyłkami. Zgłoszenia nadawców bardzo często nie są przesyłane innym jednostkom, co skutkuje brakiem monitoringu na całej trasie przewozu.

Niejednokrotnie pomijany problemem jest fakt przewozu ładunków niebezpiecznych przez miasta bez uwzględnienia panujących warunków. Władze miast nie korzystają z przysługującego im prawa do ograniczenia transportu omawianych ładunków w godzinach największego natężenia ruchu, w pobliżu ujęć wody, obiektów użyteczności publicznej, czy terenów o walorach ekologicznych¹³.

W przeciągu ostatnich kilku lat zanotowano znaczny wzrost przewozu ładunków transportem samochodowym (rys. 3). Według prognoz przedstawionych w Strategii rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) tendencja ta nie ulegnie dużym zmianom. Szacuje się, iż przewóz ładunków (w mln ton) transportem samochodowym w porównaniu do roku 2010 wzroście o 19,6% - 22,3% w roku 2020, oraz o 34,4% - 41,1% w roku 2030. Według statystyk Eurostatu już w 2012 roku Polska zajmowała czołową pozycję w transporcie drogowym, wyprzedzając m.in. Hiszpanię, Francję czy Wielką Brytanię¹⁴, zaś w przewozie towarów niebezpiecznych zajmowaliśmy szóstą pozycję¹⁵.



Rys. 3. Przewóz ładunków ogółem, oraz towarów niebezpiecznych transportem samochodowym w latach 2004-2012.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz M. Różycki, *Co wiemy o rynku transportowym, czyli badanie rynku za 6 milionów złotych z kieszeni podatników*, „TSL Manager” 2013, nr 7, s. 65.

Wzrost popytu na usługi przewozowe omawianą gałęzią transportu wymusza również popyt na ciągniki, naczepy, cysterny itd., co z kolei powoduje większe zapotrzebowanie na paliwa, czyli towary niebezpieczne. Mając na uwadze powyż-

¹³ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach...*, op. cit.

¹⁴ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=ttr00005&language=en> (dostęp: 12.07.2014 r.).

¹⁵ [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Transport_of_dangerous_goods_by_reporting_country,_2006-2011_\(mio_tkm\).png&filetimestamp=20120904142247](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Transport_of_dangerous_goods_by_reporting_country,_2006-2011_(mio_tkm).png&filetimestamp=20120904142247) (dostęp: 12.07.2014 r.).

sze statystyki można sądzić, iż w najbliższych latach obserwowany będzie wzrost przewozu materiałów niebezpiecznych.

Aby osiągnąć zadowalający poziom bezpieczeństwa w przewozie towarów niebezpiecznych należy skorzystać przede wszystkim z rozwiązań kompleksowych, traktujących o całości problemu transportu samochodowego oraz wąskich, specjalistycznych rozwiązań z dziedziny towarów niebezpiecznych. Wynika to z jego powszechnego lecz specyficznego charakteru. Pomimo, iż udział tych towarów stanowi od 3% do 10% przewożonych materiałów to ich specyfika wymusza stosowanie specjalnych przepisów odnoszących się do tej strefy działalności gospodarczej. Dla poprawy bezpieczeństwa, zwiększenia efektywności przewozów oraz zmniejszeniu kongestii na drogach i ulicach niezbędne jest stworzenie kompletnej i nowoczesnej sieci infrastruktury drogowej, nowych systemów przewozu ładunków, zarówno w skali dalekobieżnej, jak i w logistyce miejskiej. Rozwiązania te muszą dotyczyć również innych, bardziej bezpiecznych, gałęzi transportu. Istnieje konieczność inwestycji w kolej oraz zaniedbywaną przez lata żeglugę śródlądową. Zwiększenie efektywności i obniżenie kosztów przewozów towarów niebezpiecznych tymi gałęziami transportu pozwoli na transport tych dóbr z pominięciem aglomeracji miejskich, obiektów użyteczności publicznej, czy terenów ochroną przyrody. Tam gdzie nie ma takiej możliwości niezbędne jest zapewnienie bezpieczeństwa w przewozie owych towarów poprzez regulacje związane z wyznaczeniem odpowiednich tras i godzin przejazdu.

Bibliografia

Artykuły i pozycje zwarte

1. Grzegorzczak K., Hancyk B., Buchcar R., *Towary niebezpieczne w transporcie drogowym*, wyd. Buch-Car Błonie, Błonie 2007.
2. Rojek Z., Różycki M., *Bezpieczeństwo historii pisane – 50 lat ADR*, „Niebezpieczne towary” 2007, nr 3 (10).
3. Różycki M., *Co wiemy o rynku transportowym, czyli badanie rynku za 6 milionów złotych z kieszeni podatników*, „TSL Manager” 2013, nr 7.

Biuletyny, raporty i akty prawne

4. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport o występowaniu zdarzeń o znamionach poważnej awarii w 2012 roku* (również 2007 r., 2008 r., 2009 r., 2010 r., 2011 r.)
5. Główny Urząd Statystyczny, *Transport – wyniki działalności 2012 r.* (również 2004 r., 2005 r., 2006 r., 2007 r., 2008 r., 2009 r., 2010 r., 2011 r.)
6. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce (synteza ustaleń i wnioski)*, Warszawa 2011.

7. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wykonywanie zadań przez administrację publiczną w zakresie bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych*, Warszawa 2012.
8. *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*.
9. *Summary of Evaluation of EU Policy on the Transport of Dangerous Goods since 1994*, Turku 2006
10. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o *Przewozie towarów niebezpiecznych*.
11. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*.

Źródła internetowe

12. Dobrzyńska R., *Zagrożenia środowiska podczas transportu drogowego materiałów niebezpiecznych*, http://rdobrzynska.zut.edu.pl/fileadmin/publikacje/Inntrans2013_RD_popr.pdf (dostęp: 20.07.2014 r.).
13. Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Transport_of_dangerous_goods_by_reporting_country,_2006-2011_\(mio_tkm\).png&filetimestamp=20120904142247](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Transport_of_dangerous_goods_by_reporting_country,_2006-2011_(mio_tkm).png&filetimestamp=20120904142247) (dostęp: 12.07.2014 r.).
14. Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=ttr00005&language=en> (dostęp: 12.07.2014 r.).

Liczba znaków ze spacjami: 23 987

dr inż. Agnieszka Smarzewska, mgr inż. Ewelina Melaniuk,
mgr Agnieszka Dymicka, mgr Adam Szepeluk
Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

REALIZACJA SPECJALNOŚCI ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W PERSPEKTYWIE WEJŚCIA NA RYNEK PRACY JEJ ABSOLWENTÓW

Wprowadzenie

Zarządzanie kryzysowe stanowi jeden z ważniejszych przejawów aktywności państwa w sferze bezpieczeństwa, ważny element szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. W ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym w art. 2 sprecyzowano pojęcie *zarządzania kryzysowego jako działalności organów administracji publicznej będącej elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej*¹.

Problematyka zarządzania kryzysowego nabiera odrębności wyrażonej w zadaniach i metodach działania organizacji, administracji rządowej, samorządowej, centralnej i terenowej, w służbach mundurowych oraz w odniesieniu do pracowników cywilnych. Zarządzanie kryzysowe to – obok zwalczania zagrożeń – stała aktywność związana z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym, a w przypadkach, gdy już do nich dojdzie, skutecznemu usuwaniu ich skutków². Aktywność ta wymaga właściwego przygotowania merytorycznego i praktycznego specjalistów z zakresu zarządzania kryzysowego, gotowych do podjęcia pracy w organach i strukturach odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe.

W Polsce, w grupie 53 uczelni wyższych kształcących na kierunku bezpieczeństwo narodowe³ znalazła się Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, która oferuje studentom tego kierunku wybór specjalności „zarządzanie kryzysowe”. W przyjętych założeniach absolwent bezpieczeństwa narodowego posiada wiedzę i umiejętności niezbędne do pracy w instytucjach zajmujących się bezpieczeństwem, w tym w jednostkach administracji publicznej, w organizacjach odpowiadających za bezpieczeństwo obywateli i podmiotów

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 art. 2, z późn. zm.).

² www.rcb.gov.pl, (dostęp z dn. 02.09.2014 r.).

³ www.wybiezstudia.nauka.gov.pl, (dostęp z dn. 02.09.2014 r.).

gospodarczych oraz w zespołach reagowania kryzysowego, w tym pod kątem potrzeb lokalnego rynku pracy. W trakcie studiów uzyskuje wiedzę z zakresu szeroko rozumianej obronności, w tym zarządzania kryzysowego. Zostaje wyposażony w umiejętności samodzielnej pracy na różnych stanowiskach w administracji publicznej z zachowaniem zasad prawnych i etycznych, umiejętności pracy zespołowej oraz rozwiązywania problemów z zakresu bezpieczeństwa, w tym gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji, z zachowaniem zasad tajności i poufności. Szczególnie dotyczy to procedur związanych z procesem decyzyjnym realizowanym przez różne organy kierowania bezpieczeństwem i zarządzaniem kryzysowym w zakresie podejmowania właściwych działań w sytuacjach zagrożenia zdrowia i życia, prowadzących do ich rozwiązania i wyeliminowania⁴.

Celem kształcenia na kierunku bezpieczeństwo narodowe jest także ukształtowanie sylwetki absolwenta cechującego się otwartością na zmiany, posiadającego umiejętności dostosowania się do zmieniającego się otoczenia, w tym rynku pracy, cechującego się etyczną i społeczną odpowiedzialnością zawodową.

Specjalność „zarządzanie kryzysowe” przygotowuje studentów do wykorzystania wiedzy z zakresu działań w sytuacjach nadzwyczajnych. W ramach realizowanych na tej specjalności modułów studenci nabywają wiedzę i praktyczne umiejętności z zakresu podstaw ratownictwa oraz procedur niezbędnych do efektywnego prowadzenia działań w sytuacji zagrożeń, a także poznają specyfikę pracy instytucji zarządzania kryzysowego.

Tworzenie nowoczesnych i atrakcyjnych programów studiów przez szkoły wyższe stało się interesującym wyzwaniem w kontekście Procesu Bolońskiego. Zgodnie z postanowieniami Deklaracji Bolońskiej wszystkie programy kształcenia zostały opisane w formie efektów kształcenia⁵.

Zatrudnialność⁶ to zagadnienie, obok porównywalności i mobilności, które jest kluczem w budowaniu konkurencyjności rynku absolwentów, w związku z tym szkoły wyższe powinny odpowiedzialnie tworzyć i oferować programy kształcenia. W czasach rosnącej odpowiedzialności społecznej żadna instytucja nie może sobie pozwolić na „produkcję” absolwentów, którzy nie są przygotowani do wejścia na rynek pracy.

Rynek pracy w ujęciu lokalnym

Promocja zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizacja zawodowa to zadania państwa realizowane przez instytucje rynku pracy, wśród których możemy wyróżnić: publiczne służby zatrudnienia, ochotnicze hufce pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego,

⁴ www.pswbp.pl, (dostęp z dn. 26.08.2014 r.).

⁵ T. Mitchell, M. Steinmann (red.), *YES! GO! Praktyczny przewodnik tworzenia programów studiów zintegrowanych z okresem mobilności*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2009, s. 9.

⁶ Ibidem, s. 17.

instytucje partnerstwa lokalnego oraz inne podmioty wspierające działania rynku pracy, tj. gminne centra informacji, akademickie biura karier, szkolne ośrodki kariery czy organizacje pozarządowe zajmujące się problematyką rynku pracy⁷.

Tę różnorodność form, z których każda ma swoją ustawową definicję łączący wspólny cel związany z pełnym i produktywnym zatrudnieniem, rozwojem zasobów ludzkich, osiągnięciem wysokiej jakości pracy, wzmacnianiem integracji, solidarności społecznej oraz zwiększaniem mobilności na rynku pracy⁸.

Rynek pracy definiowany w literaturze przedmiotu to „pracownicy mogący i chcący pracować i pracodawcy chętni, by zatrudniać pracowników”, „to pracownicy znajdujący płatną pracę, pracodawcy znajdujący chętnych do pracy pracowników oraz ustalone stawki wynagrodzeń⁹, „to miejsce, gdzie dokonuje się alokacja siły roboczej i podejmowane są decyzje o zatrudnieniu oraz jednocześnie ujawniają się ekonomiczne i społeczne konsekwencje funkcjonowania gospodarki”¹⁰.

Rynek pracy, funkcjonujący obok takich rynków, jak rynek usługowy i produkcyjny, rynek pieniężny, rynek ziemi, rynek kapitałowy cechuje się przedmiotem wymiany, którym w tym przypadku jest praca ludzi¹¹.

Szkolnictwo wyższe również wpisuje się w katalog podmiotów wspierających działania rynku pracy, poprzez tworzenie w swoich strukturach akademickich biur karier, które w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zostały zdefiniowane, jako „jednostka działająca na rzecz aktywizacji zawodowej studentów i absolwentów szkoły wyższej, prowadzoną przez szkołę wyższą lub organizację studencką, do zadań której należy w szczególności: dostarczenie studentom i absolwentom szkoły wyższej informacji o rynku pracy i możliwościach podnoszenia kwalifikacji zawodowych, zbieranie, klasyfikowanie i udostępnianie ofert pracy, staży i praktyk zawodowych, prowadzenie bazy danych studentów i absolwentów uczelni zainteresowanych znalezieniem pracy, pomoc pracodawcom w pozyskiwaniu odpowiednich kandydatów na wolne miejsca pracy oraz staże zawodowe, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy”¹².

Spełnienie wymogów określonych w ustawie, kształtowanie profesjonalnych postaw, podnoszenie kwalifikacji pracowników akademickich biur karier to ciągle nakłady finansowe, ponoszone przez uczelnie wyższe. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dokładnie precyzuje zadania, nie wskazując źródła ich finansowania. Co więcej, można by się również doszukać pewnej niekompatybilności z pracami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w tym zakresie, które w dokumentach

⁷ www.mpips.gov.pl/praca/instytucje-ryнку-pracy/, (dostęp z dn. 22.08.2014 r.).

⁸ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 Nr 99 poz. 1001 z późn. zm., art.1 ust.2).

⁹ J. M. Szaban, *Rynek pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2013, s. 15.

¹⁰ M. Noga, M. K. Stawicka, *Rynek pracy w Polsce w dobie integracji europejskiej i globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 7.

¹¹ W. Jarecki, M. Kunasz, E. Mazur-Wierzbicka, P. Zwiech, *Gospodarowanie kapitałem ludzkim*, ECONOMICUS, Szczecin 2010, s. 7.

¹² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 Nr 99 poz. 1001 z późn. zm., art.2 ust.1).

normatywnych nie przewiduje stanowiska doradcy zawodowego w uczelniach wyższych. A spełnienie chociażby takiego wymogu jak pomoc pracodawcom w pozyskiwaniu odpowiednich kandydatów na wolne miejsca pracy oraz staże zawodowe czy pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, trudno jest zrealizować bez określenia profilu zawodowego kandydata przez profesjonalistę. Należy nadmienić, iż taka analiza powinna być dokonywana przy użyciu i z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych, a to wszystko generuje koszty.

We wskazanej ustawie można również wyczytać, iż *w ramach wojewódzkiego urzędu pracy funkcjonuje co najmniej jedno centrum informacji i planowania kariery zawodowej, będące wyspecjalizowaną komórką organizacyjną, która w szczególności [...] we współpracy z akademickimi biurami karier opracowuje, aktualizuje i upowszechnia informacje zawodowe, w szczególności w akademickich biurach karier i powiatowych urzędach pracy na terenie województwa*¹³. Jest to zatem przykład kolejnego obowiązku nałożonego na działające w strukturach uczelni akademickie biura karier.

Pewnego rodzaju rekompensatą może być podejmowana współpraca uczelni wyższych z publicznymi służbami zatrudnienia czy Ochotniczymi Hufcami Pracy, w zakresie świadczenia usług doradztwa zawodowego studentom. Wciąż jednak jest to niewystarczające i zbyt słabo uregulowane pole współpracy.

Waga problemu, związanego z odpowiedzialnością kształcenia do potrzeb rynku pracy i jej zrozumienie przez rektorów szkół wyższych spowodowało, iż polskie szkolnictwo wyższe może poszczycić się akademickimi biurami karier, z długoletnią tradycją, profesjonalną kadrą i wypracowanymi dobrymi praktykami funkcjonowania. Coraz częściej akademickie biura karier zgłaszają swoje postulaty do ministerstwa, organizują kongresy, by w sposób konstruktywny kreować swój nowoczesny wizerunek i aktywnie uczestniczyć w skutecznym wprowadzaniu studentów i absolwentów na wymagający rynek pracy. W tym celu często decydują się na prowadzenie agencji zatrudnienia czy szkoleń, mogących przyczynić się do nabycia przez studentów dodatkowych kwalifikacji oraz umiejętności.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej słusznie zauważa, iż aby wyjść na przeciw wymagającemu i silnie związanemu z sytuacją gospodarczą kraju rynkowi pracy *niezbędne jest dalsze doskonalenie systemu edukacji i pełniejsze dostosowanie go do oczekiwań gospodarki [...]. Celem zwiększenia szans na rynku pracy osób młodych Polska podjęła się realizacji „Gwarancji dla młodzieży”, które mają pomóc osobom młodym w przejściu z edukacji, bądź nieaktywności zawodowej na rynek pracy i podjęciu pierwszej pracy*¹⁴.

Wszystkie te działania, szeroki wachlarz instytucji działających w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodo-

¹³ Ibidem, art.8 ust.8 pkt.2a.

¹⁴ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2015-2017 (KPDZ/2015-2017, Projekt)*, Warszawa 2014, s. 20.

wej mają przyczyniać się do niwelowania bezrobocia i jego skutków. Należy jednak zauważyć, iż w ocenach postrzegania krajowego rynku pracy, zdecydowanie dominuje pesymizm i przewidywanie pogorszenia sytuacji. Większość badanych uważa, że w miejscu zamieszkania lub okolicy trudno jest znaleźć jakąkolwiek pracę, bądź nie ma jej wcale. Najgorszą sytuację wskazują mieszkańcy województwa warmińsko-mazurskiego i kujawsko-pomorskiego, najlepiej sytuację na rynku pracy oceniają mieszkańcy województwa mazowieckiego i pomorskiego¹⁵.

Należy podkreślić, iż analizując sytuację bezrobotnych województwa lubelskiego do 25 roku życia, najwięcej bo 29,5% tej populacji posiada wykształcenie policealne i średnie zawodowe, 25,8% – średnie ogólnokształcące. Dyplomem uczelni wyższej legitymuje się 6,7% bezrobotnych tej grupy, co stanowi 14,2% ogółu bezrobotnych województwa¹⁶.

Pozostając w obszarze województwa lubelskiego, należałoby również wskazać bariery na drodze do zwiększania zatrudnienia, ujawniające się w badaniach potrzeb i oczekiwań mikroprzedsiębiorstw województwa lubelskiego. Raport z badań ujawnia, iż barierą na drodze zatrudnienia nowych pracowników jest wzrost kosztów zatrudnienia (52,1% badanych), wzrost kosztów prowadzenia firmy (22,6% badanych), zbyt mała zyskowność firmy (15,8% badanych) czy brak zaufania do nowych pracowników (3,9% badanych). Ponad jedna czwarta (27,4%) badanych wspomniała również o innych istotnych barierach na drodze do zwiększania zatrudnienia, tj. bariery administracyjne i uciążliwa biurokracja, wysokie obciążenia podatkowe, częste kontrole ze strony urzędów i instytucji państwowych destabilizujących ciągłość produkcji lub świadczenia usług, duża konkurencja, brak sprzętu, brak czasu na wykwalifikowanie nowego pracownika czy brak chęci do pracy u potencjalnych pracowników¹⁷.

Ilość występujących zmiennych skłania do refleksji, że świat pracy to świat niestabilnej rzeczywistości, ulegającej nieustannej ewolucji wynikającej ze zmian, które obejmują wszystkie sfery życia. Zmiany w gospodarce, z których najważniejsze to globalizacja oraz szybkie tempo rozwoju nowoczesnych technologii przekładają się na zmiany społeczne, dotyczące rynku pracy. To właśnie globalizacja powoduje, że działające na polu gospodarczym podmioty konkurują ze sobą nie tylko na obszarze kontynentalnym, ale światowym. Stąd oceny rynków pracy są dokonywane przez porównania, co podnosi standardy oceny lecz może negatywnie wpływać na samoocenę uczestników rynku pracy¹⁸. Wzbudza to również refleksję dotyczącą monitorowania przez uczelnie wyższe zmian zachodzących na

¹⁵ Centrum Badania Opinii Społecznej, *Komunikat badań oceny sytuacji na rynku pracy i poczucie zagrożenia bezrobociem*, BS/43/2013, Warszawa 2013, s. 11.

¹⁶ A. Stańczyk, *Bezrobocie wśród młodzieży w danych statystycznych, lubelskie na rynku pracy*. Biuletyn Informacyjny Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie, Lublin 2014, s. 18.

¹⁷ M. Haberla, J. Sawicki (red.), *Potrzeby i oczekiwania przedsiębiorstw. Raport z badań ilościowych i jakościowych wśród mikroprzedsiębiorstw województwa lubelskiego (I fala badania 2013/2014)*, Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie, Lublin 2014, s. 60.

¹⁸ B. Rożnowski, *Przechodzenie młodzieży z systemu edukacji na rynek pracy w Polsce. Analiza kluczowych pojęć dotyczących rynku pracy u młodzieży*, KUL, Lublin 2009, s. 21.

rynku pracy celem dostosowania kierunków, specjalności i efektów kształcenia, na które dostrzeżono zapotrzebowanie.

Z badań przeprowadzonych na przełomie czerwca i lipca 2014 roku w województwie lubelskim dotyczących najbardziej oczekiwanych efektów po kształceniu ponadgimnazjalnym i wyższym w danym kierunku, badani, za najbardziej pożądane uznali posiadanie wiedzy praktycznej na temat pracy w danym zawodzie popartej praktykami i stażami. Część respondentów zwróciła uwagę na konieczność wyposażenia absolwentów w konkretne udokumentowane uprawnienia, nabycie wiedzy specjalistycznej, poznanie specyfiki zawodu i nabycie umiejętności wykonywania czynności z nią związanych. Zarekomendowano zatem działania nakierowane na diagnozę oczekiwań pracodawców oraz diagnozę braku pracowników w zakresie kluczowych kompetencji miękkich, gdzie do najbardziej pożądanych zaliczono: sumienność, dokładność, komunikatywność, pracę zespołową, samodzielność, kreatywność, branie odpowiedzialności oraz organizację pracy¹⁹.

Uwzględniając powyższą analizę opisową środowiska pracy podjęto badania w grupie absolwentów kierunku bezpieczeństwo narodowe, specjalność zarządzanie kryzysowe celem poznania ich opinii w zakresie perspektyw zatrudnienia, zgodności specjalności z zainteresowaniami, przygotowania do pracy zawodowej oraz planów zawodowych.

Organizacja i wyniki badań

Badanie przeprowadzono w grupie 76 absolwentów kierunku bezpieczeństwo narodowe o specjalności zarządzanie kryzysowe. Badania zrealizowano w okresie od czerwca do września 2014 roku. Metodą badawczą był sondaż diagnostyczny. Badanie ankietowe oparte na 10 pytaniach stanowi załącznik 7 do Wewnętrznego Systemu Zapewnienia Jakości Kształcenia w PSW w Białej Podlaskiej.

Absolwenci uczestniczący w badaniu mieli możliwość udzielenia odpowiedzi na pytania z zakresu programu kształcenia. W odniesieniu do opinii na temat zgodności kierunku studiów oraz specjalności zarządzanie kryzysowe z zainteresowaniami badanych należy wskazać, iż ponad 90% respondentów potwierdziło zgodność we wskazanym zakresie. Co istotne, również zdecydowana większość absolwentów (ponad 80%) potwierdziła zgodność planu studiów i programu kształcenia z ich oczekiwaniami. W związku z czym, równie liczna grupa uważała, że ich oczekiwania na kierunku studiów bezpieczeństwo narodowe zostały spełnione. Efektem tych opinii jest przekonanie znacznej większości badanych (ponad 80%) o właściwym przygotowaniu do pracy zawodowej. Zestawienie analizowanych zagadnień zamieszczono w tabeli 1.

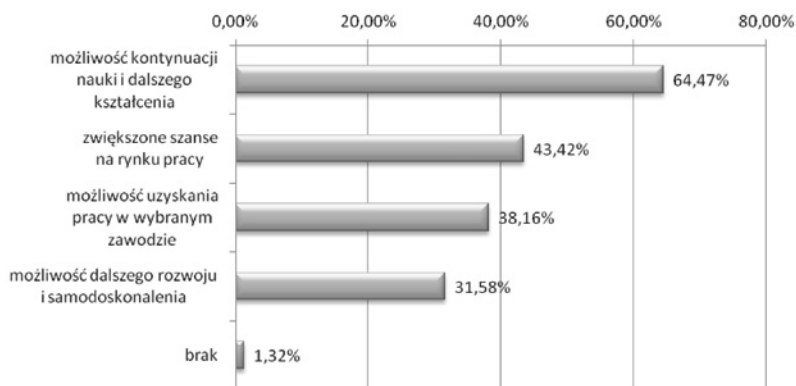
¹⁹ J. Grabowski (red.), *Potrzeby i oczekiwania pracodawców. Raport z badań ilościowych wśród pracodawców województwa lubelskiego zatrudniających co najmniej 10 pracowników (I fala badania – VI/VII 2014)*, Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie, Lublin 2014, s. 43-60.

Tabela 1. Zestawienie opinii absolwentów specjalności zarządzanie kryzysowe we wskazanych zagadnieniach badawczych

Wyszczególnienie	%
Zgodność kierunku studiów i wybranej specjalności z zainteresowaniami	
tak	92,11
nie	7,89
Zgodność planu studiów i programu kształcenia z oczekiwaniami badanych studentów	
tak	81,58
nie	18,42
Właściwe przygotowanie studentów do pracy zawodowej	
tak	81,58
nie	18,42
Spełnienie oczekiwań badanych studentów na wybranym kierunku studiów	
tak	88,16
nie	11,84

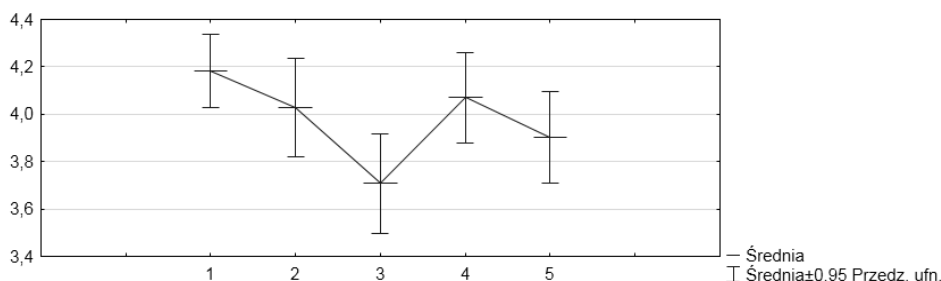
Źródło: opracowanie własne.

Ukończenie pierwszego stopnia kształcenia, zdaniem ponad 60% absolwentów stwarza przede wszystkim możliwość kontynuacji nauki i dalszego kształcenia. Równie ważna jest ich opinia, która wskazuje zwiększone szanse na rynku pracy po kierunku bezpieczeństwo narodowe oraz specjalności zarządzanie kryzysowe. Co istotne, realizowana specjalność, w opinii blisko 40% badanych daje możliwość zdobycia pracy w zawodzie oraz stwarza możliwość dalszego rozwoju i samodoskonalenia (blisko 32% wskazań). Analizowana problematyka została przedstawiona w ujęciu graficznym na rysunku 1.

**Rys. 1.** Perspektywy wynikające ze zdobytego wykształcenia według badanych absolwentów

Źródło: opracowanie własne.

Na ocenę realizacji programu kształcenia oraz warunków studiowania wpływ miały przede wszystkim ogólny poziom zajęć dydaktycznych, baza materialna uczelni oraz dostępność informacji dla studentów. Wskazane warunki zostały ocenione przez absolwentów specjalności zarządzanie kryzysowe na poziomie ponad 4,0. W analizie zastosowano skalę ocen od 1 do 5, gdzie 1 – oznaczało brak warunków, a 5 – bardzo dobre. Można zatem przyjąć, iż warunki studiowania oceniono wysoko. W przypadku pozostałych kryteriów, tj. wspieranie rozwoju osobistego oraz uczelniane zasoby biblioteczne, otrzymały one u badanych ocenę na poziomie co najmniej 3,7. Prezentowane treści zostały zamieszczone na rysunku 2.

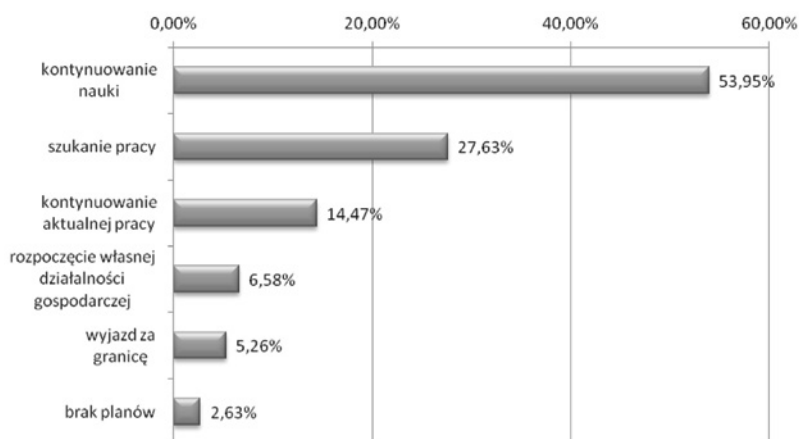


1 – ogólny poziom zajęć dydaktycznych; 2 – dostępność informacji dla studentów na uczelni; 3 – uczelniane zasoby biblioteczne na kierunku; 4 – baza materialna uczelni; 5 – wspieranie rozwoju osobistego.

Rys. 2. Ocena warunków studiowania w PSW w Białej Podlaskiej

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku planów (rys. 3) absolwenci głównie wskazywali kontynuację nauki (ponad 50% wskazań) oraz szukanie pracy (blisko 30%), bądź kontynuację aktualnej pracy (około 15%). Niewielu respondentów planuje rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, czy wyjazd za granicę (odpowiednio 6,6% oraz 5,3%).



Rys. 3. Plany na przyszłość absolwentów specjalności zarządzanie kryzysowe

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie i wnioski

Zagrożenie światowym terroryzmem oraz zmieniające się uwarunkowania społeczne w połączeniu z brakiem poczucia bezpieczeństwa w życiu codziennym wskazują na potrzebę uskutecznienia działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Niezbędne jest zatem wykształcenie specjalistów, którzy dzięki właściwym postawom społecznym, rozwinięciu świadomości i wypracowaniu racjonalnych zachowań w obliczu zagrożeń, zapewnią stabilność i trwałość bezpieczeństwa w naszym kraju.

Polska gospodarka potrzebuje wyspecjalizowanych i kreatywnych pracowników, którzy przez całe życie będą podnosić swoje kompetencje²⁰. Pomimo wysokiego bezrobocia wielu pracodawców ma trudności ze znalezieniem osób odpowiadających tym kryteriom, a z drugiej strony – osoby poszukujące pracy mają często problem ze znalezieniem stanowiska zgodnego z ich kwalifikacjami.

Analiza materiału badawczego pozwoliła na wysunięcie następujących wniosków:

1. Przygotowanie absolwentów bezpieczeństwa narodowego, specjalności zarządzanie kryzysowe do pracy zawodowej w opinii ponad 80% badanych jest właściwe.
2. Ponad 80% absolwentów potwierdziło zgodność planu studiów i programu kształcenia z oczekiwaniami.
3. Zdobyte wykształcenie daje przede wszystkim możliwość kontynuacji nauki oraz zwiększa szanse na rynku pracy.

²⁰ Instytut Badań Edukacyjnych, *Kwalifikacje po europejsku*, Broszura współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, s. 6.

4. W grupie warunków studiowania najwyżej oceniono poziom zajęć dydaktycznych oraz bazę materialną uczelni.

5. Plany na przyszłość ponad połowy badanych absolwentów związane są z kontynuacją nauki, co czwarty ankietowany planuje podjąć pracę.

W związku z powyższym można przyjąć, iż wybór specjalności zarządzanie kryzysowe na kierunku bezpieczeństwo narodowe w opinii badanych był słuszny. Absolwenci zdobyli wykształcenie zgodne z ich oczekiwaniami i zainteresowaniami, które ich zdaniem zwiększa szanse na rynku pracy.

Bibliografia

1. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Komunikat badań oceny sytuacji na rynku pracy i poczucie zagrożenia bezrobociem*, BS/43/2013, Warszawa 2013.
2. Grabowski J. (red.), *Potrzeby i oczekiwania pracodawców. Raport z badań ilościowych wśród pracodawców województwa lubelskiego zatrudniających co najmniej 10 pracowników (I fala badania – VI/VII 2014)*, Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie, Lublin 2014.
3. Haberla M., Sawicki J. (red.), *Potrzeby i oczekiwania przedsiębiorstw. Raport z badań ilościowych i jakościowych wśród mikroprzedsiębiorstw województwa lubelskiego (I fala badania 2013/2014)*, Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie, Lublin 2014.
4. Instytut Badań Edukacyjnych, *Kwalifikacje po europejsku*, Broszura współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.
5. Jarecki W., Kunasz M., Mazur-Wierzbicka E., Zwiech P., *Gospodarowanie kapitałem ludzkim*, ECONOMICUS, Szczecin 2010.
6. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2015-2017 (KPDZ/2015-2017, Projekt)*, Warszawa 2014.
7. Mitchell T., Steinmann M. (red.), *YES! GO! Praktyczny przewodnik tworzenia programów studiów zintegrowanych z okresem mobilności*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2009.
8. Noga M., Stawicka M. K., *Rynek pracy w Polsce w dobie integracji europejskiej i globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2009.
9. Rożnowski B., *Przechodzenie młodzieży z systemu edukacji na rynek pracy w Polsce. Analiza kluczowych pojęć dotyczących rynku pracy u młodzieży*, KUL, Lublin 2009.
10. Stańczyk A., *Bezrobocie wśród młodzieży w danych statystycznych, lubelskie na rynku pracy*, Biuletyn Informacyjny Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie, Lublin 2014.
11. Szaban J. M., *Rynek pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2013.
12. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 Nr 99 poz. 1001 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 art. 2, z późn. zm.).
14. www.mpips.gov.pl/praca/instytucje-ryнку-pracy/, (dostęp z dn. 22.08.2014 r.).
15. www.pswbp.pl, (dostęp z dn. 26.08.2014 r.).
16. www.rcb.gov.pl, (dostęp z dn. 02.09.2014 r.).
17. www.wybierzstudia.nauka.gov.pl, (dostęp z dn. 02.09.2014 r.).

dr Agnieszka Filipek

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Wydział Humanistyczny

ZNACZENIE KULTURY BEZPIECZEŃSTWA DLA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO NA PODSTAWIE BADAŃ SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO¹

Bezpieczeństwo narodowe to jedna z podstawowych wartości jego obywateli. Bez zapewnienia bezpieczeństwa trudno jest ludziom żyć w sposób zgodny z ich naturą. Znaczenie zaspokojenia tej potrzeby zazwyczaj jednak doceniamy wówczas, gdy zaczyna jej brakować, pojawiają się jakiekolwiek zagrożenia, czy ewentualne trudności. To właśnie z powodu istnienia różnego rodzaju niebezpieczeństw, ludzie zaczęli tworzyć grupy i organizacje, których głównym celem była wspólnotowa likwidacja zagrożeń i obrona własności. Rolą państwa od zawsze jest troska o dobro mieszkańców i ich właściwe funkcjonowanie. Prawie do końca XX wieku zagrożenia bezpieczeństwa państwa były głównie upatrywane w militarnych atakach, czy wtargnięciach na terytorium innego kraju. Dziś wiemy, że oprócz aktualności tego rodzaju niebezpieczeństw, pojawiają się również i inne, nowe, zaskakujące bądź przewidywane. Różnorodność ich pochodzenia nie zwalnia jednak z przestrzegania zapisu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który brzmi: *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*². Jak wynika z powyższego zapisu, podstawowym zadaniem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa jego obywatelom. Jest to również jeden z głównych celów istnienia wspólnoty państwowej. Dlatego też problematyka bezpieczeństwa, a w tym także bezpieczeństwa narodowego, jest płaszczyzną zainteresowań wielu badaczy zarówno w sferze teorii jak i praktyki.

Badania, zakrojone na szeroką skalę wokół problematyki bezpieczeństwa postrzeganego w sposób nowoczesny, sprzyjają pojawianiu się wielu nieco różniących się interpretacji i opisów definicyjnych tego zagadnienia. Trudno o definicję,

¹ Treści zawarte w niniejszym artykule odnoszą się do wybranych rezultatów badań przeprowadzonych w ramach projektu realizowanego w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa pt. „System Bezpieczeństwa Narodowego RP”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju na podstawie umowy Nr DOBR/0076/IDI/2012/03 z dnia 18.12.2012 r., kierownik naukowy: prof. zw. dr hab. inż. Waldemar Kitler. Raport SBN RP 1.5.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, art. 5.

która zadawałaby wszystkich badaczy. Obowiązująca Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z roku 2007, także w sposób precyzyjny nie wyjaśnia tego pojęcia³. Sytuacja związana z brakiem jednej, obowiązującej definicji, jest także zapewne spowodowana zbyt krótko istniejącą w świecie nauki dyscypliną – nauki o bezpieczeństwie, która została powołana do życia przez Centralną Komisję ds. Stopni i Tytułów w 2011 roku.

Pomimo funkcjonowania różnych interpretacji tego pojęcia, dość często cytowanym wyjaśnieniem jest definicja pochodząca ze *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Według autorów słownika *bezpieczeństwo narodowe to stan uzyskany w wyniku odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, określany stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń*⁴. Charakterystyczną cechą tego wyjaśnienia jest podkreślenie, że bezpieczeństwo narodowe jest wyłącznie stanem. Nie wszyscy badacze mają taki pogląd. Na przykład definicja prezentowana przez E. Nowaka i M. Nowaka, podaje, że *bezpieczeństwo narodowe to stan i proces zapewniający funkcjonowanie (aktywność) państwa w podstawowych dziedzinach, umożliwiający przetrwanie, rozwój i swobodę realizacji interesów narodowych w konkretnym środowisku (warunkach) bezpieczeństwa, poprzez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukowanie ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego interesów*⁵. Dostrzeżenie przez autorów faktu, że bezpieczeństwo nie jest tylko jedną uchwyconą chwilą – stanem, jest przykładem pozytywnej ewolucji pojęcia, biorącym pod uwagę również dynamizm tej kategorii.

W roku 2012 ukazał się *Słownik terminów: bezpieczeństwo i dyplomacja*, w którym autorzy w oparciu o *Leksykon Pokoju* uzasadniają, że *bezpieczeństwo narodowe – to termin oznaczający poczucie pewności państwa w środowisku międzynarodowym, brak jego zagrożenia oraz ochronę przed zagrożeniem. W sensie ogólnospołecznym bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie potrzeb: istnienia, pewności przetrwania, stabilności i zadowolenia. Bezpieczeństwo, będąc naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest zarazem podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych; jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia*⁶. Powyższe wyjaśnienie, interpretując określenie bezpieczeństwa narodowego, w pewien sposób nawiązuje do pojęcia „bezpieczeństwo państwa”. Jednak w literaturze można spotkać też odmienne opinie na ten temat. Na przykład W. Kitler, zauważa, że *utożsamianie bezpieczeństwa państwa z bezpieczeństwem narodowym, przy uwzględnieniu polskich rozwiązań prawnych i organizacyj-*

³ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, file:///C:/Users/user/Downloads/SBN_RP%20(1).pdf (dostęp: 15.09.2014 r.).

⁴ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. B. Balcerowicz, Wydanie czwarte, Warszawa 2002, s. 16.

⁵ E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 164.

⁶ *Bezpieczeństwo i dyplomacja. Słownik terminów*, red. J. Kunikowski, A. Turek, Warszawa 2012, s. 18.

nych, jest daleko idącym uproszczeniem, nawet jeśli dotyczy to państwa w pełni demokratycznego⁷. Wspomniany autor uważa: *Bezpieczeństwo narodowe to najważniejsza wartość, potrzeba narodowa i priorytetowy cel działalności państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki, gwarantujące trwałość, wolność od zakłóceń bytu i rozwój narodowy (państwa), w tym ochronę i obronę państwa jako instytucji politycznej oraz ochronę jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w dobra podlegające szczególnej ochronie*⁸. Z wyjaśnienia W. Kitlera wynika, że bezpieczeństwo jest procesem służącym rozwojowi, ochronie i obronie państwa i ludzi oraz środowiska przed zagrożeniami. Autor pisze: *w bezpieczeństwie narodowym zaś nie chodzi tylko o ochronę i obronę istnienia państwa jako takiego przed zagrożeniami, lecz także o pomyślny byt i rozwój oraz ochronę wartości bliskich poszczególnym członkom społeczności, które nawet bez istnienia państwa, mają znaczenie (jakość życia, solidarność społeczna, prawa człowieka, kultura, obyczaje, zwyczaje, tożsamość narodowa)*⁹. Ogólnie należy stwierdzić, na podstawie powyższej interpretacji, że pojęcie „bezpieczeństwo narodowe”, jest określeniem bardzo szerokim. Mieści w sobie wiele ważnych aspektów życia społeczeństwa i państwa. Aby o wszystkie z nich można było się właściwie zatroszczyć, w kraju funkcjonuje System Bezpieczeństwa Narodowego. Jego poszczególne elementy mają przyporządkowaną określoną odpowiedzialność. Odzwierciedleniem takiej interpretacji pojęcia bezpieczeństwo narodowe jest również ujęcie autorstwa G. Sobolewskiego [...] *bezpieczeństwo narodowe to zdolność państwa i społeczeństwa do: podejmowania wyzwań, wykorzystywania szans, redukcji ryzyka oraz przeciwdziałania zagrożeniom*¹⁰. Użyte przez autora określenie „zdolność”, w stosunku do podmiotu, jakim jest państwo, może być utożsamiane z pojęciami potencjał, siła bądź gotowość kraju do zrealizowania potrzebnych działań w celu uzyskania korzyści. Jak należy zatem interpretować termin „zdolność” w odniesieniu do społeczeństwa? Jaki wówczas może przybierać on sens? Co konkretnie będzie się kryło pod tym pojęciem?

Otóż można przyjąć tezę, że definicyjne określenie mówiące o zdolności społeczeństwa do: *podejmowania wyzwań, wykorzystywania szans, redukcji ryzyka oraz przeciwdziałania zagrożeniom*, jest w dużym stopniu skrótem myślowym zagadnienia kultura bezpieczeństwa. Już od kilkunastu lat problematyka kultury bezpieczeństwa jest przedmiotem zainteresowań badaczy z Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Inicjatorem badania tego fenomenu w Uczelni był prof. dr hab. Marian Cieślarczyk. Aktualnie także jest on zaanga-

⁷ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*. Warszawa 2011, s. 260.

⁸ Ibidem, s. 31.

⁹ Ibidem, s. 27.

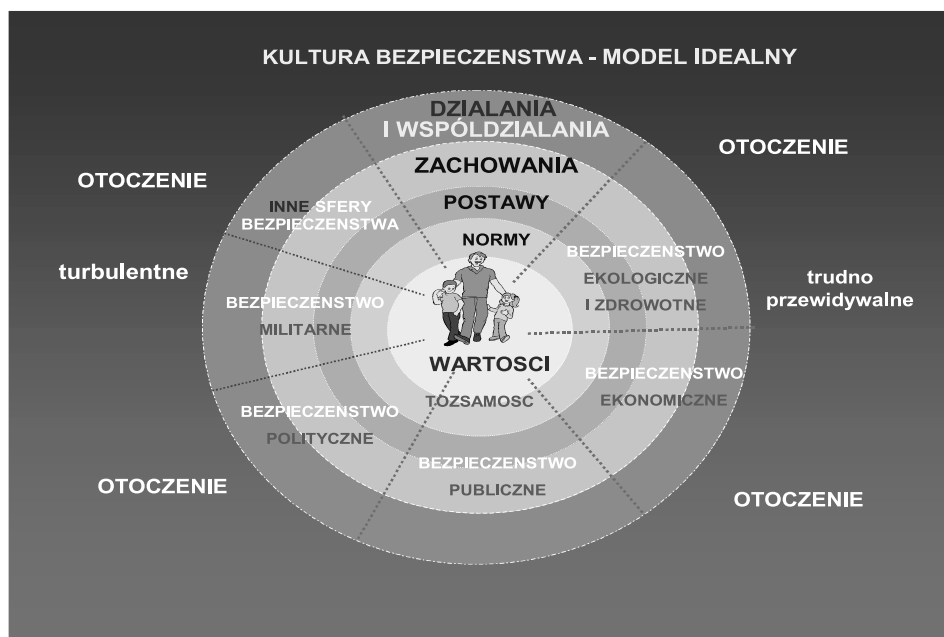
¹⁰ G. Sobolewski, *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Warszawa 2012, s. 17.

zowany w prace zarówno z zakresu teorii tego zagadnienia, jak i w działalność w sferze badań praktycznych.

Według M. Cieślarczyka *kultura bezpieczeństwa to wzór podstawowych założeń, wartości, norm, reguł, symboli i przekonań charakterystycznych dla danego podmiotu, wpływających na sposób postrzegania przez niego wyzwań, szans i (lub) zagrożeń w bliższym i dalszym otoczeniu, a także sposób odczuwania bezpieczeństwa i myślenia o nim [...] oraz związany z tym sposób zachowania i działania (współdziałania), w różny sposób przez ten podmiot „wyuczonych” i wyartykułowanych, w procesach szeroko rozumianej edukacji, w tym również w naturalnych procesach wewnętrznej integracji i zewnętrznej adaptacji oraz w innych procesach organizacyjnych [...], a także w procesie umacniania szeroko (nie tylko militarnie) rozumianej obronności [...], służących w miarę harmonijnemu rozwojowi tego podmiotu i osiągnięciu przez niego najszerzej rozumianego bezpieczeństwa, z pożytkiem dla siebie, ale i dla otoczenia*¹¹. Akcentowane mocno, także w powyższym wyjaśnieniu, znaczenie sposobu postrzegania wyzwań dla bezpieczeństwa podmiotu, należy nieco dokładniej zinterpretować, aby pogląd w tej sprawie był wyraźny i zdecydowany. Według poglądów M. Cieślarczyka [...] *należy pamiętać, że z natury wyzwań wynika, iż wyzwanie odczytane właściwie i w odpowiednim czasie, może być dla danego podmiotu szansą, czyli możliwością osiągnięcia jakiegoś pozytywnie rozumianego efektu. Natomiast wyzwania odczytane niewłaściwie bądź podejmowane w nieodpowiednim czasie, mogą stać się dla danego podmiotu zagrożeniem, czyli szkodliwie oddziaływać na jego strukturę*¹². Można dalej poszukiwać odpowiedzi na pytanie, skąd czerpiemy umiejętności do właściwego bądź błędnego odczytywania i interpretowania pojawiających się różnego rodzaju wyzwań. Odpowiedź na to pytanie znajduje się w pierwszych słowach powyżej przytoczonej definicji kultury bezpieczeństwa. Tego typu kwalifikacje to efekt zakodowanych w nas „podstawowych założeń, wartości, norm, reguł, symboli i przekonań”, których uczymy się obserwując sposoby postępowania osób bliskich i wzory istniejące w otaczających nas środowiskach, w których wychowujemy się, a także czerpiemy je z bliższego i dalszego otoczenia, które również wpływa na nasz sposób myślenia o bezpieczeństwie, na nasze zachowania i działania. Powyższe założenia można przedstawić również w formie graficznej. Ukazuje je rysunek 1.

¹¹ M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 157.

¹² A. Filipek, *Poziom i charakter kultury bezpieczeństwa młodzieży akademickiej*, Siedlce 2008, s. 163.



Rys. 1. Podmiot i jego elementy kultury bezpieczeństwa w modelu idealnym (opracowanie: M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 160).

Wszystkie zaznaczone na rysunku aspekty życia człowieka, zaliczamy do podstawowych elementów kultury bezpieczeństwa. Znajomość i realizacja założeń tego od ponad dwudziestu lat opisywanego w świecie fenomenu¹³, wydaje się istotną przesłanką pomocną w kształtowaniu ważnej potrzeby człowieka – bezpieczeństwa. Kultura bezpieczeństwa poszczególnych obywateli wpływa decydująco na możliwości społeczeństwa dotyczące: podejmowania wyzwań, wykorzystywania szans, redukcji ryzyka oraz na zdolności w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom, przyczyniając się w ten sposób korzystnie bądź mniej korzystnie do ogólnego kształtu bezpieczeństwa narodowego.

Tego typu przemyślenia wpłynęły na przygotowanie badań w ramach projektu, realizowanego w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, w latach 2012-2014, na temat *System Bezpieczeństwa Narodowego RP*. Badania zostały opracowane na potrzeby realizacji zadania badawczego nr 1, na temat: *Ocena (diagnoza) formalno-prawnych podstaw i stanu organizacji bezpieczeństwa narodowego RP*

¹³ P. Katzenstein (Ed), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. CUP:New York, 1996 (s. 8); N.F. Pidgeon (1991), Geller (1996) – <http://republika.pl/rocie/stres/kultura.htm>, <http://www.stres.edu.pl/kultura.htm> (dostęp: 15.09.2014 r.); R. Studenski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacji zagrożenia katastrofą lub kataklizmem*, [w:] *Człowiek w sytuacji zagrożenia. Kryzysy, katastrofy, kataklizmy*, red. K. Popiołek, Poznań 2001, s. 291; K. Malinowski (red.), *Kultura bezpieczeństwa narodowego w Polsce i w Niemczech*, Poznań 2003; M. Cieślarczyk, *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Siedlce 2006.

w aspekcie spełniania funkcji jednolitego i zintegrowanego systemu organizacyjnego i funkcjonalnego, pod kierownictwem płk. dra hab. inż. Macieja Marszałka, dla podzadania badawczego nr 1.5. *Kultura bezpieczeństwa podmiotów jako element integrujący system bezpieczeństwa narodowego oraz regulujący jego funkcjonowanie i rozwój*, pod moim kierownictwem. Przystępując do prac badawczych przyjęliśmy założenie, że istnieje związek między poziomem kultury bezpieczeństwa i kultury prawnej różnych grup społecznych, a funkcjonowaniem Systemu Bezpieczeństwa Narodowego. Badaniami terenowymi objęto celowo wybrane elementy SBN. Skupiono się na systemie zarządzania kryzysowego. W badaniach uczestniczyło ponad 1000 osób reprezentujących: pracowników SZK, administrację i innych obywateli, np. studentów. Przy zbieraniu danych zastosowano metody: ankietową, wywiadu, analizy dokumentów i obserwacji. Szczegółowe efekty niniejszych badań opisane są w Raporcie o kodzie pracy: SBN RP 1.5. Poniżej prezentowane są kluczowe wyniki analizowanego podzadania badawczego.

Aby określić zależność między jakością funkcjonowania SZK w wymiarze lokalnym, a poziomem kultury bezpieczeństwa podmiotów funkcjonujących w ramach tego systemu, niezbędne było określenie wartości ogólnych wskaźników kultury bezpieczeństwa podmiotów w objętych badaniami miejscowościach i porównanie ich z ogólnymi wskaźnikami funkcjonowania w tych miejscowościach SZK. Zsumowane wskaźniki ocen poszczególnych elementów¹⁴ tego fenomenu ukazuje tabela 1. W celu zachowania anonimowości badań poszczególne miejscowości oznaczono symbolami literowymi od A do L.

Tabela 1. Wskaźniki ocen elementów kultury bezpieczeństwa podmiotów w poszczególnych miejscowościach i ogólnie biorąc. N=1001

Symbole miejscowości													
Kategorie	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	Ogółem
Wartości i normy w odniesieniu do bezpieczeństwa	3,47	3,35	3,27	3,30	3,34	3,28	3,16	3,22	3,44	3,57	3,39	3,41	3,37
Zakres wiedzy	2,90	2,98	2,95	2,99	2,56	2,59	2,71	2,87	2,92	3,08	2,69	3,10	2,94
Sposoby myślenia	2,94	3,16	3,03	3,05	2,65	2,61	2,79	2,96	3,05	3,12	2,74	3,12	2,96
„Kompetencje” emocjonalne	2,88	3,09	3,02	3,0	2,54	2,60	2,75	3,12	3,03	3,05	2,77	3,15	2,94

¹⁴ A. Filipek, *Kultura bezpieczeństwa i kultura prawna objętych badaniami grup społecznych Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *System Bezpieczeństwa Narodowego RP. Wybrane problemy*, (red. nauk.) W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek, AON Warszawa 2014, s. 217.

Sprawność działania	3,01	3,05	3,05	3,04	2,82	2,80	2,67	3,17	3,13	3,14	2,93	3,31	3,03
Współpraca, współdziałanie	2,97	3,02	3,10	3,02	2,85	2,86	2,77	3,32	3,21	3,23	2,86	3,32	3,06
Kultura prawna	2,90	3,05	3,01	3,09	2,54	2,75	2,61	2,90	3,08	3,06	2,73	3,16	2,93
Syntetyczny wskaźnik kultury bezpieczeństwa	3,02	3,10	3,06	3,07	2,75	2,78	2,78	3,08	3,12	3,34	2,87	3,22	3,03

Źródło: Raport z realizacji zadania 1.5. w ramach Projektu SBN RP.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że poziom kultury bezpieczeństwa respondentów w objętych badaniami miejscowościach kształtuje się – ogólnie biorąc – na poziomie zadowalającym. W skali szkolnej jest to **ocena 3,03**. W tym ogólna ocena pracowników administracji – 2,93, ogólna ocena pracowników służb zarządzania kryzysowego – 3,48 i ogólna ocena kultury bezpieczeństwa pozostałych obywateli – najniższa – 2,69.

Badania wykazały znaczące różnice ocen poszczególnych elementów kultury bezpieczeństwa. Prezentowane są one w wierszach tabeli 1. Zróżnicowanie poziomu kultury bezpieczeństwa w poszczególnych miejscowościach ukazują kolumny tabeli 1.

Na podstawie danych w tabeli 1, można stwierdzić, że stosunkowo silnym elementem kultury bezpieczeństwa badanych osób jest ich **system norm i wartości**. Ogólny wskaźnik tego elementu kultury bezpieczeństwa wynosił **3,37** i w porównaniu z innymi elementami kultury bezpieczeństwa został on oceniony najwyżej.

Znacznie niżej oceniono kolejny element kultury bezpieczeństwa – **postawy** objętych badaniami osób, wobec zagrożeń i sytuacji kryzysowych, w skład których wchodziły: zakres wiedzy i sposoby myślenia oraz kompetencje emocjonalne. Badania wykazują, że postawy respondentów są jednym z najsłabszych elementów ich kultury bezpieczeństwa. Ta „słabość” w podobnym stopniu dotyczy wszystkich trzech komponentów postaw, a więc: komponentu wiedzy (2,94) i sposobów myślenia (2,96) oraz deficytu „kwalifikacji emocjonalnych” (2,94). Można przypuszczać, że nie pozostaje to bez wpływu na behawioralną „warstwę” postaw, przekładającą się na konkretne zachowania i działania w sytuacjach zagrożeń. Chociaż syntetyczny wskaźnik **sprawności działania** objętych badaniami podmiotów, w odniesieniu do sytuacji kryzysowych, kształtował się na poziomie zadowalającym (**3,03**). Także **współdziałanie** w sytuacjach kryzysowych oceniono ogólnie zadowalająco (**3,06**), chociaż w niektórych miejscowościach oceniane było ono zdecydowanie niżej. Np. w miejscowości G ocena ta wynosiła zaledwie 2,77. Także inne wskaźniki kultury bezpieczeństwa w tej miejscowości są wyraźnie niższe niż w wielu pozostałych miejscowościach. Uwagę zwraca fakt, że

oceny funkcjonowania SZK w tej miejscowości należą również do najniższych i mieszczą się w przedziale 2,24 – 2,32. Są to więc oceny niezadowalające.

Z badań wynika, iż **najslabszym elementem** kultury bezpieczeństwa podmiotów, w objętych badaniami miejscowościach, okazała się w **kultura prawna (ogólny wskaźnik – 2,93)**. Warto podkreślić, że w jednej z objętych badaniami grup, gdzie wskaźnik kultury bezpieczeństwa był najwyższy spośród wszystkich objętych badaniami grup respondentów (J – 3,34), była grupa studentów, wśród których byli prawdopodobnie też tacy, którzy uczestniczyli w zajęciach z przedmiotu „kultura bezpieczeństwa”. Wnioski z tej obserwacji wydają się dość oczywiste.

Ogólnie biorąc, zebrane w badaniach dane i ich analiza zdają się wskazywać, że w niektórych miejscowościach, które doświadczyły sytuacji kryzysowych, poziom kultury bezpieczeństwa ich obywateli (L – 3,22) jest wyższy od średniego (3,01), do czego mogły przyczyniać się tragiczne zdarzenia, które przeżyli ludzie w tej miejscowości.

Czy zawsze jednak podnoszenie poziomu kultury bezpieczeństwa czy to administracji, czy służb, czy też pozostałych obywateli musi odbywać się tak wielkim kosztem?

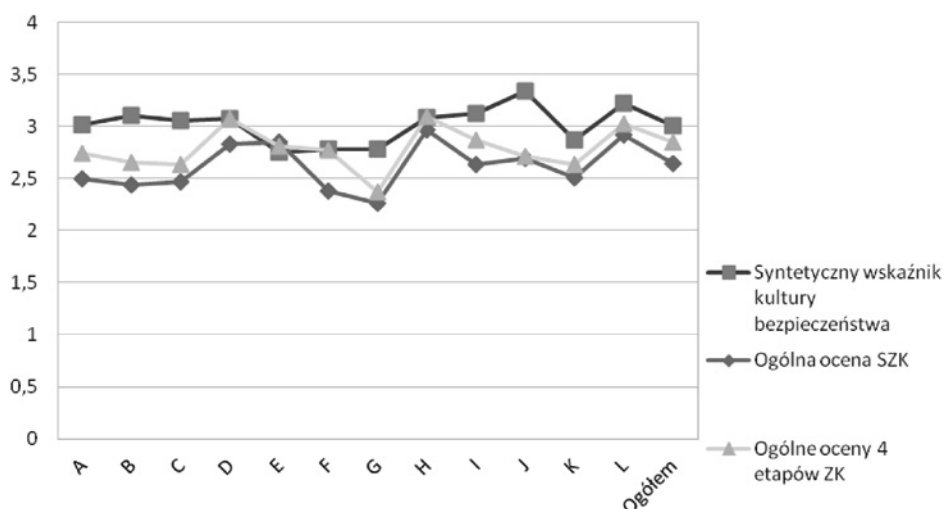
Dotychczas zaprezentowane dane, opisujące kulturę bezpieczeństwa uczestników badań, zestawiono z wynikami badań dotyczącymi sposobów funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego w poszczególnych miejscowościach. Ten element Systemu Bezpieczeństwa Narodowego jest brany pod uwagę jako jego reprezentacja.

Po podsumowaniu i zestawieniu wszystkich uzyskanych danych, można zauważyć stosunkowo wyraźną zależność między poziomem kultury bezpieczeństwa, objętych badaniami podmiotów w poszczególnych miejscowościach, a jakością funkcjonowania SZK w wymiarze lokalnym. Ukazują to dane w tabeli 2 i na rys. 2.

Tabela 2. Wskaźniki ocen kultury bezpieczeństwa i systemu zarządzania kryzysowego

Symbol miejscowości													
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	Ogółem
Ogólne wskaźniki kultury bezpieczeństwa	3,02	3,10	3,06	3,07	2,75	2,78	2,78	3,08	3,12	3,34	2,87	3,22	3,01
Ogólne oceny SZK	2,50	2,44	2,47	2,83	2,85	2,38	2,26	2,97	2,63	2,69	2,51	2,92	2,64
Oceny 4 etapów ZK	2,74	2,65	2,63	3,07	2,81	2,77	2,37	3,09	2,87	2,71	2,63	3,03	2,85

Źródło: Raport SBN RP 1.5.



Rys. 2. Zależności między poziomem kultury bezpieczeństwa podmiotów a ocenami funkcjonowania SZK w wymiarze lokalnym

Źródło: Raport SBN RP 1.5.

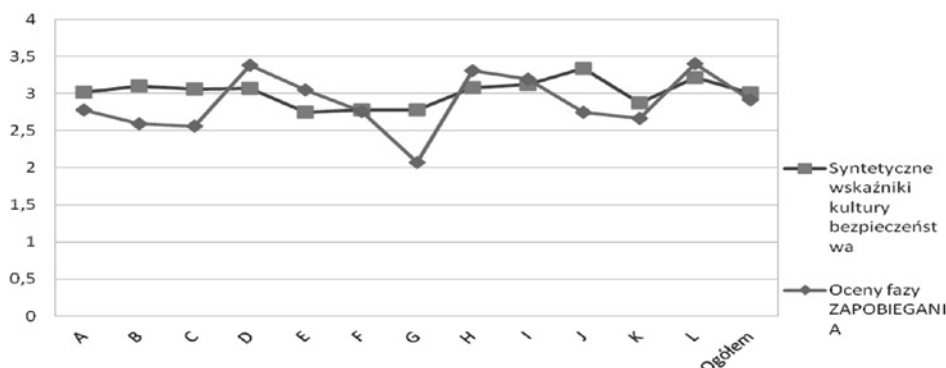
Porównując wysokość ogólnych wskaźników kultury bezpieczeństwa w poszczególnych miejscowościach z ogólnymi wskaźnikami ocen jakości funkcjonowania SZK w tych miastach, nie trudno zauważyć dość wyraźną ich zbieżność. Miejscowościom charakteryzującym się najwyższym poziomem kultury bezpieczeństwa odpowiadają najwyższe wskaźniki ocen SZK; zaś te miejscowości, w których nisko oceniano funkcjonowanie tego systemu, jednocześnie charakteryzują się stosunkowo niskim poziomem kultury bezpieczeństwa. Najbardziej wyraźnie widać to na przykładzie miejscowości oznaczonych symbolami L, H, D (przykłady pozytywne), zaś na przeciwnym biegunie lokują się miejscowości E, F, G, w których ogólnie niskim ocenom SZK (poniżej 3,00) towarzyszą niskie oceny kultury bezpieczeństwa (2,75 – 2,78). Podsumowując, należy stwierdzić, że w tych miejscowościach w których wskaźniki kultury bezpieczeństwa były wyższe, jednocześnie wyżej oceniano funkcjonowanie SZK. Innymi słowy – wyższym wskaźnikom kultury bezpieczeństwa odpowiadają wyższe oceny systemu zarządzania kryzysowego. Niższym wskaźnikom kultury bezpieczeństwa towarzyszą niższe oceny SZK. Prawidłowość tę można dostrzec zarówno w odniesieniu do ocen SZK, uzyskanych na podstawie średniej arytmetycznej ocen poszczególnych elementów systemu (kwalifikacje ludzi, zaopatrzenie materiałowe i finansowe, łączność, itd.), ale także uwzględniając oceny dotyczące poszczególnych etapów zarządzania kryzysowego, czyli faz: a/ przewidywania i zapobiegania, b/ przygotowywania się do zagrożeń i sytuacji kryzysowych, c/ reagowania, d/ odbudowy.

Porównanie danych dotyczących kultury bezpieczeństwa z oceną jakości funkcjonowania SZK w zakresie *przewidywania zagrożeń i zapobiegania* im ukazuje tabela 3 i rys. 3.

Tabela 3. Wskaźniki kultury bezpieczeństwa oraz wskaźniki ocen SZK w zakresie *przewidywania zagrożeń i zapobiegania* im

Symbol miejscowości													
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	Ogółem
Ogólne wskaźniki kultury bezpieczeństwa	3,02	3,10	3,06	3,07	2,75	2,78	2,78	3,08	3,12	3,34	2,87	3,22	3,01
Oceny etapu zapobiegania	2,78	2,59	2,56	3,38	3,05	2,76	2,07	3,31	3,19	2,75	2,66	3,40	2,91

Źródło: Raport SBN RP 1.5.



Rys. 3. Zależności między kulturą bezpieczeństwa obywateli w danej miejscowości a oceną fazy *zapobiegania* zagrożeniom i sytuacjom kryzysowym

Źródło: Raport SBN RP 1.5.

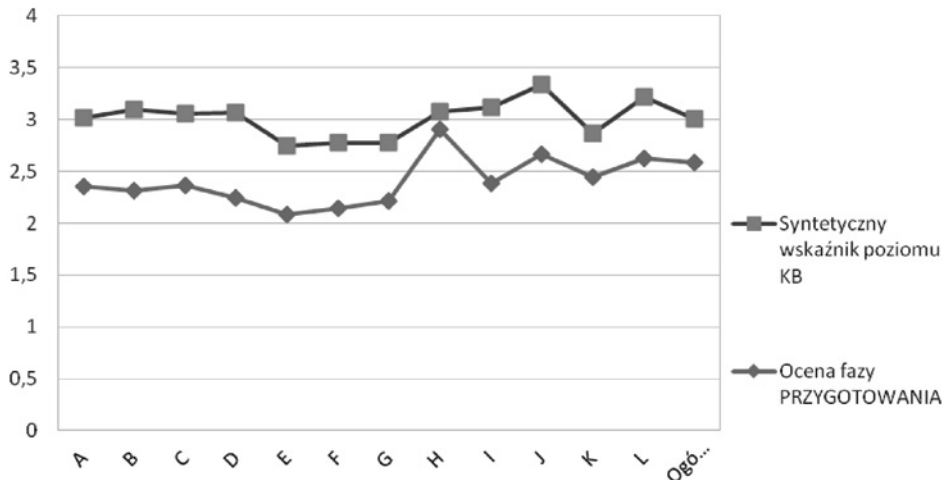
Analizowane zależności ujawniają dość wyraźne związki między kulturą bezpieczeństwa obywateli w danym mieście, a jakością funkcjonowania SZK. Jest to wyraźnie widoczne w przypadku miejscowości F, H, I, K, L, co pokazują zależności na wykresie 2.

Ciekawe powiązania można dostrzec między kulturą bezpieczeństwa, a oceną jakości funkcjonowania SZK w fazie *przygotowywania się* do zagrożeń i sytuacji kryzysowych. Dane na ten temat zawierają tabela 4 i rys. 4.

Tabela 4. Wskaźniki poziomu kultury bezpieczeństwa oraz wskaźniki ocen SZK w zakresie przygotowania się do zagrożeń

Symbol miejscowości													
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	Ogółem
Ogólne wskaźniki kultury bezpieczeństwa	3,02	3,10	3,06	3,07	2,75	2,78	2,78	3,08	3,12	3,34	2,87	3,22	3,01
Oceny etapu przygotowania	2,36	2,32	2,37	2,25	2,09	2,15	2,22	2,91	2,39	2,67	2,45	2,63	2,59

Źródło: Raport SBN RP 1.5.

**Rys. 4.** Zależności między kulturą bezpieczeństwa obywateli, a oceną fazy *przygotowania* do sytuacji kryzysowych.

Źródło: Raport SBN RP 1.5.

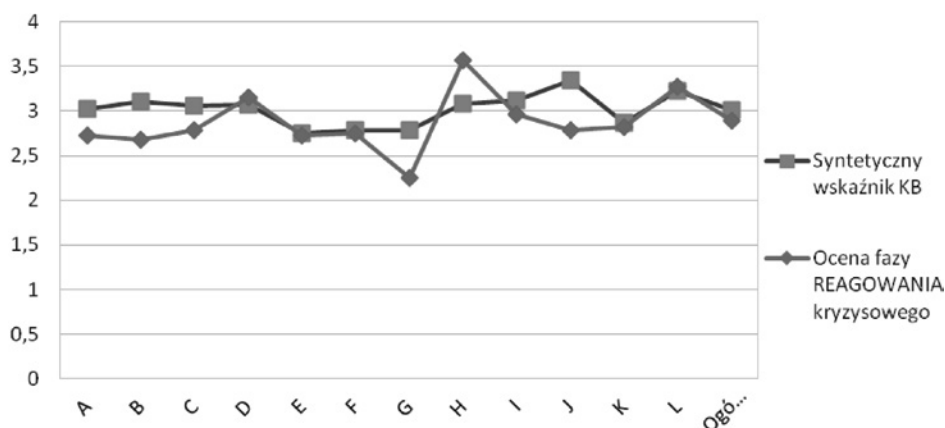
Interpretując uzyskane wyniki, można dostrzec ich wzajemną zależność. W miejscowościach, gdzie jest wyższa kultura bezpieczeństwa, wyższe są też oceny jakości fazy *przygotowania*. Linie łączące dane wskaźnikowe niemal równolegle wznoszą się i opadają. W miejscowości H, która bardzo często uzyskiwała najwyższe pozytywne wskaźniki, oceny kultury bezpieczeństwa mieszkańców i SZK w fazie *przygotowania* były najbardziej do siebie zbliżone.

Ciekawie przedstawia się też zależność między poziomem kultury bezpieczeństwa, a oceną *reagowania* na zagrożenia i sytuacje kryzysowe. Uzyskane dane zawierają: tabela 5 i rys. 5.

Tabela 5. Wskaźniki kultury bezpieczeństwa oraz wskaźniki ocen SZK w zakresie *reagowania* na zagrożenia i sytuacje kryzysowe

Symbol miejscowości													
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	Ogółem
Ogólne wskaźniki kultury bezpieczeństwa	3,02	3,10	3,06	3,07	2,75	2,78	2,78	3,08	3,12	3,34	2,87	3,22	3,01
Oceny etapu reagowania	2,72	2,68	2,79	3,15	2,73	2,75	2,25	3,57	2,96	2,78	2,82	3,27	2,89

Źródło: Raport SBN RP 1.5.



Rys. 5. Zależności między kulturą bezpieczeństwa obywateli w danej miejscowości a oceną *reagowania* na zagrożenia i sytuacje kryzysowe

Źródło: Raport SBN RP 1.5.

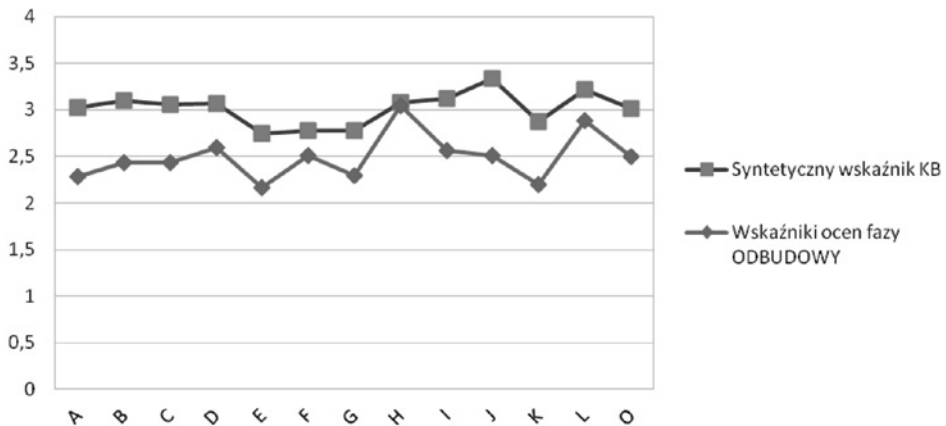
Analizując dane na wykresie 5 uwagę zwraca fakt, że w kilku miejscowościach (D, E, F, K, L) wskaźniki poziomu kultury bezpieczeństwa i reagowania kryzysowego są prawie identyczne. Tak więc, można stwierdzić, że jaką kulturę bezpieczeństwa reprezentują mieszkańcy, tak w danej miejscowości wygląda postępowanie w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe.

Analiza danych dotyczących poziomu kultury bezpieczeństwa obywateli i jej wpływu na przywracanie normalnych warunków życia i pracy w różnych miejscowościach, potwierdza istnienie omawianej wcześniej prawidłowości polegającej na tym, że wyższemu poziomowi kultury bezpieczeństwa odpowiada wyższa ocena jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w danej fazie. Zależność ta jednak, w fazie odbudowy, nie jest zawsze wprost proporcjonalna, co dosyć wyraźnie widać na rys. 6, opracowanym w oparciu o dane z tabeli 6.

Tabela 6. Wskaźniki kultury bezpieczeństwa oraz wskaźniki ocen SZK w zakresie odbudowy

Symbol miejscowości													
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	Ogółem
Ogólne wskaźniki kultury bezpieczeństwa	3,02	3,10	3,06	3,07	2,75	2,78	2,78	3,08	3,12	3,34	2,87	3,22	3,01
Oceny etapu odbudowy	2,28	2,43	2,44	2,60	2,17	2,51	2,30	3,05	2,56	2,51	2,20	2,89	2,50

Źródło: Raport SBN RP 1.5.

**Rys. 6.** Zależności między poziomem kultury bezpieczeństwa a oceną etapu odbudowy

Źródło: Raport SBN RP 1.5.

Być może taki rozkład danych wiąże się z panującymi w konkretnych rejonach kraju uwarunkowaniami materialnymi, na które wpływa doświadczana sytuacja kryzysu ekonomicznego. Należy także dodać, że ta faza zarządzania kryzysowego została oceniona najbardziej krytycznie spośród pozostałych czterech faz. Przyczyną tak niskich ocen może też być zbyt mała lub wręcz w ogóle zignorowana pomoc w „odbudowie psychicznej” ludziom dotkniętym sytuacjami kryzysowymi, a także ludziom udzielającym pomocy, takim jak: ratownicy, strażacy, żołnierze.

Zaprezentowane powyżej wybrane wyniki badań, dotyczące ocen poszczególnych etapów zarządzania kryzysowego i ich odniesienia do kultury bezpieczeństwa, panującej wśród mieszkańców w danych miejscowościach, są przesłanką służącą ukazaniu znaczenia kultury bezpieczeństwa dla bezpieczeństwa narodo-

bezpieczeństwa różnych podmiotów (administracji, służb i pozostałych obywateli), a jakością funkcjonowania SZK w wymiarze lokalnym. Podsumowując można stwierdzić, że dość mocnym elementem SZK w wymiarze lokalnym, są przedstawiciele służb (PSP i OSP, Policji, Wojska), ale niski poziom kultury bezpieczeństwa administracji terenowej i tzw. „zwykłych obywateli” nie sprzyja funkcjonowaniu szeroko rozumianego SZK i jego rozwojowi. Można przypuszczać, że kultura bezpieczeństwa ma także nie mniejsze znaczenie dla funkcjonowania innych elementów Systemu Bezpieczeństwa Narodowego, a przez to wpływa na poziom bezpieczeństwa narodowego. Podniesienie poziomu kultury bezpieczeństwa i poziomu kultury prawnej może być ważnym czynnikiem pozytywnie wpływającym na bezpieczeństwo narodowe. Jak wynika z badań i dotychczasowych doświadczeń pracowników Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, kulturę bezpieczeństwa obywateli można kształtować, doskonalić i uzyskiwać wymierne efekty. Czy taka szansa zostanie wykorzystana – czas pokaże.

Bibliografia

1. *Bezpieczeństwo i dyplomacja. Słownik terminów*, red. J. Kunikowski, A. Turek, Warszawa 2012.
2. Cieślarczyk M., *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Siedlce 2006.
3. Cieślarczyk M., *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009.
4. Filipek A., *Kultura bezpieczeństwa i kultura prawna objętych badaniami grup społecznych Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *System Bezpieczeństwa Narodowego RP. Wybrane problemy.*, (red. nauk.) W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek, AON Warszawa 2014.
5. Filipek A., *Poziom i charakter kultury bezpieczeństwa młodzieży akademickiej*, Siedlce 2008.
6. Katzenstein, P. (Ed), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. CUP:New York, 1996 (s. 8); N.F. Pidgeon (1991), Geller (1996) – <http://republika.pl/rocie/stres/kultura.htm>, (dostęp: 15.09.2014 r.) <http://www.stres.edu.pl/kultura.htm>.
7. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System.*, Warszawa 2011.
8. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, art. 5.
9. Malinowski K. (red.), *Kultura bezpieczeństwa narodowego w Polsce i w Niemczech*, Poznań 2003.
10. Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.
11. Projekt realizowany w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa pt. „System Bezpieczeństwa Narodowego RP” finansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju na podstawie umowy Nr DOBR/0076/IDI/2012/03 z dnia 18.12.2012 r., kierownik naukowy: prof. zw. dr hab. inż. Waldemar Kitler. Raport SBN RP 1.5.
12. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. B. Balcerowicz, Wydanie czwarte, Warszawa 2002.
13. Sobolewski G., *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Warszawa 2012.

14. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2007, file:///C:/Users/user/Downloads/SBN_RP%20(1).pdf (dostęp: 15.09.2014 r.).
15. Studenski R., *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacji zagrożenia katastrofą lub kataklizmem*, [w:] *Człowiek w sytuacji zagrożenia. Kryzysy, katastrofy, kataklizmy*, (red.) K. Popiołek, Poznań 2001.

Liczba znaków ze spacjami: 30 254

dr Barbara Stefaniuk

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

BEZPIECZEŃSTWO A ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE

Rzeczywistość XXI wieku, z którą mamy obecnie do czynienia, sprawia, że kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa stanowią najważniejszy problem współczesnego i przyszłego świata. Każdy z nas egzystuje w oparciu o podstawowe potrzeby, których spełnienie pozwala na odpowiednie funkcjonowanie w społeczeństwie. Obszar związany z bezpieczeństwem narodowym odnosi się przede wszystkim do przystosowania struktur, jakie znajdują się w państwie oraz przygotowania społeczeństwa do odpowiedniego zachowania w momencie pojawienia się zagrożenia.

Bezpieczeństwo należy do pojęć, które definiuje się na wiele sposobów. Mimo tego zaliczane jest do wartości najwyższej cenionej przez jednostkę, organizację, państwo, a także twórczy rozwój osobisty. Rozwój cywilizacji, zwiększający się zakres globalizacji, to główne czynniki, które intensyfikują wzrost aktualnych zagrożeń. W dobie tychże zagrożeń, które powodują sytuacje kryzysową, wiodącym systemem w bezpieczeństwie narodowym, jest system zarządzania kryzysowego. System zarządzania kryzysowego realizuje zadania na rzecz bezpieczeństwa i ochrony ludności. Konkretyzacja tych celów zawsze była, jest i będzie zaliczana, do kanonu najważniejszych zadań podmiotów wykonawczych systemu zarządzania kryzysowego. Nadrzędną misją tychże podmiotów jest ratowanie życia, zdrowia, środowiska i mienia obywateli, w każdych warunkach i na każdym szczeblu administracji rządowej i samorządowej. System zarządzania kryzysowego odgrywa wiodącą rolę w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych, wiążących się bezpośrednio z zagrożeniem, ryzykiem i presją czasu. Sytuacje te określamy kryzysowymi, gdyż są przełomowe, rozstrzygające cel i decydują o czymś nowym. W obecnej chwili przykładem kryzysu jest niepewność sytuacji na arenie międzynarodowej spowodowana różnego rodzaju konfliktami politycznymi, militarnymi, spory wśród narodów, trudna do zniwelowania przestępczość zorganizowana, liczne awarie i klęski żywiołowe. Wszystkie te zagrożenia zmuszają państwo do podejmowania działań ratowniczych w trybie pilnym bez możliwości wcześniejszego przygotowania się.

Bezpieczeństwo jest jednym z nieustannie używanych pojęć w życiu codziennym każdego z nas, różnych organizacji oraz działalności narodu. Analizując li-

teraturę poświęconą bezpieczeństwu można skonstatować, iż ów temat jest od pewnego czasu tematem bardzo dynamicznym.

Teoretyczne podstawy bezpieczeństwa

We współczesnym rozwoju nauki mamy do czynienia ze wzrastającym zainteresowaniem badaniami nad bezpieczeństwem. Z pragnienia poznania tej potrzeby społecznej kształtuje się nowa dziedzina badań nad bezpieczeństwem. Etymologicznie bezpieczeństwo jest utożsamiane z terminem *sine cura* – bez pieczy (łac.), co w sensie dosłownym oznacza wolny od zagrożeń¹. Jedna z definicji ujmuje bezpieczeństwo jako pierwotną, egzystencjalną potrzebę jednostek, grup społecznych oraz państw².

Termin bezpieczeństwo interpretowany jest jako pewien stan jednostki lub grupy, który polega na braku zagrożenia³. Rozpatrując kwestię zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego należy rozważyć czym jest bezpieczeństwo narodowe oraz systemem, który to bezpieczeństwo kształtuje? Nie ulega wątpliwości, że najistotniejszą funkcją, a zarazem celem działalności państwa jest zagwarantowanie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa narodowego. Istnieje równie wiele definicji bezpieczeństwa narodowego, jak i bezpieczeństwa. Traktują one o tym samym, dotyczą przede wszystkim ochrony terytorium państwa, jego granic i narodu.

W. Kilter w podręczniku akademickim pt. *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, określa bezpieczeństwo jako stan i poczucie pewności, wolność od zagrożeń oraz skomplikowany system z licznym układem podsystemów, których celem jest zapewnienie bezpiecznego rozwoju państwa przy użyciu środków prawnie dostępnych⁴.

W *Słowniku bezpieczeństwa narodowego* termin bezpieczeństwo precyzowane jest jako stan uzyskany w wyniku zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi określany stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń⁵. Bezpieczeństwo narodowe jest nie tylko ochroną narodu i terytorium przed fizyczną napaścią, lecz także ochroną za pomocą różnych środków – żywotnych interesów ekonomicznych i politycznych, których utrata zagroziłaby żywotności i podstawowym wartościom państwa⁶. W aspekcie potocznym bezpieczeństwo kategoryzowane jest jako organ władzy publicznej, mający nadzór nad sektorem bezpieczeństwa publicznego. Bezpieczeństwo jest terminem, do którego można przypisać wiele synonimów, oraz który można od-

¹ J. Gierszewski, *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, s. 13.

² G. Nowacki, *Psychologia bezpieczeństwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 4.

³ Ibidem.

⁴ W. Kilter, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011, s. 106.

⁵ B. Balcerowicz, *Słownik z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, MON, Warszawa 1996, s. 14.

⁶ Ibidem, s. 13.

nieść do wielu aspektów i sytuacji. W *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego* bezpieczeństwo identyfikowane jest z zabezpieczeniem potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, niezależności, ochrony poziomu i jakości życia⁷. G. Nowacki w podręczniku *Psychologia bezpieczeństwa* ujmuje bezpieczeństwo, jako naczelną potrzebę człowieka i grup społecznych, jest więc podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych⁸. Brak bezpieczeństwa w każdej sferze działalności człowieka i organizacji wywołuje niepokój, lęk i poczucie zagrożenia⁹.

W dobie istniejących zagrożeń, nadrzędnym celem systemu bezpieczeństwa państwa jest zapewnienie korzystnych warunków do realizacji własnych interesów narodowych. Warunki te zagwarantowane są poprzez eliminację zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa, redukcję ryzyka oraz odpowiednie oszacowanie podejmowanych wyzwań i szans. Jednym z głównych celów konstytucyjnych państwa w obszarze bezpieczeństwa, do których zaliczymy m.in. rozwój cywilizacyjny i gospodarczy społeczeństwa, jest *zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz suwerenności w decydowaniu o wewnętrznych sprawach życia narodu*¹⁰. W opinii autorki bezpieczeństwa narodowe jawi się jako podstawowa wartość społeczeństwa, która zaliczana jest do głównych priorytetów polskiej polityki bezpieczeństwa. Istotą tychże działań na rzecz bezpieczeństwa jest kreatywne poszukiwanie nowatorskich rozwiązań niezbędnych do zachowania, trwania i rozwoju narodu. W perspektywie poznawczej bezpieczeństwo kształtuje się jako przedmiot racjonalistycznych dociekań w obszarze nauk o bezpieczeństwie. Głównymi składnikami bezpieczeństwa są gwarancje nienaruszalności podmiotu oraz swoboda jego rozwoju we wszystkich obszarach jego funkcjonowania¹¹. Bezpieczeństwo w istocie zależy od tego, co dzieje się wokół nas, od otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego. Nie ulega wątpliwości, że najistotniejszą funkcją i celem działalności państwa demokratycznego jest bezpieczeństwo narodowe. Bezpieczeństwo narodowe to taki rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak jakichkolwiek zagrożeń w sensie zaspokojenia podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych¹². Według jednej z czołowych strategii państwa interesy narodowe do tych potrzeb należy zapewnienie niepodległości, nienaruszalności terytorialnej, wolności, bezpieczeństwa, poszanowania praw człowieka i obywatela, a także zachowanie dziedzictwa narodowego oraz ochrona środowiska naturalnego w warunkach zrów-

⁷ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2013, s. 39.

⁸ G. Nowacki, op. cit., s. 22.

⁹ Ibidem, s. 23.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 5.

¹¹ K. Drabik, *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 48.

¹² E. Cziomer, L. Zybkiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa 2005, s. 154.

noważonego rozwoju¹³. Według W. Pokruszyńskiego bezpieczeństwo narodowe jest wiodącą misją narodową całego społeczeństwa i jego organizacji państwowej, polegającą na ciągłej realizacji dwóch głównych celów. Po pierwsze – ochrona i obrona wartości oraz interesów narodowych przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami, to działania zapewniające warunki dla realizacji celu drugiego – tworzenia wewnętrznych i zewnętrznych warunków dla swobodnego rozwoju i sprostania wyzwaniom, jakie niesie dla narodu zmienność, nieprzewidywalność oraz cywilizacja. Dla wypełnienia misji tworzenia bezpieczeństwa narodowego są niezbędne instytucje i struktury, zwane strukturami realizacyjnymi, bądź Systemem Bezpieczeństwa Narodowego (SBN). Stąd w znaczeniu strukturalnym bądź systemowym, bezpieczeństwo narodowe to całościowe organizowanie i przygotowanie państwa do nieustannego tworzenia bezpieczeństwa pod względem prawnym, politycznym, strategicznym i militarnym oraz cywilnym, dyplomatycznym i edukacyjnym oraz społecznym, kooperatywnym i integracyjnym¹⁴. Podając za interpretacją E. Nowaka na bezpieczeństwo narodowe nakładają się zarówno czynniki wewnętrzne i zewnętrzne.

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest domeną polityki wewnętrznej realizowanej przez państwo. Zgodnie ze *Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* nadrzędnym celem państwa w kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego jest utrzymanie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa powszechnego, związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed niekorzystnymi skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych.

Bezpieczeństwo zewnętrzne jest jednym z rodzajów bezpieczeństwa, odnoszącym się do zagrożeń i przeciwdziałań wobec nich występujących na zewnątrz państwa. Interesem państwa jest konsekwentne zabieganie o tworzenie jak najkorzystniejszego międzynarodowego otoczenia kraju i umacnianie jego międzynarodowej pozycji, wizerunku i prestiżu. W wymiarze globalnym głównym zadaniem jest rozwój przyjaznych stosunków z partnerami i przeciwdziałanie negatywnym skutkom konfliktów, dysproporcji rozwojowych i naruszeń międzynarodowego porządku prawnego¹⁵. Do instrumentów wspomagających umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego należy¹⁶:

- aktywne członkostwo w NATO, Unii Europejskiej poprzez udział w operacjach reagowania kryzysowego,
- współpraca w ramach Trójkąta Weimarskiego, Grupy Wyszehradzkiej, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Rady Europy, Or-

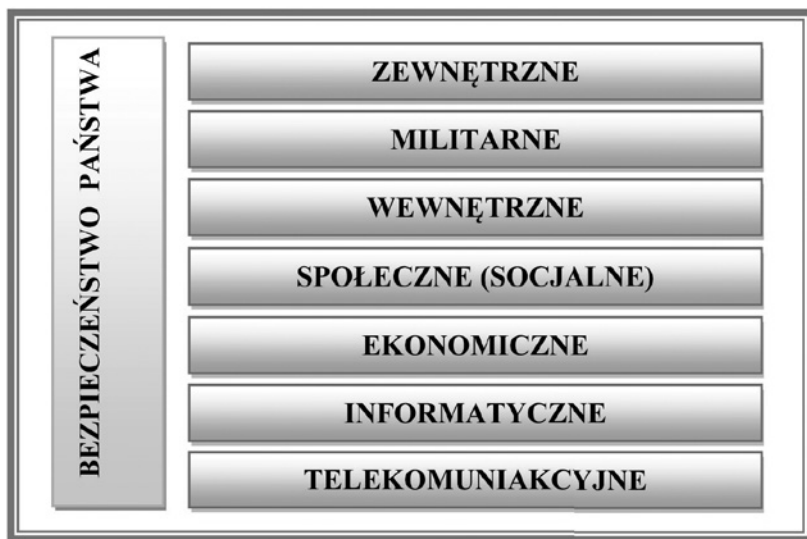
¹³ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2007, s. 4

¹⁴ W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010, s. 12.

¹⁵ E. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 34.

¹⁶ M. Marszałek, *Operacje reagowania kryzysowego NATO. Istota Uwarunkowania Planowanie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 24.

- ganizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz innych instytucji międzynarodowych na rzecz bezpieczeństwa,
- współpraca i przyjazne stosunki ze wszystkimi sąsiadami,
 - wszechstronna współpraca z głównym sojusznikiem Polski – Stanami Zjednoczonymi (USA),
 - opowiadanie się za zachowaniem przewidzianej w Karcie Narodów Zjednoczonych odpowiedzialności za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa.



Rys. 1. Sektory bezpieczeństwa narodowego

Źródło: *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2007, s. 10-19.

Perspektywa badawcza (metodologiczna) wyznacza często kierunek postrzegania bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo postrzegane jest przez elementy pozamilitarne – personalne tj. odpowiedzialność organów oraz elementy strukturalne (organizacja i skuteczność instytucji). Bezpieczeństwo pojmowane może być w sensie statystycznym tj. (ilość zagrożeń) i dynamicznym poprzez ocenę skuteczności działań podmiotu eliminującego zagrożenie. Bezpieczeństwo traktowane jest jako dynamiczny układ zależności, który wymaga przyjęcia, że na pierwszym miejscu zainteresowania badacza powinien być człowiek i jego potrzeby¹⁷. Struktura bezpieczeństwa jest tożsama ze strukturą aktywności człowieka, związanej z jego funkcjonowaniem i istnieniem. Bezpieczeństwo identyfikowane z formą trwania nie jest tylko arystotelesowskim kształtem samej istoty istnienia¹⁸. Jest to forma szczególna, gdyż jej podbudowę stanowi aksjologiczny paradygmat godności czło-

¹⁷ P. Sienkiewicz, H. Świeboda, M. Marszałek, *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 58.

¹⁸ K. Drabik, op. cit., s. 48.

wieka w całokształcie jego egzystencji. Forma sama przez się jest doskonałą integracją z bytem materii. U człowieka ową formą jest pewność i godność trwania. Pojęcie bezpieczeństwa narodowego w systemie pojęć i kryteriów bezpieczeństwa zajmuje pozycję pierwszoplanową i decydującą o losach jednostek¹⁹. W analizie definicji pozycja ta jest sugerowana z uwagi na najwyższą formę organizacyjną narodu, realizującą żywotny cel jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego oraz potrzeb zabezpieczenia się przed różnorodnymi zagrożeniami i wykreowanie szans swobodnego rozwoju zarówno pojedynczej jednostce i całemu państwu. Można rzec w uproszczeniu, że bezpieczeństwo narodowe to zdolność instytucji publicznych do zapewnienia realizacji interesów narodowych określanych stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń²⁰. Bezpieczeństwo jest więc wyznacznikiem odpowiedniego funkcjonowania wszystkich elementów tworzących państwo, w którym funkcjonuje społeczeństwo.

Funkcja bezpieczeństwa w zarządzaniu kryzysowym

Pojęcie *funkcji*, różne dla wielu dyscyplin naukowych, intuicyjnie rozumiane jest na różny sposób. Często termin ten używany jest zamiennie, mówiąc o posadzie, znaczeniu, miejscu danego podmiotu pośród innych²¹. W *Słowniku Języka Polskiego* termin funkcja oznacza wzajemny stosunek zjawisk, z których jedno wynika z drugiego²².

Funkcja bezpieczeństwa w zarządzaniu kryzysowym stanowi podstawową wartość, dla której to zarządzanie ma służyć. Głównym zadaniem funkcji bezpieczeństwa w sytuacji kryzysowej i zarządzaniu kryzysowym jest zapewnienie podstawowej ochrony osobom poszkodowanym. Kwestie związane z zapewnieniem tegoż bezpieczeństwa, przypisane są wszystkim organizacjom ratowniczym, których celem jest ochrona i obrona ludności w warunkach, pokoju, kryzysu i wojny.

Szczególnym rodzajem bezpieczeństwa w zarządzaniu kryzysowym jest bezpieczeństwo powszechne. Bezpieczeństwo powszechne jest związane z ochroną ludności przed klęskami żywiołowymi i katastrofami tj. sytuacjami kryzysowymi. Ochrona ta ma charakter powszechny i stanowi kluczową sferę w dziedzinie zarządzania kryzysowego bowiem odnosi się do podstawowych potrzeb człowieka. Powszechny, w znaczeniu leksykalnym oznacza wszystko obejmujący, ogólny, uniwersalny, odnoszący się do wszystkich czasów, miejsc, ludzi, zawsze i wszędzie przyjęty albo dający się stosować²³. Bezpieczeństwo powszechne jest rodzajem bezpieczeństwa wewnętrznego, które oznacza stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk ży-

¹⁹ Ibidem, s. 52.

²⁰ R. Jakubczak, *Obrona narodowa III RP*, Bellona, Warszawa 2006, s. 72.

²¹ W. Kitler, op. cit., s. 73.

²² E. Sobol, *Słownik Języka Polskiego*, PWN, Warszawa 2002, s. 214.

²³ W. Doroszewski, *Podręczny Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1957, s. 325.

wiołowych i katastrof technicznych²⁴. Podmiotem bezpieczeństwa powszechnego jest człowiek, traktowany jako jednostka społeczna oraz określona zbiorowość społeczna o różnym charakterze więzi i uwarunkowań²⁵. Ochrona ludności w zarządzaniu kryzysowym obejmuje działania administracji publicznej, jak i działania indywidualne zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa życia, zdrowia osób, ich mienia, a także utrzymania odpowiednich warunków środowiskowych do przetrwania, pomocy socjalnej, psychologicznej, ochrony prawnej, przygotowania edukacyjnego do radzenia sobie w czasie katastrof, klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych oraz bezpośrednio po nich²⁶.

Zagrożenie jako źródło sytuacji kryzysowej

Antonimem bezpieczeństwa jest zagrożenie, które można rozpatrywać pod kątem obiektywnym lub subiektywnym. Zagrożenie jest swojego rodzaju subiektywnym odczuciem rodzącym się na podstawie oceny występujących zjawisk społecznych i fizycznych. Z drugiej strony jest ono czynnikiem obiektywnym, który przyczynia się do uwydatniania stanu niepewności.

Zagrożenie w *Słowniku Języka Polskiego* definiowane jest jako stan niebezpieczny dla kogoś lub czegoś²⁷. Cechą charakterystyczną zagrożenia jest jego nieprzewidywalny charakter, niezależność od woli zagrożonej osoby, a sposób jej postępowania nie pozostaje bez wpływu na prawdopodobieństwo wystąpienia danego zjawiska i rozmiar skutków²⁸. Przyjmując źródło powstania zagrożenia jako kryterium, możemy wyróżnić klęski żywiołowe, awarie i katastrofy techniczne, klęski ekologiczne oraz epidemie chorób zakaźnych ludzi oraz zwierząt²⁹. Zagrożenie, to zjawisko i proces, który pochodząc z zewnątrz, zagraża życiu i zdrowiu człowieka i jego egzystencji. Poczucie bezpieczeństwa dotyczy wszystkich dziedzin życia i działalności człowieka, tworząc wielowymiarowy wektor komfortu psychicznego ludzi czujących się bezpiecznie, stąd też zagrożenia tego poziomu bezpieczeństwa obejmują całe spektrum zjawisk odbierających ten komfort³⁰. Źródłem zagrożeń dla podmiotu (człowieka) jest otoczenie, czyli środowisko, w którym żyje. Środowiskiem jest społeczeństwo, przyroda i infrastruktura techniczna obszaru – czyli wytwory ludzkiej cywilizacji, ułatwiające ludziom życie tj. budynki, sieć komunikacyjna, telekomunikacyjna, drogi, przemysł, media i inne.

²⁴ B. Wiśniewski, S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej 2006, s. 32-33.

²⁵ W. Kitler, op. cit., s. 21.

²⁶ R. Jakubczak, op. cit., s. 338.

²⁷ E. Sobol, op. cit., s. 1230.

²⁸ B. Stefaniuk, *Organizacja Państwowej Straży Pożarnej w powiecie*, praca magisterska napisana pod kierunkiem B. Wiśniewskiego na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie, Warszawa 2009, s. 15.

²⁹ B. Wiśniewski, S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym...*, wyd. cyt., s. 35.

³⁰ B. Stefaniuk, *Udział elementów krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego w zarządzaniu kryzysowym na przykładzie powiatu bialskiego*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem płk dra hab. inż. G. Sobolewskiego na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie, Warszawa 2013, s. 93.

Poszczególne komponenty środowiska są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie od siebie zależne. Według L. F. Korzeniowskiego zagrożenie jest wartością destrukcyjną mającą charakter niszczący³¹.

Według autora zagrożenie jest stanem, w którym pojawia się bodziec fizyczny, w efekcie którego zostaje zakłócony rozwój jednostki ludzkiej i społeczeństwa. W ujęciu G. Sobolewskiego zagrożenie to sytuacja, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia, mogącego stać się bezpośrednią przyczyną rozpoczęcia i rozwoju procesu zmiennego, który w rezultacie prowadzi do zachwiania równowagi i powstania sytuacji kryzysowej niekorzystnej dla otoczenia³².

Współczesne zagrożenia należy wykrywać, identyfikować, weryfikować, poznawać i przede wszystkim badać. Wymaga tego sprawność i jakość systemu zarządzania kryzysowego.

Według autorki w zarządzaniu kryzysowym nigdy nie występują zdarzenia identyczne, które powodują sytuację kryzysową. W ocenie autorki każda sytuacja kryzysowa w następstwie zdarzenia jest niewątpliwie inna. Każdą sytuację kryzysową charakteryzuje inny parametr kryzysowy – w skład którego wchodzi wielkość zagrożenia, ilość osób poszkodowanych, częstotliwość występowania zagrożenia, miejsce i czas trwania kryzysu oraz zastosowane siły i środki do jego likwidacji³³. Parametrem kryzysowym jest np. rodzaj doznanych obrażeń przez osoby poszkodowane w pożarze lub wypadku, ilość osób poszkodowanych w wypadku komunikacyjnym lub rodzaj zniszczonego mienia np. podczas powodzi. Czas trwania kryzysu zależy od rodzaju zagrożenia. Według autorki w przypadku nagłego zatrzymania krążenia u osoby poszkodowanej kryzys może trwać cztery minuty – z uwagi na stan zagrożenia życia. A więc jest to czas, w którym należy zapanować nad sytuacją kryzysową i za pomocą Resuscytacji Krążeniowo-Oddechowej (RKO) należy przywrócić funkcjonowanie jednego z ważnych dla życia układów np. krążeniowego, oddechowego bądź nerwowego. Inny parametr kryzysowy będzie w przypadku pożaru lasu, który może trwać kilka dni, tygodni, a nawet miesięcy.

Definicje kryzysu

Literatura poświęcona tematyce związanej z zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych zawiera liczne definicje kryzysu. Kryzys z gr. krisis to okres załamania, przesilenia i potencjalnego przełomu w funkcjonowaniu danego systemu społecznego lub politycznego³⁴. Fundamentalnym układem w teorii kryzysu

³¹ L. F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 88.

³² G. Sobolewski, *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 21.

³³ B. Stefaniuk, *Udział elementów ...*, s. 76.

³⁴ G. Sobolewski, op. cit., s. 12.

jest instytucja, organizm, organizacja i społeczeństwo. W. Lidwa w podręczniku akademickim pt. *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, charakteryzuje kryzys jako moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot, okres załamania gospodarczego³⁵.

Jednakże niezmiernie trafną definicję kryzysu prezentuje B. Stefaniuk w rozprawie doktorskiej pt. *Udział elementów krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego w zarządzaniu kryzysowym na przykładzie powiatu bialskiego*, według której jest to sytuacja, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu, a zapobieganie im oraz ich likwidacja jest podejmowana z zastosowaniem zwykłych lub nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów administracji publicznej i instytucji oraz specjalistycznych formacji ratowniczych³⁶.

Kryzys to sytuacja, w której istnieje zagrożenie dla podstawowych wartości, celów i interesów organizacji lub zagrożone są prawa i swobody obywateli, ich życie i mienie³⁷. Z kolei sytuacja kryzysowa, to stan rzecz bądź okoliczności, w której załamuje się dotychczasowy proces rozwoju, w wyniku którego zakłócone zostaje funkcjonowanie danego podmiotu³⁸. W słowniku z zakresu bezpieczeństwa narodowego termin kryzys oznacza fazę konfliktu, w wyniku którego dochodzi do gwałtownego wzrostu między stronami co może doprowadzić do powstania konfliktu zbrojnego³⁹. Kryzys reprezentuje jedną z kategorii teorii bezpieczeństwa i teorii bezpieczeństwa narodowego. W literaturze przedmiotu można wyróżnić następujące kryteria typologii kryzysów (tabela 1).

Tabela 1. Typologia kryzysu

Typologia/cechy kryzysu			
Przedmiotowe	Podmiotowe	Obszar	Czas trwania
Polityczny, Gospodarczy, Kulturowy, Religijny, Ekologiczny Military	Wewnętrzny, Zewnętrzny,	Lokalny, Regionalny, Krajowy, Międzynarodowy, Globalny	Długoterminowy, Krótkoterminowy, Incydentalny,
Kryteria kryzysu			
Źródło	Częstotliwość	Przewidywalność	Konflikt
Wewnętrzny, Zewnętrzny	Jednorazowy, sporadyczny, cykliczny	Przewidywalny, Nieprzewidywalny,	Konfliktowy, Niekonfliktowy

Źródło: opracowanie własne.

³⁵ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, op. cit., s. 24.

³⁶ B. Stefaniuk, op. cit.

³⁷ R. Grodzki, *Zarządzanie kryzysowe*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 17.

³⁸ W. Kitler, op. cit., s. 33.

³⁹ B. Balcerowicz, op. cit., s. 43.

Kryzys przedstawia się jako zaprzestanie funkcjonowania istniejącego do danego momentu systemu, który w efekcie prowadzi do reorganizacji jego budowy i całej struktury. Natomiast mianem sytuacji kryzysowej określa się owo zjawisko zaprzestania, które rozpościera się w danej przestrzeni czasowej, wychodząc od stanu równowagi, przechodząc poprzez niestabilność, dochodząc do stabilności w nowej sytuacji.

Zarządzanie kryzysowe obejmuje stan przygotowania struktur państwa i obywateli do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, które określa się stopniem, w jakim wykazuje ono gotowość do podjęcia skutecznych działań ratowniczych w celu ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska, zarówno przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej, jak po jej ustąpieniu. Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego, stanowi integralną częścią zarządzania w ogóle⁴⁰.

System zarządzania kryzysowego jest głównym filarem bezpieczeństwa państwa i ochrony ludności w sytuacji kryzysowej. Zgodnie z *ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* przez sytuację kryzysową należy rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącego do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych.

Hierarchia zarządzania kryzysowego administracji publicznej w Polsce

Administracja publiczna, za przyczyną przepisów prawnych, ma obowiązek utrzymania porządku publicznego, jak i bezpieczeństwa każdego obywatela oraz zagwarantowanie ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Nie znajdziemy dziś w obszarze bezpieczeństwa narodowego tak żywotnego i jednocześnie skomplikowanego zjawiska, jak zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Sytuacje niebezpieczne zazwyczaj są trudne do zidentyfikowania. Dzieje się tak, ponieważ owe zagrożenia pojawiają się nagle i poddają się gwałtownemu progresowi.

Administrację publiczną w państwie tworzą wszystkie urzędy oraz instytucje, w kompetencjach których leży bezpośrednie kierowanie różnorodnymi aspektami życia społeczeństwa. W Polsce administrację dzieli się na dwie sfery: rządową i samorządową. W skład administracji rządowej wchodzi organy naczelne (Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, ministrowie), centralne (np. Główny Urząd Statystyczny) oraz terenowe (wojewoda, wojewódzkie organy administracji zespolonej niesześciorgowej). Z kolei organami administracji samorządowej, adekwatnie do

⁴⁰ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, op. cit., s. 30.

⁴¹ B. Stefaniuk, op. cit., s. 110.

- wójt/burmistrz/prezydent miasta,
- starosta wraz z zarządem powiatu,
- marszałek wraz z zarządem województwa.

Odnosząc się do struktury systemu zarządzania kryzysowego należy nadmienić, że w Polsce funkcjonuje on na czterech szczeblach. Na najwyższym szczeblu znajduje się poziom krajowy. Kolejne szczeble adekwatnie do podziału terytorialnego to: poziom wojewódzki, powiatowy oraz gminny wraz z organami opiniodawczo-doradczymi, jak i centrami zarządzania kryzysowego.

Do kompetencji organów na najwyższym poziomie należy przede wszystkim przedstawienie rozporządzenia, które uwzględnia przedsięwzięcia oraz procedury systemu zarządzania kryzysowego. Poziom krajowy⁴²:

- Prezes Rady Ministrów,
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego,
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa,
- Zespoły Zarządzania Kryzysowego Ministerstw i Centralnych Organów Administracji Rządowej,
- Centra Zarządzania Kryzysowego Ministerstw i Centralnych Organów Administracji Rządowej,

Kolejnym poziomem jest poziom wojewódzki. Tworzą go kolejno:

- Wojewoda,
- Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego,
- Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego.

W tym wypadku to wojewoda odpowiada za funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego na obszarze województwa. W kompetencjach wojewody leży przede wszystkim kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa.

Pośrednim szczeblem w zarządzaniu kryzysowym jest szczebel powiatu, gdzie za zarządzanie odpowiada starosta przy pomocy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego oraz powoływanego na czas kryzysu – powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Starosta wraz z organami, które go wspomagają, zapobiega powstawaniu jakichkolwiek symptomów związanych z możliwością pojawienia się zagrożenia na obszarze, za który odpowiada. Jego reagowanie rozpoczyna się w momencie, kiedy sytuacja kryzysowa pojawi się na terenie więcej niż jednej gminy, bądź w momencie, kiedy jedna gmina nie radzi sobie z likwidacją zagrożenia.

Najniższym szczeblem w zarządzaniu kryzysowym jest szczebel gminy. Na tym obszarze działania zapobiegawcze prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta wraz z gminnym centrum zarządzania kryzysowego oraz gminnego zespołu zarządzania kryzysowego. Kompetencje wójta, burmistrza, prezydenta mia-

⁴² Ibidem, s. 111.

sta w zakresie zarządzania kryzysowego odpowiadają kompetencjom starosty czy wojewody, jednakże odnoszą się do mniejszego obszaru⁴³.

Istota zarządzania kryzysowego

Bezpieczeństwo w konkretnych wymiarach jest przedmiotem dociekań naukowych, a więc określane jest przez metodologię obowiązującą w naukach tj. sekuritologia, irenologia i polemologia. Zagadnienie bezpieczeństwa podlega refleksji stricte teoretycznej, której celem jest poznanie jego istoty w najbardziej podstawowych wymiarach. Bezpieczeństwo podlega analizie przez pryzmat praktycznych i dynamicznych zmian, ukierunkowanych na doskonalenie każdej formy trwania. Chodzi o dążenia do zgodności praktyki z teoretyczną syntezą i przyjętym paradygmatem nauki.

Nauki o zarządzaniu, której przedmiot badań obejmuje procesy zwiększające sprawność funkcjonowania organizacji, dostarczają skutecznych rekomendacji jak należy skutecznie zarządzać organizacją – przy pomocy dostępnych metod, technik i narzędzi. Zarządzanie w organizacji związane jest z każdą formą działalności ludzkiej. Sprawność funkcjonowania organizacji wynika ze złożoności procesów zarządzania, które obejmują aspekty ekonomiczne, techniczne i społeczne.

Z mniejszymi zagrożeniami organizacje ratownicze powinny radzić sobie bez większych komplikacji. Istnieją jednak takie sytuacje, w których działania zapobiegawcze nie przynoszą żadnych efektów. Powyższe zagrożenia charakteryzują się nieprzewidywalnością oraz szerokim zakresem dominacji. W związku z tym, niezmiernie istotnym zadaniem systemu zarządzania kryzysowego jest uprzednie przygotowanie oraz zorganizowanie działań, tak aby w chwili pojawienia się zagrożenia był w stanie do jak najszybszego reagowania.

Z uwagi na pojawiające się cywilizowane zagrożenia bezpieczeństwa narodowego istnieje konieczność przygotowania i organizacji działań, tak aby w momencie wystąpienia zagrożenia szybko zareagować. Przepisy prawne kładą szczególny nacisk na administrację publiczną obowiązek utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, zapewnienie ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej⁴⁴.

Zadania i zasady działania organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego zostały szczegółowo wyartykułowane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, z której wynika, że obowiązek podjęcia działań w przypadku wystąpienia zagrożenia spoczywa między innymi na samorządach. Zadania realizowane są przy pomocy administracji zespolonej, współdziałającej z centrami zarządzania kryzysowego. Przepisy prawne stwarzają podstawy do organizacji systemu zarządzania kryzysowego. Wypracowanie rozwiązań, stworzenie struk-

⁴³ Ibidem, s. 110.

⁴⁴ art. 4 pkt. 15 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Dz. U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578.

tur systemowych oraz wdrożenie instrumentów zarządzania należy do organów władzy państwowej. Zarządzanie kryzysowe jest działaniem celowym, realizowanym przez organy administracji publicznej na wszystkich szczeblach organizacji państwa, angażującym wyspecjalizowane organizacje, inspekcje, straże oraz społeczeństw⁴⁵. System zarządzania kryzysowego stanowi całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności za pomocą krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska⁴⁶. Według J. Faleckiego zarządzanie kryzysowe jest zespołem działań lub procesów mających na celu koordynację i integrację dostępnych zasobów dla osiągnięcia celu organizacyjnego przez ludzi przy użyciu właściwego sprzętu, techniki i informacji w zorganizowanej strukturze⁴⁷.

Według autora zarządzanie kryzysowe, to przedsięwzięcia mające na celu zapobieżenie lub zredukowanie negatywnego wpływu sytuacji kryzysowej na zasoby i wartości społeczne za pomocą synchronizacji środków kierowania, kontroli oraz koordynacji działań ratowniczych z reagowaniem na codzienne zdarzenia przy współdziale elementów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego będącego głównym podmiotem wykonawczym w systemie zarządzania kryzysowego⁴⁸.

Organizacja działań w zarządzaniu kryzysowym

Istotnym jest fakt, iż rozwój sytuacji kryzysowej jest znacznie krótszy i bardziej dynamiczny niż jej deeskalacja. Warto temu zaradzić i starając się nie doprowadzać do „uaktywniania” się zagrożenia. Powinien służyć temu odpowiednio skonstruowany system bogaty w perfekcyjnie przygotowane siły i środki, gotowe do natychmiastowej reakcji na powstałe zagrożenia.

Podstawą powyższych rozważań jest jedna z form zarządzania, dokładnie zarządzanie kryzysowe. Ten rodzaj zarządzania dotyczy działania w konkretnych, określonych sytuacjach, w jakich jest w stanie znaleźć się organizacja. Zarządzanie jest procesem, który można zdefiniować na wiele sposobów. Nawiązując do definicji zaprezentowanych w artykule, zarządzanie to jest system działań regulujących sposób i zasady funkcjonowania określonej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami⁴⁹. Obejmuje takie funkcje takie jak: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolę. Można wywnioskować, że zarządzanie jest powiązane z nienagannym działaniem organizacji, przez którą postrzega się grupę ludzi posiadających wspólny cel oraz schemat działania. Różnica pomiędzy zarządza-

⁴⁵ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. Krynojewski, op. cit., s. 10.

⁴⁶ B. Stefaniuk, op. cit.

⁴⁷ J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Pojęcia. Zagrożenia. System*, Wydawnictwo WSH, Warszawa 2012, s. 54.

⁴⁸ B. Stefaniuk, op. cit., s. 74.

⁴⁹ Ibidem, s. 105.

niem, a zarządzaniem kryzysowym dotyczy przede wszystkim nieprzewidywalności otoczenia, w jakim się je realizuje.

Zarządzanie, to system działań regulujący sposób oraz zasady funkcjonowania określonej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami, które obejmują funkcje planowania, organizowania, motywowania i kontroli⁵⁰. Funkcje procesu zarządzania powiązane są ściśle z funkcjonowaniem organizacji, dysponowaniem zasobów i władzą mającą prawo nimi rozporządzać tak, aby osiągać wyznaczone zadania stosując przy tym optymalną strategię jej funkcjonowania⁵¹. Zarządzanie kryzysowe odnosi się do zagrożeń, które ze względu na swoją specyfikę prowadzą do ograniczenia możliwości przeciwdziałania nim ze względu na niewystarczającą ilość środków, pozwalających zapobiec dalszemu rozwojowi sytuacji kryzysowej. Działania podejmowane w systemie zarządzania kryzysowego, powinny być ukierunkowane na eliminację przyczyn powstawania zagrożeń, ograniczanie ich skutków, poprawę wyposażenia podmiotów wykonawczych, organizację nowoczesnych systemów reagowania kryzysowego.

Doskonalenie podmiotów wykonawczych zarządzania kryzysowego

Organizacja stanowi jedną z najważniejszych funkcji prawidłowego zarządzania kryzysowego⁵². Sprawna organizacja we współpracy podmiotów polega na ustaleniu części potrzebnych do zbudowania danego działania całościowego, a następnie łączeniu się tychże części w jedną całość⁵³. Organizacja, to zespół ludzi, którym przydzielono konkretne zadania w ramach realizowanego celu⁵⁴. Do czynników oddziałujących na sprawność realizacji działań ratowniczych w systemie zarządzania kryzysowego należą m.in. kwalifikacje i zachowania ludzi, organizacja procesu pracy, podział kompetencji, hierarchia, relacje, obieg informacji, proces decyzyjny, wyposażenie środowiska bliższe i dalsze. Podstawą sprawności funkcjonowania organizacji jest więc właściwe rozpoznanie przedmiotu badań i środowiska, w jakim funkcjonuje oraz wykorzystanie odpowiednich metod i technik zarządzania⁵⁵. Aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie organizacji systemu zarządzania kryzysowego należy zapewnić właściwą organizację niezbędną w procesie ratowniczym, jak i funkcjonowaniu systemu zarządzania kryzysowego.

Z badań przeprowadzonych w strukturach głównych podmiotów ratowniczych w systemie zarządzania kryzysowego w powiecie białskim tj. Państwowej Straży Pożarnej, Państwowym Ratownictwie Medycznym i Policji wynika, że

⁵⁰ Ibidem, s. 8.

⁵¹ Ibidem, s. 9.

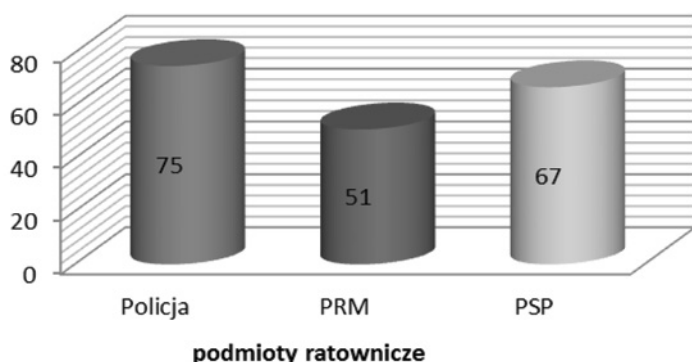
⁵² Ibidem, s. 165.

⁵³ Ibidem, s. 184.

⁵⁴ Ibidem, s. 185.

⁵⁵ Ibidem, s. 228.

najczęściej występującym problemem, wśród podmiotów głównym problemem w trakcie zaistnienia sytuacji kryzysowej są problemy organizacyjne. Wśród tych odpowiedzi najczęściej wymieniano brak zabezpieczenia prawnego i logistycznego oraz złą współpracę zarówno z Miejskim Zespołem Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Biała Podlaska i Powiatowym Zespołem Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Białej Podlaskiej.



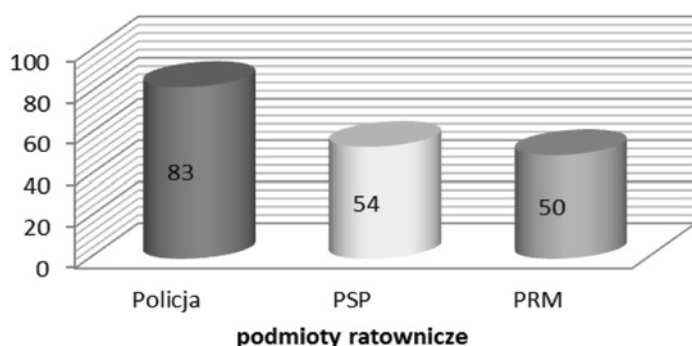
Rys. 2. Problemy organizacyjne w sytuacji kryzysowej

Źródło: opracowanie własne.

Warunkiem sprawnego zarządzania organizacją ratowniczą jest przede wszystkim właściwa organizacja funkcjonowania każdej z w/w struktur. Badania udowadniają, że organizacja jest najsłabszym ogniwem w funkcjonowaniu każdego podmiotu ratowniczego w zarządzaniu kryzysowym w powiecie bialskim. W celu zminimalizowania występujących problemów w każdej ze służb należy wprowadzić jak najbardziej optymalne instrumenty sprawnego zarządzania, aby organizacja funkcjonowała jak najlepiej. Przyczyną złej organizacji w funkcjonowaniu podmiotów wykonawczych w zarządzaniu kryzysowym jest nieadekwatny przepływ informacji i niedostateczna wydolność oraz kondycja podmiotów ratowniczych w stosunku do występujących zagrożeń bezpieczeństwa na terenie powiatu bialskiego. Z badań wynika, że najsłabszym ogniwem ratowniczym w powiecie bialskim jest Policja. Policja nie posiada doświadczenia w zakresie ratownictwa medycznego, nie dysponuje sprzętem służącym do udzielania pierwszej pomocy, i nie posiada sprzętu do komunikacji na miejscu zdarzenia, które zapewniłyby prawidłową jednolitą i spójną łączność między służbami ratowniczymi.

Zarządzanie kryzysowe jest zarządzaniem pod presją czasu, realizowanym na rzecz napiętej sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie i działanie mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności systemu, i przywrócenie normalnego stanu funkcjonowania. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej jest integralną częścią bezpieczeństwa narodowego, które spełnia zasadniczą rolę w rozwiązywaniu pod

presją czasu sytuacji kryzysowych wiążących się z ryzykiem. Informacje na temat zagrożeń, ocenę ich skutków, i szybkie podjęcie działań ratunkowych jest priorytetem w zarządzaniu kryzysowym. Podstawę tu stanowi możliwość jak najszybszej wymiany informacji pomiędzy podmiotami ratowniczymi, biorącymi udział w reagowaniu na powstałe zagrożenie. Dostęp do informacji ich rzetelność, sposób generowania i przekazywania ma zasadniczy wpływ na podjęcie decyzji. System przekazu informacji zasadza się w strukturze organizacyjnej, podziale władzy, relacji i zależności. Informacje powinny docierać w pierwszej kolejności do organów dowodzących, który w danym momencie odpowiada za likwidację zaistniałego zagrożenia. W formie uszczegółowionej powinny docierać do organów operacyjnych, a do jednostek wykonawczych – w postaci zadań.



Rys. 3. Presja czasu w sytuacji kryzysowej
Źródło: opracowanie własne.

Sprawne i efektywne przeprowadzenie akcji ratowniczej zależy od czasu w jakim podmioty ratownicze dotrą na miejsce zdarzenia i od podjęcia właściwych decyzji przez Kierującego Akcją Ratowniczą – związanych z ratowaniem życia, zdrowia, mienia i środowiska. Jak wynika z badań presja czasu w sytuacji kryzysowej według poszczególnych elementów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w powiecie jest duża. Największe prawdopodobieństwo pomyślnie przeprowadzonej akcji ratowniczej zapewnią szybko podjęte decyzje. Najistotniejszym parametrem, wynikającym z presji czasu, jest szybkość działania. Wszystko na miejscu zdarzenia powinno się odbywać przy zachowaniu pełnej rozważności i przestrzeganiu wszelkich zasad bezpieczeństwa, dotyczącego zwłaszcza ludzi. W warunkach bezpośredniego zagrożenia duży problem stanowi narastająca panika i niekompletność dopływających informacji. Utrudnia to podejmowanie decyzji i obciąża dużym ryzykiem w bardzo krótkim czasie. Presja czasu występuje jako rezultat niewłaściwego planowania oraz organizacji działań ratowniczych. Ostatnie słowo warto zwrócić na to, że powstanie takiego rodzaju zarządzania, jakim

jest zarządzanie pod presją czasu czyli zarządzanie kryzysowe, wynika z traktowania bezpieczeństwa przez władze i społeczeństwo jako kwestii priorytetowej.

Wnioski

W dobie licznych zagrożeń i występujących kryzysów zarządzanie kryzysowe jest pojmowane przez wiele jednostek i organizacji jako obszar związany z teorią, jak i praktyką, wywodzącą się z zakresu bezpieczeństwa. Istotnym jest to, że omawiane aspekty uznać można za stosunkowo nowoczesne.

Stwierdza się tak, ponieważ o przymusie stworzenia progresywnego systemu zarządzania kryzysowego rozpoczęto myśleć w naszym państwie dopiero po powodzi tysiąclecia, która nawiedziła Polskę latem 1997 roku. Liczne sytuacje kryzysowe udowodniły, że w chwili obecnej zarządzanie kryzysowe nie łączy się jedynie z czynnościami poświęconymi ochronie ludności, bowiem dotyczy złożonych działań oraz procedur odnoszących się do planowania, przygotowywania, realizacji oraz odnowy dotkniętych kryzysem obszarów lub elementów. Zarządzanie kryzysowe ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa państwa ponieważ dotyczy odpowiedniego funkcjonowania oraz podejmowania decyzji na najwyższych szczeblach administracji rządowej i samorządowej. Aspekt zarządzania kryzysowego jest tworzony przez ogromny wachlarz problemów, który pochłania zagrożenia pojawiające się na szczeblu państwa, województwa, powiatu oraz gminy. Życie jest nieprzewidywalne, tak samo można powiedzieć o sytuacjach losowych, nietypowych, które mogą się pojawić niespodziewanie, nie dając wcześniej żadnych symptomów świadczących o nadchodzącym zagrożeniu.

System zarządzania kryzysowego jest głównym systemem zwalczającym wszelkiego rodzaju zagrożenia życia, zdrowia, mienia i środowiska. System skupia w sobie wzajemnie powiązane elementy, realizujące zadania z zakresu zarządzania kryzysowego i ratownictwa. Elementy (podmioty) wykonawcze w systemie zarządzania kryzysowego są odpowiednio zorganizowane i utrzymywane w pełnej gotowości do podjęcia działań ratowniczych w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Przygotowanie, o którym mowa realizowane jest zgodnie z obowiązującym prawem i wymaganiami podyktowanymi obecnymi wyzwaniami i zagrożeniami. Utrzymanie możliwie najwyższego poziomu bezpieczeństwa stanowi od dawna przedmiot zabiegów indywidualnych, jak i zbiorowych podmiotów życia społecznego. Proces ten jest permanentnie doskonalony przez system zarządzania kryzysowego i podmioty ratownicze. Obecnie system podąża drogą zintegrowania wysiłków różnych podmiotów, posiadających wspólny cel, kompatybilny sprzęt, jednolite procedury ratownicze, łączność, wymianę informacji oraz szkolenia, które zaliczane są do filaru sprawnej organizacji działań.

Wzrost nowych zagrożeń asymetrycznych związanych z rozwojem cywilizacji i zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego wymusza poszukiwanie nowych roz-

wiązań w celu sprawniejszej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności. Owe przedsięwzięcia mają na celu doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego oraz poprawę bezpieczeństwa i ochrony ludności. Ochrona zdrowia i życia ludzkiego jest sprawą najwyższej rangi. Szybkość i umiejętność prowadzenia działań ratowniczych decyduje o życiu i zdrowiu ludzi znajdujących się w niebezpieczeństwie. Zmieniająca się istota zagrożeń, która wymaga interwencji różnych podmiotów ratowniczych wymusza poszukiwanie nowatorskich rozwiązań organizacyjnych, w celu doskonalenia wszystkich podmiotów ratowniczych zajmujących się ratownictwem.

Podstawą efektywnego zarządzania kryzysowego jest odpowiednio zorganizowany system organizacji działań i zabezpieczenia logistycznego, który będzie gwarantem kompleksowej obsługi wszystkich potrzeb ludności poszkodowanej w sytuacji kryzysowej. Z drugiej strony zgodnie z przekonaniem autorki zarządzanie kryzysowe to wykorzystanie efektu wszystkich podsystemów organizacyjno-funkcjonalnych, tworzących zsynchronizowaną strukturę ratownictwa. Sukces działania zespołowego, a takim według autora jest zarządzanie kryzysowe możliwy jest jedynie przy połączeniu współpracy uczestniczących w nim podmiotów i właściwą organizację działań.

Bibliografia

1. Balcerowicz B., *Słownik z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, MON, Warszawa 1996.
2. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
3. Cziomer E. Zyblikiewicz L., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa 2005.
4. Doroszewski W., *Podręczny Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1957.
5. Drabik K., *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
6. Giereszewski J., *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
7. Falecki J., *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Pojęcia. Zagrożenia. System*, Wydawnictwo WSH, Warszawa 2012.
8. Jakubczak R., *Obrona narodowa III RP*, Bellona, Warszawa 2006.
9. Majchrzak D., *Znaczenie systemu zarządzania kryzysowego w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Sobolewski G. Majchrzak D. (red.), Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010.
10. Nowacki G., *Psychologia bezpieczeństwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.
11. Nowak E., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
12. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011.
13. Korzeniowski L. F., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
14. Kuźniar R. Z. Lachowski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Warszawa 2003.

15. Lidwa W. Krzeszowki W. Więcek W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010.
16. Marszałek M., *Operacje reagowania kryzysowego NATO. Istota Uwarunkowania Planowania*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
17. Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010.
18. Sienkiewicz-Małyjurek K. Krynojewski, F., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
19. Sienkiewicz P., Marszałek M., Górny P., *Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
20. Sienkiewicz P. Świeboda H. Marszałek M., *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2011.
21. Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe, a ochrona ludności*, Sympozjum naukowe, Ochrona ludności wczoraj i dziś, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 28 – 29 listopada (materiały konferencyjne), Warszawa 2012.
22. Stawicka J., Wiśniewski B., Socha R., *Zarządzanie kryzysowe. Teoria. Praktyka. Konteksty. Badania*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2011.
23. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2007.
24. Sobol E., *Słownik Języka Polskiego*, PWN, Warszawa 2002.
25. Sobolewski G., *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
26. Stefaniuk B., *Organizacja Państwowej Straży Pożarnej w powiecie*, praca magisterska napisana pod kierunkiem B. Wiśniewskiego na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie, Warszawa 2009.
27. Stefaniuk B., *Udział elementów krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego w zarządzaniu kryzysowym na przykładzie powiatu bialskiego*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem płk dra hab. inż. G. Sobolewskiego na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie, Warszawa 2013.
28. Szymoniak A., *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
29. Wiśniewski B., Zalewski S., *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej 2006.
30. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Wydanie drugie poprawione i rozszerzone, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
31. Wojtaszczyk A., Materska-Sosnowska A., *Bezpieczeństwo państwa*, Wydawnictwo ASPRA JR, Warszawa 2009.

Liczba znaków ze spacjami: 48 478

mgr Izabela Juncewicz

doktorantka Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach

INFRASTRUKTURA KRYTYCZNA W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

We współczesnym świecie rozwój cywilizacyjny stworzył dobra ułatwiające życie, podnoszące jego standard oraz zwielokrotniające możliwości komunikacji. Równocześnie jednak nastąpiła eskalacja zagrożeń¹. Obok zagrożeń naturalnych pojawiły się nowe problemy – efekty uboczne postępu technicznego, zagospodarowania przestrzeni i wykorzystywania coraz nowszych rozwiązań technologicznych².

Równocześnie postępująca globalizacja, wyrażająca się powszechnym dostępem do mediów, w tym szczególnie Internetu, oraz upowszechniająca się informatyzacja wszelkich dziedzin aktywności ludzkiej tworzą organizacjom terrorystycznym dogodnie możliwości dotarcia do obiektów infrastruktury³ krytycznej⁴, i tym samym powodowania zagrożeń bezpieczeństwa państwa⁵.

W przypadku części zagrożeń administracja samorządowa, organizacje i społeczeństwo radzą sobie z nimi. Mają jednak miejsce sytuacje, w których rutynowe działania nie są wystarczające. Obecnie bowiem zagrożenia są coraz częściej nieprzewidywalne i mogą mieć szeroki zasięg rażenia. Z tego względu konieczne jest wcześniejsze przygotowanie i organizacja działań, aby w przypadku wystąpienia zdarzenia móc jak najszybciej zareagować. Właśnie temu celowi służy zarządza-

¹ *Zagrożenie* – zdarzenie spowodowane przyczynami losowymi (naturalnymi) lub nielosowymi (celowymi), które wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie jednostki, grupy społecznej, organizacji, państwa lub powoduje niekorzystne (niebezpieczne) zmiany w ich strukturze i funkcjonowaniu, K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, Bel Studio Sp. z o.o., Warszawa 2007, s. 76.

² K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 9.

³ *Infrastruktura* oznacza urządzenia i instytucje usługowe (np. drogi, sieć telefoniczna lub wodociągowa), niezbędne do należytego funkcjonowania społeczeństwa i produkcyjnych działań gospodarki, M. Bańka (red.), *Wielki Słownik Wyrazów Obcych PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 544.

⁴ *Krytyczny* czyli przełomowy, rozstrzygający; trudny, ciężki moment, położenie, E. Sobol (red.), *Nowy Słownik Języka Polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 378. Przymiotnik *krytyczny* w odniesieniu do infrastruktury będzie wskazywać, oznaczać te jej elementy, których zakłócenia lub zniszczenie może spowodować kryzys. *Z kolei kryzys* oznacza, w sensie ogólnym, wybór, decydowanie, zmaganie się, walkę, w której konieczne jest działanie pod presją czasu, I. Kulik, *Analiza pojęć obiekt infrastruktury krytycznej, obiekt szczególnej ochrony i obiekt chroniony*, [w:] Z. Piątek, A. Letkiewicz (red.), *Terroryzm a infrastruktura krytyczna państwa – zewnętrzny kraj Unii Europejskiej*, Szczepko 2010, s. 56.

⁵ Z. Piątek, A. Letkiewicz (red.), *Terroryzm a infrastruktura krytyczna ...*, s. 8.

nie kryzysowe⁶, realizowane przez odpowiednie jednostki administracji rządowej i samorządowej⁷.

Można zatem przyjąć, że brak możliwości całkowitego wyeliminowania zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych, towarzyszących rozwojowi ludzkości i w tym sensie ich nieuchronności, rodzi potrzebę zarządzania kryzysowego, rozumianego najogólniej jako działania (funkcje) kierownicze mające na celu radzenie sobie z sytuacjami kryzysowymi⁸, które definiowane są jako *stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, stwarzający zagrożenie dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska lub infrastruktury krytycznej*⁹.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że zdobycze cywilizacji, od których zależy komfort życia społeczeństwa, tworzą jednocześnie tzw. sprzyjające okoliczności i warunki do powstania zakłóceń, a nawet potęgowania ich następstw. W tym kontekście możemy mówić także o podatności¹⁰ społeczeństwa na zagrożenia i ich skutki, a czynnikami wzmagającymi tę podatność są¹¹:

- zagęszczenie ludności (przemieszczenie ludności do miast i tworzenie wielkich aglomeracji oraz dużych skupisk wysokich budynków), w tym czasowa koncentracja w określonych obszarach i miejscach (biurowce, środki masowej komunikacji w godzinach pracy, miejsca imprez sportowych czy centra handlowe w okresach wzmożonych zakupów);
- uzależnienie ludności od dostaw usług, podnoszących jakość warunków bytowych (bieżąca woda, żywność, energia elektryczna, paliwa, łączność, komunikacja, transport itp.);
- rozbudowana infrastruktura, od której uzależnione są dostawy ww. usług;
- występowanie infrastruktury, która jednocześnie może stanowić źródło zagrożeń dla społeczeństwa (np. zakłady o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej);
- wykorzystanie cyberprzestrzeni¹² w gospodarce, administracji oraz codziennym życiu obywateli;

⁶ Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej, *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm., art. 2.

⁷ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe ...*, s. 9.

⁸ A. Zabłocka-Klucza, *Próba oceny procesu zarządzania kryzysowego w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, ZN WSOWL Nr 3 (157), Wrocław 2010, s. 193.

⁹ J. Walas-Trębacz, J. Ziarko, *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 2. Zarządzanie kryzysowe w przedsiębiorstwie*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011, s. 24.

¹⁰ Podatność – cechy charakterystyczne zasobów, infrastruktury, systemów, społeczeństwa lub procesów, które czynią je wrażliwymi na zniszczenie, zakłócenie funkcjonowania, zmniejszenie potencjału lub efektywności działania oraz niewłaściwe wykorzystanie, w drodze wystąpienia klęsk żywiołowych, intencjonalnej działalności człowieka, awarii technicznych lub innych szkodliwych działań. Podatność określa jednocześnie trudności (wyzwania) w ochronie zasobów, infrastruktury, systemów, społeczeństwa lub procesów, W. Skroma, *Ochrona infrastruktury krytycznej w systemie zarządzania kryzysowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, s. 3.

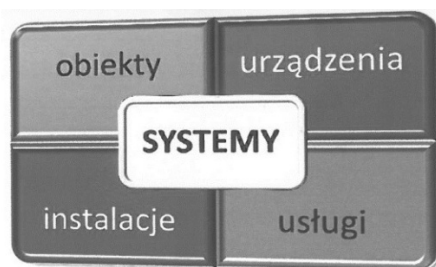
¹¹ W. Skroma, op. cit., s. 3-4.

¹² *Cyberprzestrzeń* – cyfrowa przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzona przez systemy i sieci telein-

- niska świadomość zagrożonej ludności oraz nieadekwatne przygotowanie władz, społeczeństwa, infrastruktury do reagowania kryzysowego;
- niedostateczne i nieadekwatne wyposażenie służb odpowiedzialnych za reagowanie kryzysowe, w tym ograniczona możliwość, czy w ogóle brak możliwości ich wsparcia w przypadku wyczerpania posiadanych sił i środków.

Reasumując, można stwierdzić, że współcześnie, poczucie bezpieczeństwa kojarzy się nie tylko z brakiem zagrożeń zewnętrznych, ale głównie z zapewnieniem sprawności funkcjonowania szeroko pojętej infrastruktury państwa¹³ zarówno w jej części technicznej (np. zakłady wytwórcze, energetyka, systemy łączności, teleinformatyczne, transport czy komunikacja), jak i społecznej (opieka zdrowotna, ratownictwo i ochrona ludności, edukacja itp.)¹⁴.

Infrastruktura ta zdefiniowana została w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym* jako infrastruktura krytyczna (rys. 1), czyli *systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców*¹⁵.



Rys. 1. Infrastruktura krytyczna

Źródło: *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, RCB, Warszawa 2013, s. 14.

Regulacje prawne w zakresie infrastruktury krytycznej zawarte zostały zarówno w narodowych, europejskich, jak i natowskich dokumentach normatywnych. W naszym państwie ustawa o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym dokonuje implementacji do prawa polskiego dyrektywy Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infra-

formatyczne wraz z powiązaniem między nimi oraz relacjami z użytkownikami, M. Huzarski, J. Wolejszo (red.), *Leksykon obronności Polska i Europa*, Bellona, Warszawa 2014, s. 44.

¹³ *Infrastruktura państwa* – część infrastruktury obejmująca obiekty, urządzenia stałe i instytucje usługowe niezbędne do należytego funkcjonowania produkcyjnych działów gospodarki oraz życia (w tym bezpieczeństwa) ludności kraju, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2010, s. 48.

¹⁴ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, P. Kamiński, *Ochrona infrastruktury krytycznej*, AON, Warszawa 2012, s. 7.

¹⁵ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm., art. 3, ust. 2.

struktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony (Dz. Urz. UE L 2008.345.75).

W niniejszym opracowaniu pominięto jednak analizę przepisów unijnych i nатовских, skupiając się na specyfice krajowych rozwiązań w tym zakresie.

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym infrastruktura krytyczna w Polsce obejmuje następujące systemy¹⁶:

- zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa,
- łączności,
- sieci teleinformatycznych,
- finansowe,
- zaopatrzenia w żywność,
- zaopatrzenia w wodę,
- ochrony zdrowia,
- transportowe,
- ratownicze,
- zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
- produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Dotychczasowe dociekania pozwalają stwierdzić, że obiektem infrastruktury krytycznej będą obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi funkcjonujące w ramach systemów (jak wyżej), których zniszczenie lub uszkodzenie może skutkować w krótkim czasie przerwaniem funkcji społecznych, zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony, dobrobytu materialnego lub społecznego ludności oraz będzie miało istotny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne RP w wyniku utraty tych funkcji¹⁷.

Dokonując pewnych uogólnień można zatem przyjąć, że infrastruktura krytyczna to rzeczywiste i cybernetyczne systemy (a w tych systemach obiekty, urządzenia bądź instalacje) niezbędne do minimalnego funkcjonowania gospodarki i państwa¹⁸.

Analiza literatury i materiałów źródłowych, a także aktów prawnych dotyczących infrastruktury krytycznej, wykazała, że przed wprowadzeniem do terminologii związanej z zarządzaniem kryzysowym tego pojęcia, w naszym kraju funkcjonowały wcześniej określenia takie jak: obszary, obiekty, urządzenia i transporty podlegające obowiązkowej ochronie¹⁹ oraz obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa²⁰.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ I. Kulik, op. cit., s. 56.

¹⁸ Zob. www.rcb.gov.pl (dostęp: 05.07.2014 r.).

¹⁹ Zob. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia, Dz. U. z 1997 r., Nr 114, poz. 740, z późn. zm.

²⁰ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz. U. z 2003 r., Nr 116, poz. 1090.

Ustawa o ochronie osób i mienia z 22 sierpnia 1997 roku wymienia wiele obszarów, obiektów, urządzeń oraz transportów podlegających obowiązkowej ochronie. Zapisy w ustawie precyzują kryteria podziału wspomnianej infrastruktury i dzieli ją na związane z obronnością państwa, ochroną interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwem publicznym oraz innymi ważnymi interesami państwa. Z kolei rozporządzenie z 24 czerwca 2003 roku w *sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* wskazuje na dwie kategorie obiektów. Zgodnie z wyżej wymienionym rozporządzeniem do pierwszej kategorii, związanej z potencjałem obronnym państwa, zaliczamy²¹:

- zakłady produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz środki bojowe;
- zakłady prowadzące prace badawczo-rozwojowe lub konstruktorskie w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa;
- magazyny rezerw państwowych (w tym bazy i składy paliw płynnych, żywności, leków, materiałów sanitarnych);
- obiekty jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane;
- obiekty infrastruktury transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego, wodnego śródlądowego, drogownictwa, kolejnictwa i łączności;
- ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;
- zapory wodne;
- urządzenia hydrotechniczne;
- obiekty należące do jednostek organizacyjnych Agencji Wywiadu;
- obiekty Narodowego Banku Polskiego;
- obiekty Banku Gospodarstwa Krajowego;
- obiekty Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych oraz Mennicy Państwowej;
- obiekty, w których produkowane, stosowane lub magazynowane są materiały jądrowe czy też źródła i odpady promieniotwórcze;
- obiekty telekomunikacyjne służące nadawaniu programów radia publicznego i telewizji publicznej.

Do drugiej kategorii natomiast należą obiekty związane z właściwym funkcjonowaniem administracji publicznej oraz zapewnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego, a mianowicie²²:

- obiekty organów i jednostek organizacyjnych podległe ministrowi do spraw administracji publicznej oraz ministrowi do spraw wewnętrznych lub przez nich nadzorowane;

²¹ Ibidem, § 2 pkt. 1-9.

²² Ibidem, § 2 pkt. 10-19.

- obiekty jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- obiekty Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej;
- obiekty będące we właściwości Ministra Sprawiedliwości, Służby Więziennej oraz jednostek organizacyjnych, które podlegają Ministrowi Sprawiedliwości bądź są przez niego nadzorowane;
- zakłady, których działalność ma bezpośredni związek z wydobywaniem kopalin podstawowych;
- obiekty, w których produkowane, stosowane lub magazynowane są materiały stwarzające szczególne zagrożenie pożarem lub wybuchem;
- obiekty, w których prowadzona jest działalność oparta na wykorzystywaniu toksycznych związków chemicznych i ich prekursorów, środków biologicznych, mikrobiologicznych, mikroorganizmów, toksyn i innych substancji powodujących zachorowania u ludzi lub zwierząt;
- elektrownie oraz inne obiekty elektroenergetyczne;
- inne obiekty znajdujące się we właściwości organów administracji rządowej lub też organów jednostek samorządu terytorialnego, formacji, instytucji państwowych, a także przedsiębiorców.

Nie należy zatem ustawy o zarządzaniu kryzysowym traktować jako pierwszego aktu prawnego odnoszącego się do kluczowych z punktu widzenia funkcjonowania państwa i społeczeństwa elementów infrastruktury. Z powyższego wynika bowiem, że planowanie i realizacja zadań ochronnych tzw. infrastruktury krytycznej prowadzone są w Polsce od wielu lat, a pojawienie się ustawy o zarządzaniu kryzysowym stanowi podstawę prawną do kompleksowego zdefiniowania i wyodrębnienia takiej infrastruktury z różnych sektorów społeczno-gospodarczych²³. W ustawie tej zdefiniowana została również ochrona obiektów infrastruktury krytycznej, którą należy rozumieć jako *wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie*²⁴.

Z powyższego wynika, że aby skutecznie chronić infrastrukturę uznaną za krytyczną, należy zapewnić jej funkcjonalność w obliczu różnorodnych zagrożeń wynikających zarówno z działania sił natury (np. powodzie, pożary, huragany, wiatry, niskie temperatury czy upały), jak i działalności człowieka (zaniedbań w terminowej obsłudze urządzeń, świadomym lub nieświadomym uszkodzeniu systemów i urządzeń)²⁵.

²³ K. Stec, *Wybrane prawne narzędzia ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce*, [w:] *Bezpieczeństwo Narodowe*, BBN, Warszawa 2011, nr 3, s. 196.

²⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu ..., art. 3, ust. 3.

²⁵ J. Wojejszo, R. Jakubczak (red.), *Obronność. Teoria i praktyka*, Bellona, Warszawa 2013, s. 476.

Jak wykazały badania problemu, w czasach coraz większego uzależnienia jednostek, narodów czy nawet państw od techniki, ochrona infrastruktury krytycznej nabiera nowego znaczenia, a zapisy dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej zawarte w ustawie o zarządzaniu kryzysowym stały się dodatkowym impulsem do nowego spojrzenia na problematykę zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego wobec jawiących się nowych jego zagrożeń²⁶.

Ochrona infrastruktury krytycznej powinna więc swoim zakresem obejmować²⁷:

- gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej;
- opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożenia dla tej infrastruktury;
- odtwarzanie infrastruktury krytycznej;
- współpracę z administracją publiczną właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony.

Dotychczasowe wyniki badań upoważniają zatem do postawienia wniosku, że ochrona infrastruktury krytycznej to proces obejmujący znaczną liczbę obszarów zadaniowych i kompetencji oraz angażujący wiele zainteresowanych stron. Proces ten obejmuje wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej, zakłada również stopniowe dochodzenie do oczekiwanego rezultatu oraz nieustanne doskonalenie. Zadania w tym zakresie obejmują zapobieganie zagrożeniom i ograniczanie ich skutków, zmniejszanie podatności infrastruktury krytycznej na zagrożenia oraz szybkie przywrócenie jej prawidłowego funkcjonowania na wypadek wszelkich zdarzeń mogących je zakłócić²⁸.

Kolejną, bardzo istotną kwestią jest fakt, że w przeszłości elementy tworzące infrastrukturę krytyczną funkcjonowały jako niezależne lub też zależne w niewielkim stopniu systemy. Obecnie w dobie postępującej globalizacji i rozwoju technologicznego poszczególne jej obiekty są coraz bardziej współzależne nie tylko w wymiarze jednego państwa, ale i w skali regionalnej, europejskiej, a nawet światowej²⁹.

Dlatego też, z uwagi na to, że między poszczególnymi systemami oraz obiektami infrastruktury krytycznej występują ściśle powiązania i zależności, istnieje potrzeba kompleksowego oraz holistycznego³⁰ podejścia do ochrony owych

²⁶ Por. W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, P. Kamiński, *Ochrona infrastruktury...*, s. 8.

²⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu ..., art. 6.

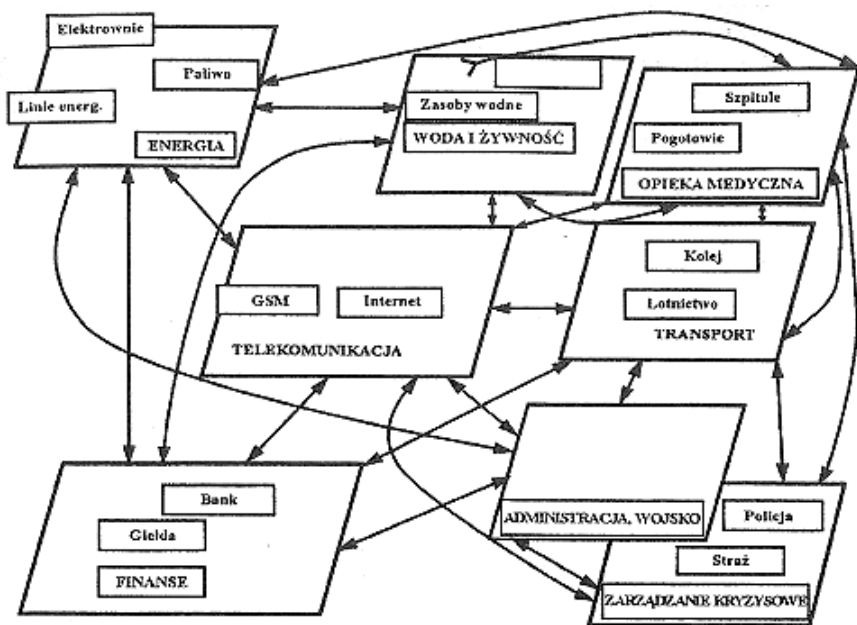
²⁸ *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, RCB, Warszawa 2013, s. 5.

²⁹ Zob. *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r., s. 24.

³⁰ prof. Piotr Sienkiewicz wymienia holizm i kompleksowość jako jedno z podstawowych cech konstytutywnych stylu zwanego ujęciem systemowym. *Holizm*, czyli rozpatrywanie zjawisk (obiektów, procesów, zdarzeń, itp.) jako całości. *Kompleksowość*, czyli ujawnianie różnorodności sprzężeń i relacji wewnętrznych rozpatrywanych zjawisk, Zob. P. Sienkiewicz (red.), *Metody badań nad bezpieczeństwem i obronnością*, AON, Warszawa 2010, s. 99-100.

systemów i obiektów³¹. Nie trudno bowiem zauważyć, że obecnie powiązania funkcjonalne (rys. 2) między niektórymi elementami, a nawet systemami tejże infrastruktury powodują, że przerwa w działaniu lub dysfunkcja jednego z nich może doprowadzić do zakłócenia funkcjonowania wielu innych systemów o skali i skutkach trudnych do przewidzenia, a jednocześnie mogących zagrozić zdrowiu lub życiu obywateli, nawet w skali międzynarodowej³².

Można zatem przyjąć, że wzajemne zależności między różnymi rodzajami infrastruktury krytycznej są dodatkowym czynnikiem generującym zagrożenia. Najlepszym tego przykładem jest rola, jaką wśród różnych systemów omawianej infrastruktury odgrywają systemy zaopatrzenia w energię elektryczną, od której dostaw uzależnionych jest większość systemów infrastruktury krytycznej.



Rys. 2. Zależności między kluczowymi sektorami państwowymi

Źródło: W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, P. Kamiński, *Ochrona infrastruktury krytycznej*, AON, Warszawa 2012, s. 20.

Kluczowym dokumentem dla systemu ochrony infrastruktury krytycznej stał się Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK), który został przyjęty 26 marca 2013 roku przez Radę Ministrów. W Programie zaproponowane zostało nowatorskie w naszym kraju – bezsankcyjne podejście do ochrony infrastruktury krytycznej. Zakłada ono współpracę, współodpowiedzialność

³¹ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, P. Kamiński, op. cit., s. 7.

³² Ibidem, s. 19.

i wzajemne zaufanie przedsiębiorców – właścicieli infrastruktury krytycznej oraz administracji publicznej. Dokument przygotowano w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa³³, a jego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, w szczególności w zakresie: zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania infrastruktury krytycznej; przygotowania na sytuacje kryzysowe, które mogą niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną; reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej oraz jej odtwarzania. Program ten adresowany jest przede wszystkim do administracji publicznej oraz operatorów infrastruktury krytycznej i określa³⁴:

- narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy i obiekty omawianej infrastruktury;
- szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli.

Realizacja NPOIK wymaga zaangażowania wszystkich możliwych zainteresowanych stron, jednakże główny wysiłek spoczywa, zgodnie z posiadanymi kompetencjami, na Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, ministrach i kierownikach urzędów centralnych oraz operatorach infrastruktury krytycznej, wyszczególnionych w wykazie infrastruktury krytycznej³⁵, który jest dokumentem niejawnym.

Ciekawą graficzną prezentację głównych podmiotów uczestniczących w procesie ochrony infrastruktury krytycznej oraz ich role przedstawia rys. 3. Natomiast podstawowe obowiązki tych podmiotów zawarte zostały w przywołanej już wcześniej ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

Zatem powyższe treści prowadzą do wniosku, iż możemy wyróżnić przynajmniej cztery grupy podmiotów biorących udział w zarządzaniu ochroną infrastruktury krytycznej³⁶:

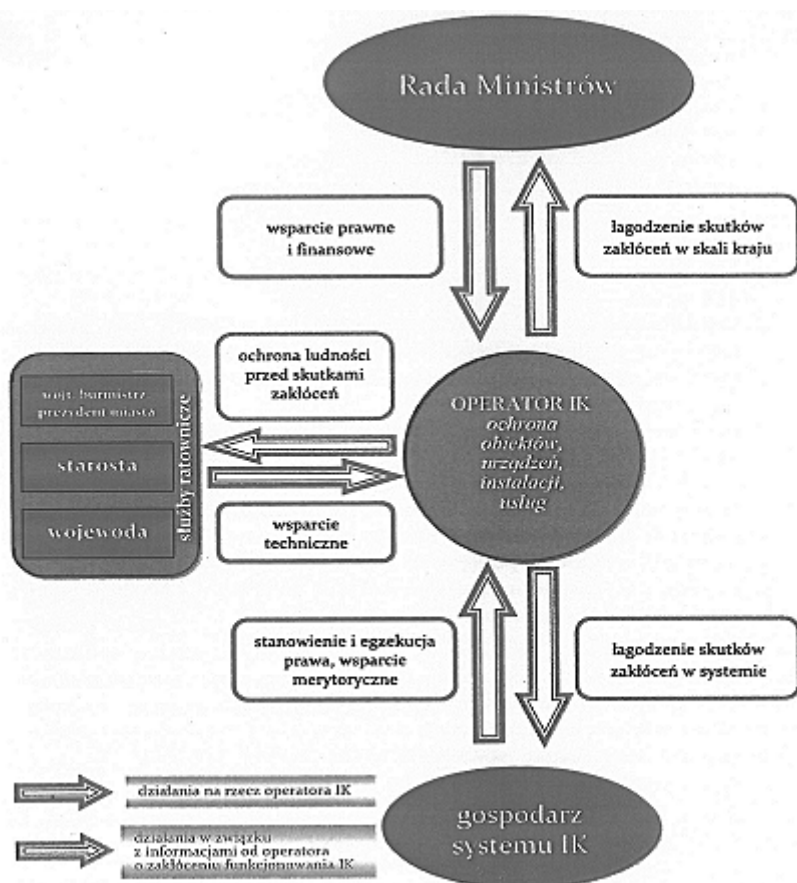
- ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie;
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa;
- centra zarządzania kryzysowego;
- właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej.

³³ Rządowe Centrum Bezpieczeństwa rozpoczęło działalność 2 sierpnia 2008 roku. Powstało na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (art. 10) i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

³⁴ Zob. www.rcb.gov.pl (dostęp: 05.07.2014 r.).

³⁵ Narodowy Program Ochrony ..., s. 13.

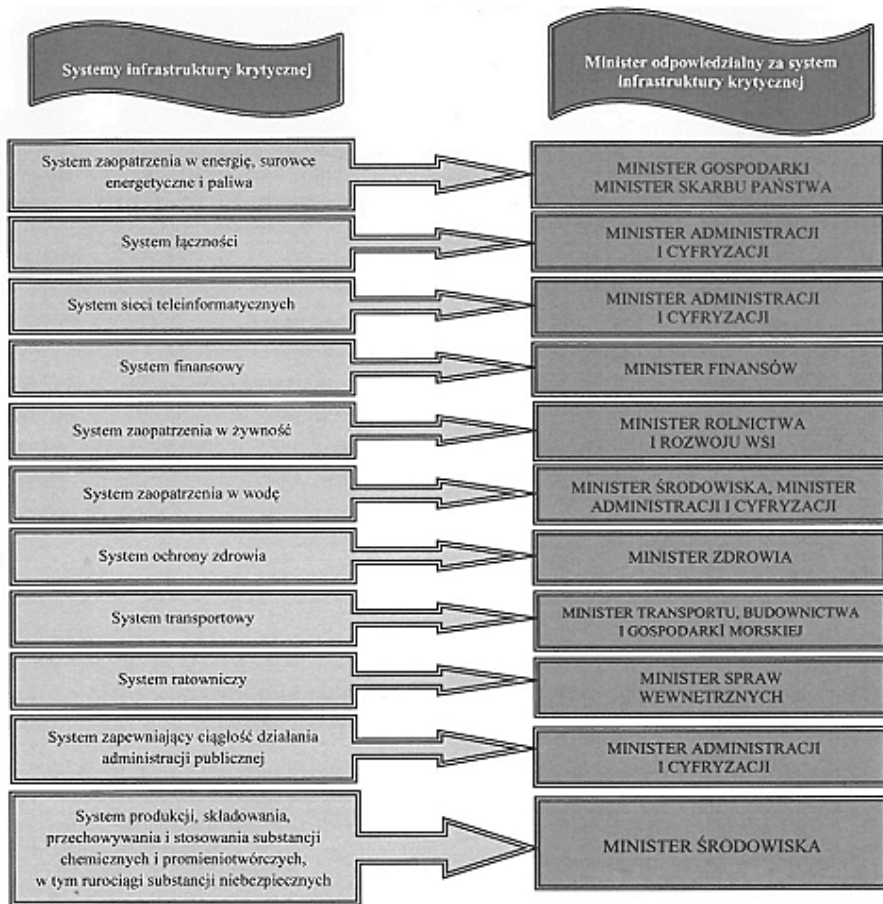
³⁶ Por. R. Radziejewski, *Podmioty wykonawcze w ochronie infrastruktury krytycznej*, [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe*, AON, Warszawa 2013, s. 137.



Rys. 3. Główne podmioty uczestniczące w procesie ochrony infrastruktury krytycznej i ich role
 Źródło: *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, RCB, Warszawa 2013, s. 23.

Istotną rolę w systemie ochrony infrastruktury krytycznej pełnią ministrowie odpowiedzialni za poszczególne systemy tej infrastruktury (rys. 4), bowiem ich praca jest gwarancją zaangażowania najwyższych władz państwowych w proces budowy bezpieczeństwa państwa. Ponadto, należy wziąć pod uwagę fakt, że każdy system infrastruktury krytycznej posiada właściwą sobie charakterystykę funkcjonowania, uwarunkowania prawne oraz użytkowników. To powoduje, że każdy z tych systemów potrzebuje gospodarza posiadającego najlepszą wiedzę o danym systemie infrastruktury krytycznej, rozumiejącego jego budowę, a także potrzeby zaangażowanych podmiotów³⁷.

³⁷ *Narodowy Program Ochrony ...*, s. 15.



Rys. 4. Ministrowie odpowiedzialni za systemy infrastruktury krytycznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, RCB, Warszawa 2013, s. 17.

Analiza literatury przedmiotu pozwala na przyjęcie stwierdzenia, że bardzo istotnym, wręcz kluczowym etapem procesu ochrony infrastruktury krytycznej jest jej identyfikacja. W tym celu Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych, a także przy wsparciu przedsiębiorców prywatnych, opracowało kryteria identyfikacji infrastruktury krytycznej, które podzielono na dwie grupy³⁸:

- kryteria systemowe – charakteryzujące ilościowo lub podmiotowo parametry (funkcje) obiektu, urządzenia, instalacji lub usługi, których spełnienie może spowodować zaliczenie do infrastruktury krytycznej. Kryteria te przedstawione są dla każdego z systemów;

³⁸ Ibidem, s. 11.

- kryteria przekrojowe – opisujące parametry odnoszące się do skutków zniszczenia bądź zaprzestania funkcjonowania obiektu, urządzenia, instalacji lub usługi. Kryteria te obejmują: ofiary w ludziach, skutki finansowe, konieczność ewakuacji, utratę usługi, czas odbudowy, efekt międzynarodowy oraz unikatowość.

Wszystkie kryteria identyfikacji infrastruktury krytycznej muszą oczywiście podlegać aktualizacji.

Konkludując, można zatem przyjąć, że ochrona infrastruktury krytycznej, której celem jest zapewnienie ciągłości działań tej infrastruktury, realizowana jest w następujących etapach³⁹:

- przygotowanie wykazu infrastruktury krytycznej;
- analiza ryzyka zagrożeń dla tej infrastruktury;
- przygotowanie wykazu zasobów do ochrony infrastruktury krytycznej;
- wyznaczenie działań realizowanych w sytuacji zagrożenia;
- wyznaczenie działań odtwarzających infrastrukturę krytyczną;
- określenie kanałów komunikacji ze stronami trzecimi.

Uwzględniając powyższe treści, można zatem założyć z dużą dozą prawdopodobieństwa, iż współcześnie w dobie różnorodnych zagrożeń występujących na obszarze naszego państwa, rola infrastruktury krytycznej jest szczególnie ważna w zapewnieniu ciągłości pracy administracji publicznej, co z kolei przekłada się na właściwe funkcjonowanie poszczególnych gmin, powiatów i województw. Natomiast sprawność infrastruktury krytycznej zapewnia określony poziom i ciągłość dystrybucji usług, za które również ponosi odpowiedzialność administracja publiczna. Dotyczy to w szczególności transportu publicznego, usług medycznych, dostaw energii, czy też świadczenia usług związanych z ratowaniem ludzi i mienia. Właściwie utrzymana i funkcjonująca infrastruktura krytyczna pozwala także na efektywne wykorzystywanie posiadanych zasobów w razie nadzwyczajnych wydarzeń zakłócających normalne funkcjonowanie państwa czy też jego gospodarki. Jednocześnie należy zaznaczyć, że sprawność dużej części zasobów uznawanych za infrastrukturę krytyczną warunkuje także postęp technologiczny i rozwój gospodarczy⁴⁰.

Najogólniej można stwierdzić, że infrastruktura krytyczna pełni kluczową rolę w funkcjonowaniu struktur państwa i życia jego obywateli. Dlatego też zapewnienie jej ochrony przed jakimikolwiek zagrożeniami jest jednym z priorytetowych zadań stojących przed administracją publiczną naszego państwa, która poza tym musi uwzględniać również problemy związane z ewentualnymi uszkodzeniami i zakłóceniami w jej funkcjonowaniu, by nie spowodowały one, a jeżeli już to tylko krótkotrwałe i jak najmniejsze, straty, które mogą ponieść nie tylko sami obywatele ale również gospodarka. Zatem problem ochrony infrastruktury krytycznej można uznać współcześnie za jeden z ważniejszych czynników rzutujących na sposób bezpośredni na zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

³⁹ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe* ..., s. 36.

⁴⁰ Por. K. Stec, *Wybrane prawne narzędzia ochrony infrastruktury krytycznej* ..., s. 181.

Bibliografia

1. Bańka M. (red.), *Wielki Słownik Wyrazów Obcych PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
2. Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, Bel Studio Sp. z o.o., Warszawa 2007.
3. Huzarski M., Wołęjszo J. (red.), *Leksykon obronności Polska i Europa*, Bellona, Warszawa 2014.
4. Kulik I., *Analiza pojęć obiekt infrastruktury krytycznej, obiekt szczególnej ochrony i obiekt chroniony*, Szczytno 2010.
5. Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W., Kamiński P., *Ochrona infrastruktury krytycznej*, AON, Warszawa 2012.
6. *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, RCB, Warszawa 2013.
7. Piątek Z., Letkiewicz A. (red.), *Terroryzm a infrastruktura krytyczna państwa – zewnętrzne-go kraju Unii Europejskiej*, Szczytno 2010.
8. Radziejewski R., *Podmioty wykonawcze w ochronie infrastruktury krytycznej*, AON, Warszawa 2013.
9. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*, Dz. U. z 2003 r., Nr 116, poz. 1090.
10. Sienkiewicz P. (red.), *Metody badań nad bezpieczeństwem i obronnością*, AON, Warszawa 2010.
11. Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F. R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.
12. Skroma W., *Ochrona infrastruktury krytycznej w systemie zarządzania kryzysowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.
13. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2010.
14. Sobol E. (red.), *Nowy Słownik Języka Polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
15. Sobolewski G., Majchrzak D. (red.), *Zarządzanie kryzysowe*, AON, Warszawa 2013.
16. Stec K., *Wybrane prawne narzędzia ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce*, [w:] *Bezpieczeństwo Narodowe*, BBN, Warszawa 2011, nr 3.
17. *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r.
18. *Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia*, Dz. U. z 1997 r., Nr 114, poz. 740, z późn. zm.
19. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.
20. Walas-Trębacz J., Ziarko J., *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 2. Zarządzanie kryzysowe w przedsiębiorstwie*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011.
21. Wołęjszo J., Jakubczak R. (red.), *Obronność. Teoria i praktyka*, Bellona, Warszawa 2013.
22. www.rcb.gov.pl (dostęp: 05.07.2014 r.).
23. Zabłocka-Kluczkowa A., *Próba oceny procesu zarządzania kryzysowego w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, ZN WSOWL Nr 3 (157), Wrocław 2010.

Liczba znaków ze spacjami: 30 880

mgr Andrzej Grzywacz
Urząd Miasta Siedlce

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W ŚWIELE BADAŃ TERENOWYCH¹

Wprowadzenie

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa je jako działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu za-



Rys. 1. Fazy zarządzania kryzysowego

Źródło: A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.

¹ Artykuł został napisany w oparciu o wyniki badań w ramach projektu badawczego „System Bezpieczeństwa Narodowego RP” realizowanego przez konsorcjum naukowo-przemysłowe w składzie: Wydział Bezpieczeństwa Narodowego AON, Asseco Poland, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Szkoła Główna Służby Pożarniczej.

sobów i infrastruktury krytycznej². Z powyższej definicji wynika, że zarządzanie kryzysowe winno być realizowane w 4 fazach, przedstawionych na rys. 1.

O czterofazowości procesu zarządzania kryzysowego w zasadzie mówi i pisze się od 2002 r., tj., od chwili wejścia w życie Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu tworzenia zespołów reagowania kryzysowego i ich funkcjonowania³. Rozporządzenie to było aktem wykonawczym do Ustawy z dnia 17 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁴, gdzie w treści art. 12 ujęto, że działania w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia organy administracji publicznej wykonują przy pomocy zespołów reagowania kryzysowego.

Ustawowa definicja połączona z powyższym schematem faz zarządzania kryzysowego była punktem wyjścia do realizacji badań terenowych mających zdiagnozować stan i funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w wybranych rejonach Polski. Badania zostały przeprowadzone z wykorzystaniem takich narzędzi badawczych jak:

- wywiady z osobami biorącymi udział w realizacji procesu zarządzania kryzysowego (pracownicy ds. zarządzania kryzysowego, członkowie zespołów zarządzania kryzysowego, kierownicza kadra służb ratowniczo-porządkowych),
- ankietowanie mieszkańców wybranych miejscowości,
- badanie dokumentacji.

Badaniami objęto dwanaście podmiotów, podzielonych na dwie kategorie. W pierwszej kategorii badano funkcjonowanie SZK w miejscowościach znajdujących się w tzw. strefie kryzysowej, w której istnieje duże prawdopodobieństwo zaistnienia zdarzeń noszących znamiona sytuacji kryzysowej lub nadzwyczajnego zagrożenia. Do drugiej kategorii zaliczono miejscowości, w których nigdy nie wystąpiły lub rzadko występują powyższe zdarzenia (tzw. strefa niekryzysowa). Struktury organizacyjne objęte badaniami, to m. in. komórki organizacyjne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich, starostw powiatowych oraz urzędów miast. Respondentami w tych strukturach byli przede wszystkim pracownicy związani bezpośrednio z funkcjonowaniem systemu oraz inni przedstawiciele administracji terenowej biorący zarówno bezpośredni jak i pośredni udział w realizacji poszczególnych faz zarządzania kryzysowego. Ponadto badaniami objęto przedstawicieli służb spełniających zasadniczą rolę w realizacji procesu reagowania⁵ kryzysowego. Dla uzyskania pełnej, rzetelnej oraz fachowej informacji narzędziem badawczym zastosowanym w stosunku do powyższych grup, stał się kwestionariusz wywiadu.

² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.

³ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1818.

⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.

⁵ Mówiąc o reagowaniu mamy na uwadze działania realizowane jako element procesu zarządzania kryzysowego.

Dzięki znajdującym się w nim pytaniom otwartym i przeprowadzeniu ich analizy jakościowej, możliwym było uzyskanie bardzo różnorodnych, wszechstronnych i wyczerpujących odpowiedzi.

Dla uzyskania pełnego obrazu poglądów i opinii na temat systemu zarządzania kryzysowego, badaniami objęci zostali także mieszkańcy wcześniej wytypowanych miejscowości. Stanowią oni bowiem istotny element systemu reagowania kryzysowego podlegając przedsięwzięciom ochronnym i ratowniczym realizowanym przez wyspecjalizowane służby, inspekcje i straże działające w strukturach systemu zarządzania kryzysowego. Zastosowanym w stosunku do tej grupy respondentów narzędziem badawczym stał się kwestionariusz ankiety. Dzięki wykorzystanej w poszczególnych pytaniach kafeterii zamkniętej lub półotwartej, możliwe było uzyskanie konkretnych odpowiedzi dotyczących w znacznej mierze subiektywnego postrzegania jakości i sprawności funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, poszerzonego o wyrażenie własnych opinii w ramach pytań półotwartych, które podlegały dodatkowej analizie jakościowej. Dało to dodatkowy, bardzo wartościowy merytorycznie obraz systemu pozwalający na ocenę jego działania z punktu widzenia osoby zawodowo niezaangażowanej w działanie systemu oraz nie posiadającej wiedzy na temat zakładanego, idealnego poziomu jego sprawności i funkcjonalności.

Jakość funkcjonowania wybranych elementów SZK w warunkach „normalnych”

Pod pojęciem „normalnych” warunków funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego należy rozumieć warunki, w jakich system działa przed wystąpieniem zagrożenia lub sytuacji kryzysowej. Biorąc pod uwagę fazowość realizacji procesu zarządzania kryzysowego – system w „normalnych” warunkach funkcjonuje w fazie zapobiegania i fazie przygotowania⁶. Takie pojmowanie „normalnych” warunków znajduje również potwierdzenie w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, w której w pojęciu zarządzania kryzysowego, zapobieganie i przygotowanie umieszczono przed reagowaniem oraz usuwaniem skutków zagrożeń i odtwarzaniem zasobów⁷.

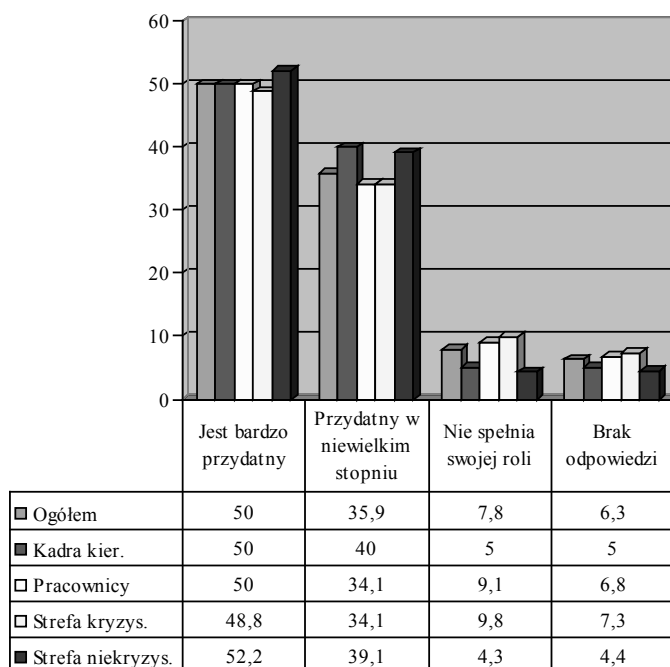
Istotnym elementem dobrze funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego jest właściwie przeprowadzone planowanie, a w jego efekcie – opracowanie planu zarządzania kryzysowego obejmującego, m. in. działania planowane i realizowane na wypadek wystąpienia zdarzeń i sytuacji ujętych w ocenie zagrożenia danego terenu (zarówno tych, które zaistniały w przeszłości, a więc mogą wystąpić ponownie, jak i tych, które nie wystąpiły, ale przewiduje się, że mogą wystąpić).

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz. U. z 2002 r., Nr 21, poz. 1818, § 10 pkt 2 i 3.

⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 59 z późn. zm., art. 2.

Tak przygotowany Plan Zarządzania Kryzysowego powinien być podstawowym dokumentem wykorzystywanym w realizacji zadań zarządzania kryzysowego.

Wyniki badań wykazały, że na wszystkich szczeblach zarządzania powyższe Plany zostały opracowane, jednak w wielu przypadkach ich praktyczna przydatność budzi pewne wątpliwości. Oceniając przydatność Planów Zarządzania Kryzysowego, osoby odpowiedzialne za jego wykonawstwo, m. in. stwierdzały, że: *Narzucony schemat jest zbyt szczegółowy i ze względu na małą elastyczność jest mało przydatny, nie pozwala na decyzyjne wykorzystanie służb⁸*; *Plan to zbyt obszerny dokument zawierający wiele materiału zbitecznego⁹*; *Działania w konkretnej sytuacji ... przede wszystkim z intuicji i logiki. Plan daje ramy, ale nie daje skuteczności¹⁰*; *W sytuacji nagłego zdarzenia działa się stosownie do okoliczności a nie według Planu. Jest zbyt sztywny, działania planowane są zadaniowo a nie funkcjonalnie, jest zbyt rozbudowany¹¹*.



Rys. 2. Przydatność Planów Zarządzania kryzysowego w opinii pracowników ds. zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne.

⁸ Wypisy z wywiadów, pyt. 17, Ankieta nr 2, nr porz. 2.

⁹ Ibidem, nr porz. 9.

¹⁰ Ibidem, nr porz. 21.

¹¹ Ibidem, nr porz. 6.

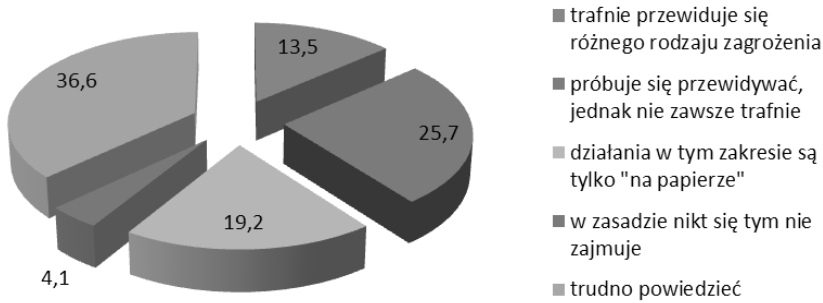
Tylko połowa respondentów uznała, że plany są bardzo przydatne, natomiast prawie 44% badanych uznało, że plany są przydatne w niewielkim stopniu lub nie spełniają swojej roli.

Podstawą dobrego planowania jest zawsze właściwa ocena zagrożenia danego terenu, pozwalająca na określenie hierarchii tychże zagrożeń a następnie działań i zadań, jakie należy realizować w celu uniknięcia zagrożenia lub minimalizacji możliwości jego wystąpienia oraz w dalszej kolejności procedur działania na wypadek zaistnienia sytuacji noszącej znamiona nadzwyczajnego zagrożenia (klęski żywiołowej). Realizacja procesu przewidywania różnego rodzaju zagrożeń i sytuacji kryzysowych była poddana badaniom i podlegała ocenie członków takich grup osobowych jak: pracownicy administracji, funkcjonariusze służb ratowniczo – porządkowych i pozostali obywatele. Wyniki ankiet wskazują na dosyć słaby poziom tego typu działań w badanych obszarach. Tylko niecałe **14%** respondentów stwierdziło, że *trafnie przewiduje się różnego rodzaju zagrożenia*. Zdaniem ok. **26%** badanych *próbuje się przewidywać, jednak nie zawsze trafnie*. Zdecydowanie negatywną ocenę działań w tym zakresie dało łącznie ponad **23%** ankietowanych, w tym **19,3%** stwierdziło, że *działania w tym zakresie są tylko na papierze* a niewiele ponad **4%** jest zdania, że *w zasadzie tym się nikt nie zajmuje*. Analizując wyniki ankiet w rozbiu na respondentów ze strefy kryzysowej i strefy niekryzysowej, należy stwierdzić, że zasadniczo te wyniki nie różniły się. Kilkuprocentowa różnica wystąpiła jedynie w odpowiedziach: *w zasadzie tym się nikt nie zajmuje* – gdzie w ten sposób odpowiedziało ponad **5%** respondentów ze strefy kryzysowej a tylko niecałe **3%** ze strefy niekryzysowej. Należy przypuszczać, iż przyczyna tkwi w tym, że pomimo cyklicznego występowania w strefie kryzysowej określonych zagrożeń, to w ocenie badanych efektywność działań władz (Systemu Zarządzania Kryzysowego) nadal nie jest zgodna z oczekiwaniami mieszkańców, którzy sądzą, że tymi zagrożeniami mało kto się przejmuje. Ocenę funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego w zakresie **przewidywania** różnego rodzaju zagrożeń przedstawiają poniższe diagramy. Wyraźnie z nich wynika, że najwyższą trafność przewidywania zagrożeń oceniają pracownicy administracji (czyli ci, którzy realizują to zadanie) a najniżej ci, których dotyczą działania podejmowane w celu przeciwdziałania zagrożeniom, czyli mieszkańcy badanych obszarów.

Tabela 1. Opinie pracowników administracji w zakresie przewidywania zagrożeń

Lp.	Odpowiedź	(%)
1.	trafnie przewiduje się różnego rodzaju zagrożenia	13,5
2.	próbuje się przewidywać, jednak nie zawsze trafnie	25,7
3.	działania w tym zakresie są tylko „na papierze”	19,2
4.	w zasadzie nikt się tym nie zajmuje	4,1
5.	trudno powiedzieć	36,6

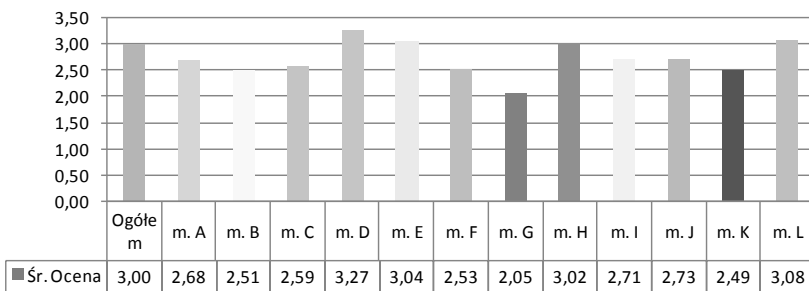
Źródło: opracowanie własne.



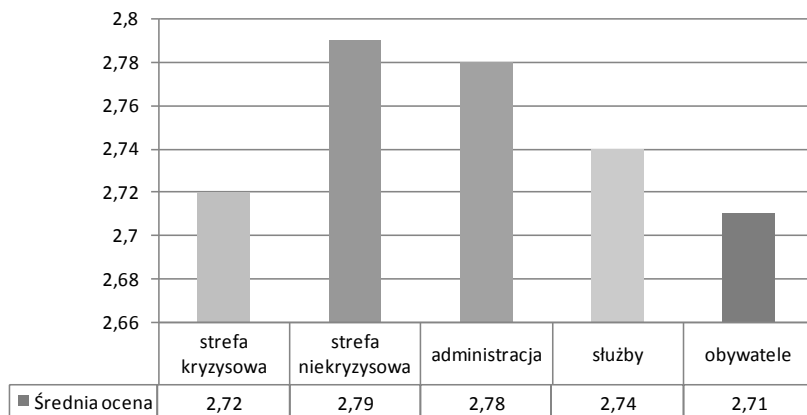
Rys. 3. Ocena funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego w zakresie przewidywania zagrożeń i sytuacji kryzysowych (w %)
Źródło: opracowanie własne.

O negatywnej lub co najwyżej miernej ocenie funkcjonowania świadczą również wyniki badań przedstawione w skali ocen: 1 – 5. Po uśrednieniu wyników, ogólna ocena ogółu respondentów w zakresie przewidywania różnego rodzaju zagrożeń ukształtowała się na poziomie oceny dostatecznej (**3,00**). W odniesieniu do poszczególnych miejscowości te oceny zawarte były w przedziale: od **2,05** do **3,27**. Na **12** miejscowości mieszkańcy **8** badanych obszarów ocenili trafność przewidywania zagrożeń poniżej oceny **3,00**, w tym były **2** oceny poniżej **2,50**, czyli zdecydowanie niedostateczne: **2,05** i **2,49**. Kolejne **3** miejscowości ledwie przekroczyły próg oceny **2,50** (**2,51**, **2,53** i **2,59**). Wśród tych **5** najniżej ocenionych miejscowości, **4** zlokalizowane są w strefie kryzysowej, czyli tam gdzie zagrożenia określonego typu pojawiają się cyklicznie.

A. Ogół respondentów wg miejscowości



B. Ogół respondentów z podziałem na strefy, pracowników administracji, służb i pozostałych obywateli



Rys. 4. Ocena funkcjonowania SZK w zakresie PRZEWIDYWANIA zagrożeń (wg skali ocen: 1 – 5)

Źródło: opracowanie własne.

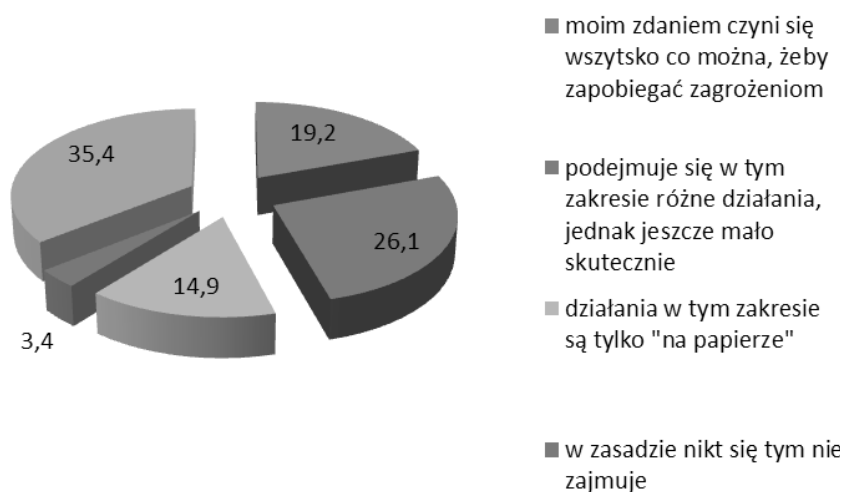
Analiza ocen funkcjonowania SZK w zakresie przewidywania zagrożeń, w podziale na strefy oraz grupy osobowe również nie wygląda najlepiej. Poziom ocen nie przekroczył **2,80**, przy czym różnice ocen dokonanych przez mieszkańców obu stref niewiele się od siebie różnią (różnica **0.07**). Najwyżej ocenili trafność przewidywania możliwości wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń pracownicy administracji (**2,78**), czyli ci którzy są bezpośrednio zaangażowani w realizację tego zadania Systemu. Najniższą ocenę (**2,71**) wystawiły osoby, które odczuwają skutki słabego poziomu przewidywania potencjalnych zagrożeń, czyli mieszkańcy badanych obszarów.

Trafne przewidywanie różnego rodzaju zagrożeń mogących wystąpić na danym terenie, jest elementem Systemu Zarządzania Kryzysowego pozwalającym na zaplanowanie przedsięwzięć mających na celu zapobieganie tym zagrożeniom. O tym jak w opinii respondentów **przewidywanie** przekłada się na ocenę działań w zakresie **zapobiegania** świadczą przedstawione poniżej wyniki badań.

Tabela 2. Funkcjonowanie systemu w zakresie ZAPOBIEGANIA zagrożeniu w ocenie badanych

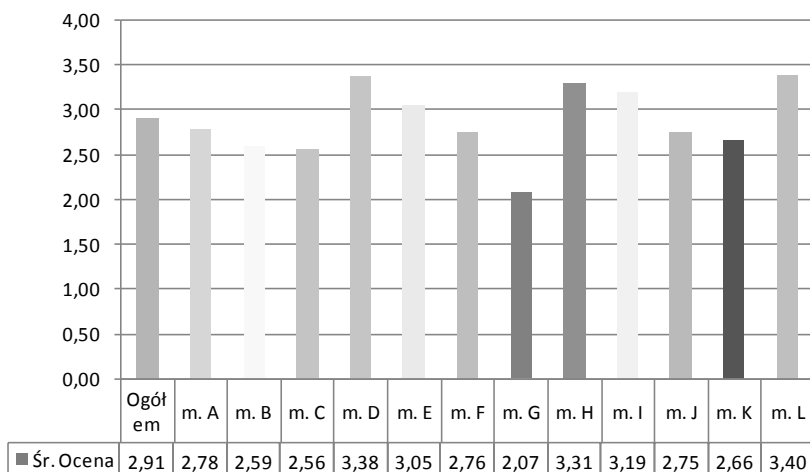
Lp.	Odpowiedź	(%)
1.	moim zdaniem czyni się wszystko co można, żeby zapobiegać zagrożeniom	19,2
2.	podejmuje się w tym zakresie różne działania, jednak jeszcze mało skutecznie	26,1
3.	działania w tym zakresie są tylko „na papierze”	14,9
4.	w zasadzie nikt się tym nie zajmuje	3,4
5.	trudno powiedzieć	35,4

Źródło: opracowanie własne.

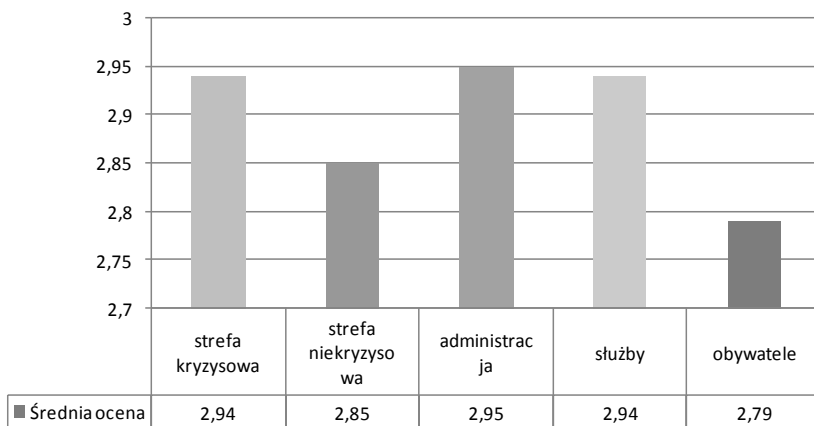
**Rys. 5.** Procentowa ocena funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego w zakresie ZA-POBIEGANIA zagrożeniom

Źródło: opracowanie własne.

A. Ogół respondentów wg miejscowości



B. Ogół respondentów z podziałem na strefy, pracowników administracji, służb i pozostałych obywateli



Rys. 6. Ocena funkcjonowania SZK w zakresie ZAPOBIEGANIA zagrożeniom (skala ocen: 1 – 5)

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki pozwalają dostrzec pewną analogię w stosunku do pytania poprzedniego. Około **19%** ankietowanych ocenia funkcjonowanie systemu w zakresie zapobiegania jako prawidłowe. Jednak podobnie jak w pytaniu 18 aż **26%** respondentów uważa, że podejmowane działania są w znacznej mierze niesku-

teczne. Podobna jest także liczba osób uważających, że system nie działa w ogóle lub jest to tylko „papierowa fikcja”: *Działania w tym zakresie są tylko na papierze*¹², *System jest w fazie embrionalnej*¹³, *Działają w momencie już zaistniałego zagrożenia*¹⁴, *Z zapobieganiem jest gorzej, jak już dojdzie to wtedy myślą co trzeba zrobić*¹⁵. Analogicznie również ponad 1/3 respondentów nie posiada zdania na ten temat. Co najwyżej **slabe** działanie systemu w zakresie zapobiegania potwierdzają uśrednione wyniki przeprowadzonych badań, przedstawione w skali 1 – 5. Ogólna ocena funkcjonowania systemu w zakresie zapobiegania zagrożeniom nie przekroczyła poziomu oceny **3,00 (2,91)**. W jednej z miejscowości i to znajdującej się w strefie kryzysowej, mieszkańcy ocenili funkcjonowanie systemu w ww. zakresie na ocenę niedostateczną (**2,07**). Jest to miejscowość, w której cyklicznie występuje sytuacja powodziowa i każdorazowo występują duże straty materialne, w wyniku czego mieszkańcy tej miejscowości mogli nabrać przekonania, że w tej materii nic nie ulega zmianie a działania są podejmowane dopiero w chwili zaistnienia zagrożenia. Podobnie jak w przypadku przewidywania, najwyższe oceny wystawili pracownicy administracji i członkowie służb (odpowiednio: **2,95 i 2,94**). Nie zmienia to jednak faktu, że powyższe oceny wskazują na niewydolność systemu lub nawet na jego brak jako struktury organizacyjnej.

Kolejnym elementem warunkującym sprawne funkcjonowanie SZK w warunkach „normalnych” jest efektywnie działający System Wykrywania i Alarmowania o Zagrożeniach. Na dzień dzisiejszy funkcjonowanie tego Systemu reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach¹⁶. Na szczeblu krajowym nadzór nad Systemem sprawuje Minister Obrony Narodowej, natomiast na szczeblach niższych system nadzorują, odpowiednio: wojewoda, starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), wójt (burmistrz, prezydent miasta). Sprawę nadzoru nad systemem na szczeblu województwa, powiatu i gminy reguluje ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Wyżej wspomniane akty prawne, czyli ustawa o zarządzaniu kryzysowym oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. są jedynymi aktami prawnymi odnoszącymi się do sprawy organizacji i funkcjonowania systemu alarmowania i powiadamiania o skażeniach i innych zagrożeniach ujętych, m. in. w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. W żadnych z tych aktów nie ma zapisu mówiącego o obowiązku tworzenia systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania na szczeblu powiatu i gminy. Mowa jest tylko o sprawowaniu nadzoru poprzez Centra Zarządzania Kryzysowego funkcjonujące na odpowied-

¹² Wypisy z ankiet dla wybranych pytań otwartych, Pyt. 19, nr porz. 3.

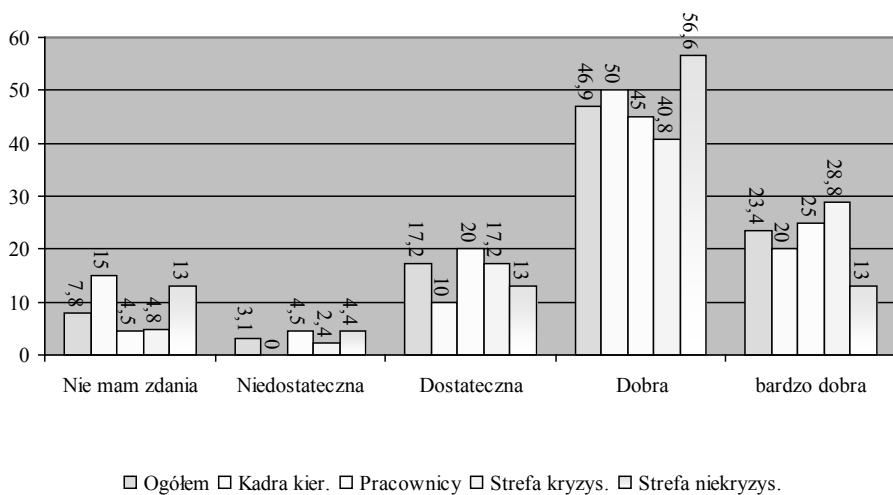
¹³ Ibidem, nr porz. 32.

¹⁴ Ibidem, nr porz. 75.

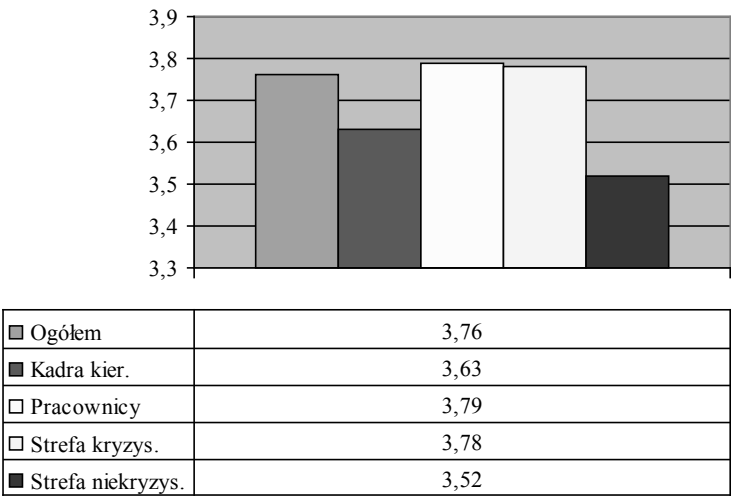
¹⁵ Ibidem, nr porz. 93.

¹⁶ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach*, Dz. U. 2013, poz. 96.

nim szczebla zarządzania kryzysowego. Opierając się na wypowiedziach osób badanych można stwierdzić, że powyższy system funkcjonuje jedynie w miastach i w większości przypadków bazuje na urządzeniach instalowanych jeszcze w XX w., przejętych po zlikwidowanych Inspektoratach Obrony Cywilnej. Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do szczebla lokalnego możemy mówić tylko o systemie alarmowania i powiadamiania jako elementu składowego Systemu Wykrywania i Alarmowania o Zagrożeniach. W większości miejscowości system tworzą mechaniczne syreny wirnikowe z modułem umożliwiającym sterowanie radiowe z centralki znajdującej się w Centrum Zarządzania Kryzysowego lub w pomieszczeniu zajmowanym przez komórkę organizacyjną ds. zarządzania kryzysowego. Te syreny spełniają swoje zadanie jako urządzenia alarmowe, ale tylko w zakresie ogłoszenia sygnału alarmowego, określonego w załączniku do ww. rozporządzenia z dnia 7 stycznia 2013 r. Niestety na tym ich możliwości się kończą. Pomimo tego osoby realizujące zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oceniają funkcjonowanie systemu alarmowania i powiadamiania na ocenę dobrą, chociaż dane uśrednione wskazują na dostateczną ocenę funkcjonowania systemu alarmowania i ostrzegania.

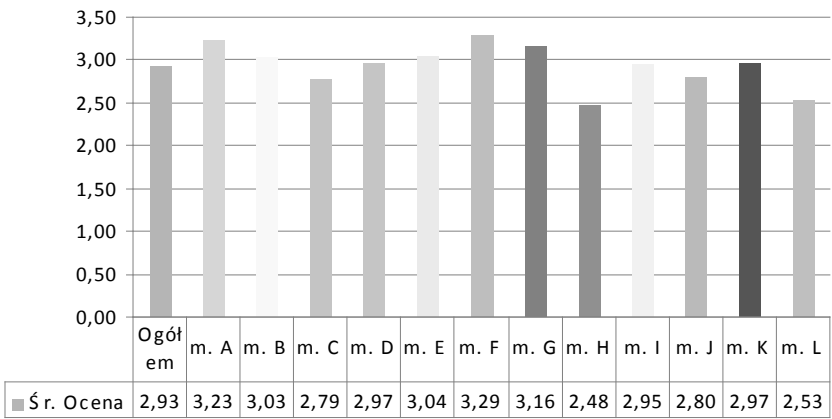


Rys. 7. Funkcjonowanie systemu alarmowania i powiadamiania w ocenie pracowników ds. zarządzania kryzysowego (w %)
Źródło: opracowanie własne.

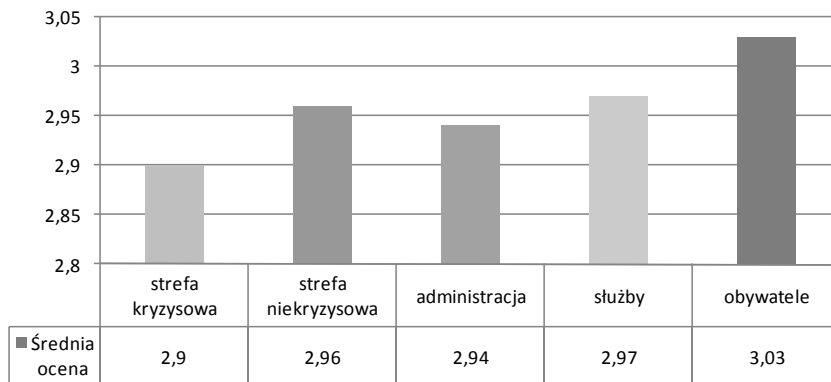


Rys. 8. Ocena funkcjonowania systemu alarmowania i powiadamiania w ocenie pracowników ds. zarządzania kryzysowego (wg skali ocen: 1 – 5)
Źródło: opracowanie własne.

A. Ogół respondentów wg miejscowości



B. Ogół respondentów z podziałem na strefy, pracowników administracji, służb i pozostałych obywateli



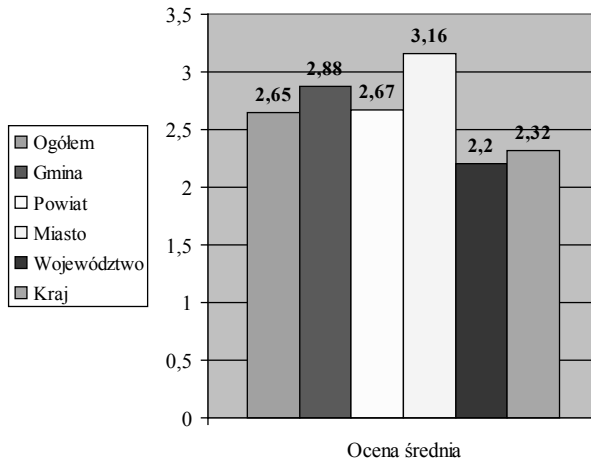
Rys. 9. Ocena skuteczności systemu alarmowania i ostrzegania (w skali ocen: 1 – 5)
Źródło: opracowanie własne.

Tak niska ocena skuteczności systemu wynika niewątpliwie ze słabych właściwości i skuteczności przestarzałych syren, w które jest wyposażony system jak również ze zbyt małego zasięgu syren. W niektórych miejscowościach syreny mechaniczne są wymieniane na syreny elektroniczne i jest to działanie w dobrym kierunku. Syreny elektroniczne, mające dołączony moduł foniczny umożliwiające przekazywanie krótkich komunikatów, spełniają dwie funkcje, tj. alarmowania i powiadamiania, a nie jak w przypadku syren mechanicznych, jedną czyli tylko alarmowania. Jest to o tyle ważne, że obecnie, kiedy znajomość sygnałów alarmowych przez ludność jest co najwyżej mierna, moduł foniczny syren elektronicznych umożliwia przekazanie krótkiej informacji o przyczynie i rodzaju alarmu oraz instrukcji dalszego zachowania się mieszkańców danego rejonu.

Na potrzeby alarmowania mieszkańców coraz więcej badanych podmiotów planuje wykorzystywać łączność komórkową przekazując informacje w postaci wiadomości SMS. Wiadomości są wysyłane przez pracowników Centrum Zarządzania Kryzysowego i zawierają wcześniej ustalony komunikat. Jest to usługa bezpłatna dla mieszkańców rejonu objętego tą formą powiadamiania o zagrożeniach. Także na potrzeby łączności kierowania i współdziałania funkcjonują oprócz klasycznych informacji przekazywanych łączami kablowymi systemy alternatywne wykorzystujące sieci komórkowe oraz Internet, w ramach którego wykorzystywać planuje się ogólnie dostępne komunikatory jak również specjalnie opracowane systemy lokalne.

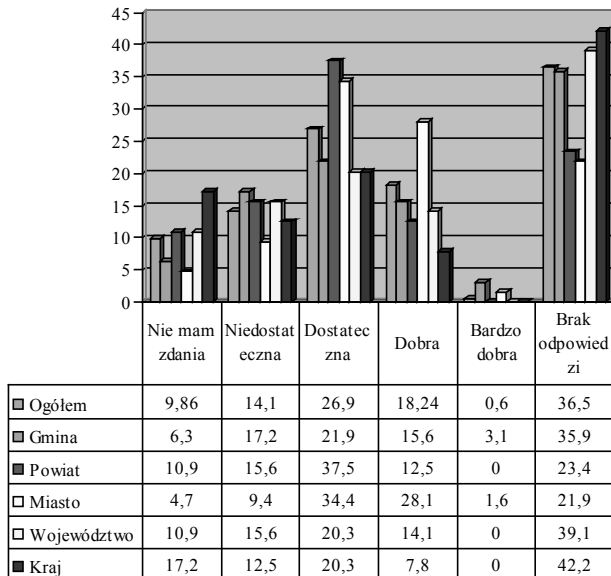
Czynnikiem w zasadniczy sposób decydującym o sprawnym i efektywnym funkcjonowaniu Systemu Zarządzania Kryzysowego jest zabezpieczenie materiałowo – techniczne oraz finansowanie Systemu Zarządzania Kryzysowego. Bada-

jąc ten element, poproszono pracowników ds. zarządzania kryzysowego o ocenę zabezpieczenia materiałowo – technicznego i finansowanie działania Systemu Zarządzania Kryzysowego na wszystkich szczeblach zarządzania: od gminy po szczebel centralny. Oceny w ujęciu zarówno procentowym jak i arytmetycznym przedstawiają poniższe rysunki.



Rys. 10. Zabezpieczenie materiałowo – techniczne i finansowanie zadań SZK w ocenie pracowników ds. zarządzania kryzysowego (skala ocen: 1 – 5)

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 11. Zabezpieczenie materiałowo – techniczne i finansowanie zadań SZK w ocenie pracowników ds. zarządzania kryzysowego (%)

Źródło: opracowanie własne.

Jak wyraźnie widać z rysunków, zabezpieczenie materiałowo – techniczne jest oceniane przez pracowników ds. zarządzania kryzysowego, bardzo krytycznie. Uogólniając wyniki należy stwierdzić, że powyższy element funkcjonowania SZK został oceniony na ocenę dostateczną, a w przypadku zarządzania na szczeblu wojewódzkim i centralnym nawet na ocenę niedostateczną. Z wywiadów przeprowadzonych w czasie badań terenowych wynika, że zabezpieczenie materiałowo – techniczne i finansowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w stosunku do istniejących lub przewidywanych zagrożeń, jest niewystarczające. Pomimo tego, że tworzenie i wyposażanie magazynów przeciwpowodziowych jest obowiązkiem na każdym szczeblu zarządzania (tam, gdzie występuje zagrożenie powodziowe), to w trakcie wywiadów zwracano uwagę na ich bardzo słabe zaopatrzenie w niezbędny sprzęt i materiały – *Brak sprzętu do walki z podtopieniami, organizowanie worków do tworzenia wałów dopiero w przypadku wystąpienia podtopień, kupowanie plandek do przykrycia dachów dopiero wtedy, gdy są zerwane dachy*¹⁷, *Minimalne zabezpieczenie materiałowe*¹⁸, *Od lat planowanie budżetu jest na jednorodnym poziomie, magazyn pod względem powierzchni i wyposażenia nie jest wystarczający na zabezpieczenie działań, np. w pilnych działaniach powodziowych*¹⁹. Niski poziom finansowania, szczególnie jeśli chodzi o szczebel gminy i powiatu przekłada się na to, że jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają w magazynach sprzętu specjalistycznego, daje się odczuć niski poziom funkcjonowania systemu łączności, nie funkcjonują etatowe Centra Zarządzania Kryzysowego. Często pojawiającym się stwierdzeniem było: *Brak precyzyjnych przepisów finansowania zadań Systemu Zarządzania Kryzysowego skutkuje brakiem j.s.t. wydatkami na ten cel, dopiero sytuacja kryzysowa otwiera oczy decydentom w gminie i powiecie, że nie są przygotowani do działań w sytuacjach kryzysowych*²⁰. Do pozytywów pracownicy ds. zarządzania kryzysowego zaliczali zapis w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, dotyczący obowiązku tworzenia rezerwy celowej, zwracając przy tym uwagę, że winna zostać stworzona możliwość wykorzystywania tej rezerwy w fazie przygotowania a nie tylko w celu realizacji zadań związanych z reagowaniem na zaistniałe zagrożenie i następnie w fazie odbudowy. Pozytywnie również jest oceniana możliwość otrzymania zwrotu środków finansowych wydatkowanych przez samorządy na działania związane z usuwaniem nadzwyczajnych zagrożeń, podkreślano się przy tym, że należałoby uprościć i skrócić procedury związane z ustalaniem i wyceną szkód.

Analiza wypowiedzi osób badanych pozwala na wysunięcie przypuszczenia, że szczególnie w strefach kryzysowych przewidywanie zagrożeń oraz przygotowanie do przeciwdziałania im realizowane jest w sposób adekwatny do posiadanych środków finansowych, które jednak w niemal każdej z badanych jednostek

¹⁷ Wypisy z wywiadów, nr porz. 4, pyt. 14.

¹⁸ Ibidem, nr porz. 23.

¹⁹ Ibidem, nr porz. 33.

²⁰ Ibidem, nr porz. 35.

są niewystarczające. Ponadto w strefach tych przygotowania traktowane są znacznie bardziej konkretnie ze względu na wyciągnięte wnioski praktyczne, a nie wynikające jedynie z przeprowadzanych ćwiczeń. Wśród praktycznych modyfikacji systemu, zmierzających do sprawniejszego jego funkcjonowania należy wymienić przede wszystkim zakup sprzętu (głównie agregatów prądotwórczych oraz środków łączności), uzupełnianie baz danych, zwiększenie liczby spotkań zespołów zarządzania kryzysowego czy przygotowanie nowych procedur reagowania. W zakresie zabezpieczenia materiałowo-technicznego oraz przygotowania terenu i infrastruktury realizowane są natomiast przedsięwzięcia związane z umacnianiem wałów przeciwpowodziowych, uzupełnianiem zasobów w magazynach sprzętu ratowniczego (zakup worków, materacy, śpiworów, płacht brezentowych, itp.) czy rozbudową systemu ostrzegania i alarmowania (uruchamianie systemów powiadamiania SMS). Oprócz tego, szczególnie w strefach kryzysowych nasiliły się wspólne ćwiczenia elementów administracyjnych systemu zarządzania kryzysowego z siłami ratunkowymi zarówno państwowymi jak i społecznymi.

W zakresie potencjalnych zmian, które powinny zostać dokonane w przyszłości respondenci na pierwszym miejscu wymieniają finansowanie systemu, które ich zdaniem należy dostosować do istniejących potrzeb, w myśl zasady, że „z pustego i Salomon nie naleje”. Wskazują oni ponadto na konieczność dokonania modyfikacji prawnych, rozpoczynając od szczebla centralnego i regulacji prawa krajowego, na prawie lokalnym skończywszy²¹. Zdarza się bowiem, że przygotowanie planów zarządzania kryzysowego lub innych dokumentów prawa lokalnego napotyka na istotne trudności ze względu na brak kompatybilności rozwiązań centralnych z realiami funkcjonowania administracji terenowej. W konsekwencji pracownicy komórek ds. zarządzania kryzysowego są zmuszeni do szukania złotego środka, który pogodziłby wymagania organów nadrzędnych z możliwościami działania szczebla lokalnego.

Wśród koniecznych modyfikacji wymieniane są także wzmocnienie monitoringu oraz zmiana sposobu oceny zagrożeń, w celu zwiększenia jego obiektywizacji. Mimo stosowanego w obecnej sytuacji ujednoliconego algorytmu przygotowania raportu o zagrożeniach, w opinii pracowników struktur administracyjnych istnieje jeszcze szereg niedociągnięć utrudniających obiektywne przewidywanie i ocenę stopnia potencjalnego niebezpieczeństwa.

Równie istotnym elementem niezbędnych zmian powinny stać się powiązane ze sobą funkcjonalnie: obieg informacji, przeprowadzanie ćwiczeń oraz edukacja i przygotowanie obywateli. Skuteczna informacja specjalistyczna – skierowana do organów i struktur zarządzania i reagowania kryzysowego oraz treści szkoleniowo-informacyjne adresowane do społeczności lokalnych warunkują bowiem skuteczne współdziałanie służb i społeczeństwa. Egzekwowanie zdobytej wiedzy

²¹ Wskazuje się np. na konieczność „odchudzenia” planów zarządzania kryzysowego w celu zwiększenia ich czytelności i możliwości wprowadzenia w życie.

i umiejętności w drodze ćwiczeń pozwala natomiast na praktyczne przygotowanie się do realnych działań, co więcej umożliwia, lecz tylko dzięki regularności, wyrobienie pewnego rodzaju nawyku, który pozwoli na racjonalne zachowanie się w momencie zaistnienia faktycznej sytuacji kryzysowej.

Jakość funkcjonowania wybranych elementów SZK w warunkach kryzysowych

Pod pojęciem funkcjonowania SZK w warunkach kryzysowych należy rozumieć funkcjonowanie Systemu podczas realizacji zadań fazy reagowania i fazy odbudowy.

Pracownicy komórek ds. zarządzania kryzysowego pytani o jakość funkcjonowania systemu w fazie reagowania wskazali przede wszystkim na funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego jako komponentu realizującego przedsięwzięcia z zakresu reagowania kryzysowego. W ich opinii system nie jest jeszcze w pełni zintegrowany począwszy od uczestniczących w nim służb, jak i realizowanych procedur, na systemie łączności skończywszy. Konieczne jest pełne zespolenie wszystkich podmiotów ratowniczych biorących udział w akcjach ratunkowych. Brak takiego rozwiązania wpływa zasadniczo na sprawność ich prowadzenia nawet przy prawidłowo funkcjonujących strukturach zarządzania kryzysowego w administracji publicznej. Utrudnione jest wydawanie poleceń, a więc także kierowanie akcją. Zdarza się, że przekazywane służbowymi kanałami łączności meldunki nie są czytelne dla wszystkich uczestników akcji. Wątpliwości budzą także sprawy kompetencyjne w zakresie realizacji zasady jednoosobowego kierownictwa, w kontekście wydawania poleceń czy dowodzenia kilkoma służbami, instytucjami i organizacjami społecznymi biorącymi jednocześnie udział w akcji.

W zakresie przygotowania sił postulowano także aktywizację OC. W chwili obecnej potencjał Obrony Cywilnej jest stosunkowo mały w porównaniu do pozostałych podmiotów ratowniczych. Nieliczne i źle wyposażone²² formacje nie są w stanie skutecznie współdziałać z jednostkami straży pożarnej. Brak jest regulacji prawnych określających możliwość użycia formacji OC w sytuacjach zagrożeń, gdy nie ogłoszono stanu klęski żywiołowej, co także utrudnia wykorzystanie obrony cywilnej w działaniu. Ponadto, w powszechnie obowiązującej interpretacji prawa krajowego Obrona Cywilna pozostaje „rezerwą” sił ratowniczych na wypadek podnoszenia stanów gotowości obronnej państwa. W rezultacie powoduje to faktyczny brak możliwości wykorzystania tych sił w warunkach wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych czasu pokoju.

²² Z reguły formacje posiadają na swoim stanie stary i zużyty sprzęt pozyskany z agencji mienia wojskowego lub przejęty po likwidowanych jednostkach wojskowych. Ma on w znacznej mierze kilkadziesiąt lat i często wątpliwą wartość użytkową. Ponadto nie wypracowane zostały jednoznaczne i ujednolicone dla obszaru kraju normy należności dla formacji, co znakomicie utrudnia ich bieżącą aprowizację.

Wśród wniosków dotyczących dysponowania sił ratowniczych pojawiła się także sugestia uproszczenia procedur wykorzystania pododdziałów i oddziałów sił zbrojnych. W obecnym ich kształcie skierowanie nawet niewielkiego pododdziału w tzw. „trybie podstawowym”²³ wymaga oficjalnej decyzji wojewody oraz konsultacji z Wojewódzkim Sztabem Wojskowym i dowódcą Rodzaju Sił Zbrojnych. W konsekwencji wydłuża to znacznie proces decyzyjny i opóźnia skierowanie sił do działania – obecnie minimalny czas faktycznego wejścia pododdziałów wojska do akcji to 24 godz. od chwili zgłoszenia zapotrzebowania na użycie pododdziałów Sił Zbrojnych do akcji ratowniczej.

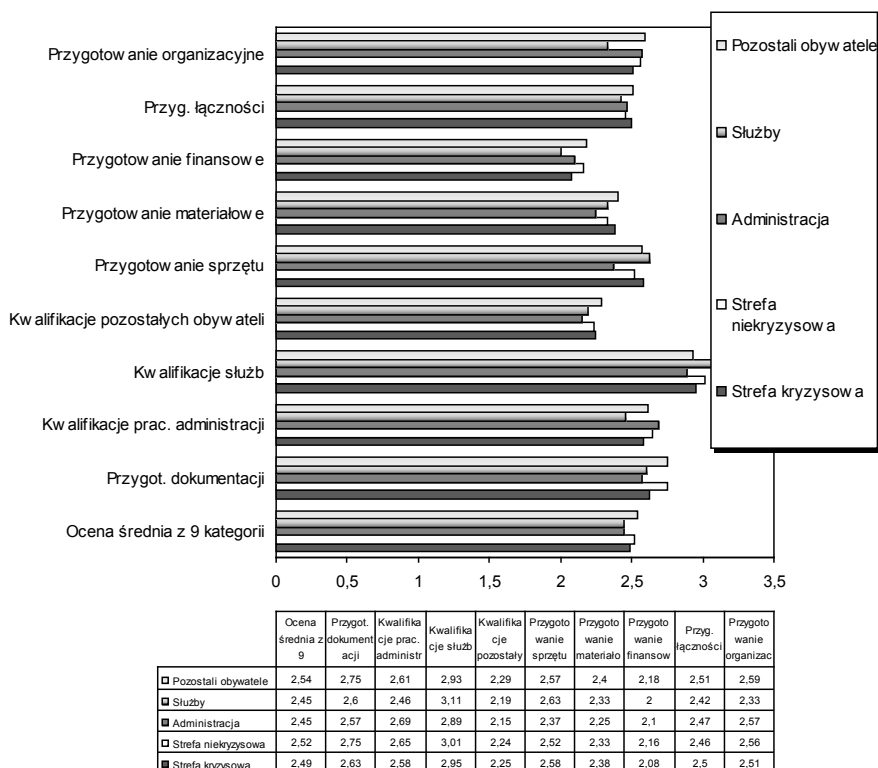
Kolejna sugestia dotycząca sprawności działania systemu w fazie reagowania dotyczyła przestrzegania („szanowania”) założeń planów zarządzania kryzysowego i zamieszczonych w nich procedur. W opinii badanych często plany i prowadzone działania praktyczne są ze sobą mało skoordynowane. Jako przyczynę podaje się tutaj konieczność dostosowania procedur do wymogów organu nadrzędnego, zawartych w wytycznych do opracowywania planów zarządzania kryzysowego, co często kłóci się z rzeczywistymi możliwościami działania w praktyce. W rezultacie plany pozostają dokumentem „papierowym”, zaś realizacja działań oparta jest o reguły zwyczajowo przyjęte na danym terenie.

Cennym spostrzeżeniem respondentów było wskazanie na konieczność lepszego przygotowania samych obywateli w zakresie samoobrony i przygotowania sobie miejsca zamieszkania na ewentualną sytuację kryzysową. Rzetelna edukacja umożliwiłaby odciążenie sił ratunkowych od działań, które z powodzeniem mogą wykonywać obywatele bez niebezpieczeństwa narażenia się na utratę zdrowia czy życia. Chodzi przede wszystkim o zabezpieczenie we własnym zakresie artykułów pierwszej potrzeby, znajomość procedur ewakuacji czy numeru telefonu, pod którym można się skontaktować z kompetentną osobą w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Analiza wyników przeprowadzonych ankiet, wyrażona w %, pozwala na stwierdzenie, że system jest przygotowany do działania na poziomie dostatecznym. Świadczą o tym uzyskane wartości procentowe najbardziej zrównoważonych i zbliżonych odpowiedzi zaprezentowanych w pozycji „dostateczne”. Najwyżej – dobrze (**29%**) i bardzo dobrze (**12,1%**) oceniane są tylko kwalifikacje pracowników służb biorących udział w reagowaniu kryzysowym. Na drugim miejscu plasuje się przygotowanie dokumentacji – dobrze ocenia je **22%** badanych, zaś bardzo dobrze **13%** respondentów. Stosunkowo dobrze (**20%** badanych) oceniane są także kwalifikacje pracowników administracji. Na podobnym poziomie ocenia się elementy przygotowania materiałowo-technicznego. Zdecydowanie najniżej badani oceniają zaplecze finansowe oraz kwalifikacje obywateli w zakresie przygotowania do potencjalnych zagrożeń. Z analizy danych przedstawionych w diagramie 11 można wnioskować, że System Zarządzania Kryzysowego, w uśrednionej ocenie respondentów ze wszystkich trzech grup osobowych (administracja,

²³ Jest to najczęściej wykorzystywana procedura. Oprócz niej występują także: tryb alarmowy i nakazowy.

służby i pozostali obywatele), **nie jest przygotowany** do działania w sytuacji zagrożenia (**ocena średnia – 2,48**). Pomijając ogólną ocenę przygotowania SZK do działania, należy stwierdzić, że na wszystkie 9 kategorii, najwyżej ocenianą kategorią są **kwalifikacje funkcjonariuszy (pracowników) służb**. Jest to zgodna ocena reprezentantów wszystkich trzech badanych grup osobowych. Można sądzić, że ta stosunkowo wysoka ocena (wysoka na tle ocen w pozostałych kategoriach) wynika, m. in. z faktu, że reprezentanci służb są tą grupą osobową, której działania są widziane na co dzień przez obywateli. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że tego typu oceny zwykle są ocenami subiektywnymi, więc na ocenę przygotowania służb do działania w sytuacji zagrożenia, niewątpliwie mają wpływ efekty (wyniki) reagowania. Najniżej ocenianą kategorią, również w zgodnej ocenie wszystkich respondentów, jest **przygotowanie finansowe (średnia ocena – 2,09)**. Jest to znacznie niższa ocena tej kategorii przygotowania systemu do działania, niż ocena, którą wystawili pracownicy ds. zarządzania kryzysowego.



Rys. 12. Przygotowanie SZK do działań w sytuacjach kryzysowych (skala ocen: 1-5)
Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Ocena przygotowania SZK do działań w sytuacjach kryzysowych w badanych miejscowościach (skala ocen: 1 – 5)

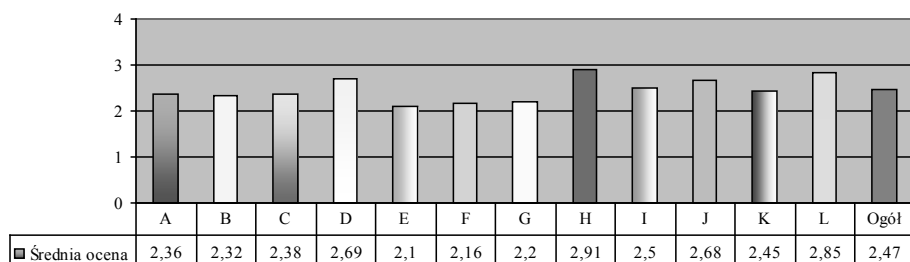
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	Ogółem
Przygotowanie dokumentacji	2,44	2,44	2,27	3,10	1,91	2,25	2,11	3,20	2,72	3,00	2,57	3,24	2,68
Kwalifikacje administracji	2,37	2,59	2,51	2,92	2,40	2,30	2,18	3,07	2,56	2,70	2,42	2,95	2,61
Kwalifikacje służb	3,00	2,81	2,91	3,24	2,70	2,65	2,62	3,65	3,08	3,01	2,76	2,97	3,20
Kwalifikacje obywateli	2,05	2,05	2,17	2,37	1,96	1,94	2,13	2,27	2,24	2,40	2,22	2,63	2,24
Przygotowanie sprzętu	2,38	2,24	2,54	2,60	2,09	2,28	2,24	3,05	2,64	2,77	2,57	2,93	2,55
Przygotowanie materiałowe	2,21	2,06	2,26	2,47	1,84	2,06	2,17	2,76	2,37	2,53	2,33	2,79	2,35
Przygotowanie finansowe	2,11	1,97	1,93	2,24	1,68	1,79	1,89	2,34	2,04	2,36	2,25	2,31	2,12
Łączność	2,35	2,28	2,38	2,52	2,14	2,00	2,20	2,90	2,47	2,69	2,44	2,99	2,48
Przygotowanie organizacyjne	2,34	2,45	2,42	2,79	2,19	2,16	2,29	2,98	2,40	2,63	2,50	2,88	2,53

łustym drukiem zaznaczono miejscowości zaliczone do strefy kryzysowej oraz oceny równe i niższe od 2,50.

Źródło: opracowanie własne.

Analizując dane zawarte w tabeli 3 można stwierdzić, że oceny (opinie) mieszkańców badanych miejscowości potwierdzają **niedostateczną** ocenę stopnia przygotowania SZK do działań w sytuacjach kryzysowych. Różnica w ocenach jest prawie niezauważalna, gdyż wynosi tylko **0,05** na korzyść oceny wystawionej przez administrację i przedstawicieli służb. Przedstawienie oceny przygotowania w tzw. „skali szkolnej” czyli oceny od 1 do 5, pozwoliło na dostrzeżenie tego czego tak wyraźnie nie da się dostrzec przytaczając wyniki procentowe. Otóż z tabeli 3 wynika, że najbardziej krytycznie oceniają przygotowanie SZK do działania w sytuacji kryzysowej mieszkańcy miejscowości zaliczonych do tzw. „strefy kryzysowej”, w grupie miast powyżej 200 tys. mieszkańców. W dwóch miastach tej strefy, na 9 ocenianych kategoriach, pozytywnie oceniono tylko po jednej, tej samej kategorii (*kwalifikacje służb*). Pozostałe oceny, to oceny poniżej **2,50** (*średnie oceny z 9 kategorii: m. E – 2,10; m. F – 2,16*). **Zdecydowanie negatywnie** wszyscy respondenci ocenili sposób i zakres finansowania SZK (*najwyższa ocena – 2,36, ocena średnia – 2,12*). Konsekwencją niskich nakładów finansowych na przygotowanie SZK do działania jest **niedostateczne zabezpieczenie materiałowo – techniczne działań systemu** (*średnia ocena – 2,35*). Tylko w 3 przypadkach przygotowanie materiałowe oceniono **powyżej 2,50**, przy czym najwyższa ocena to – **2,79**.

Niewątpliwie przyczyną tych negatywnych ocen jest fakt, że są to miejscowości, w których cyklicznie pojawiają się te same zagrożenia a czas i sposób reakcji na zaistniałe zdarzenia jest podobny do lat minionych (*brak zauważalnych pozytywnych zmian w czasie i sposobach reagowania na zbliżające się i zaistniałe zdarzenia oraz przywracania normalnych warunków życia*). Natomiast pozytywna ocena służb wynika z faktu, że ich działanie i kwalifikacje są widoczne i oceniane nie tylko w sytuacji zaistnienia zdarzeń nadzwyczajnych, ale również w życiu codziennym (*pożary, wypadki drogowe, zakłócenia porządku, itp.*).



Rys. 13. Przygotowanie SZK do działania w sytuacjach kryzysowych w opinii mieszkańców badanych miejscowości (skala ocen: 1 – 5; ocena średnia z 9 kategorii)

Źródło: opracowanie własne.

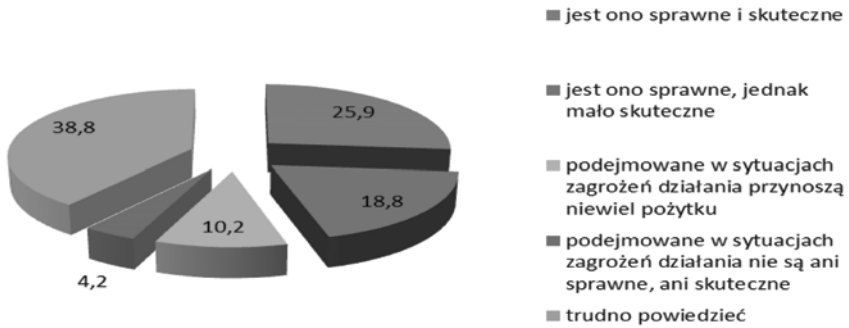
Podsumowując zagadnienie **przygotowania SZK do działania w sytuacjach kryzysowych** należy podkreślić, że w ocenie ogółu respondentów **system nie jest przygotowany** do działania w ww. sytuacjach (*średnia ocen z 9 kategorii za wszystkie badane miejscowości – 2,47*). Na uwagę zasługuje fakt, że z 12 grup obywateli poddanych ankietowaniu tylko w 4 wystawiono ocenę powyżej **2,50** (*m. D – 2,69, m. H – 2,91, m. J – 2,68, m. L – 2,85*), w tym są 2 miejscowości zaliczone do strefy niekryzysowej.

Podobną ocenę otrzymano analizując wyniki ankiet pod kątem uzyskania oceny sprawności reagowania funkcjonujących elementów SZK. Ocena ta jest zobrazowana w tabeli 4 i na rys. 14.

Tabela 4. Sprawność reagowania systemu zarządzania kryzysowego

Lp.	Odpowiedź	%
1.	jest ono sprawne i skuteczne	25,9
2.	jest ono sprawne, jednak mało skuteczne	18,8
3.	podejmowane w sytuacjach zagrożeń działania przynoszą niewiele pożytku	10,2
4.	podejmowane w sytuacjach zagrożeń działania nie są ani sprawne, ani skuteczne	4,2
5.	trudno powiedzieć	38,8

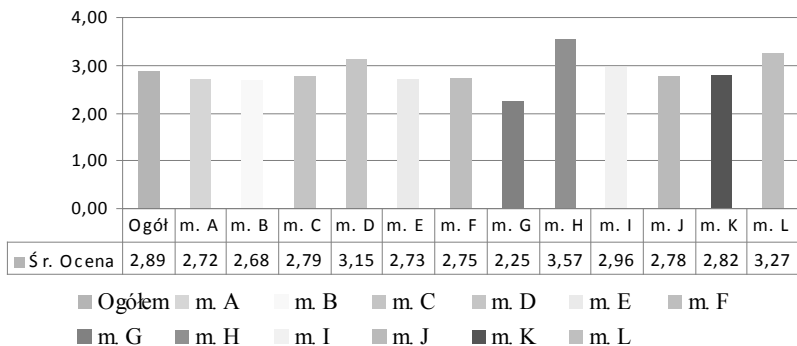
Źródło: opracowanie własne.



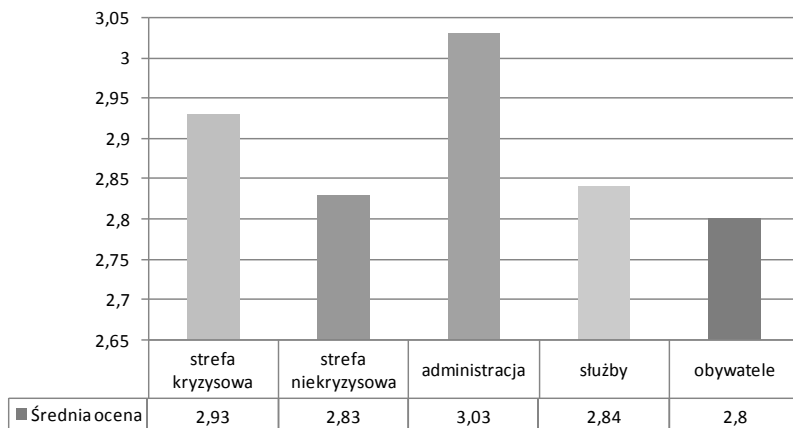
Rys. 14. Sprawność reagowania w ramach zarządzania kryzysowego
Źródło: opracowanie własne.

Analiza ilościowa uzyskanych odpowiedzi wskazuje, iż niemal 26% badanych bardzo pozytywnie ocenia reagowanie na wypadek sytuacji nadzwyczajnych niosących znamiona kryzysu. Na przeciwnej szali znajduje się zaledwie nieco ponad 4% osób całkowicie negujących funkcjonowanie systemu. Świadczyłoby to o stosunkowo dobrym przygotowaniu służb, gdyby nie fakt, że niemal 20% respondentów uważa, że faza reagowania owszem występuje, jest jednak mało skuteczna. O tym, że SZK w zakresie sprawności reagowania jest oceniany zaledwie na słabą ocenę **dostateczną** świadczą oceny przedstawione wg skali ocen od 1 do 5. Na diagramie widać wyraźnie, że na 12 badanych miejscowości, tylko w 3 przypadkach średnia przekroczyła granicę oceny **3,00** (m. D – **3,15**, m. L. – **3,27** i m. H – **3,57**). Natomiast średnia ocena ze wszystkich miejscowości to **2,89**.

A. Ogół respondentów wg miejscowości

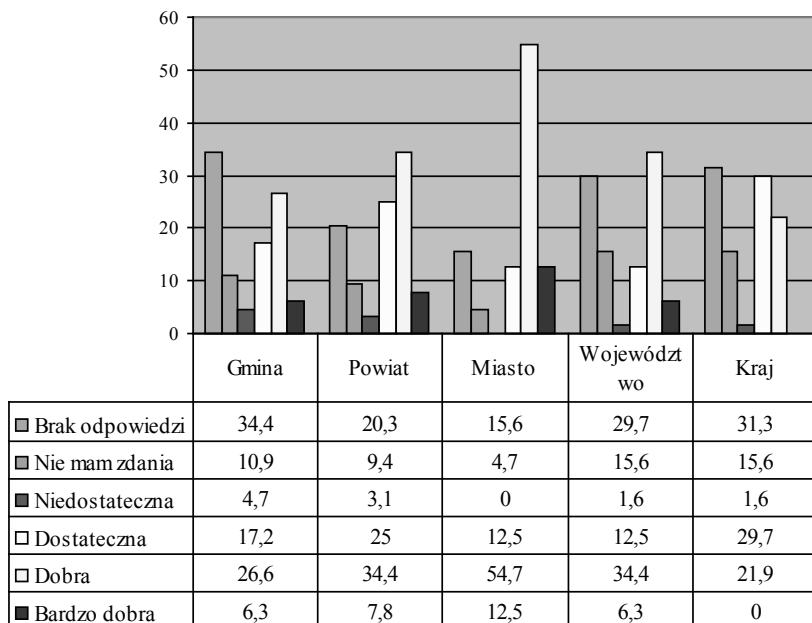


B. Ogół respondentów z podziałem na strefy, pracowników administracji, służb i pozostałych obywateli



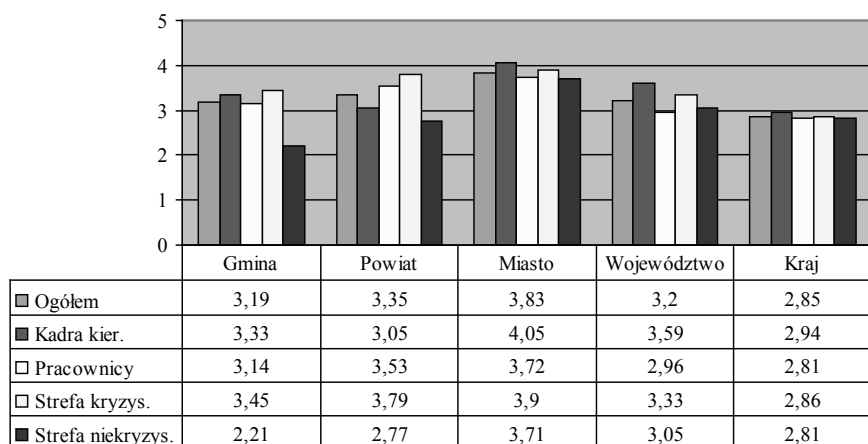
Rys. 15. Ocena funkcjonowania SZK w zakresie REAGOWANIA na zagrożenia

Źródło. opracowanie własne.



Rys. 16. Sprawność funkcjonowania SZK w ocenie ogółu pracowników służb zarządzania kryzysowego (%)

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 17. Sprawność funkcjonowania SZK w ocenie pracowników służb zarządzania kryzysowego (skala ocen 1 – 5)

Źródło: opracowanie własne.

Przechodząc do oceny funkcjonowania SZK w fazie odbudowy, należy podkreślić, że podobnie jak w przypadku działań w fazie reagowania, uzyskanie pełnej informacji na temat interesujących kwestii związane powinno być z bezpośrednim uczestnictwem w ocenie i dokumentowaniu szkód wywołanych przez zdarzenie kryzysowe oraz wzięciu udziału w przedsięwzięciach związanych z odbudową. Ponieważ w trakcie prowadzenia badań w terenie okoliczności takie nie zaistniały zdobyta w przedmiotowej sprawie wiedza opiera się, podobnie jak w przypadku reagowania, o konstruktywne opinie pracowników administracji publicznej oraz subiektywne odczucia obywateli, poparte jednak doświadczeniem własnym, szczególnie w przypadku stref kryzysowych.

Jako pierwsze, powtarzające się u największej liczby respondentów, należy wymienić konieczność uproszczenia i przyspieszenia procedur związanych z oceną szkód oraz wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia mienia. W praktyce bowiem dość znaczna część obywateli ma możliwość korzystania wyłącznie z dotacji socjalnych udzielanych przez podmioty administracji publicznej po trwającej dość długo ocenie i szacowaniu skutków zdarzeń nadzwyczajnych. W konsekwencji osoby poszkodowane często przez długi czas pozbawione są możliwości przystąpienia do odbudowy własnych miejsc zamieszkania, a tym samym skazane są na długotrwałe przebywanie w czasowych miejscach pobytu, co z kolei generuje dodatkowe koszty obciążające budżety jednostek lokalnych.

Kolejnym bardzo istotnym spostrzeżeniem, związanym w znacznej mierze z poprzednią myślą było wskazanie na konieczność zwiększenia nakładów finansowych na usuwanie skutków zdarzeń nadzwyczajnych i przywracanie warunków „normalnych”. W obecnej sytuacji szereg inicjatyw napotyka niestety na niemożliwe

do przezwyciężenia trudności związane z niedoborem pieniędzy. Na domiar złego w sytuacjach nadzwyczajnych nakłady finansowe niezbędne do zabezpieczenia wszystkich działań i potrzeb znacząco wzrastają. Szczególnie duże środki niezbędne są na tymczasowe zakwaterowanie i aprowizację osób poszkodowanych.

Kolejną bardzo cenną uwagą jest, o czym wspomniano wyżej, zabezpieczenie logistyczne, zwłaszcza lokalowe i materialno-bytowe osób poszkodowanych. W chwili obecnej znaczna część, zwłaszcza małych jednostek administracyjnych, dysponuje doraźnie jedynie bardzo skromnym zapleczem lokalowym, liczącym kilkanaście miejsc noclegowych. Ponadto zabezpieczenie w artykuły pierwszej potrzeby generowane jest zazwyczaj w oparciu o ośrodki pomocy społecznej, gdyż możliwości własne wydziałów zarządzania kryzysowego są znikome lub wręcz żadne. W zakresie zabezpieczenia materiałowo-technicznego wymienia się ponadto konieczność wyposażenia lub doposażenia służb w specjalistyczny sprzęt umożliwiający szybką i skuteczną odbudowę. W praktyce chodzi przede wszystkim o środki umożliwiające odtwarzanie i budowę wałów przeciwpowodziowych. Pozostałe bowiem inwestycje wykonywane są z reguły z drodze outsourcingu przez podmioty zewnętrzne.

Wśród wysuwanych przez respondentów wniosków na uwagę zasługuje także sugestia hierarchizacji potrzeb w celu nadania im właściwego priorytetu wykonawczego, wiążącego się rzecz jasna z finansowaniem. W praktyce nadanie takiego priorytetu ma charakter niezwykle subiektywny i musi być dostosowane do specyfiki funkcjonowania danej jednostki administracyjnej. Niemniej jednak ustalenie właściwej kolejności i nakładów finansowych niezbędnych dla wykonywania poszczególnych przedsięwzięć związanych z procesem odbudowy nadaje tym działaniom znacznie większą skuteczność i efektywność, a co za tym idzie usprawnia działanie całego SZK.

Wśród dostrzeżonych wniosków na uwagę zasługuje jeszcze jeden, związany z koniecznością udzielania pomocy psychologicznej. Mimo iż pojawia się on dość rzadko, to jednak pozwala dostrzec bagatelizowany w wielu przypadkach, niezwykle istotny element działań mających na celu przywrócenie „normalnych” warunków funkcjonowania nie tylko infrastruktury, ale także ludności poszkodowanej. Przemawia za tym fakt, iż w wyniku katastrofalnej powodzi w lipcu 1997r. śmierć poniosło 105 osób, z tego 55 wskutek bezpośredniego działania fali powodziowej i 50 osób, które do końca sierpnia 1997 roku odebrało sobie życie z powodu „załamania powodziowego”²⁴. Obecnie, w czasie usuwania skutków działań wielkopowierzchniowych tworzenie zespołów pomocy psychologicznej stało się już raczej normą. Nie jest to jednak takie oczywiste w przypadku zdarzeń o niewielkiej skali, dotyczących zwłaszcza małe jednostki administracyjne. A jest rzeczą bardzo istotną aby oprócz pomocy medycznej udzielanej osobom bezpośrednio poszkodowanym zadbać o analogiczną pomoc psychologiczną udzielaną

²⁴ Audycja radiowa Pierwszego Programu Polskiego Radia z 18.09.1997 r., godz. 21.00.

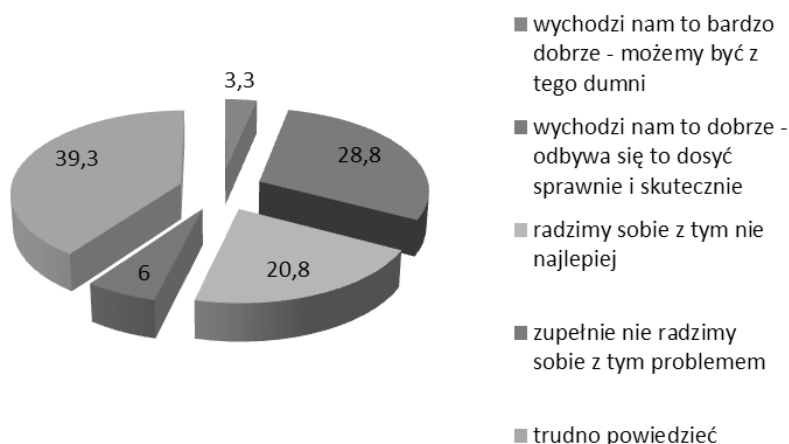
zarówno poszkodowanym jak również świadkom zdarzenia, rodzinom ofiar oraz ratownikom biorącym udział w akcjach. Jest to bowiem warunek prawidłowego powrotu do codziennego życia oraz sprawnego wykonywania obowiązków zawodowych.

Oprócz uwag stricte merytorycznych płynących ze strony pracowników wydziałów zarządzania kryzysowego należy zwrócić uwagę na opinie osób, które wzięły udział w badaniach ankietowych. Ich wyniki przedstawione są poniżej.

Tabela 5. Działanie w fazie odbudowy w ocenie badanych

Lp.	Odpowiedź	%
1.	wychodzi nam to bardzo dobrze - możemy być z tego dumni	3,3
2.	wychodzi nam to dobrze - odbywa się to dosyć sprawnie i skutecznie	28,8
3.	radzimy sobie z tym nie najlepiej	20,8
4.	zupełnie nie radzimy sobie z tym problemem	6
5.	trudno powiedzieć	39,3

Źródło: opracowanie własne.



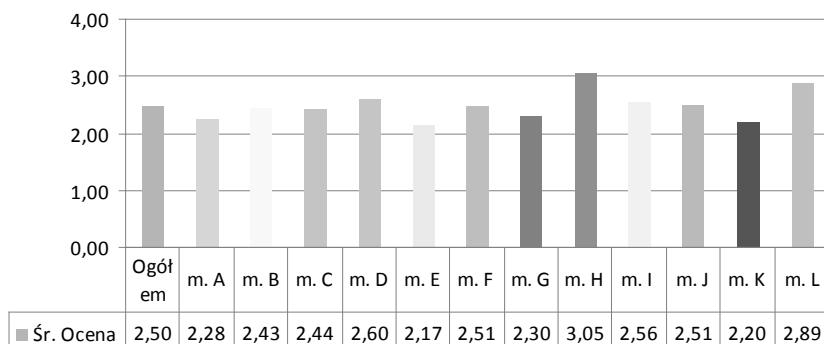
Rys. 18. Działanie w fazie odbudowy w ocenie badanych

Źródło: opracowanie własne.

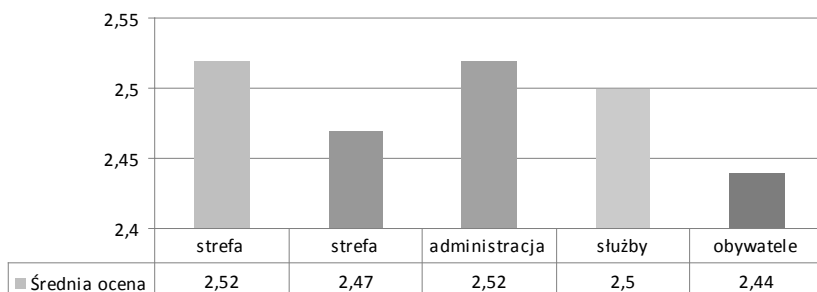
Przekrój odpowiedzi wskazuje jednoznacznie, że bardzo dobrze ocenia fazę odbudowy zaledwie nieco ponad 3% ankietowanych. Nie jest to wynik zbyt pocieszający, pomimo tego, że niemal 30% respondentów ocenia tę fazę w sposób dobry, w odróżnieniu od oceny faz poprzednich. Gdybyśmy opierali się tylko na danych procentowych, to można byłoby przyjąć, że odbudowa infrastruktury oraz udzielanie pomocy ofiarom zdarzeń nadzwyczajnych jest odbierana przez społeczeństwo raczej w sposób pozytywny, w odróżnieniu od merytorycznej oceny pracowników wydziałów zarządzania kryzysowego, utrzymanych w sceptycz-

nym, lub wręcz negatywnym tonie. Wskazać jednak należy, że i w przypadku ludności cywilnej 1/5 respondentów nie jest zadowolona z pomocy udzielanej przez służby SZK, zaś 6% ocenia ją jednoznacznie negatywnie. Natomiast podobnie jak w pytaniach poprzednich niemal 40% badanych nie posiada klarownej opinii na postawione zagadnienie. Jednak zupełnie inny obraz wyłania się, gdy ze skali ocen procentowych przejdziemy na oceny w skali „szkolnej”, czyli w skali ocen od 1 do 5.

A. Ogół respondentów wg miejscowości



B. Ogół respondentów z podziałem na strefy, pracowników administracji, służb i pozostałych obywateli



Rys. 19. Ocena funkcjonowania SZK w zakresie PRZYWRACANIA normalnych warunków życia i pracy (skala ocen 1 – 5)

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższych danych przedstawionych na rysunkach, po ich uśrednieniu, sytuację w zakresie działań podejmowanych w fazie odbudowy, należy ocenić jako negatywną. Za taką oceną przemawia fakt, że na 12 miejscowości objętych badaniami, aż 7 nie przekroczyło oceny 2,50 a tylko w 1 miejscowości respondenci ocenili te działania powyżej oceny 3,00. Ogólnie, co widać na diagramie 22A, respondenci

ocenili funkcjonowanie SZK w zakresie przywracania normalnych warunków życia i pracy (faza odbudowy) na ocenę **niedostateczną (ocena średnia – 2,50)**.

Obszerniejszej wiedzy dotyczącej motywów udzielanych odpowiedzi dostarcza nam analiza danych jakościowych uzyskanych w pytaniach otwartych. Widać tutaj bardzo wyraźną tendencję, zgodnie z którą u mieszkańców stref niekryzysowych dominuje całkowity brak wiedzy empirycznej, zaś wyrażane opinie oparte są o informacje uzyskane z mediów. Świadczą o tym chociażby takie opinie, jak: *Nie znam szczegółów, raczej sprawnie (np. po zderzeniu pociągów – lokomotyw, chyba w 2011 lub 2012²⁵, Media pokazują rzeczywisty obraz udzielania pomocy poszkodowanym²⁶, Wydaje mi się, że kiedy przyjdzie katastrofa każdy znajdzie pomoc, choć czasem niewielką/niewystarczającą²⁷.*

W strefach kryzysowych przeciwnie – po odrzuceniu odpowiedzi niedorzecznych, lekceważących oraz udzielanych niejako „obok tematu” można odnaleźć kilka uwag konstruktywnych i jak należy przypuszczać zasadnych. Osoby zadowolone z udzielanej pomocy podkreślają umiejętności organizacyjne i zaplecze logistyczne administracji i służb, natomiast respondenci wyrażający opinie sceptyczne wskazują przede wszystkim na braki finansowe, organizacyjne i właśnie materialne. Co ciekawe, zaobserwowano wiele sprzecznych opinii nawet w obrębie jednej jednostki administracyjnej. Przykładami są poniższe opinie respondentów: *W miejscach dotkniętych katastrofami, niebezpieczeństwem, odbudowa normalnych warunków trwa bardzo długo²⁸, Brakuje skutecznych działań po wystąpieniu sytuacji kryzysowych²⁹, Nie mamy odpowiedniego sprzętu ani środków do realizacji planów³⁰, Brak środków, jednak dobra organizacja³¹, Po sytuacjach kryzysowych, jakie były w mieście wszyscy potrzebujący otrzymali pomoc, a odpowiednie służby sprawnie przystępowały do przywracania normalnych warunków³².* Nasuwa się w tym momencie przypuszczenie, że prezentowane zdanie może wynikać w znacznej mierze z tego czy dany respondent doświadczył sytuacji kryzysowej, lub jego najbliżsi (sąsiedzi) czy też nie. W sytuacji gdy otrzyma on zadowalającą pomoc, lub też zetknął się z taką osobą wyraża opinię pozytywną, i odwrotnie. Niemniej jednak rodząca się w wyniku tych rozważań konkluzja wskazuje na fakt niedostatecznej i nierównomiernej skali udzielanej pomocy. Są oczywiście jednostki administracyjne (np. duże aglomeracje miejskie, niektóre bogate gminy), których budżet pozwala na o wiele większy zakres pomocy, niż w przypadku jednostek biednych, w których uwarunkowania geograficzne czy poziom uprzemysłowienia i zakres prowadzonych inwestycji skutkujących wpły-

²⁵ Wypisy z ankiet dla wybranych pytań otwartych, pyt. 22, nr porz. 29.

²⁶ Ibidem, nr porz. 56.

²⁷ Ibidem, nr porz. 71.

²⁸ Ibidem, nr porz. 72.

²⁹ Ibidem, nr porz. 93.

³⁰ Ibidem, nr porz. 129.

³¹ Ibidem, nr porz. 155.

³² Ibidem, nr porz. 262.

wami do budżetu, nie pozwalają na kumulowanie wystarczających środków na tzw. „potrzeby kryzysowe”.

Wśród uzyskanych odpowiedzi widać także inną prawidłowość. Wiele osób wskazuje, o czym mówiono już wcześniej, na konieczność lepszego przygotowania samych obywateli, których zaradność, znajomość przepisów i umiejętność przecięzania sytuacji traumatycznych znacznie polepsza sprawność funkcjonowania służb oraz administracji publicznej. W odpowiedziach pada również często pochwała umiejętności konsolidacji i samopomocy, nawet improwizowanej, organizowanej przez samych obywateli, chociaż pojawiają się także, na szczęście sporadycznie, głosy krytyczne, ukazujące lenistwo i brak zainteresowania losem innych.

Reasumując należy stwierdzić, że faza odbudowy na tle pozostałych analizowanych wcześniej oceniana i postrzegana jest najlepiej.

Zakończenie i wnioski

Analiza dotychczas uzyskanych wyników badań wskazuje na to, że system zarządzania kryzysowego na szczeblu administracji samorządowej istnieje i funkcjonuje. Należy jednak zaznaczyć, że jego „budowa” nadal trwa i w każdym z badanych rejonów znajduje się na różnym poziomie funkcjonalności i możliwości praktycznego wykorzystania w sytuacji zaistnienia zagrożenia o charakterze kryzysowym.

Biorąc pod uwagę wypowiedzi osób, z którymi przeprowadzano wywiady, do największych słabości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu samorządu lokalnego należy zaliczyć jego niedofinansowanie. Wydłużanie w czasie tego stanu rzeczy jest zjawiskiem bardzo niepokojącym, mogącym doprowadzić do sytuacji, w której zarządzanie kryzysowe stanie się „sztuką dla sztuki”. Bowiem, o ile czynnik ekonomiczny w mniejszym stopniu wpływa na organizację systemu „sensu stricto”, to już jego znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju dwóch pozostałych elementów, tj. kapitału ludzkiego i elementu techniczno – logistycznego jest znaczące. Z uzyskanych wypowiedzi wynika, że istotnym czynnikiem wpływającym na wysokość budżetu przeznaczanego przez samorządy na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego jest fakt wystąpienia lub braku zdarzeń o charakterze kryzysowym czy też nadzwyczajnych zagrożeń w rodzaju powodzi, wichur (trąb powietrznych), masowych wypadków komunikacyjnych, itp. Zaistnienie takiego zdarzenia, w każdym przypadku powodowało uruchomienie działania „służb kryzysowych” i realizowanie czynności wcześniej ujętych w planach zarządzania kryzysowego. Każdorazowo po zakończeniu działań fazy reagowania, oprócz realizacji zamierzeń właściwych dla odbudowy, następowała analiza czynników i okoliczności, które spowodowały zagrożenie oraz analiza przebiegu działań zmierzających do likwidacji zagrożenia i minimalizacji jego skutków. Wnioski wynikające z tych analiz stanowiły podstawę do uaktual-

nienia i usprawnienia uprzednio opracowanych procedur działania. Jednocześnie stanowiły bazę do zaplanowania i podjęcia działań profilaktycznych mających na celu uniknięcie w przyszłości podobnych zdarzeń lub zminimalizowanie ich skutków. To właśnie te działania niejednokrotnie wymagały znacznych nakładów finansowych, gdyż wskazywały, np. na konieczność zakupu określonych materiałów czy też nowego sprzętu.

Czynnik ekonomiczny wpływa również w dużym stopniu na proces doskonalenia i usprawniania działania oraz współdziałania stanów osobowych uczestniczących w realizacji zadań zarządzania kryzysowego. Można to osiągnąć poprzez różnego rodzaju formy szkolenia, takie jak np. konferencje, gry decyzyjne, treningi i ćwiczenia. Niestety, wszystkie te formy szkolenia wymagają pewnych nakładów finansowych, a gdy w budżecie samorządu zabraknie pieniędzy na ten cel, to następuje, jeśli nie regres w poziomie wyszkolenia pracowników służb i komórek ds. zarządzania kryzysowego to co najmniej stagnacja. W większości samorządów, np. ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego odbywają się wtedy, gdy są organizowane ćwiczenia obronne finansowane z budżetu wojewódzkiego.

Plany zarządzania kryzysowego, których opracowanie nakazała ustawa o zarządzaniu kryzysowym są opracowane na wszystkich szczeblach administracji samorządowej. Struktura tych planów również jest zgodna z treścią ustawy. Jednak ich przydatność do praktycznego działania, wg opinii większości pracowników komórek ds. zarządzania kryzysowego, jest co najmniej dyskusyjna. „Kryzysowcy” uważają, że w chwili wystąpienia zagrożenia wszystkie służby będą działać stosownie do zaistniałych okoliczności, a w pierwszym etapie działań nie będzie czasu, aby sięgać do planu i działać tak jak „na sztywno” ujęto to w Standardowych Procedurach Operacyjnych (SPO). Zdaniem w/w, SPO opracowane wg wzorca narzuconego przez Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich są zbyt „sztywne”, i pozostawiają zbyt mało swobody osobom decydującym o podjęciu konkretnych działań z zakresu zarządzania kryzysowego. Dużym mankamentem większości zarówno planów jak i procedur jest to, że stosuje się w nich model zadaniowy a nie funkcjonalny.

Nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym dokonana w 2009 r. wprowadziła fakultatywność tworzenia Powiatowych Centrów Zarządzania Kryzysowego (PCZK) a decyzję w sprawie organizacji i trybu pracy PCZK oraz zapewnienie całodobowego alarmowania członków i obiegu informacji pozostawiła do decyzji starosty (prezydenta miasta). Z wypowiedzi osób realizujących proces zarządzania kryzysowego wynika, że taka fakultatywność negatywnie wpływa na sprawność i efektywność systemu zarządzania kryzysowego. Tylko w niewielu powiatach utworzono etatowe PCZK. Myślę, że u podstaw takiego działania lokalnych samorządów leży szczupłość środków finansowych przeznaczanych na zarządzanie kryzysowe oraz przekonanie, że takowe Centrum nie jest potrzebne, jeśli do tej pory na danym terenie nie wystąpiło żadne nadzwyczajne zagrożenie.

nie. W niektórych powiatach PCZK utworzono na bazie Komend Powiatowych (Miejskich) PSP a w innych przygotowano tylko dokumentację, wyposażenie oraz przewidziano miejsce na rozwinięcie PCZK w razie zaistnienia nadzwyczajnego zagrożenia. Taka sytuacja stwarza zagrożenie, że w razie zaistnienia zdarzenia o charakterze kryzysowym nastąpią opóźnienia w przepływie informacji, zakłócenia we współdziałaniu podmiotów uczestniczących w reagowaniu kryzysowym lub zbyt późno zostanie uruchomiony system alarmowania i powiadamiania.

Ważnym elementem procesu zarządzania kryzysowego jest informowanie miejscowej ludności o sposobach zachowania się w sytuacji zaistnienia zagrożenia. Ze wstępnej analizy dotychczas przeprowadzonych wywiadów wynika, że mieszkańcy nie posiadają takiej wiedzy. Ta sytuacja winna jak najszybciej ulec zmianie, gdyż powoduje, że w chwili zagrożenia będziemy musieli liczyć się z chaosem i paniką, niekiedy trudną do opanowania. Co prawda w każdym planie zarządzania kryzysowego znajduje się zestaw wzorów plakatów i ulotek z informacjami nt. sposobów zachowania się w sytuacji wystąpienia określonego zagrożenia, ale rozpowszechnianie ich po wystąpieniu zagrożenia będzie przysłowiową „musztardą po obiedzie”.

Reasumując – fundament pod budowę sprawnie, efektywnie i racjonalnie funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego został położony, ale jego „budowa” jeszcze trwa. Jeśli na jego funkcjonowanie nie będąłożone większe nakłady finansowe, nie zostaną wydane akty wykonawcze do ustawy o zarządzaniu kryzysowym, chociażby w zakresie ścisłego uregulowania zasad i form współdziałania różnych podmiotów uczestniczących w realizacji zadań zarządzania kryzysowego, to nieprędko zatknie się „wiechę” na dachu tej budowli.

Bibliografia

1. *Projekt badawczy „System Bezpieczeństwa Narodowego RP”* realizowany przez konsorcjum naukowo-przemysłowe w składzie: Wydział Bezpieczeństwa Narodowego AON, Asseco Poland, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Szkoła Główna Służby Pożarniczej.
2. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.
3. *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania*, Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1818.
4. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach*, Dz.U. 2013, poz. 96.

Liczba znaków ze spacjami: 58 639

mgr Sandra Tur

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

POLICJA W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

W dobie postępującej cywilizacji świat społeczny stoi przed nowymi wyzwaniami, jakimi jest bezpieczeństwo. Zapewnienie bezpieczeństwa, bez względu na jego wymiar, jest istotnym elementem ładu społecznego. Wraz z postępowaniem technologicznym system bezpieczeństwa narażony jest na zagrożenia, płynące z najmniej oczekiwanych miejsc, jakim jest Internet. Internet z jednej strony statyczny, z drugiej podlega stałej dynamice i zmianom. Będący w użyciu przez „niewłaściwe” osoby, może stać się polem do ataków, nad którymi nie jesteśmy w stanie zapanować. Ze względu na dużo większą skalę zagrożenia bezpośredniego dla społeczności są katastrofy naturalne bądź spowodowane działalnością ludzką, przede wszystkim to one będą fundamentem artykułu. Katastrofy naturalne to nagle zjawiska przyrody, o dużej skali i znaczącym negatywnym wpływie na egzystencję człowieka. *W materiałach policyjnych sytuacje kryzysowe kojarzone są ze splotem wydarzeń i okoliczności mogących prowadzić do utraty kontroli nad rozwojem sytuacji*¹.

Natomiast sytuacja kryzysowa to: *zdarzenie sprowadzające niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi lub mienia, spowodowane bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra lub klęską żywiołową, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, w których do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego niezbędne jest użycie większej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub pododdziały, w tym uzbrojone*².

Istotną rolę, szczególnie w skali państwowej, w zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa odgrywa Policja. Jest to służba powołana do zapewnienia bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania porządku publicznego. Zadania te Policja realizuje we współpracy z instytucjami państwowymi, samorządowymi oraz społecznymi. Istotnym zadaniem Policji jest zapewnienie bezpieczeństwa podczas różnego rodzaju sytuacji kryzysowych. Katastrofy naturalne i techniczne stanowią arbitralne

¹ T. Wojtuszek, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Organizacja działań Policji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] II Konferencja naukowa „Zarządzanie kryzysowe”, Szczecin 2004, s. 5

² Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadku zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] *Sytuacje kryzysowe*, Z. Kozłowski, W. Nosek (red.), Wydawnictwo Szkoły Policji w Pile, Wydanie I, Piła 2008, s. 5.

zagrożenie dla społeczeństwa. Istotą jest sprawny system zarządzania kryzysowego, którego działalność potwierdzana będzie przez skuteczność przeciwdziałaniu zagrożeniom. Ważna jest jego spójność, łatwość alarmowania, koordynacja oraz zaangażowanie wszystkich możliwych służb. Policja podczas sytuacji kryzysowej jest fundamentalną formacją, która powinna sprawnie reagować na zagrożenie oraz działać możliwie najefektywniej. Do czynności Policji w tym zakresie powinno należeć informowanie służb ratowniczych i ludności o zagrożeniu, zapewnienie porządku oraz ratowanie zagrożonych osób.

Plan działania Komendanta Miejskiego Policji

Zasadnicze zadanie ma opracowany i stale aktualizowany, zgodnie z najnowszymi danymi, ustaleniami prawnymi oraz przepisami, plan działania Policji w sytuacjach kryzysowych. Plan taki istnieje w każdej Komendzie, natomiast jego poszczególne sekcje różnią się ze względu na obszar, jaki obejmuje Komenda. W artykule będą uwzględniane i opisywane działania Komendy Miejskiej Policji w Białej Podlaskiej. W *Planie działania Komendanta Miejskiego Policji* można zauważyć, iż istotnym elementem przygotowań jednostek Policji do reagowania na zagrożenia jest opracowanie i wdrożenie procedur postępowania służb dyżurnych, określenie szczegółowych zadań dla własnych sił oraz uzgodnienie zasad współdziałania z innymi podmiotami ratowniczymi i służbami biorącymi udział w akcji ratowniczej. Końcowym efektem tych przygotowań jest plan działania Komendanta Miejskiego Policji, obejmujący kompleksowy proces przygotowania do działania w sytuacjach kryzysowych, bezpośrednich działań oraz czynności wykonywanych przez Policję po ustąpieniu zagrożenia. Podstawowym dokumentem określającym sposoby reagowania na zagrożenia oraz zasoby sił i środków wszystkich służb jest Powiatowy Plan Reagowania Kryzysowego, opracowywany przez Starostę Białskiego oraz Miejski Plan Reagowania Kryzysowego, opracowany przez Prezydenta Miasta Białej Podlaskiej. Plan działania Komendanta Miejskiego Policji jest elementem powyższych planów i stanowi ich rozwinięcie pod względem sposobów oraz sił i środków do wykonania zadań policyjnych. Nie sposób jest przewidzieć wszystkich okoliczności, jakie mogą zaistnieć na miejscu zdarzenia, stąd też przygotowanie do działań i planowanie zawiera podstawowe zasady, umożliwiające wypracowanie szczegółowego postępowania dla danego miejsca i rodzaju zdarzenia. Plan daje elastyczność i swobodę inicjatywy przy uwzględnianiu specyficznych okoliczności, aby zapewnić kompleksowe podejście zmierzające do likwidacji negatywnych skutków zdarzenia. Plan ten podlega uzgodnieniu ze starostą oraz prezydentem (a poprzez to – z innymi służbami systemu ratowniczego powiatu). Doświadczenia z ćwiczeń oraz bieżąca analiza stanu i rodzajów zagrożeń stanowią podstawę do aktualizacji rozwiązań planistycznych

i ewentualnych korekt przyjętych sposobów działania³. Plan działań w sytuacjach kryzysowych zasadniczo sprowadza się do czterech faz: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. W pierwszej fazie podejmowane są działania z zakresu prewencji, czyli zmniejszenie możliwości wystąpienia niepożądanych sytuacji kryzysowych. Do arbitralnych działań Komendanta Policji należy: analiza sytuacji mogących spowodować zagrożenie, udział w opracowywaniu aktów prawnych mających na celu minimalizację zagrożeń oraz ich egzekwowanie. W fazie przygotowania istotne są działania planistyczne, które sprowadzają się do pozyskiwania wymaganych sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania. *Działania kierownika jednostki organizacyjnej Policji w fazie przygotowania* polegają na⁴:

- opracowaniu planu działania w warunkach zagrożenia katastrofą naturalną i awarią techniczną, z wykorzystaniem informacji od innych podmiotów powołanych do działań ratowniczych o realnych zagrożeniach występujących w rejonie właściwości terytorialnej jednostki organizacyjnej Policji,
- zorganizowaniu własnego stanowiska kierowania i systemów łączności w sposób umożliwiający wykonanie zadań w warunkach zagrożenia oraz zapewniający pełne współdziałanie z właściwymi służbami oraz organami administracji,
- przygotowaniu systemów alarmowania stanów osobowych jednostki,
- gromadzeniu danych o zasobach sił i środków niezbędnych do efektywnego wykorzystania,
- wyposażeniu policjantów w środki i sprzęt do działania w warunkach akcji ratowniczej,
- organizowaniu własnych szkoleń, ćwiczeń treningów oraz udział w przedsięwzięciach szkoleniowych organizowanych przez właściwe służby i organy administracji.

Faza reagowania po zaistniałym zagrożeniu zorientowana jest na dostarczeniu pomocy ofiarom oraz zabezpieczeniu miejsca zagrożenia. Faza ta składa się z dwóch etapów: pierwszy to czynności wstępne, czyli od chwili otrzymania zawiadomienia o sytuacji kryzysowej, przez rozpoznanie po postawienie w stan gotowości i skierowanie do działań odpowiednich sił i środków. Natomiast drugi etap, to akcja ratunkowa, czyli zapewnienie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ostatnią fazą jest – faza odbudowy – czyli wszystkie niezbędne przedsięwzięcia mające na celu przywrócenie stanu istniejącego przed zagrożeniem. *Działania kierownika jednostki organizacyjnej Policji w fazie odbudowy* polegają na⁵:

³ Plan działania Komendanta Miejskiego Policji w Białej Podlaskiej w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, Wydział Sztabu Policji Komendy Miejskiej Policji, Biała Podlaska 2012, s. 9.

⁴ Ibidem, s. 22.

⁵ Ibidem, s. 24.

- zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie, w którym była prowadzona akcja ratownicza,
- zorganizowaniu ruchu osób i pojazdów, umożliwiającego swobodne dotarcie właściwych służb do miejsc likwidowania szkód,
- zorganizowaniu ruchu osób pojazdów powracających do miejsc dotychczasowego pobytu,
- wykonywaniu czynności dochodzeniowo-śledczych w związku z zaistniałym zagrożeniem,
- przeprowadzeniu analizy działań jednostki i wypracowaniu wniosków,
- wprowadzeniu korekt planistycznych do procesu planowania,
- wprowadzeniu nowych doświadczeń (w zakresie procedur reagowania, szkolenia i wyposażenia policjantów) do bieżącej służby”.

Organizacja działań Policji w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej w powiecie bialskim

1. Działania Policji w powiecie bialskim zależne są w znacznym stopniu od szybkości pozyskiwania i wymiany informacji, która jest istotnym elementem efektywnego reagowania na zagrożenie. Z chwilą uzyskania przez dyżurnego Policji informacji o sytuacji kryzysowej jest ona niezwłocznie przekazywana dyżurnemu Komendy Miejskiej Policji w Lublinie. To ta osoba zleca rozpoznanie skali i rozmiaru zdarzenia. Natomiast już dyżurny Komendy Miejskiej Policji w Białej Podlaskiej, który posiada wszystkie niezbędne dane dotyczące sytuacji kryzysowej organizuje pracę podległych jemu służb, w celu jak najszybszego i najskuteczniejszego reagowania oraz zabezpieczenia działań ratowniczych w miejscu zdarzenia. Dyżurny Policji jest arbitralnym elementem systemu reagowania. To od jego kompetencji, doświadczenia i szybkości zależy dyfuzja informacji na inne służby, jednostki i instytucje oraz powodzenie w pierwszych chwilach od zajścia zdarzenia. Istotnym czynnikiem powodzenia jest również wyciągnięcie właściwych wniosków i skuteczna ocena sytuacji. Do podstawowych czynności dyżurnego Komendy Miejskiej Policji w Białej Podlaskiej należy:
 2. Przyjąć informację o zdarzeniu.
 3. Postawić zadania i nadzorować działania sił Policji skierowanych na miejscu zdarzenia – w przypadku zdarzenia z udziałem niebezpiecznych substancji chemicznych poinstruować o zasadach zachowania szczególnych środków bezpieczeństwa.
- a. Powiadomić o zdarzeniu służbę dyżurną:
 - KM Państwowej Straży Pożarnej w Białej Podlaskiej,
 - Prezydenta Miasta Białej Podlaskiej /Starostę bialskiego/,

- inne służby – w zależności od rodzaju zdarzenia.
- b. Zlecić wyznaczenie funkcjonariusza do dowodzenia interwencyjnego skierowanymi siłami policyjnymi na miejscu zdarzenia.
- c. Powiadomić zgodnie z wykazem osoby funkcyjne KMP w Białej Podlaskiej o skali zdarzenia i przewidywanych skutkach.
- d. Powiadomić dyżurnego KWP.
- e. Zdarzenie i podjęte działania udokumentować w EKSD⁶.
- f. Na bieżąco analizować rozwój sytuacji i przekazywać aktualne informacje zainteresowanym osobom funkcyjnym i instytucjom.
- g. Kierować działaniami podległych służb do momentu zorganizowania i przejścia dowodzenia przez Dowódcę Akcji⁷.

Dyżurny w Policji jest pierwszą osobą, od której zależy szybkość postępowania. To on powiadamia odpowiednie instytucje oraz osoby, które w konsekwencji będą prowadziły dalszą część postępowania zabezpieczającego. W sytuacjach kryzysowych zaangażowanie dyżurnego, sumienność i odpowiedzialność stają się zasadniczą kwestią. Z drugiej strony istotna też jest postawa i umiejętności policjanta, który jako pierwszy przybywa na miejsce zdarzenia. To od niego zależy rzetelność przekazywanych informacji, ich przydatność i trafność. Do podstawowych czynności należących do policjanta przybywającego na miejsce zdarzenia należy:

- a. dokonać oceny sytuacji.
- b. przekazać informację dyżurnemu jednostki podając:
 - dokładną lokalizację miejsca zdarzenia, charakterystyczne cechy terenu, itp.
 - rodzaj zdarzenia oraz faktyczne i potencjalne zagrożenie,
 - możliwości dojazdu do miejsca zdarzenia – najdogodniejsze trasy dojazdowe, zablokowane drogi, skrzyżowania, itp.,
 - szacunkową liczbę ofiar – uwięzionych, rannych, zabitych,
- c. po przekazaniu wszelkich dostępnych na tym etapie informacji utrzymywać kontakt radiowy z dyżurnym jednostki i koordynować działania ratownicze na miejscu zdarzenia, do czasu przybycia profesjonalnych służb ratowniczych.
- d. podjąć działania interwencyjne poprzez⁸:
 - zaprowadzenie porządku na miejscu zdarzenia – usunięcie osób postronnych, zapobieganie tworzeniu się zbiegowisk, panice, blokowaniu drogi,
 - udzielenie pomocy poszkodowanym lub zagrożonym,

⁶ Skrót EKSD oznacza Elektroniczną Książkę Służby Dyżurnego. *EKSD jest aplikacją nakierowaną na obsługę dużej liczby krótkich transakcji. System realizuje całość rejestracji wykonywanej na stanowiskach dyżurnych w jednostkach terenowych. Obecnie system ten jest wykorzystywany tylko w części. W różnych jednostkach terenowych Policji na obszarze kraju aktywne są wybrane moduły* – za: K. Olejnik, M. Maciejewski, *Dyżurny jednostki organizacyjnej Policji*, Wydawnictwo Szkoły Policji w Słupsku, Wydanie III, uzupełnione, Słupsk 2013, s. 31.

⁷ *Plan działania Komendanta Miejskiego Policji...*, s. 29.

⁸ *Ibidem*, s. 30.

- zabezpieczenie mienia przed zniszczeniem lub kradzieżą
- wstępne zabezpieczenie śladów, które mogą stanowić materiały dowodowe.
- e. przekazać kierowanie działaniami ratowniczymi uprawnionemu funkcjonariuszowi specjalistycznej służby ratowniczej, z chwilą przybycia tej służby na miejsce zdarzenia.
- f. przekazać dowodzenie interwencyjne przybyłymi siłami policyjnymi uprawnionemu policjantowi.

Rola i zadania sztabu kryzysowego

W przypadku zdarzenia, którego skutki wymagają podjęcia większych sił i środków jednostki organizowana jest akcja policyjna, która zarządzana jest przez Komendanta Miejskiego Policji. Rozpoczęcie akcji policyjnej następuje na podstawie ustnej decyzji Komendanta Miejskiego Policji w Białej Podlaskiej. *Akcja policyjna jest zorganizowanym działaniem prowadzonym własnymi siłami jednostki do szczebla Komendy Miejskiej Policji. Akcja jest realizowana według Planu działania dowódcy akcji. Podstawą przygotowania planu jest koncepcja zatwierdzona przez komendanta miejskiego Policji lub przełożonego dowódcy akcji. Elementy planu mogą być ograniczone do przedsięwzięć gwarantujących osiągnięcie celu.*

Do dowodzenia akcją policyjną uprawnieni są⁹:

- Komendant Miejski Policji lub jego zastępcy;
- inny policjant wyznaczony przez Komendanta Miejskiego Policji właściwego terytorialnie dla miejsca zdarzenia posiadający predyspozycje i doświadczenie w zakresie dowodzenia akcjami policyjnymi. (...)

Dowodzenie akcją w szczególności polega na:

- a. ocenie zagrożenia poprzez ustalenie jego rodzaju i przewidywanego rozwoju;
- b. określeniu oraz koncentracji sił i środków niezbędnych do usunięcia zagrożenia;
- c. zorganizowaniu stacjonarnego lub ruchomego stanowiska dowodzenia;
- d. zorganizowaniu łączności na potrzeby dowodzenia, współdziałania i alarmowania;
- e. wyznaczeniu zadań dla policjantów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych elementów akcji oraz koordynowaniu i kontrolowaniu przebiegu akcji;
- f. wyznaczeniu policjanta uprawnionego do kontaktów ze środkami masowego przekazu w zakresie przebiegu akcji;

⁹ Plan działania Komendanta Miejskiego Policji..., s. 52.

- g. współdziałaniu ze służbami specjalistycznymi i instytucjami właściwymi dla rodzaju zdarzenia oraz z właściwymi terytorialnie organami administracji publicznej;
- h. przygotowywaniu i przekazywaniu właściwemu przełożonemu meldunków o sytuacji i realizowanych działaniach.

W przypadku, kiedy zdarzenie swoim zasięgiem nie przekracza powiatu bialskiego oraz wymaga zaangażowania dużej ilości sił i środków – osobą, która kieruje akcją policyjną jest Komendant Miejski Policji lub wyznaczony przez niego policjant, który mianowany jest na dowódcę akcji. Działania policyjne, w zależności od skali sytuacji kryzysowej, składają się z trzech etapów:

1 etap składa się z sił i środków KP Komisariatu Policji, który odpowiada za dane terytorium, na którym zaistniało zdarzenie;

2 etap obejmuje, jeśli Komisariat Policji nie ma wystarczającej liczby policjantów, siły i środki Komendy Miejskiej Policji w Białej Podlaskiej;

3 etap wsparty jest siłami i środkami IV kompanii NOP KWP w Lublinie, za zgodą Lubelskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji.

Sztab kryzysowy ma charakter pomocniczo-wykonawczy oraz jego obsada zależna jest od skali zdarzenia i wielkości sił zaangażowanych do akcji. Sztab dowódcy akcji powoływany jest na podstawie decyzji Komendanta Miejskiego Policji w Białej Podlaskiej na czas prowadzenia działań w formie akcji policyjnej. Sztab kryzysowy składa się z osób kierujących – szefa sztabu, zastępcy szefa sztabu i kierowników zespołów funkcjonalnych sztabu oraz z pięciu zespołów: Zespołu rozpoznania i analizy, Zespołu taktycznego, Zespołu łączności i informatyki, Zespołu logistyki i Zespołu obsługi. Zadania szefa sztabu skupiają się na¹⁰:

- a. zorganizowaniu i kierowaniu pracą sztabu,
- b. zorganizowaniu systemu obiegu informacji w związku z prowadzonymi działaniami i bieżące informowanie dowódcy akcji o sytuacji,
- c. przygotowywaniu dokumentów dowódcy akcji, dotyczących działań podległych sił,
- d. przekazywaniu podjętych decyzji siłom podległym i współdziałającym,
- e. współdziałaniu ze służbami i podmiotami, których funkcjonowanie może wpłynąć na sprawność działań,
- f. realizacji innych zadań zleconych przez dowódcę akcji,
- g. opracowaniu raportu końcowego, zawierającego analizę przeprowadzonych działań wraz z wnioskami i przedłożenie raportu dowódcy akcji. (...)
- h. Zadania zespołu rozpoznania i analiz polegają przede wszystkim na pozyskiwaniu z wszystkich dostępnych źródeł informacji związanych ze zdarzeniem oraz prognozowanie rozwoju sytuacji - dla potrzeb zespołu taktycznego.

¹⁰ Ibidem, s. 55.

- i. Zadania zespołu taktycznego polegają przede wszystkim na określeniu taktyki prowadzenia działań oraz wykorzystania sił i środków.
- j. Zadania zespołu łączności i informatyki polegają przede wszystkim na zbudowaniu i utrzymaniu systemu łączności zapewniającego sprawne dowodzenie i współdziałanie w realizacji przyjętej taktyki działań.
- k. Zadania zespołu logistycznego polegają przede wszystkim na zorganizowaniu i zapewnieniu wsparcia logistycznego operacji.
- l. Zadania zespołu obsługi sztabu polegają przede wszystkim na zapewnieniu warunków do pracy sztabu.

Współdziałanie Policji z podmiotami i instytucjami w czasie sytuacji kryzysowej

Każda akcja policyjna w sytuacji kryzysowej narażona byłaby na niepowodzenie, gdyby nie udział innych jednostek i instytucji zaangażowanych w jej powodzenie. Policja stanowi jeden, zasadniczy element, ale nie mniej ważne są też inne podmioty biorące udział w akcji. Do najważniejszych należą Jednostki Państwowej Straży Pożarnej, które w dużym stopniu wpływają na organizację ruchu drogowego w rejonie zagrożonym, ustalają strefy wysokiego ryzyka, do których nie mają wstępu nieupoważnione osoby, które mogłyby być narażone na niebezpieczeństwo oraz wymieniają z Policją niezbędne informacje o ofiarach i osobach zaginionych. Istotnym elementem są też podmioty zarządzania kryzysowego powołane przez administrację publiczną, do których zadań należy¹¹:

- wymiana informacji o istniejących i przewidywanych zagrożeniach,
- uzgadnianie zadań w sytuacji prowadzenia ewakuacji ludności, zwierząt i mienia (drogi ewakuacji, punkty zbiórek, miejsce rozmieszczenia ewakuowanej ludności i mienia, miejsce rozmieszczenia punktów pomocy humanitarnej)
- uzgodnienia w sprawie wprowadzenia przez właściwe organy administracji publicznej przepisów porządkowych na określonym terenie,
- informowanie o posiadanych siłach i środkach oraz realizowanych przez nie zadaniach,
- uzgadnianie wspólnej polityki informacyjnej.

Policja współpracuje jeszcze z kierownikami inspekcji sanitarnej, którzy przede wszystkim udzielają pomocy w przewozie leków i szczepionek na potrzeby poszkodowanych oraz kierownikami służby weterynaryjnej, którzy likwidują zagrożenia ze strony niebezpiecznych zwierząt. Istotną funkcję spełnia również kierownik stacji pogotowia ratunkowego, który uzgadnia trasę dojazdu karettek oraz dostarcza informacji o sposobie udzielania pomocy poszkodowanym w nagłych wypadkach. Policja współpracuje, jeśli sytuacja tego wymaga, też z jed-

¹¹ Ibidem, s. 65.

nostkami Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, w celu uzgodnienia objazdów rejonów zagrożonych, ich oznakowania i, w razie potrzeby, sposobu ich zamknięcia dla ruchu; oraz z jednostkami organizacyjnymi Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej, która ustala działania porządkowe w strefie nadgranicznej, udostępnia obiekty straży granicznej dla potrzeb zakwaterowania policjantów biorących udział w działaniach oraz dostarcza informacji dotyczącej stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zakończenie

Policja w systemie zarządzania kryzysowego odgrywa arbitralne znaczenie i stanowi fundament wszelkich działań. Istotne znaczenie ma sprawna, szybka i efektywna reakcja zgodna z potrzebami i dostosowana do skali zdarzenia. Na jej powodzenie i skuteczność ma wpływ doświadczenie dyżurnego i komendanta Policji, którzy jako pierwsi podejmują decyzje. Znajomość przepisów oraz wprowadzonych planów działań w dużej mierze przyspiesza i usprawnia ich działanie. *Plan działania Komendanta Miejskiego Policji w Białej Podlaskiej w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych* opracowany przez Wydział Sztabu Policji Komendy Miejskiej Policji jest znaczącym dokumentem, który dokładnie określa zakres i sposób reagowania poszczególnych osób w sytuacji kryzysowej. Jego znajomość oraz ciągła aktualizacja rzutuje na skuteczność i efektywność realizacji poszczególnych działań, w szczególności – w pierwszych godzinach akcji ratunkowej.

Z drugiej strony – skuteczność – zależy od efektywnej współpracy Policji z podmiotami i instytucjami powołanymi do pomocy przy wystąpieniu sytuacji kryzysowych. Skoordynowane działanie Policji z Jednostkami Państwowej Straży Pożarnej, kierownikami inspekcji sanitarnej czy kierownikami służby weterynaryjnej jest gwarantem dużo sprawniejszej i adekwatnej pomocy. Wspólny wysiłek każdego podmiotu czy instytucji powołanej do reagowania w sytuacji kryzysowej powoduje zwiększenie efektywności i daje możliwość szerszego zakresu wymiany informacji i tym samym tworzenia pełniejszego obrazu sytuacji.

Bibliografia

1. Olejnik K., Maciejewski M., *Dyżurny jednostki organizacyjnej Policji*, Wydawnictwo Szkoły Policji w Słupsku, Wydanie III, uzupełnione, Słupsk 2013.
2. Wojtuszek T., Wiśniewski B., Prońko J., *Organizacja działań Policji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *II Konferencja naukowa „Zarządzanie kryzysowe”*, Szczecin 2004.
3. *Plan działania Komendanta Miejskiego Policji w Białej Podlaskiej w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych*, Wydział Sztabu Policji Komendy Miejskiej Policji, Biała Podlaska 2012.

4. Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadku zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] *Sytuacje kryzysowe*, Kozłowski Z., Nosek W. (red.), Wydawnictwo Szkoły Policji w Pile, Wydanie I, Piła 2008.

Liczba znaków ze spacjami: 23 189

mgr Artur Sawicki
Politechnika Częstochowska

ZNACZENIE OCHOTNICZEJ STRAŻY POŻARNEJ W SYSTEMIE OCHRONY LUDNOŚCI

Wprowadzenie

Struktury Ochotniczych Straży Pożarnych zapewniają istotne wsparcie dla działalności Państwowej Straży Pożarnej. Zadaniem Ochotniczych Straży Pożarnych, podobnie jak Państwowej Straży Pożarnej, jest w szczególności walka z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Czy często zastanawiamy się nad filozofią OSP i ogromnej roli, jaką odgrywa dla kreowania i utrzymania bezpieczeństwa społecznego? Niewielu z nas zastanawia się nad organizacją i ogromnymi potrzebami finansowymi jakie są niezbędne dla pracy OSP. Jednakże czy praca OSP ma swoją cenę? Czy można wycenić poczucie spokoju i bezpieczeństwa ludzi? Od 1995 roku OSP należy do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Aby zrozumieć filozofię OSP, należy pojąć cele i rolę KSRG. I tak, jak nie można mówić o OSP bez KSRG, tak KSRG nie byłby tym samym bez OSP.

Ochotnicza Straż Pożarna stanowi umundurowaną formację, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt. Szczegółowe zadania i organizację Ochotniczej Straży Pożarnej i ich związku określa statut¹. Ochotnicza Straż Pożarna i Związek Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonują na podstawie przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach².

Od 1995 r. zaczął funkcjonować w Polsce, zorganizowany przez Państwową Straż Pożarną Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG), którego podstawowym celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia i/lub środowiska poprzez: walkę z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami, ratownictwo techniczne, chemiczne, ratownictwo ekologiczne i medyczne oraz współpracę z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne i systemem powiadamiania ratunkowego, zgodnie z art. 14, pkt. 1 Ustawy o ochronie przeciwpożarowej³. W myśl powyższej ustawy, zadaniem KSRG jest ochrona zdrowia, mienia

¹ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 703.

² *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach* (Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104, z późn. zm.).

³ *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* (Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351, z późn. zm.).

lub środowiska poprzez: walkę z pożarami, walkę ze skutkami klęsk żywiołowych, ratownictwo techniczne, ratownictwo chemiczne i ekologiczne, ratownictwo medyczne.

Precyzyjne zasady funkcjonowania systemu zostały określone w Rozporządzeniu z 29 grudnia 1999 roku przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Usystematyzowano wówczas wiele zagadnień związanych z organizacją ratownictwa na terenie kraju oraz stworzono zasób terminologiczny stosowany w niniejszym systemie. Określone zostały standardy strukturalne ratownictwa, zobowiązując komendantów PSP do przygotowania planów ratowniczych spełniających określone w rozporządzeniu wymagania.

Powyższe akty prawne zapewniają właściwe funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, jako struktury, która dysponuje znacznym potencjałem ratowniczym oraz procedurami jego uruchamiania, jak również możliwościami oddziaływania prewencyjnego. Taka struktura jest rzadkością w Europie, gdzie w większości krajów jest ona zdecentralizowana i zazwyczaj podporządkowana władzom lokalnym. Efektem takiego podporządkowania jest znaczne opóźnienie uruchomienia dostępnego potencjału, ponieważ wymaga różnych porozumień pomiędzy dysponentami poszczególnych środków. O ile bowiem w warunkach bezpiecznych najlepiej sprawdzają się struktury zdecentralizowane, o tyle w sytuacjach zagrożeń lub w sytuacjach kryzysowych najefektywniejsze są struktury scentralizowane, pozwolą bowiem na optymalizację wykorzystania pozostających w dyspozycji zasobów⁴.

KSRG funkcjonuje zgodnie z podziałem organizacyjnym administracji w Polsce na poziomie powiatowym, wojewódzkim i krajowym. Na poziomie powiatu przyjmowane są zgłoszenia i realizowane działania ratownicze zgodnie z planem ratowniczym, również w przypadku wsparcia z poziomu wojewódzkiego i krajowego. Na tym poziomie administracyjnym system koordynuje starosta. Wykorzystuje on do tego celu plan ratowniczy powiatu, opracowany przez komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej, który zawiera zadania i procedury postępowania na wypadek zagrożeń. Organami pomocniczymi starosty jest powiatowy zespół zarządzania kryzysowego i powiatowe centrum zarządzania kryzysowego. W przypadku przekroczenia możliwości sił ratowniczych powiatu uruchomiony zostaje wojewódzki poziom KSRG i kierowanie działaniami przejmuje komendant wojewódzki PSP⁵.

Poziom wojewódzki spełnia rolę wspomagającą i koordynacyjną. Wykorzystywane są tutaj wojewódzkie odwoły operacyjne z grupami specjalistycznymi oraz krajowa baza sprzętu specjalistycznego. Działania jednostek KSRG na tym poziomie koordynuje wojewoda poprzez wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, a komendant wojewódzki PSP opracowuje wojewódzki plan ratowniczy.

⁴ M. Miemiec, *Materialne prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 167.

⁵ Por. <http://www.straz.gov.pl/page/index.php?str=948> (dostęp: 04.07.2014 r.).

Najwyższy poziom KSRG stanowi poziom centralny, gdzie dowodzenie przejmują Komendant Główny PSP, a podstawowe siły tworzą centralne odwody operacyjne z grupami specjalistycznymi, krajowe bazy sprzętu specjalistycznego oraz siły i środki szkół PSP. Koordynacja działań ratowniczych prowadzona jest tutaj przez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności⁶.

Sprawne działanie systemu zależy nie tylko od przyjętych rozwiązań organizacyjnych, ale też od posiadanego, możliwego do użycia potencjału. Podstawę funkcjonowania systemu stanowią jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, które wchodzi w skład systemu w myśl ustawy. Inne składowe systemu powinny spełniać określone standardy, umożliwiające realizację powierzonych zadań.

Ponadto należy dodać, że Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy funkcjonuje w dwóch stanach. Pierwszy z nich to stan czuwania i doraźnego reagowania. Polega na podejmowaniu działań ratowniczych przez własne siły powiatowe. Drugi stan polega na realizowaniu działań ratowniczych wymagających użycia sił spoza obszaru powiatu⁷.

Zasadniczo KRSRG posiada następującą strukturę organizacyjną. Włączono w niego dwa rodzaje podmiotów – podmioty ratownicze oraz podmioty współdziałające, niejako wspierające cały system. Całość uzupełnia zespół osób fizycznych, tzw. specjalistów ds. ratownictwa poszczególnych branż. Jednostki niebędące podmiotami ochrony przeciwpożarowej włączone do systemu na mocy porozumień cywilnoprawnych. Powyższe porozumienia regulują nie tylko zasady oraz zakres współdziałania w czasie działań ratowniczych, lecz również obligują do wymiany doświadczeń i organizowania wspólnych ćwiczeń i szkoleń.

Powyższa struktura organizacyjna, instytucje i służby wspomagające, zostały niejako wpięte w system na poziomie centralnym, a szeroki zakres zadań KSRG bezpośrednio wpływa na ich różnorodność. Uzupełnia ją lista 279 specjalistów krajowych z różnych dziedzin ratownictwa, którzy tworzą grono ekspertów doradzających podczas późniejszych akcji ratowniczych.

Podobnie sytuacja wygląda na poziomie województwa i powiatu. Komendanci wojewódzcy i powiatowi PSP zawierają umowy pozwalające wspierać System na poziomie podstawowym oraz na poziomie wojewódzkim. W ostatnim czasie w związku ze zmianami prawnymi mówiącymi o tym, że kierującym systemem ratowniczo-gaśniczym na terenie powiatu jest starosta, coraz więcej porozumień tego typu zawierają właśnie starostowie. Najczęściej odnoszą się one do dziedziny

⁶ K. Sienkiewicz-Małujurek, F. R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 74-76.

⁷ *Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym*, Materiały II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej z cyklu Zarządzanie Kryzysowe w Systemie Bezpieczeństwa Narodowego, Podmioty Wykonawcze w Zarządzaniu Kryzysowym, Warszawa 2012.

logistyki, jak również wzbogacenia systemu specjalistycznym sprzętem przydatnym podczas likwidacji skutków zdarzeń⁸.

KSRG to jednolita i spójna sieć powiązanych ze sobą różnych podmiotów ratowniczych, dysponujących specyficznymi dla siebie możliwościami organizacyjno-technicznymi i kadrowymi, przydatnymi w działaniach ratowniczych. Synergia tych możliwości pozwala na skuteczne prowadzenie każdego działania ratowniczego⁹. W Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym funkcjonuje: 495 jednostek ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej, 3993 jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych, 4 zakładowe straże pożarne, 335 komend powiatowych/miejskich PSP, Komenda Główna PSP, 5 jednostek szkolnych PSP oraz 16 komend wojewódzkich PSP.

Poniższy rysunek przedstawia strukturę podmiotów w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym na koniec grudnia 2014 roku.



Rys. 1. Struktura podmiotów w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym

Źródło: opracowanie własne na podstawie http://straz.gov.pl/data/other/nowy_2.pdf (dostęp: 01.11.2014 r.)

⁸ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 63-65.

⁹ J. Ziarko, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 194.

Największą grupę podmiotów należących do KSRG są Ochotnicze Straże Pożarne. Należy podkreślić, że elementami wspomagającymi system, na podstawie zawartych porozumień, są także służby, inspekcje i straże, m.in.: Policja, Państwowa Agencja Atomistyki, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (SAR), Stacje Ratownictwa Górniczego, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, Straż Graniczna, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, a także organizacje pozarządowe: GOPR, WOPR, TOPR, Aeroklub Polski, ZHP, PCK, Polski Związek Alpinizmu¹⁰.

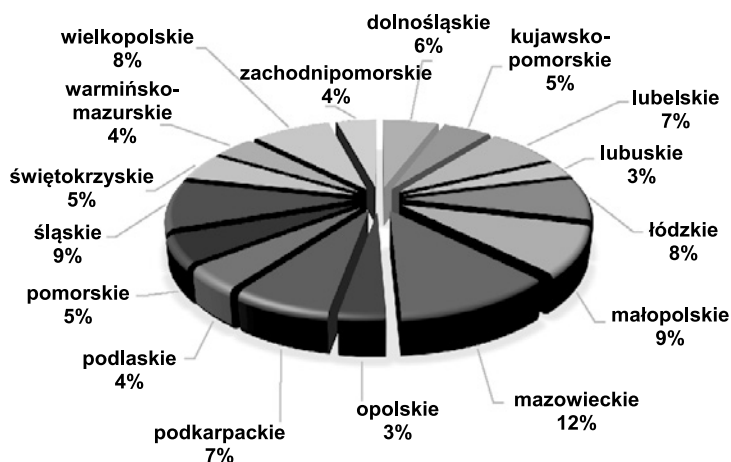
OSP jest typową działalnością ratownictwa. Ratownictwo jest deklaracją niesienia bezpośredniej pomocy zagrożonym ludziom, głównie dla ocalenia ich życia i zdrowia. Aby ten cel realizować w pełni, działalność ratownicza musi obejmować stan całego środowiska naturalnego, szczególnie przyrodniczego. Celem dalszym jest ratowanie dorobku materialnego. Fakt pojawienia się i doskonalenia ratownictwa jest przejawem humanitaryzmu w rozwoju cywilizacyjnym społeczeństw. Podstawy humanitarne ratownictwa wynikają z treści zawartych w terminie „ratownictwo”. Należy (można) przyjąć, że ratownictwo jest całokształtem przemysłanych działań, poczynsz od wykrycia zagrożenia poprzez powiadomienie, ostrzeganie i alarmowanie ludności o potencjalnym zagrożeniu, wyprowadzenie jej ze stref zagrożenia lub ukrycie w budowlach ochronnych, likwidację źródeł zagrożenia, udzielanie pomocy medycznej i doraźnej, zapewnienie zakwaterowania, wyżywienia oraz odzieży, a skończywszy na zagwarantowaniu poszkodowanym warunków samodzielnego bytu. Ratownictwo jest przyjmowane także jako dziedzina bezpieczeństwa powszechnego, oznaczająca działalność prowadzoną na wszystkich szczeblach organizacji państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny, za pomocą różnych metod, sił i środków, w celu ratowania zdrowia i życia ludzkiego (lub) dóbr materialnych. Natomiast ratowanie to niesienie pomocy w trudnej, nagłej sytuacji, która grozi śmiercią ofiar, jak i ratowników oraz zniszczeniem ważnych elementów dorobku materialnego i kulturalnego oraz środowiska¹¹.

Liczba jednostek OSP w Polsce z każdym rokiem wzrasta, co świadczy o ogromnej potrzebie tych organizacji. Od kilku lat największa liczba jednostek OSP jest w województwie mazowieckim. 11,8 proc. jednostek OSP znajduje się na jego terenie. Nieco mniej, bo ok. 9 proc. wszystkich jednostek znajduje się w województwach; śląskim i małopolskim. Najmniej jednostek OSP (ok. 3 proc.) jest w województwie lubuskim oraz opolskim (ok. 3,5 proc.).

Poniższy wykres przedstawia jednostki OSP w Polsce z podziałem na województwa w 2014 roku.

¹⁰ http://straz.gov.pl/data/other/nowy_2.pdf (dostęp: 01.11.2014 r.).

¹¹ J. Piliż, *Zarządzanie kryzysowe*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007, s. 97.



Rys. 2. Jednostki OSP w strukturach KSRRG w Polsce z podziałem na województwa w 2014 roku
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

Poniższa tabela przedstawia liczbę jednostek OSP w Polsce w latach 2011-2014 z uwzględnieniem struktury oraz dynamiki zmian.

Tabela 1. Liczba jednostek OSP w strukturach KSRRG w Polsce z uwzględnieniem struktury oraz dynamiki, w latach 2011-2014

	2011 rok	Struktura 2011	2012 rok	Struktura 2012	Dynamika 2012/2011	2013 rok	Struktura 2013	Dynamika 2013/2012	2014 rok	Struktura 2014	Dynamika 2014/2013
dolnośląskie	209	5,5%	214	5,5%	102,4%	218	5,5%	101,9%	229	5,7%	105,0%
kujawsko-pomorskie	183	4,8%	188	4,8%	102,7%	192	4,9%	102,1%	196	4,9%	102,1%
lubelskie	280	7,3%	283	7,3%	101,1%	287	7,3%	101,4%	290	7,3%	101,0%
lubuskie	108	2,8%	117	3,0%	108,3%	119	3,0%	101,7%	121	3,0%	101,7%
łódzkie	302	7,9%	303	7,8%	100,3%	303	7,7%	100,0%	311	7,8%	102,6%
małopolskie	336	8,8%	347	8,9%	103,3%	352	9,0%	101,4%	354	8,9%	100,6%
mazowieckie	449	11,8%	457	11,8%	101,8%	463	11,8%	101,3%	469	11,7%	101,3%
opolskie	127	3,3%	129	3,3%	101,6%	133	3,4%	103,1%	138	3,5%	103,8%
podkarpackie	285	7,5%	286	7,4%	100,4%	289	7,4%	101,0%	291	7,3%	100,7%
podlaskie	171	4,5%	173	4,5%	101,2%	176	4,5%	101,7%	176	4,4%	100,0%
pomorskie	197	5,2%	199	5,1%	101,0%	204	5,2%	102,5%	206	5,2%	101,0%
śląskie	347	9,1%	350	9,0%	100,9%	351	8,9%	100,3%	356	8,9%	101,4%
świętokrzyskie	197	5,2%	197	5,1%	100,0%	199	5,1%	101,0%	201	5,0%	101,0%
warmińsko-mazurskie	148	3,9%	152	3,9%	102,7%	156	4,0%	102,6%	164	4,1%	105,1%
wielkopolskie	316	8,3%	324	8,4%	102,5%	325	8,3%	100,3%	325	8,1%	100,0%
zachodniopomorskie	160	4,2%	160	4,1%	100,0%	161	4,1%	100,6%	166	4,2%	103,1%
RAZEM	3 815	100,0%	3 879	100,0%		3 928	100,0%		3 993	100,0%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

Dla lepszego zrozumienia koncepcji funkcjonowania OSP niezbędne jest przytoczenie kilku podstawowych definicji z zakresu ochrony pożarowej. Podsystem walki z pożarami to siły i środki jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do systemu na wszystkich poziomach jego funkcjonowania oraz wydzielone siły i środki pozostałych podmiotów włączonych do systemu na podstawie decyzji lub umowy cywilno-prawnej. Organizacja walki z pożarami to zespół działań planistyczno-organizacyjnych oraz stosowanie technik ratowniczych, sprzętu i środków gaśniczych niezbędnych do zmniejszenia zagrożenia pożarowego lub wybuchowego, a w szczególności realizację tych działań i technik ratowniczych na miejscu zdarzenia z zakresu¹²: rozpoznawania i analizowania zagrożeń pożarowych, oceny rozmiarów powstałego pożaru i prognozowania jego rozwoju, ratowania ludzi i zwierząt przed skutkami zagrożenia pożarowego, dostosowania sprzętu oraz technik gaśniczych do rodzaju i miejsca pożaru, zlokalizowania pożaru, ugaszenia pożaru¹³. Wszystkie te działania wykonują ochotnicze straże pożarne.

Ogromna liczba jednostek OSP w Polsce podyktowana jest potrzebami związanymi z ochroną i bezpieczeństwem społecznym. Wobec potrzeb OSP naprzeciw wychodzi państwo polskie oferując dotacje na finansowe działalności. Warunkiem pozostaje jednak formalny status prawny stowarzyszenia. OSP zarejestrowane jako stowarzyszenia, które przeszły mozolną drogę formalną i posiadają własne numery KRS, własne konta bankowe i inne znamiona organizacji świadczy o wewnętrznej witalności i nowoczesności. W przypadku OSP, które w ostatnich latach zostały włączone w Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, dla możliwości pozyskiwania środków zmuszone zostały niejako do zarejestrowania się w formie stowarzyszenia, aby móc uzyskiwać dotacje¹⁴.

Poniższa tabela prezentuje dotacje, jakie zostały przyznane wybranym – przykładowym gminom w Polsce na realizację działalności w ramach KSRG.

¹² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, art. 7 pkt 1 i 2 (Dz.U. 2011 nr 46 poz. 239, z późn. zm.).

¹³ J. Ziarko, op. cit., s. 201 i nast.

¹⁴ W. Goszczyński, R. Kamiński, W. Knieć, *Dylemat linoskoczka, czyli o profesjonalizacji autentyczności i perspektywach rozwoju organizacji pozarządowych na wsi i w małych miastach*, Uniwersytet M. Kopernika w Toruniu, Toruń 2013, s. 62.

Tabela 2. Dotacje z budżetu państwa dla jednostek OSP z terenu powiatu Kłobuckiego będących w strukturach KSRG, w latach 2009 – 2013.

Gmina	Wydatki bieżące					Wydatki inwestycyjne			
	2009	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Wręczyca Wlk. (Czarna Wieś)	Data włączenia do KSRG 10.12.2013)					Data włączenia do KSRG 10.12.2013)			
Miedźno (Ostrowy)	3 843,0	2 849,0	5 000,0	5 203,0	6 978,0	0,0	4 000,0	3 500,0	
Miedźno (Mokra)	2 924,0	1 097,0	0,0	4 167,0	4 343,0	0,0	4 000,0	0,0	12 500,0
Miedźno (Miedźno)	4 691,0	2 168,0	0,0	5 771,0	8 400,0	0,0	7 000,0	8 000,0	14 000,0
Opatów (Wilkowiecko)	3 843,0	1 438,0	4 000,0	4 267,0	4 238,0	0,0	0,0	14 000,0	4 500,0
Opatów (Waleńczów)	2 995,0	1 438,0	4 000,0	4 200,0	4 290,0	0,0	0,0	3 500,0	8 000,0
Popów (Rębielece, Królewskie)	3 772,0	1 681,0	4 000,0	5 002,0	5 766,0	0,0	4 000,0	4 000,0	4 500,0
Lipie (Lipie)	5 045,0	2 508,0	4 000,0	5 270,0	5 871,0	0,0	4 000,0	3 500,0	0,0
Panki (Panki)	5 398,0	0,0	4 650,0	5 303,0	5 186,0	2 362,0	2 900,0	3 600,0	0,0
Krzepice (Krzepice)	11 619,0	6 643,0	8 000,0	8 613,0	9 402,0		0,0	3 600,0	0,0
Kłobuck (Biała)	4 691,0	0,0	4 650,0	5 470,0	8 348,0	11 380,0	4 000,0	3 600,0	0,0
Kłobuck (Łobodno)	3 348,0	1 341,0	4 000,0	4 635,0	4 238,0	0,0	0,0	4 000,0	2 500,0
Przystajń (Przystajń)	5 469,0	4 113,0	4 650,0	5 771,0	6 978,0	0,0	4 000,0	37 500,0	20 000,0
Przystajń (Górki Stany)	2 641,0	1 292,0	0,0	4 133,0	3 816,0	0,0	4 000,0	0,0	29 000,0
Przystajń (Wrzosey, Brzeziny)	2 712,0	1 486,0	4 000,0	4 334,0	4 132,0	0,0	0,0	0,0	15 000,0
Wręczyca Wlk. (Truskolasy)	6 600,0	3 384,0	4 650,0	6 440,0	7 452,0	0,0	14 000,0	8 000,0	0,0
Wręczyca Wlk. (Grodzisko)	3 419,0	1 438,0	4 000,0	4 802,0	4 396,0	0,0	4 000,0	3 500,0	0,0
Wręczyca Wlk. (Kalej)	4 197,0	2 216,0	4 000,0	5 036,0	4 975,0	0,0	0,0	4 000,0	0,0
Wręczyca Wlk. (Wręczyca Wlk.)	5 893,0	4 551,0	6 000,0	6 975,0	9 191,0	12 000,0	2 900,0	8 000,0	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kłobucku.

Najwięcej uwagi problematyce finansowania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego poświęca art. 26 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁵. Jednakże, z wyłączeniem ust. 4, przepis ten potwierdza już przyjęte zasady określone w ustawie o finansach publicznych i w ustawach regulujący ustrój samorządu terytorialnego. Ust. 1 wzmiankowanego przepisu reguluje finansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego przez samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie. Jako źródła finansowania wskazuje tu budżety tych jednostek samorządowych. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na fakt, iż ustawa o zarządzaniu kryzysowym – wskazując zadania dla jednostek samorządu terytorialnego nie traktuje ich jako zadań nowych, które wymagałyby zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych lub subwencji, czego wszak wymaga np. art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym¹⁶. Teza ta znajduje potwierdzenie w ocenie skutków regulacji, w której stwierdza się wprost, że źródłem finansowania ustawy będą – obok budżetu państwa – budżety samorządów terytorialnych, ale (uwaga!) w granicach środków przeznaczonych na bezpieczeństwo obywateli. Wydatki w tym obszarze miały być planowane i wydatkowane, w myśl tego uzasadnienia, w ramach działu 750 – administracja publiczna. Analiza ustawowych zakresów działania i zadań gminy oraz powiatu

¹⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, z późn. zm.).

pozwała w istocie odnaleźć tak sformułowane zadania w następujących przepisach:

- art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym (zadania własne obejmują sprawy m.in. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego);
- art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁷ (powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli).

Tak sformułowanego zadania nie uda się już jednak wprost odnaleźć w ustawie o samorządzie województwa¹⁸. Art. 14 ust. 1 tej ustawy zawiera katalog zadań o charakterze wojewódzkim, które zostały przypisane samorządowi województwa, jednak jest to katalog niezamknięty (w przeciwieństwie do ustawy o samorządzie powiatowym, w której zastosowano zasadę enumeracji pozytywnej). Ustawa ta zawiera jednak możliwość poszerzenia katalogu zadań w odrębnych regulacjach ustawowych, co też zostało uczynione w przypadku ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Art. 26 ust. 2 uzk rodzi obowiązek planowania środków finansowych na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują:

- wojewodowie,
- minister właściwy do spraw wewnętrznych,
- ministrowie kierujący działami administracji rządowej,
- centralne organy administracji rządowej.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazuje podmioty zobowiązane do planowania środków finansowych, a jedynym kryterium wyodrębniającym te podmioty jest wykonywanie funkcji dysponenta części budżetowej. Wypada nadto podkreślić, iż wobec ministra kierującego więcej niż jednym działem administracji rządowej obowiązek ten rozciąga się na wszystkie części budżetowe, którymi tenże minister dysponuje¹⁹.

Poniższa tabela przedstawia limity środków finansowych na dotacje w podziale na województwa, w latach 2011-2014.

¹⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578, z późn. zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576, z późn. zm.).

¹⁹ W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Presscom, Wrocław 2010, s. 200 i nast.

Tabela 3. Limity środków finansowych na dotacje w podziale na województwa, w latach 2011-2014

	2011 rok	Struktura 2011	2012 rok	Struktura 2012	Dynamika 2012/2011	2013 rok	Struktura 2013	Dynamika 2013/2012	2014 rok	Struktura 2014	Dynamika 2014/2013
dolnośląskie	5 455 363	7,4%	4 055 342	7,0%	74,3%	4 689 214	6,6%	115,6%	4 988 164	7,0%	106,4%
kujawsko-pomorskie	4 109 833	5,5%	3 115 216	5,4%	75,8%	3 636 601	5,1%	116,7%	3 715 895	5,2%	102,2%
lubelskie	4 026 193	5,4%	3 294 939	5,7%	81,8%	4 415 685	6,2%	134,0%	4 179 183	5,9%	94,6%
lubuskie	2 301 050	3,1%	1 997 523	3,4%	86,8%	2 233 108	3,2%	111,8%	2 168 427	3,1%	97,1%
łódzkie	4 882 471	6,6%	4 019 597	6,9%	82,3%	5 166 381	7,3%	128,5%	5 155 909	7,3%	99,8%
małopolskie	6 418 583	8,7%	4 994 361	8,6%	77,8%	6 394 696	9,0%	128,0%	6 346 013	8,9%	99,2%
mazowieckie	9 532 894	12,9%	7 815 969	13,5%	82,0%	9 017 240	12,8%	115,4%	9 242 831	13,0%	102,5%
opolskie	2 052 541	2,8%	1 592 255	2,7%	77,6%	2 063 172	2,9%	129,6%	2 016 201	2,8%	97,7%
podkarpackie	4 031 464	5,4%	3 359 875	5,8%	83,3%	4 550 425	6,4%	135,4%	4 258 080	6,0%	93,6%
podlaskie	2 610 048	3,5%	2 076 827	3,6%	79,6%	2 728 695	3,9%	131,4%	2 632 314	3,7%	96,5%
pomorskie	4 374 756	5,9%	3 396 305	5,8%	77,6%	3 898 912	5,5%	114,8%	4 067 169	5,7%	104,3%
śląskie	7 555 810	10,2%	5 704 872	9,8%	75,5%	6 923 935	9,8%	121,4%	7 013 266	9,9%	101,3%
świętokrzyskie	3 086 206	4,2%	2 526 692	4,3%	81,9%	3 330 749	4,7%	131,8%	3 008 334	4,2%	90,3%
warmińsko-mazurskie	3 204 089	4,3%	2 361 167	4,1%	73,7%	2 801 406	4,0%	118,6%	3 048 410	4,3%	108,8%
wielkopolskie	6 980 114	9,4%	5 268 703	9,1%	75,5%	6 054 625	8,6%	114,9%	6 190 611	8,7%	102,2%
zachodniopomorskie	3 478 585	4,7%	2 520 367	4,3%	72,5%	2 816 156	4,0%	111,7%	2 969 193	4,2%	105,4%
RAZEM	74 100 000	100,0%	58 100 010	100,0%		70 721 000	100,0%		71 000 000	100,0%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

Limity środków finansowych na dotacje są przyznane proporcjonalnie do liczby jednostek OSP w danych województwie. Jak wynika z przedstawionej struktury limitów, na przełomie lat 2011-2014 największe limity były przyznane województwom: mazowieckiemu, śląskiemu i małopolskiemu. Jednakże zaskakujący jest fakt, że to nie te województwa cechowała największa dynamika zmian. Warto zwrócić uwagę na statystyki dla województwa podkarpackiego, które w strukturze limitów dotacji pokazuje, że do tego województwa trafia ok. 6 proc. dotacji, tymczasem w 2013 roku do tego województwa trafiło o 35,4 proc. dotacji więcej, niż w analogicznym okresie wcześniejszym. Analogiczna sytuacja dotyczy województw: lubelskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego. Takie dotacje z pewnością podyktowane są potrzebami jednostek OSP, związanymi zarówno z bieżącą działalnością, jak i potrzebami o charakterze inwestycyjnym.

Każda jednostka OSP na obowiązek prowadzenia dokładnej ewidencji wykorzystania otrzymanej dotacji. OSP rozliczają środki finansowe na funkcjonowanie jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego z podziałem na: zakup paliwa, olejów i smarów; zakup chemicznych środków gaśniczych; remont środków transportu, urządzeń, sprzętu przeciwpożarowego; zakup specjalistycznej odzieży ochronnej; zakup środków ochrony osobistej; szkolenia specjalistyczne; zakup materiałów i wyposażenia przeciwpożarowego, łączności, medycznego ratownictwa, ratownictwa drogowego, itp.; remont i naprawa obiektów strażnic.

Drugim istotnym zestawieniem jest rozliczenie dotacji na zapewnienie gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do KSRG. W tym zakresie środki ewidencjonowane są według podziału na wydatki na: sprzęt transportowy, pływający; sprzęt przeciwpożarowy; sprzęt łączności i informatyczny; sprzęt techniki specjalnej; sprzęt ratownictwa medycznego; sprzęt ratownictwa drogowego.

Trzecim zestawieniem jest zbiorcze zestawienie rozliczenia przyznanych dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa na pokrycie kosztów związanych z udziałem w akcji ratowniczej na odtworzenie infrastruktury (m.in. strażnic) zniszczonej w sposób nadzwyczajny, np. na skutek powodzi, pożaru, itp. W tym zakresie wydatki ewidencjonowane są na: zakup paliwa; wyżywienie uczestników działań ratowniczych; przywrócenie uszkodzonego sprzętu do stanu poprzedniego (remont, naprawa); zakup materiałów i wyposażenia w miejsce utraconego lub zniszczonego; remont obiektów OSP uszkodzonych w wyniku powodzi.

Każde działanie nadzwyczajne musi mieć przygotowane zestawienie wydatkowanych środków. Przejrzystość finansów jest priorytetem w rozliczeniu otrzymanej dotacji. Jednocześnie należy podkreślić, że wszystkie wymienione powyżej analityczne cele kwalifikowane są do rozliczenia z uzyskanej dotacji.

Wspólną natomiast cechą dotacji jest celowy charakter kwot przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego w tej formie. Istotą dotacji celowych jest bowiem ściśle ich powiązanie z realizacją określonych zadań gminy, powiatu lub województwa samorządowego. Zabezpieczeniem celowego charakteru dotacji jest obowiązek jednostki samorządu terytorialnego, która ją otrzymała, składania szczegółowych sprawozdań i rozliczania uzyskanych kwot. W odniesieniu do dotacji z budżetu państwa zagadnienie to regulują przepisy ustawy o finansach publicznych²⁰. Wynika z nich, że w przypadku stwierdzenia, iż dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości dysponent części budżetowej, z której wypłacona została dotacja, określa w trybie administracyjnym wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa. Dotacja, o której mowa, powinna zostać zwrócona wraz z odsetkami w wysokości pobieranej od zaległości podatkowych w terminie określonym w ustawie o finansach publicznych. Zwrotowi do budżetu państwa podlega również dotacja niewykorzystana do końca roku budżetowego. W razie zaś niedokonania przez jednostkę samorządu terytorialnego zwrotu dotacji we właściwych terminach organ, który udzielił dotacji wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu²¹.

Poniższa tabela zawiera informacje na temat wysokości zwróconych środków z udzielonych dotacji z podziałem na poszczególne województwa, w 2010 roku.

²⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240, z późn. zm.).

²¹ A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 244 i nast.

Tabela 4. Wysokość zwróconych środków z udzielonych dotacji z podziałem na poszczególne województwa, w 2010 roku

2010 rok	
dolnośląskie	486,00
kujawsko-pomorskie	2 312,12
lubelskie	183,00
lubuskie	88,74
łódzkie	2 798,10
małopolskie	363,98
mazowieckie	59,94
opolskie	759,52
podkarpackie	2 660,31
podlaskie	204,06
pomorskie	0,00
śląskie	2 504,03
świętokrzyskie	0,00
warmińsko-mazurskie	0,00
wielkopolskie	0,00
zachodniopomorskie	50,75
RAZEM	12 470,55

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

Skrupulatność ewidencji środków wynika z potrzeby transparentności funkcjonowania wszystkich OSP oraz filozofii działania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.

Wszystkie czynności wykonywane przez OSP cechuje potrzeba kompetencji, jak również ogromna kapitałochłonność. Wydatki OSP są dzielone na tzw. bieżące i inwestycyjne. Czynności OSP, wykonywane w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, najlepiej można przedstawić na przykładzie poszczególnych OSP w losowo wybranych przykładowych gminach.

Wydatki bieżące ponoszone są na prowadzenie, utrzymanie oraz eksploatację istniejących urządzeń. Natomiast wydatki inwestycyjne ukierunkowane są na przyrost majątku²². Poniższe tabele zawierają zestawienie wydatków bieżących i inwestycyjnych w wybranych gminach, w latach 2009-2013.

²² L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych – komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 64.

Tabela 5. Zestawienie wydatków bieżących OSP będących w strukturach KSRRG w wybranych gminach z terenu powiatu Kłobuckiego, w latach 2009-2013

Nazwa OSP	Gmina	Wydatki bieżące							
		2009	2010	2011	Dynamika 2011/2010	2012	Dynamika 2012/2011	2013	Dynamika 2013/2012
Czarna Wieś	Wręczyca Wielka	0,0	0,0	0,0	-	0,0		0,0	
Ostrowy	Miedźno	24 848,0	5 822,0	6 276,0	107,8%	7 627,0	121,5%	13 279,0	174,1%
Mokra	Miedźno	14 700,0	6 122,0	6 566,0	107,3%	6 928,0	105,5%	9 438,0	136,2%
Miedźno	Miedźno	35 747,0	6 838,0	12 629,0	184,7%	15 772,0	124,9%	10 800,0	68,5%
Wilkowice	Opatów	16 225,0	10 631,0	10 775,0	101,4%	9 285,0	86,2%	13 091,0	141,0%
Waleńczów	Opatów	12 389,0	14 358,0	15 803,0	110,1%	10 952,0	69,3%	16 122,0	147,2%
Rębiełice Królewskie	Popów	21 399,0	18 782,0	14 635,0	77,9%	19 657,0	134,3%	30 762,0	156,5%
Lipie	Lipie	7 688,0	18 105,0	27 139,0	149,9%	22 641,0	83,4%	37 672,0	166,4%
Panki	Panki	19 976,0	19 862,0	49 525,0	249,3%	26 838,0	54,2%	20 324,0	75,7%
Krzepice	Krzepice	60 540,0	82 612,0	68 145,0	82,5%	109 178,0	160,2%	136 341,0	124,9%
Biała	Kłobuck	11 562,0	19 610,0	12 982,0	66,2%	19 844,0	152,9%	21 009,0	105,9%
Łobodno	Kłobuck	12 321,0	21 024,0	12 608,0	60,0%	21 061,0	167,0%	23 368,0	111,0%
Przystajń	Przystajń	b.d.	b.d.	b.d.	-	b.d.	-	b.d.	-
Górki Stany	Przystajń	b.d.	b.d.	b.d.	-	b.d.	-	b.d.	-
Wrzosey Brzeziny	Przystajń	b.d.	b.d.	b.d.	-	b.d.	-	b.d.	-
Truskolasy	Wręczyca Wielka	17 922,0	14 761,0	14 618,0	99,0%	15 177,0	103,8%	15 741,0	103,7%
Grodzisko	Wręczyca Wielka	64 485,0	8 069,0	13 240,0	164,1%	15 346,0	115,9%	18 886,0	123,1%
Kalej	Wręczyca Wielka	13 960,0	11 053,0	10 718,0	97,0%	11 086,0	103,4%	10 298,0	92,9%
Wręczyca Wielka	Wręczyca Wielka	26 335,0	18 280,0	29 437,0	161,0%	21 500,0	73,0%	16 720,0	77,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z poszczególnych Urzędów Gmin.

Istotną kwestią dla analizy treści tabeli nr 4 jest fakt, że w 2009 roku nie funkcjonował jeszcze podział na wydatki bieżące i inwestycyjne, co tłumaczy wysokie kwoty w poszczególnych gminach. Charakterystyczna w zestawieniu jest OSP Panki, która w 2011 roku miała o 149,3 proc. większe wydatki, niż w 2010 roku. W 2012 roku wydatki OSP Lipie zmniejszyły się o 45,8 proc., natomiast w 2013 roku nastąpił kolejny spadek o 34,3 proc.. Inna OSP – Truskolasy cechowała się szczególną stabilizacją wydatkowanych środków. W 2011 roku wspomniana OSP miała o 1 proc. mniejsze wydatki bieżące, niż w 2010 roku, w 2012 roku nastąpił wzrost o 3,4 proc., a w 2013 roku – kolejny wzrost o 3,7 proc. Poniższa tabela przedstawia zestawienie wydatków inwestycyjnych OSP w wybranych gminach, w latach 2009-2013.

Tabela 6. Zestawienie wydatków inwestycyjnych OSP będących w strukturach KSRRG w wybranych gminach z terenu powiatu Kłobuckiego, w latach 2009-2013

Nazwa OSP	Gmina	Wydatki inwestycyjne				
		2009	2010	2011	2012	2013
Czarna Wieś	Wręczyca Wielka	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ostrowy	Miedźno	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mokra	Miedźno	0,0	90 000,0	0,0	0,0	0,0
Miedźno	Miedźno	0,0	0,0	289 000,0	0,0	0,0
Wilkowocko	Opatów	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Waleńczów	Opatów	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rębielice Królewskie	Popów	0,0	9 254,0	824,0	1 224,0	19 811,0
Lipie	Lipie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Panki	Panki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Krzepice	Krzepice	0,0	0,0	19 600,0	0,0	0,0
Biała	Kłobuck	9 000,0	19 999,0	-	-	-
Łobodno	Kłobuck	9 000,0	-	-	105 000,0	-
Przystajń	Przystajń	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Górki Stany	Przystajń	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wrzosy Brzeziny	Przystajń	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Truskolasy	Wręczyca Wielka	18 250,0	0,0	0,0	330 120,0	0,0
Grodzisko	Wręczyca Wielka	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kalej	Wręczyca Wielka	61 187,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wręczyca Wielka	Wręczyca Wielka	24 762,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z poszczególnych Urzędów Gmin.

Dane z powyższej tabeli nr 2 odnieśmy do dwóch przykładów OSP Panki oraz OSP Truskolasy. Zauważyć należy, że OSP Panki w latach 2009-2013 nie poniosły żadnych wydatków inwestycyjnych, zatem całość wydatków miała wyłącznie związek z działalnością bieżącą podmiotu. Natomiast OSP Truskolasy poniosła istotne wydatki inwestycyjne w 2009 roku oraz 2012 roku. Można zatem zakładać, że wydatki inwestycyjne mające na celu poprawę funkcjonowania OSP, wzmoczenie efektywności ekonomicznej działań, ma związek z przedsiębiorczością kierownictwa OSP i przyczynia się w perspektywie czasu do lepszego wykorzystania funduszy dla zapewniania bezpieczeństwa gminie. Przedstawione tabele i przytoczone przykłady pokazują, że każde OSP może przyjąć własną taktykę w wydatkowaniu środków – w zależności od potrzeb, które mogą (nie muszą) być podyktowane odgórnie.

Podsumowanie

Reasumując, realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej powierzono przede wszystkim jednostkom organizacyjnym Państwowej Straży Pożarnej. Oprócz Ochotniczej Straży Pożarnej, zadania te realizują również: jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, zakładowa straż pożarna, zakładowa służba ratownicza, gminna zawodowa straż pożarna, powiatowa (miejaska) zawodowa straż pożarna, terenowa służba ratownicza, związek ochotniczych

straży pożarnych, inne jednostki ratownicze²³, lecz to OSP stanowią najliczniejszą grupę organizacji w ramach KSRG.

Ze względu na fakt, że Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy ma na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska, na kompleksową realizację celów niezbędne są odpowiednie środki finansowe, które państwo zapewnia w postaci dotacji. Pieniądze pochodzące z dotacji są wydatkowane przez OSP na takie cele, jak: walka z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, ratownictwo chemiczne, ratownictwo ekologiczne, ratownictwo medyczne, współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. Dla działania OSP istotną rolę odgrywa także opracowywanie planów ratowniczych, stanowiących głównie zbiór procedur ratowniczych realizowanych w procesie powiadamiania, dysponowania i prowadzenia działań ratowniczych oraz wykaz zasobów ratowniczych, analizowanie działań ratowniczych i dokumentacji operacyjnej w celu poprawy funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, koordynacja procesów decyzyjnych i przepływu informacji między podmiotami realizującymi ratownictwo oraz działającymi na rzecz ochrony ludności i stanowiska kierowania właściwych terytorialnie komendantów, pełnią rolę centrów ratowniczych, do zadań, których należy analizowanie bieżącej gotowości operacyjnej podmiotów systemu ratowniczego, powiadamianie oraz dysponowanie sił i środków oraz koordynacja działań ratowniczych, analiz zagrożeń oraz analiz zabezpieczenia operacyjnego. Komendanci powiatowi (miejscy) i komendanci wojewódzcy Państwowej Straży Pożarnej sporządzają wnioski służące poprawie funkcjonowania systemu ratowniczego na obszarze powiatu województwa oraz przekazują je odpowiednio do starosty i wojewody oraz Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, a wynikiem tych działań jest rzetelna „fotografia” aktualnej sytuacji w ratownictwie na terenie Polski. Katalog obowiązków wykonywanych przez poszczególne OSP jest bardzo szeroki, a co za tym idzie – bardzo kapitałochłonny.

Celem budowy KSRG było stworzenie powiązań między podmiotami ratowniczymi i poprawa skuteczności działań ratowniczych. Charakteryzuje się on prostotą i elastycznością struktury, która pozwala dopasować działania do rodzaju zagrożeń, a także możliwością wypełniania zadań w każdych warunkach. System funkcjonuje w stanie czuwania i doraźnego reagowania oraz w stanie działań ratowniczych.

Prócz zapewniania bezpieczeństwa, OSP ma także szereg innych atutów, których często nie dostrzegamy w gąszczu formalizmu, procedur i przepisów. OSP to organizacja, która prowadzi dialog społeczny pomiędzy mieszkańcami gminy a samorządem lokalnym. Jej działalność zdecydowanie odbija się na życiu miejscowej ludności. Praca OSP dowodzi potrzebie aktywizacji zmian w polskiej wsi. Dysponentem środków pieniężnych pochodzących z dotacji dla OSP jest tak naprawdę każdy mieszkaniec gminy. I chociaż zmieniły się struktury władzy, cele,

²³ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), op. cit., s. 703.

to jednak działania OSP są niezmiennie od lat. Strażacy swoją pracą zapewniają spokój, niczego w zamian nie oczekując.

Bibliografia

1. Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
2. Goszczyński W., Kamiński R., Knieć W., *Dylemat linoskoczka, czyli o profesjonalizacji autentyczności i perspektywach rozwoju organizacji pozarządowych na wsi i w małych miastach*, Uniwersytet M. Kopernika w Toruniu, Toruń 2013.
3. Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
4. <http://www.straz.gov.pl/page/index.php?str=948> (dostęp: 04.07.2014 r.).
5. Kurkiewicz A. (red.), *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie*, Municipium, Warszawa 2008.
6. Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010.
7. Lipiec-Warzecha Ł., *Ustawa o finansach publicznych – komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
8. Miemiec M., *Materialne prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
9. Pilyż J., *Zarządzanie kryzysowe*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007.
10. *Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym*, Materiały II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej z cyklu Zarządzanie Kryzysowe w Systemie Bezpieczeństwa Narodowego, Podmioty Wykonawcze w Zarządzaniu Kryzysowym, Warszawa 2012.
11. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz.U. 2011 nr 46 poz. 239, z późn. zm.).
12. Sienkiewicz-Małużurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.
13. Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Prescom, Wrocław 2010.
14. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* (Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351, z późn. zm.).
15. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, z późn. zm.).
16. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240, z późn. zm.).
17. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578, z późn. zm.).
18. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576, z późn. zm.).
19. *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach* (Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104, z późn. zm.).
20. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, z późn. zm.).
21. Ziarko J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010.

Liczba znaków ze spacjami: 32 894