

WOJSKOWA AKADEMIA TECHNICZNA
im. Jarosława Dąbrowskiego



ROZPRAWA DOKTORSKA

mgr Marta CHAPSKA

**WOJSKA OBRONY TERYTORIALNEJ
W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM**

Promotor:

prof. dr hab. inż. Tadeusz SZCZUREK

Promotor pomocniczy:

dr Patrycja BRYCZEK-WRÓBEL

Warszawa 2024

STRESZCZENIE

Zaangażowanie sił zbrojnych do wsparcia administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego, stanowi istotną pomoc, która jest wykorzystywana od wielu lat. Pomoc ta do końca 2016 roku była udzielana wyłącznie przez wojska operacyjne, jednak od 2017 roku po powstaniu Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT), rozpoczęło się stopniowe przejmowanie tych zadań przez tę właśnie formację. Na początku 2022 roku wraz z wprowadzeniem ustawy o obronie Ojczyzny zarządzanie kryzysowe w resorcie obrony narodowej stało się domeną Wojsk Obrony Terytorialnej. Dzięki temu wojska operacyjne mogły znacząco ograniczyć swoje zaangażowanie w działalność z zakresu zarządzania kryzysowego, koncentrując się na zadaniu, określonym w art. 26 Konstytucji RP, tj. ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Zmiana ta spowodowała, że konieczne stało się zacieśnienie współpracy pomiędzy WOT a administracją publiczną w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Zasadniczym celem badań, których wyniki zaprezentowano w niniejszej dysertacji, była ocena znaczenia Wojsk Obrony Terytorialnej w systemie zarządzania kryzysowego i przedstawienie koncepcji rozwiązania modelowego dla współpracy administracji publicznej z jednostkami WOT w zakresie działań antykryzysowych. Autorka w trakcie procesu badawczego wykorzystwała szereg metod i technik badawczych, charakterystycznych dla nauk o bezpieczeństwie, które to metody pozwoliły na wykazanie mankamentów i uchybień organizacyjnych, a także luk prawnych w zakresie zarządzania kryzysowego. Bardzo ważną rolę w tej kwestii odegrało badanie ankietowe, przeprowadzone wśród reprezentatywnej grupy żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej oraz wywiady eksperckie z pracownikami administracji publicznej różnych szczebli, zajmującymi się zarządzaniem kryzysowym.

Analiza uzyskanych wyników badań dała autorce możliwość, wyciągnięcia wniosków, które wskazały jednoznacznie na potrzebę opracowania i wprowadzenia jednolitej, ogólnopolskiej procedury współpracy administracji publicznej oraz Wojsk Obrony Terytorialnej w ramach zarządzania kryzysowego. Badania wykazały też, że terenowe organy administracji publicznej, nie posiadają wystarczającej ilości kapitału ludzkiego, zaangażowanego w realizację zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym. Skutkiem czego jest obniżenie jakości prowadzonej przez nie działalności antykryzysowej.

Autorka zwróciła także uwagę na luki, dotyczące kwestii organizacji zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej po wprowadzeniu w 2022 roku ustawy o obronie Ojczyzny.

Uwzględniając wnioski z przeprowadzonych analiz i z badań empirycznych, autorka opracowała zdecentralizowaną procedurę uruchamiania sił zbrojnych do wsparcia sił i środków administracji publicznej w zarządzaniu kryzysowym. Efektem końcowym przeprowadzonego procesu badawczego jest autorski model współpracy administracji publicznej i Wojsk Obrony Terytorialnej, który mógłby znacząco usprawnić i ujednolicić organizację oraz zasady wspólnego funkcjonowania tych podmiotów w działalności antykryzysowej.

Słowa kluczowe: Zarządzanie kryzysowe, Siły Zbrojne RP, Wojska Obrony Terytorialnej, administracja publiczna.

ABSTRACT

The involvement of the armed forces in supporting public administration in crisis management is significant assistance that has been used for many years. Until the end of 2016, this assistance was provided exclusively by operational troops, but since 2017, after the creation of the Territorial Defense Forces (TDF), these tasks have been gradually taken over by this formation. At the beginning of 2022, with the introduction of the Act on the Defense of the Homeland, crisis management in the Ministry of Defense became the domain of the Territorial Defense Forces. Thanks to this, operational troops could significantly reduce their involvement in crisis management activities, focusing on the task specified in Art. 26 of the Constitution of the Republic of Poland - protecting the independence of the state, the indivisibility of its territory and ensuring the security and inviolability of its borders. This change made it necessary to strengthen cooperation between the TDF and public administration during crisis management process.

The main objective of the research, the results of which are presented in this dissertation, was to assess the importance of the Territorial Defense Forces in the crisis management system and to present the concept of a model solution for cooperation between public administration and WOT units in the field of anti-crisis activities. During the research process, the author used a number of research methods and techniques characteristic of security sciences, which allowed to demonstrate organizational shortcomings and deficiencies, as well as legal gaps in the field of crisis management. A very important role in this matter was played by a survey conducted among a representative group of soldiers of the Territorial Defense Forces, as well as expert interviews with public administration employees dealing with crisis management at various levels.

The analysis of the obtained research results gave the author the opportunity to draw conclusions that clearly indicated the need to develop and introduce a uniform nationwide procedure for cooperation between public administration and the Territorial Defense Forces within the framework of crisis management. The research also showed that local public administration bodies do not have enough human capital involved in the crisis management system. As a result, the quality of anti-crisis activities conducted at the lowest levels of administration is reduced. The author also drew attention to the gaps regarding the organization of crisis management in the Ministry of Defense in the Act on the Defense of

the Homeland introduced in 2022.

Taking into account the conclusions from the conducted analyses and empirical research, the author developed a decentralized procedure for activating armed forces to support the forces and resources of public administration in crisis management. The final effect of the conducted research process is an original model of cooperation between public administration and the Territorial Defense Forces, which could significantly improve and unify the organization and principles of joint functioning of these entities in anti-crisis activities.

Keywords: Crisis management, Polish Armed Forces, Territorial Defense Forces, public administration.

SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	3
Wprowadzenie	9
Rozdział I Metodologiczne podstawy badań	13
1.1. Przyczyny podjęcia badań ich przedmiot oraz cel	13
1.2. Problem badawczy i problemy szczegółowe	17
1.3. Hipoteza główna	19
1.4. Procedura badawcza, metody i techniki badawcze, charakterystyka grupy badawczej	20
1.5. Struktura dysertacji.....	27
Rozdział II Wojska obrony terytorialnej w systemach bezpieczeństwa narodowego państw demokratycznych	29
2.1. Gwardia Narodowa – USA.....	30
2.2. Hemvärnet – Szwecja.....	42
2.3. Heimevernet – Norwegia	48
2.4. Siły Zbrojne Szwajcarii	57
2.5. Wojska Obrony Terytorialnej Finlandii.....	66
2.6. Wojska Obrony Terytorialnej w Polsce po II wojnie światowej	71
2.7. Wnioski	88
Rozdział III Administracja publiczna w systemie zarządzania kryzysowego	91
3.1. Zarządzanie kryzysowe a administracja publiczna – ustalenia terminologiczne.....	91
3.1.1. Administracja publiczna.....	91
3.1.2. Bezpieczeństwo.....	99
3.1.3. Kryzys i sytuacja kryzysowa.....	103
3.1.4. Zarządzanie i zarządzanie kryzysowe	110
3.2. Administracja centralna w systemie zarządzania kryzysowego	123
3.3. Administracja terenowa w systemie zarządzania kryzysowego.....	133
3.4. Wnioski	139

Rozdział IV Aktualne i prognozowane wyzwania dla Wojsk Obrony Terytorialnej w ramach systemu zarządzania kryzysowego	142
4.1. Formalno-prawne i społeczne uwarunkowania uczestnictwa WOT w działaniach z zakresu zarządzania kryzysowego.....	142
4.2. Pojęcie, istota i klasyfikacja zagrożeń według czynnika militarnego.....	165
4.3. Aktualne wyzwania dla Wojsk Obrony Terytorialnej i administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego.....	174
4.3.1. Zagrożenia dla bezpieczeństwa powszechnego.....	175
4.3.2. Funkcjonalno-kompetencyjne i organizacyjne uwarunkowania współpracy WOT z administracją publiczną w ramach systemu zarządzania kryzysowego	226
4.4. Prognozowane wyzwania dla wojsk obrony terytorialnej i administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego.....	240
4.5. Wnioski.....	250
Rozdział V Współpraca WOT z administracją publiczną - rekomendacje	253
5.1. Prognozowane kierunki transformacji Wojsk Obrony Terytorialnej w zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa	253
5.2. Wojska Obrony Terytorialnej i administracja publiczna wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych	267
5.3. Model funkcjonowania administracji publicznej we współpracy z Wojskami Obrony Terytorialnej w ramach zarządzania kryzysowego	277
5.4. Wnioski.....	298
ZAKOŃCZENIE.....	302
BIBLIOGRAFIA.....	308
SPIS RYSUNKÓW	324
ZAŁĄCZNIKI.....	327

Wprowadzenie

Złożoność zmian jakie zachodzą w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa w ostatnich latach, sprawia, że w trzeciej dekadzie XXI wieku, zaczęliśmy zauważać nową jakość pojawiających się wyzwań i zagrożeń. Przykładów można wskazać wiele, w tym pandemię koronawirusa, czy zwiększoną presję migracyjną. Europejskie realia nie przewidywały, że po ponad siedemdziesięciu latach pokoju, możemy mieć ponownie do czynienia z pełnoskalowym konfliktem zbrojnym. Spektrum zagrożeń oraz ich złożoność rośnie, ponadto zaciera się granica pomiędzy sferą militarną oraz niemilitarną, co implikuje problemy ze skuteczną odpowiedzią na te zagrożenia, między innymi ze względu na trudności identyfikacyjne.

Do momentu zakończenia zimnej wojny można było obserwować wojsko, którego rola ogranicza się jedynie do obrony granic i walki z zagrożeniami militarnymi. Lata dziewięćdziesiąte XX wieku przyniosły przewartościowanie tej kwestii za sprawą, znacznego zmniejszenia ilości zagrożeń militarnych. Wojsko po latach skupienia tylko na wspomnianym obszarze, musiało rozszerzyć swoją rolę o walkę z zagrożeniami niemilitarnymi, bowiem to właśnie pozamilitarna sfera bezpieczeństwa, zaczęła dominować w codziennej egzystencji. Naukowcy w tamtych latach zauważyli, że wojsko jest zmuszone zmierzyć się ze znacznie większym wachlarzem zagrożeń niż w przeszłości, a granica pomiędzy zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi ulega rozmyciu¹. Na początku XXI wieku ten trend był kontynuowany. Społeczeństwo europejskie weszło w to stulecie ze świadomością nikłego prawdopodobieństwa, wystąpienia w Europie konfliktu zbrojnego na dużą skalę. Zagrożenia militarne bowiem, znacząco straciły na znaczeniu na rzecz nowych wyzwań, które nie były ściśle związane z tym obszarem. Obecnie mamy do czynienia ze zmianą tego stanu, którą zapoczątkował pełnoskalowy atak Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 roku. Wydarzenie to stało się katalizatorem do ponownego przemyślenia roli sił zbrojnych i przerwania trzydziestoletniej drzemki geopolitycznej, z którą mieliśmy do czynienia w Europie.

¹ B. Buzan, O.Waever, J. de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London 1998.

Obecnie możemy obserwować niespotykaną dotąd sytuację, która polega na wyrównywaniu się znaczenia obu sfer – militarnej i niemilitarnej. Dzieje się tak, ponieważ imperialna polityka prowadzona przez Federację Rosyjską, może doprowadzić do wybuchu konfliktu zbrojnego także w innych krajach poza Ukrainą. Eksperci zgodnie powtarzają, że mogą to być kraje bałtyckie, a także w późniejszym okresie Polska. Biorąc pod uwagę te uwarunkowania, wiele europejskich państw, szczególnie tych położonych w dawnej strefie rosyjskich wpływów, zaczęło ponownie zwracać większą uwagę na sferę militarną i przygotowywać swoje siły zbrojne do ewentualnego konfliktu. Podobnie dzieje się w krajach NATO, które nie są bezpośrednio zagrożone atakiem Federacji Rosyjskiej, lecz podejmują kroki, aby wesprzeć państwa sojuszu, znajdujące się na jego wschodniej flance.

Należy zaznaczyć, że w tym samym czasie nie zmniejszyło się znaczenie sfery niemilitarnej, która w dalszym ciągu ma istotne znaczenie dla utrzymania prawidłowego poziomu bezpieczeństwa obywateli. Dodatkowo wspomniana już, zacierająca się granica pomiędzy sferą militarną i niemilitarną poszerza obszar zainteresowania sił zbrojnych. Rodzi się przy tym pytanie, jak mają pogodzić one swoją działalność w obu tych sferach? Polskie władze doskonale przewidziały możliwość rozwinięcia się podobnego scenariusza i dlatego w 2016 roku, postanowiły stworzyć nową siłę, która uzupełni zdolności polskiego wojska w obu sferach, jednak kładąc większy nacisk na sferę niemilitarną oraz obszar znajdujący się pomiędzy nimi, który można nazwać sferą hybrydową. Natomiast w sferze militarnej będzie ona pełnić jedynie funkcję pomocniczą dla wojsk operacyjnych. Siła ta to Wojska Obrony Terytorialnej (WOT).

Wojska terytorialne w historii wojskowości nie stanowią nowej idei, występowały już bowiem w ramach kształtowania się polskiego państwa. Dla przykładu pierwsi polscy władcy dysponowali drużyną książęcą, która miała im służyć do zagwarantowania ładu i porządku wewnątrz państwa, ale także do walki z potencjalnym najeźdźcą oraz poza granicami kraju. Tymczasem społeczeństwo było zobowiązane do prowadzenia obrony zamieszkałego terenu, opierając się na lokalnym systemie obronnym. W późniejszym okresie historii Polski rozwijano tę formułę w oparciu o rozbudowany system administracyjny, który dzielił obszar kraju na województwa, gdzie funkcjonowało pospolite ruszenie województw². Duże znaczenie wojsk terytorialnych dostrzegali także w XVIII wieku Napoleon Bonaparte, który stwierdził, że: Tylko armia narodowa może

² A. Michalak, *Cele, zadania i struktury wojsk obrony terytorialnej w XXI wieku*, Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka 3, Kraków 2017, s. 27.

zapewnić republice spokój i poszanowanie z zewnątrz. Gdy cały lud jest pod bronią i chce walczyć w obronie swojej wolności, jest on niezwyciężony³. Słowa te odnoszące się do idei armii narodowej wciąż mają dużą wartość, różnica występuje jedynie w nazewnictwie, bowiem współcześnie siły te nazywamy wojskami terytorialnymi.

Wiele krajów korzysta z wojsk terytorialnych w różnych konfiguracjach – niektóre traktują je jako osobny rodzaj sił zbrojnych (np.: wojska lądowe, siły powietrzne), a inne wyłącznie jako rodzaj wojsk (np.: wojska pancerne, wojska inżynieryjne). Jednak idea ich funkcjonowania jest taka sama i opiera się na działaniu na terenie państwa, w celu jego obrony w czasie wojny na ściśle przypisanym obszarze (jako element wspierający wojska operacyjne) oraz byciu podmiotem wspierającym system zarządzania kryzysowego w czasie pokoju. Wojska terytorialne nie są stworzone do prowadzenia działań ofensywnych czy zaczepnych, a jednak swoją obecnością, zdolnościami i wspierającą działalnością, mogą w znacznym stopniu przyczynić się do osiągnięcia celów i odnoszenia sukcesów przez wojska operacyjne. Rola wojsk terytorialnych, ich cele oraz zadania są w głównej mierze determinowane przez potrzeby obronne, występujące w danym kraju oraz prawdopodobieństwo, pojawienia się różnego rodzaju zagrożeń.

Wojska terytorialne zapisały się na militarnych kartach historii jako istotny element całych sił zbrojnych w systemach bezpieczeństwa narodowego wielu krajów. Polska, będąc państwem leżącym na wschodniej flance NATO, potrzebuje silnego systemu obronnego, który niewątpliwie jest obecnie znacząco wzmocniony przez WOT. Idea angażowania żołnierzy terytorialnych, czyli osób zamieszkujących dane terytorium, do prowadzenia działań na miejscu jest wielce właściwa, bowiem wśród owych ludzi, istnieje duża doza emocjonalnego przywiązania do rodzimego terenu. Dzięki temu skuteczność Wojsk Obrony Terytorialnej jest wysoka, ponieważ stawanie w obronie własnej małej ojczyzny, stanowi podstawę dla wykazania się wyteżonym wysiłkiem, wspierającym odporność społeczności lokalnych.

W przeszłości WOT były elementem polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego. Przez wiele lat po II wojnie światowej polskie władze próbowały znaleźć pomysł, dotyczący kształtu, jaki mają przyjąć Wojska OT oraz jaką konkretnie funkcję mają spełniać. Na przestrzeni tego czasu dokonywano wielu zmian oraz poprawek, ale ostatecznie nie udało się osiągnąć konsensusu. Trend demilitaryzacji w Europie, jaki

³ C. v. Clausewitz, *O Wojnie*, Lublin 1995 r., s. 110.

pojawił się po zakończeniu zimnej wojny całkowicie przekreślił WOT, co zakończyło się ich rozformowaniem.

Zmieniające się w ostatnich latach środowisko bezpieczeństwa sprawia, że skuteczne Wojska Obrony Terytorialnej są konieczne, aby realnie wzmocnić potencjał systemu bezpieczeństwa narodowego Polski, zarówno w sferze militarnej, jak i niemilitarnej. Dlatego tak ważnym krokiem było ponowne utworzenie w naszym kraju tego rodzaju wojsk.

Niniejsza dysertacja została poświęcona działalności Wojsk Obrony Terytorialnej w sferze niemilitarnej, a uściślając - ich znaczeniu w systemie zarządzania kryzysowego. Obszar ten obejmuje wiele elementów, które w ramach rozprawy zostały przedstawione w sposób szczegółowy z uwzględnieniem wszelkiego rodzaju związków i zależności. Naukowej refleksji poddano problematykę współpracy WOT z administracją publiczną w systemie zarządzania kryzysowego.

Rozdział I

Metodologiczne podstawy badań

1.1. Przyczyny podjęcia badań ich przedmiot oraz cel

Polska w 2016 roku zdecydowała się na odbudowę od podstaw Wojsk Obrony Terytorialnej. Koncepcja utworzenia rodzaju wojsk, który w wielu aspektach przyczyni się do zwiększenia potencjału obronnego oraz odporności społecznej w świetle przedstawionej we wprowadzeniu zmiany środowiska bezpieczeństwa, wydaje się być trafnym rozwiązaniem. Spoglądając na świat można dostrzec, że w państwach, gdzie istnieją długie historyczne tradycje, posiadania wojsk terytorialnych, siły te stanowią istotne składniki w systemach bezpieczeństwa narodowego, a ich liczebność jest zbliżona do wojsk operacyjnych⁴. Jest to możliwe dzięki znacznie mniejszym kosztom utrzymania wojsk terytorialnych w porównaniu do wojsk operacyjnych.

W kontekście dynamicznego rozwoju współczesnych zagrożeń zarówno militarnych, jak i niemilitarnych, konieczność utrzymania stosunkowo niewielkich, ale coraz bardziej kosztownych wojsk operacyjnych, stawia w centrum uwagi potrzebę formowania wojsk obrony terytorialnej. Kluczowymi aspektami tego przedsięwzięcia jest wzmocnienie odporności podsystemu militarnego państwa, w celu poprawy bezpieczeństwa, poprzez uzupełnienie zdolności sił zbrojnych. Dodatkowo szczególnie ważną kwestią jest zwiększenie możliwości i skuteczności operacyjnej sił zbrojnych dzięki dodaniu elementu, łączącego sferę militarną oraz niemilitarną, szczególnie na lokalnym poziomie działania.

Koncepcje tworzenia wojsk obrony terytorialnej ściśle korelują z podziałem administracyjnym państw, co pozwala na utrzymanie obecności wojsk praktycznie na całym obszarze kraju, uzyskując tym samym wysokie nasycenie teatru działań. Nie inaczej jest w przypadku Polski. Struktura organizacyjna WOT dopasowana do podziału

⁴ A. Michalak, *Cele, zadania i struktury wojsk obrony terytorialnej w XXI wieku*, Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka 3, Kraków 2017, s. 28.

administracyjnego kraju, pozwoliła na płynne wejście we współpracę z administracją publiczną w ramach zarządzania kryzysowego. WOT stały się siłą uzupełniającą istniejący, pozamilitarny system zarządzania kryzysowego. Tym samym „zluzowały” w niniejszym aspekcie wojska operacyjne, dając im możliwość przeniesienia większej uwagi na sferę militarną.

Już niedługo po powstaniu pierwszych jednostek WOT w Polsce, zaczęły one angażować się w działalność z zakresu zarządzania kryzysowego, wspierając tym samym głównego odpowiedzialnego za wykonywanie owych zadań, czyli administrację publiczną. Taki stan rzeczy wiązał się z nawiązaniem relacji pomiędzy tymi podmiotami. Współpraca została zapoczątkowana od czystej karty. Można w tym miejscu zapytać: czy na pewno takie twierdzenie jest prawdziwe? Przecież administracja publiczna pracowała już z wojskiem przy różnego rodzaju sytuacjach kryzysowych. Jest to prawda, jednak specyfika nowopowstałego rodzaju wojsk jest zupełnie inna niż wojsk operacyjnych, z którymi dotychczas administracja publiczna podejmowała współpracę w ramach zarządzania kryzysowego. Wobec tego nastąpiła potrzeba dokładnego poznania się przez oba podmioty i na tej podstawie uregulowania relacji jakie miały ze sobą nawiązywać, w czasie podejmowania działań z zakresu zarządzania kryzysowego. Owa relacja, aby była efektywna powinna charakteryzować się wzajemnym zaufaniem, mieć jasno określone cele i oczekiwania. Powinna opierać się na zrozumieniu wzajemnych zdolności i otwartej komunikacji, a także określać obszary kompetencji poszczególnych podmiotów.

Od momentu utworzenia WOT w Polsce stopniowo przejmowały one od wojsk operacyjnych zadania związane ze wsparciem administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego, działając na tych samych podstawach prawnych. Po kilku latach funkcjonowania WOT, a dokładnie na początku 2022 roku, kiedy proces tworzenia formacji był już na tyle zaawansowany, aby uznać, że jest ona już w stanie podołać większej ilości zadań, polskie władze zdecydowały się na przygotowanie ustawy o obronie Ojczyzny. Przeniosła ona punkt ciężkości zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej właśnie na WOT. Zmiana ta sprawiła, że system zarządzania kryzysowego w naszym kraju, stanął przed dużą szansą na poprawę swojej skuteczności, za sprawą wprowadzenia do niego „na pełen etat” nowej dynamicznej siły, która jest w stanie, polegając na lokalnych zasobach, szybko wesprzeć wyczerpane siły administracji publicznej, zmagające się z sytuacją kryzysową.

Opisane wydarzenia stworzyły nową jakościowo sytuację, bowiem zawęziły obszar zainteresowania wojsk operacyjnych w znacznej części do zagrożeń militarnych, a także

spowodowały konieczność nawiązania przez administrację publiczną nowych relacji z nieznanym dotąd rodzajem wojsk, którego przeznaczenie głębiej wpisuje się w tematykę zarządzania kryzysowego. W związku z powyższym pojawiła się konieczność świeżego, całościowego spojrzenia na kwestię użycia wojska w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych, bowiem dotychczasowe rozwiązania, nie mają pełnego przełożenia na powstałe okoliczności.

Wobec tego należy stwierdzić, że dokonanie tak dużej zmiany musi iść w parze z opracowaniem nowej kompleksowej organizacji współpracy na linii administracja publiczna - Wojska Obrony Terytorialnej. Najważniejszymi aspektami determinującymi prawidłowe funkcjonowanie Wojsk Obrony Terytorialnej w systemie zarządzania kryzysowego są: identyfikacja obszarów współpracy podejmowanej z administracją publiczną, ustalenie procedur wspólnego działania, rozpoznanie mocnych i słabych stron oraz ciągła edukacja i rozwój. Niestety w realiach obecnie panujących w Polsce, obszary te nie są wystarczająco dobrze sprecyzowane w dokumentach normatywnych. Nie pozwala to na skonsolidowanie potencjału Wojsk Obrony Terytorialnej i środków pozostających w dyspozycji administracji publicznej. Ponadto dynamicznie zmieniające się środowisko bezpieczeństwa, generuje potrzebę poszukiwania rozwiązań nieszablonowych dla wsparcia systemu zarządzania kryzysowego. Ten stan rzeczy może ulec zmianie, jednak należy podjąć kroki, które sprawią, że zasady współpracy pomiędzy tymi podmiotami, zostaną ujednolicone i doprecyzowane na obszarze całego kraju. Dopiero wtedy będzie można osiągnąć synergię działań, a tym samym podnieść poziom skuteczności całego systemu zarządzania kryzysowego.

Tak przedstawiona sytuacja problemowa jest uzasadnieniem do przeprowadzenia badań dotyczących zidentyfikowania mocnych i słabych stron Wojsk Obrony Terytorialnej w działalności wspierającej administrację publiczną w ramach zarządzania kryzysowego, poszukiwania rozwiązań nieszablonowych dla wsparcia systemu zarządzania kryzysowego, a także wypracowania modelu współpracy sił administracji publicznej oraz WOT dla skonsolidowania ich potencjałów w działaniach antykryzysowych.

Będąc świadomą powyższych faktów oraz uzasadnienia przyczyn podjęcia badań, należy zdefiniować przedmiot, a także cel podjęcia naukowych dociekań. Podejmując się planowania badań, trzeba podjąć decyzję dotyczącą obiektu ich zainteresowania, a także tego w jakim kierunku będą zmierzały, podejmowane w ich ramach działania. Wszystko po to, aby sprostać oczekiwaniom badawczym.

Badania naukowe można zdefiniować jako zespół zabiegów poznawczych, działań i czynności ludzi zajmujących się nauką, prowadzących do wykrywania prawd o obiektywnej rzeczywistości metodami naukowymi i ich uzasadniania i przewidywania w postaci pojęć, twierdzeń i teorii naukowych⁵. Badanie naukowe poświęca się realizacji określonego **celu**, rozumianego jako pewnego stanu (np. wiedzy), jaki zamierzamy osiągnąć po zakończeniu procesu badawczego⁶.

W badaniach naukowych wyróżniamy dwa cele prowadzenia badań:

- cel poznawczy
- cel praktyczny (użyteczny)

Cel poznawczy bazuje na wykonaniu badań naukowych w celu zbudowania takiej teorii, która będzie wyjaśniała realne procesy zachodzące w rzeczywistości. Zbudowanie teorii, wytworzenie wiedzy, wzbogacenie wiedzy istniejącej lub dokonanie zmian w wiedzy, która wcześniej została wytworzona⁷. Natomiast celem praktycznym (użytecznym) mamy do czynienia w przypadku chęci aktywnego wykorzystania istniejącej wiedzy do wprowadzenia zmian w obszarze praktyki⁸.

Zatem mając na uwadze powyższe zdefiniowano główny cel podejmowanego wysiłku badawczego, na który złożyły się oba wyżej przedstawione cele – poznawczy i praktyczny (użyteczny). Zasadniczym **celem badań** niniejszej dysertacji będzie ocena znaczenia Wojsk Obrony Terytorialnej w systemie zarządzania kryzysowego i przedstawienie koncepcji rozwiązania modelowego dla współpracy administracji publicznej z jednostkami WOT w zakresie działań antykryzysowych.

Problematyka dotycząca zagrożeń niemilitarnych oraz podejmowanej w celu ich neutralizacji działalności we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego w państwie jest obszarem niezwykle rozległym. W związku z tym istnieje konieczność sprecyzowania przedmiotu badań, jaki został przyjęty w ramach prowadzonego procesu badawczego.

Za przedmiot badań w naukach o bezpieczeństwie można uznać zbiorowości i zbiory społeczne, instytucje społeczne, procesy i zjawiska społeczne⁹. W związku z tym

⁵ E. Wiśniewski, *Metodyka wojskowych badań naukowych*, ASG WP, Warszawa 1983, s. 14.

⁶ J. Jura, *Przygotowanie rozprawy doktorskiej*, Warszawa 1994, s. 17.

⁷ J. Stochaj, Ł. Roman, *Wybrane metody teoretyczne w naukach społecznych i ich zastosowanie*, Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej nr 2(6), Warszawa 2013, s. 181.

⁸ Tamże, s. 181.

⁹ J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2005, s. 9.

można stwierdzić, że przedmiot ten ma w głównym stopniu wymiar abstrakcyjny¹⁰. Dotyczy w głównej mierze np.: poglądów, opinii, idei, procesów czy zjawisk.

Przedmiotem podjętych **badania** w niniejszej dysertacji były procesy zachodzące w sferze funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego a w szczególności wspierania działań antykryzysowych administracji publicznej przez Wojska Obrony Terytorialnej.

Określony temat dysertacji, a także przedstawiona sytuacja problemowa sformułowały przedmiot badań, który nie konkretyzuje jednak podjętej problematyki badawczej, ponieważ jest on ogólny i wskazuje jedynie niektóre obszary do jakich będzie nawiązywał proces badawczy.

1.2. Problem badawczy i problemy szczegółowe

Przechodząc do kwestii sprecyzowania problemu badawczego, warto zastanowić się nad znaczeniem samego słowa problem, aby pełniej zrozumieć jego sens. Pochodzi ono od greckiego problema, co oznacza zadanie, zagadnienie. Trzeba zdawać sobie sprawę, że zadanie to najczęściej przyjmuje charakter trudnej sytuacji, z której należy znaleźć jakieś wyjście¹¹, ale również można je określić jako sprawę wymagającą przemyślenia i rozstrzygnięcia¹².

Jeżeli chodzi o problem badawczy to można przyjąć, że jest on pytaniem, które opisuje jakość i rozmiar danej niewiedzy (braku w obecnej wiedzy) oraz cel i ograniczenie pracy naukowej¹³. S. Nowak przyjmuje, że jest to pewne pytanie lub zespół pytań, na które odpowiedzi ma dostarczyć badanie¹⁴. W związku z powyższymi definicjami należy przyjąć, że problem badawczy jest najczęściej formułowany w formie pytania, na które staramy się odpowiedzieć w ramach naukowych dociekań. Wspomniane pytania mogą być rozstrzygającymi, zaczynające się od partykuły „czy...?” lub pytaniami dopełnieniami, zawierającymi pytajnik „jaki...?”, „kiedy...?”, „w jakich warunkach...?”, „w jakim stopniu...?”¹⁵.

¹⁰ W. Stach, *Metodologia badań w naukach o bezpieczeństwie*, Zeszyty naukowe Wyższej szkoły handlu i usług w Poznaniu nr 25, Poznań 2013, s. 143.

¹¹ Słownik języka polskiego PWN online, <https://sjp.pwn.pl/slovníki/problem> [dostęp: 16.04.2024 r.].

¹² Tamże, [dostęp: 16.04.2024 r.].

¹³ J. Pieter, *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław 1967, s. 67.

¹⁴ S. Nowak, *Metodologia badań socjologicznych*. Warszawa 1970, s. 214.

¹⁵ M. Cieślarczyk, *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, AON, Warszawa 2003, s. 36.

Biorąc pod uwagę powyższe, sformułowany przedmiot badań oraz dotychczasowy stan wiedzy i doświadczenie autorki dysertacji, zdefiniowano **główny problem badawczy**, który zawarł się w pytaniu: Jak Wojska Obrony Terytorialnej wpisują się system zarządzania kryzysowego i jakie rozwiązania z obszaru współpracy WOT z administracją publiczną są najkorzystniejsze dla skutecznego przeciwstawiania się sytuacjom kryzysowym?

Sformułowany w taki sposób problem badawczy daje możliwość:

- posłużenia się dostępnymi informacjami dotyczącymi funkcjonowania administracji publicznej i Wojsk Obrony Terytorialnej w systemie zarządzania kryzysowego,
- zaprezentowania istoty podejmowanej współpracy tych podmiotów w ramach zarządzania kryzysowego,
- zapoznania się z rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi wykorzystania Wojsk Obrony Terytorialnej do wsparcia administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego, w przypadku, gdy jej siły i środki zostaną wyczerpane,
- przedstawienia jakie zagrożenia niemilitarne są najgroźniejsze z punktu widzenia polskiego systemu zarządzania kryzysowego.

Rozwiązanie postawionego wcześniej głównego problemu badawczego postanowiono osiągnąć poprzez, uzyskanie odpowiedzi na skonstruowane w formie pytań problemy szczegółowe, które stanowią swoiste doprecyzowanie problemu głównego i przedstawiają się następująco:

- 1) Jaka jest rola i miejsce formacji obrony terytorialnej w systemach bezpieczeństwa narodowego państw demokratycznych?
- 2) Jakie jest miejsce i rola administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego RP?
- 3) Jakie wyzwania, zdaniem żołnierzy WOT oraz pracowników administracji publicznej, stoją przed Wojskami Obrony Terytorialnej w działaniach antykryzysowych?
- 4) Jaki kształt mogłoby przyjąć rozwiązanie modelowe dla współpracy Wojsk Obrony Terytorialnej z administracją publiczną w ramach systemu zarządzania kryzysowego?

Na każdy z problemów szczegółowych wymienionych powyżej, odpowiada jeden rozdział merytoryczny niniejszej dysertacji.

1.3. Hipoteza główna

Sformułowanie hipotezy głównej dla procesu badawczego, którego wyniki przedstawiono w niniejszej dysertacji, warto rozpocząć od ustaleń terminologicznych. Ogólna definicja wskazuje, że hipoteza (z greckiego – *hypóthesis*) jest pewnym przypuszczeniem. W kontekście naukowym hipotezą nazywamy twierdzenie, co do którego istnieje pewne prawdopodobieństwo, że jest właściwym rozwiązaniem sformułowanego problemu badawczego¹⁶.

Można stwierdzić, że hipoteza robocza jest pewnego rodzaju domysłem naukowym, który tworzy się w celu uzyskania wyjaśnień zdarzeń, faktu lub zbioru faktów. Sformułowanie hipotezy następuje w przypadku, gdy dane zjawiska potrzebują potwierdzenia lub uzasadnienia¹⁷. Najogólniej można powiedzieć, że hipoteza to przypuszczenie na temat rzeczywistości, a sprawdzenie hipotezy (ocena jej prawdziwości) odbywa się poprzez porównanie stanu hipotetycznego z faktycznym¹⁸.

Samo sformułowanie hipotezy wymaga od badacza posiadania pewnego zasobu wiedzy naukowej. Założenie to może zostać potwierdzone w wyniku prowadzonych badań, ale również trzeba mieć świadomość, iż nie każda hipoteza po weryfikacji, polegającej na udowodnieniu i uzasadnieniu, będzie prawdziwa. Hipoteza, którą można dowieść, oraz która jest uzasadniona, a także logicznie uporządkowana, stanowi zbiór wiedzy na temat badanego obszaru. Natomiast problem badawczy jest fundamentem do formułowania hipotez roboczych, a co za tym idzie można stwierdzić, że hipotezy są stawiane bazując na doświadczeniu własnym i wynikach prowadzonych dotychczas badań.

Zaprezentowany cel badań i problemy badawcze – główny oraz szczegółowe, a także posiadana wiedza zaczerpnięta z analizy literatury i doświadczenia związanego ze służbą w resorcie obrony narodowej, pozwoliły na sformułowanie **hipotezy głównej** o następującym brzmieniu: Jednostki Wojsk Obrony Terytorialnej dobrze wpisują się w podział administracyjny kraju, a tym samym w system zarządzania kryzysowego oparty na strukturze administracji publicznej w państwie. Zadania na rzecz lokalnych społeczności realizują na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym i innych aktów prawnych regulujących wykorzystanie Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu zagrożeń niemilitarnych. W

¹⁶ M. Łobocki, *Metody badań pedagogicznych*, Warszawa 1984, s. 74.

¹⁷ A.M. Jeszka, Problemy badawcze i hipotezy w naukach o zarządzaniu, *Organizacja i kierowanie*, nr 5, 2013, s. 33.

¹⁸ Tamże, s. 33.

celu sprawnej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez Wojska Obrony Terytorialnej należy doprecyzować procedury współpracy na wszystkich szczeblach zarządzania, uprościć i skrócić procesy decyzyjne, poprzez dopracowanie dokumentów organizacyjno-kompetencyjnych, regulujących współpracę administracji publicznej z jednostkami WOT.

Przedstawiona w ten sposób hipoteza główna została doprecyzowana przez **hipotezy cząstkowe**, które odnoszą się bezpośrednio do wskazanych wcześniej problemów szczegółowych:

- 1) Wojska Obrony Terytorialnej w systemach bezpieczeństwa narodowego państw demokratycznych spełniają rolę pomocniczą względem wojsk operacyjnych, polegającą na zajmowaniu się zagrożeniami niemilitarnymi w czasie pokoju, a w czasie wojny na wspieraniu wojsk operacyjnych w swoich rejonach odpowiedzialności terytorialnej.
- 2) Administracja publiczna stanowi główny filar systemu bezpieczeństwa narodowego w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, bowiem system zarządzania kryzysowego w Polsce oparty jest na strukturach administracji rządowej i samorządowej,
- 3) Do głównych zagrożeń wymagających współpracy Wojsk OT i administracji publicznej należy zaliczyć: gwałtowne zjawiska atmosferyczne, działalność zagrażającą nienaruszalności granicy państwowej oraz zagrożenia biologiczne.
- 4) Warunki współpracy Wojsk OT z administracją publiczną powinny zostać na nowo unormowane prawnie uwzględniając czynniki warunkujące skuteczność działania WOT przy wspieraniu administracji publicznej. Należy skrócić drogę wnioskowania o wsparcie przez WOT a dotychczasową ścieżkę wnioskowania pozostawić dla wojsk operacyjnych.

1.4. Procedura badawcza, metody i techniki badawcze, charakterystyka grupy badawczej

Procedurę badawczą możemy podzielić na **trzy** zasadnicze etapy prowadzenia badań tj.:

1. etap konceptualizacji,
2. etap realizacji badań właściwych,

3. etap finalizacji badań¹⁹.

Etap konceptualizacji składa się z następujących przedsięwzięć: wykonania czynności wstępnych do określenia problemu badawczego; określenia problemu badawczego oraz problemów szczegółowych; sformułowania przedmiotu i celu podejmowanych badań; znalezienia zmiennych i zdefiniowania hipotez badawczych; opracowania koncepcji wykorzystanych metod, technik oraz narzędzi badawczych²⁰.

Etap realizacji badań właściwych składa się z: wyboru terenu badań oraz określenia sposobu ich przeprowadzenia; organizacyjnego przygotowania badań; praktycznej realizacji badań²¹. W tym etapie następuje wypracowanie odpowiedzi na pytanie, stanowiące główny problem badawczy.

Etap finalizacji badań służy weryfikacji przyjętych rozwiązań. Przedsięwzięcia jakie wykonywane są w jego ramach to: przygotowanie danych do wykonania analiz oraz obliczeń statystycznych; przeprowadzenie analizy zgromadzonych danych empirycznych; wnioskowanie, odpowiedzi na pytania problemowe, weryfikacja przyjętych hipotez; przygotowanie opracowania naukowego²².

Dobranie do przedmiotu badań, celu badań oraz problemów badawczych metod, technik oraz narzędzi badawczych, determinowane jest przez możliwość dostarczenia informacji, pozwalających na danie odpowiedzi na problemy szczegółowe oraz zweryfikowanie przyjętych hipotez badawczych w sposób szczegółowy i wiarygodny²³.

Wskazany celem utylitarnym wysiłek badawczy, wyartykułowany w dążeniu do rozstrzygnięcia wyznaczonych problemów badawczych, implikował wyselekcjonowanie właściwych metod, technik oraz narzędzi badawczych. Efektywność procesu badawczego została osiągnięta dzięki użyciu metod empirycznych oraz teoretycznych, mających zastosowanie w naukach o bezpieczeństwie. Niewątpliwie ważnym wyznacznikiem były także przyjęte założenia, jak i ograniczenia dysertacji, ale również kryteria materiałowo-techniczne.

Zgodnie z przedstawionym powyżej modelem procedury badawczej autorka podzieliła badania do niniejszej dysertacji na trzy etapy. Metody, techniki oraz narzędzia badawcze jakie wykorzystano w poszczególnych etapach były następujące:

¹⁹ M. Cieślarczyk, *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, AON, Warszawa 2003, s. 29.

²⁰ Tamże, s. 29.

²¹ Tamże, s. 30.

²² Tamże, s. 30-31

²³ W. Stach, *Metodologia badań w naukach o bezpieczeństwie*, Zeszyty naukowe Wyższej szkoły handlu i usług w Poznaniu nr 25, Poznań 2013, s. 147.

Etap 1:

- Kwerenda bibliograficzna – poszukiwanie informacji w bibliotekach, archiwach lub podobnych instytucjach²⁴.
- Krytyczna analiza literatury przedmiotu – pozwala na rozeznanie się w stanie badań oraz wiedzy, dotyczącej wybranego tematu i braków, które istnieją w danym zakresie. Podkreśla potrzebę podjęcia badań w danym obszarze oraz uwypukla problemy badawcze.
- Obserwacja uczestnicząca - jest procesem badawczym, w którym obserwator przebywa w środowisku społecznym dla celów badań naukowych. Obserwator jest w bezpośrednich, bliskich stosunkach z obserwowanymi i współuczestnictwo w ich naturalnym życiu dostarcza mu materiałów badawczych²⁵.
- Sondaż diagnostyczny (ankietowanie i wywiady) – polega na gromadzeniu wiedzy o atrybutach strukturalnych i funkcjonalnych, a także o dynamice zjawisk społecznych, opiniach oraz poglądach danych zbiorowości, nasileniu się i kierunkach rozwoju określonych zjawisk²⁶.
- Selekcja i krytyczna ocena źródeł – wybranie najbardziej wiarygodnych i istotnych informacji na potrzeby procesu badawczego, które będą wspierać badanie, zapewniając jego obiektywność, wiarygodność i naukową wartość.

Etap 2:

- Indukcja - jako metoda wnioskowania jest procesem, w którym wychodząc od obserwacji jednostkowych faktów, dochodzimy do stwierdzeń ogólnych o tych faktach. Prowadzi ona od faktów znanych (szczegółowych przesłanek) do dotychczas nieznanymi (ogólnych wniosków)²⁷.
- Dedukcja – jest metodą wnioskowania polegającą na przechodzeniu od ogółu do szczegółu. Jest przeciwieństwem indukcji.
- Synteza – pochodzi od greckiego słowa synthesis (tłum. zestawienie) i opiera się na umiejętności do łączenia w całość według określonych zasad rzeczy, zjawisk,

²⁴ Wielki słownik języka polskiego PAN,

<https://wsjp.pl/haslo/podglad/71590/kwerenda/5184374/biblioteczna> [dostęp: 18.04.2024 r.].

²⁵ P. Chomczyński, *Wybrane problemy etyczne w badaniach*. Obserwacja uczestnicząca ukryta, Przegląd Socjologii Jakościowej, Tom II, nr 1, Łódź 2006, s. 69.

²⁶ T. Pilch, *Zasady badań pedagogicznych*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 1998, s. 24.

²⁷ M. Cieślarczyk, *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, AON, Warszawa 2003, s. 84.

zdarzeń itp. uprzednio rozdzielonych, podejmowana w celu ich lepszego poznania²⁸.

- Abstrahowanie - polega na myślowym wyodrębnieniu (pominięciu, eliminacji) określonych elementów przedmiotu badań, uznanych z pewnych względów za nieistotne czy drugorzędne oraz na uwzględnieniu w tych rozważaniach innych jego elementów, które pod jakimś względem są istotne²⁹.
- Analogia – należy do wnioskowań uprawdopodobniających. Analogia opiera się na naczelnym założeniu, że w przyrodzie i w społeczeństwie obok powszechnie i obiektywnie występującej różnorodności istnieje również obiektywne podobieństwo rzeczy, zjawisk, procesów, ich cech³⁰.

Etap 3:

- Systemowa perspektywa badawcza – koncentruje się na analizie oraz zrozumieniu kompleksowych systemów poprzez badanie relacji i złożoności między różnymi elementami składowymi tych systemów. W tej perspektywie, system jest postrzegany jako całość, która jest większa od sumy jej części składowych.
- Elementy metody delfickiej – polegają na systematycznym zbieraniu opinii ekspertów na określony temat, na który trudno pozyskać bezpośrednie dane.
- Wnioskowanie redukcyjne – to takie rozumowanie, w którym z wniosku wynika przesłanka, choć z przesłanek tego wniosku nie wynika jego wniosek. Jest przeciwieństwem wnioskowania dedukcyjnego i polega na dobraniu do danego twierdzenia (zdania) uznanego za prawdziwe (następstwa) takiego zdania (racji), z którego to pierwsze logicznie wynika³¹.

W etapie pierwszym podjętych badań szczególną uwagę zwrócono na kwerendę bibliograficzną, a także krytyczną analizę literatury przedmiotu i informacji pochodzących z innych źródeł np. z Ministerstwa Obrony Narodowej oraz instytucji związanych z systemem zarządzania kryzysowego. Ponadto bardzo istotną rolę w pozyskiwaniu informacji odegrały akty prawne oraz dokumenty normatywne, które regulują polski

²⁸ J. Stochaj, Ł. Roman, *Wybrane metody teoretyczne w naukach społecznych i ich zastosowanie*, Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej nr 2(6), Warszawa 2013, s. 186.

²⁹ W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, Wyd. Żak, Warszawa 1996, s. 11.

³⁰ M. Cieślarczyk, *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, AON, Warszawa 2003, s. 88.

³¹ J. Stochaj, Ł. Roman, *Wybrane metody teoretyczne w naukach społecznych i ich zastosowanie*, Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej nr 2(6), Warszawa 2013, s. 194.

system zarządzania kryzysowego. Użyteczne było także osobiste doświadczenie autorki, uzyskane w trakcie służby wojskowej, które pozwoliło na zaobserwowanie i zrozumienie pewnych procesów zachodzących w trakcie wykonywania przez siły zbrojne zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Prowadzona wtedy obserwacja uczestnicząca miała charakter metodyczny, zgodny z przyjętymi w tym zakresie normami³². W celu zgromadzenia większej ilości precyzyjnych informacji dotyczących przedmiotu badań, zdecydowano się na wykorzystanie metody sondażu diagnostycznego, w ramach której zastosowano techniki ankietowania oraz wywiadu. Ankietowanie zostało przeprowadzone na reprezentatywnej próbie, składającej się z żołnierzy, uczestniczących w kursie oficerskim na potrzeby WOT – AGRYKOLA, który był prowadzony w Wojskowej Akademii Technicznej. W badaniu wzięło udział łącznie 129 żołnierzy reprezentujących 36 jednostek WOT z terenu całego kraju, co można uznać za próbę reprezentatywną dla tej formacji. Natomiast wywiady eksperckie zrealizowano podczas rozmów z pracownikami administracji publicznej różnego szczebla, którzy zajmują się tematyką zarządzania kryzysowego w miejscowościach: Biłgoraj, Grójec, Sochaczew, Janów Lubelski, Kraśnik, Leszno, Lubartów, Lublin, Śrem – po jednym wywiadzie (9 wywiadów).

Według uzyskanych danych wielkość badanej populacji jest zmienna, ale nie przekracza **25 tys. osób**.

Zgodnie z zasadami określonymi w opracowaniu Alli Matuszak i Zbigniewa Matuszaka dotyczącym określenia próby i jej liczebności w badaniu społecznym, zgodnie z wcześniej przyjętymi założeniami uznano, że **w środowisku respondentów występuje wysoki poziom wiedzy** związanej z badaną problematyką. Spodziewana **wielkość frakcji**, a więc procent respondentów, którzy powinni posiadać poszukiwaną wiedzę, to **95%**. **Poziom istotności**, a więc akceptowalny błąd szacunku frakcji wyrażony w ułamku dziesiętnym, przyjęłam arbitralnie na ostrożnym poziomie 0,05 (5%).

Z obliczeń wykonanych według wzoru zaproponowanego przez Allę Matuszak i Zbigniewa Matuszaka:

$$n = N : \left[1 + \frac{d^2 \cdot p(N-1)}{z^2 pq} \right] = 76,59965$$

gdzie

n – poszukiwana wielkość próby,

N – znana wielkość badanej populacji - 25000 osób,

³² K. Górka, A. Rożej, *Wybrane metody empiryczne w naukach o bezpieczeństwie*, BiTP Vol. 30 Issue 2, 2013, s. 13-14.

p – spodziewana wielkość frakcji wyrażona w ułamku dziesiętnym - $95\% = 0,95$,

q – wielkość populacji nieznaną problematyki $1 - 95\% = 1 - 0,95 = 0,05$

d – zakładany błąd szacunku frakcji wyrażony w ułamku dziesiętnym, poziom istotności - $5\% = 0,05$

z – współczynnik błędu szacunku frakcji dla $5\% = 1.96^{33}$.

wyniknęło, że **minimalna próba reprezentatywna** dla prowadzonego badania wynosi **77 osób**.

Narzędzia badawcze jakie wykorzystano przy sondażu diagnostycznym to kwestionariusz ankiety (rejestracja odpowiedzi respondentów) oraz kwestionariusz wywiadu (rejestracja wypowiedzi ekspertów). Na etapie planowania badań, następnie w czasie ich realizowania, a także przy interpretacji pozyskanych w ich trakcie danych empirycznych autorka korzystała z systemowej perspektywy badawczej.

Etap drugi podjętych badań stanowił wypracowanie odpowiedzi na pytanie stanowiące główny problem badawczy. Do tego zadania wykorzystano metody teoretyczne takie jak:

- **Indukcja** – pozwoliła na wydobycie uogólnień, które stanowiły podstawę przy projektowaniu hipotezy głównej, a także hipotez cząstkowych. Ponadto dała możliwość wysnucia wniosków o charakterze ogólnym, które złożyły się na zaproponowanie założeń koncepcyjnych modelu współpracy WOT i administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego.
- **Dedukcja** – pozwoliła na wysnucie logicznych wniosków z postawionych hipotez oraz przyjętych założeń, które zostały uznane za prawdziwe, co dało możliwość na wyprowadzenie nowych, nieznanych dotąd faktów.
- **Synteza** – dała możliwość zgromadzenia razem wszystkich najważniejszych faktów powstałych w wyniku przeprowadzenia krytycznej analizy literatury oraz aktów prawnych i określenia na ich podstawie wniosków, dających odpowiedź na zasadnicze pytania, dotyczące współpracy administracji publicznej i WOT w ramach zarządzania kryzysowego, a w szczególności określenia istoty, formy oraz powiązań i zależności.
- **Abstrahowanie** – stanowiło swoiste uzupełnienie syntezy i analizy. Pozwoliło na wyodrębnienie ogólnego modelu WOT w zarządzaniu kryzysowym i ich

³³ A. Matuszak, Z. Matuszak, *Określenie próby i jej liczności w badaniach pedagogicznych*, General and Professional Education, 2/2011, ISSN 2084-1469, s. 38.

współpracy z administracją publiczną, który zawierał wyłącznie najważniejsze cechy, przy jednoczesnej eliminacji elementów uznanych za nieistotne.

- **Analogia** – pozwoliła na przełożenie zbieżności cech, jakie posiadają wojska terytorialne w innych, wybranych krajach demokratycznych.

Na tym etapie przyjmując prawdziwość postawionych hipotez wywnioskowano wiele logicznych skutków, co dało możliwość wyprowadzenia nieznanych dotąd faktów. W ramach procesu badawczego mającego miejsce w tym etapie, wyklarowały się rozwiązania dotyczące uczestnictwa WOT w działaniach antykryzysowych oraz na ich podstawie, zaczął malować się obraz modelowego ujęcia współpracy WOT i administracji publicznej dla skonsolidowania ich potencjałów w ramach zarządzania kryzysowego.

W trzecim etapie podjętych badań celem naczelnym była weryfikacja przyjętych rozwiązań, wypracowanych w poprzednim etapie naukowych dociekań. Najlepszym rozwiązaniem weryfikującym prawdziwość założonych hipotez byłoby szukanie w otoczeniu rzeczywistym faktów, jakich byt został dostrzeżony w drugim etapie badań. Przeprowadzenie owej bezpośredniej weryfikacji nie było możliwe, zatem konieczne było oparcie się na metodach, które dają należycie wysokie i akceptowalne prawdopodobieństwo zweryfikowania hipotez. Powyższy proces był możliwy do przeprowadzenia dzięki wykorzystaniu wnioskowania redukcyjnego, które jednak należy uznać za metodę niedoskonałą, co implikuje brak pełnego potwierdzenia lub obalenia przyjętych hipotez, a jedynie istnienie pewnej dozy prawdopodobieństwa dotyczącej ich słuszności. Jednak niezbędne było odwołanie się do rzeczywistości, dlatego autorka zdecydowała się na sięgnięcie po weryfikację zastępczą pod postacią elementów metody delfickiej. Polegała ona na wykorzystaniu wiedzy, doświadczenia i opinii ekspertów w badanej dziedzinie.

Zmienne w procesie badawczym

W badaniach naukowych kluczową rolę odgrywa identyfikacja zmiennych zależnych i niezależnych, które są niezbędne do zrozumienia relacji przyczynowo skutkowych w badanym zjawisku. Zmienna niezależna to czynnik, który jest manipulowany lub mierzony, aby zaobserwować jego wpływ na zmienną zależną, będącą reakcją na zmiany tej zmiennej.

Zmienna niezależna, którą traktujemy jako domniemany czynnik sprawczy czy warunkujący - stanowi zmienną, którą w procesie badawczym poddajemy pewnym modyfikacjom, zmieniając naszym działaniem jej parametry. Stąd w niniejszym badaniu przyjęto, że zmienną niezależną będą uwarunkowania formalno-prawne i rozwiązania

organizacyjno-funkcjonalne w obszarze współpracy Wojsk Obrony Terytorialnej z administracją publiczną w realizacji zadań antykryzysowych.

Zmienna zależna, to zmienna której wartość jest pochodną zmiennej niezależnej, którą mierzymy, ale nią nie manipulujemy w badaniu. Taką zmienną w prowadzonym procesie badawczym staje się bezpieczeństwo personalne i strukturalne na obszarze objętym współpracą WOT z administracją publiczną, które to bezpieczeństwo zależy od obecnie funkcjonujących rozwiązań i będzie zależało od rozwiązań przyjętych w przyszłości.

1.5. Struktura dysertacji

Niniejsza dysertacja składa się z wprowadzenia, rozdziału metodologicznego oraz czterech rozdziałów merytorycznych i zakończenia podsumowującego wyniki badań.

We **wprowadzeniu** zaprezentowano tło i kontekst podjętego tematu naukowych rozważań.

W **rozdziale (pierwszym) metodologicznym** opisano sytuację problemową oraz metodologiczne podstawy badań, przedstawiając problem główny i precyzujące go problemy szczegółowe, dotyczące każdego z rozdziałów merytorycznych dysertacji. Ponadto zdefiniowano cel pracy oraz sformułowano hipotezę główną, która została rozwinięta poprzez hipotezy cząstkowe. W końcowej części rozdziału opisano proces badawczy ze wskazaniem na metody, techniki i narzędzia badawcze, wykorzystywane na poszczególnych etapach prowadzonych badań. Na końcu przybliżono strukturę dysertacji.

W rozdziale **drugim** przedstawiono zasady funkcjonowania wojsk obrony terytorialnej w systemach bezpieczeństwa narodowego państw demokratycznych – USA, Szwecji, Norwegii, Szwajcarii oraz Finlandii z uwzględnieniem struktury organizacyjnej, ogólnej charakterystyki działania i miejsca w systemie bezpieczeństwa narodowego danego kraju. W dalszej części rozdziału zaprezentowano rys historyczny polskich wojsk obrony terytorialnej po II wojnie światowej. Ponadto przedstawiono istotę i proces odtworzenia WOT w obecnym kształcie, ich zadania, strukturę organizacyjną brygady OT i batalionu lekkiej piechoty. W końcowej części rozdziału ujęto stosunek społeczeństwa do Wojsk Obrony Terytorialnej po 5 latach od ich odtworzenia w Polsce.

W rozdziale **trzecim** uwaga została skupiona na wyjaśnieniu terminów: administracja publiczna, bezpieczeństwo, kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie

i zarządzanie kryzysowe. Następnie przedstawiono podstawy prawne funkcjonowania, zadania i strukturę administracji centralnej oraz terenowej w systemie zarządzania kryzysowego.

W rozdziale **czwartym** zbadano uwarunkowania uczestnictwa Wojsk Obrony Terytorialnej w krajowym systemie zarządzania kryzysowego, analizując podstawy prawne tej działalności oraz opisując wyniki badań ankietowych. Ponadto przedstawiono wewnętrzny system zarządzania kryzysowego WOT, który został uregulowany ustawą o obronie Ojczyzny. W dalszej części rozdziału omówiono pojęcie i klasyfikację zagrożeń według czynnika militarnego oraz przedstawiono zagrożenia, które są najistotniejsze z punktu widzenia zarządzania kryzysowego w Polsce. Następnie scharakteryzowano problemy organizacyjne z jakimi mają do czynienia WOT i administracja publiczna podejmując działania antykryzysowe.

Rozdział **piąty** przedstawia prognozowane kierunki transformacji WOT, biorąc pod uwagę uwarunkowania przyszłego środowiska bezpieczeństwa. Wskazuje jakie zagrożenia niemilitarne będą w przyszłości odgrywały kluczową rolę w kształtowaniu współpracy pomiędzy administracją publiczną i WOT oraz jak owa współpraca powinna wyglądać, aby tym wspomnianym zagrożeniom sprostać.

W **zakończeniu** podsumowano niniejszą dysertację oraz wyciągnięto wnioski ogólne, które pozwoliły na potwierdzenie hipotezy głównej.

Rozdział II

Wojska Obrony Terytorialnej w systemach bezpieczeństwa narodowego państw demokratycznych

Już w XVIII wieku wielki wódz narodu francuskiego Napoleon Bonaparte stwierdził: Tylko armia narodowa może zapewnić republice spokój i poszanowanie z zewnątrz. Gdy cały lud jest pod bronią i chce walczyć w obronie swojej wolności, jest on niezwyciężony³⁴. Te słowa odnoszą się do idei armii narodowej, która od wieków miała kluczowe zastosowanie w prowadzonych działaniach zbrojnych, szczególnie do organizowania „obrony na miejscu”, a jej cechą charakterystyczną było ścisłe powiązanie z władzami lokalnymi³⁵. We współczesnym kształcie ta formacja przybrała nazwę obrony terytorialnej, która jest swoistym uzupełnieniem armii regularnej, tak aby wspólnie zagwarantować narodowi bezpieczeństwo. Zgodnie ze słownikową definicją obrona terytorialna to: część systemu militarnego przygotowana do prowadzenia wspólnie z wojskami operacyjnymi, pozamilitarnymi ogniwami obronnymi i społeczeństwem obrony powszechnej państwa³⁶. Natomiast w ujęciu źródeł amerykańskich stanowi ona komponent nowoczesnej struktury militarnej, który powiązany z systemem ma decydujące znaczenie w kontekście skuteczności obrony narodowej³⁷.

Istotą wojsk obrony terytorialnej jest zorganizowanie całej społeczności do obrony kraju. Uściślając, jest to forma zaangażowania ludności do obrony swojego regionu, która pozwala na pełne wykorzystanie ducha walki, lokalnego patriotyzmu i gotowości do samoobrony w razie niespodziewanej napaści wrogiego państwa.

W niniejszym rozdziale przedstawiono Wojska Obrony Terytorialnej funkcjonujące w systemach bezpieczeństwa narodowego państw demokratycznych tj. w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, Szwecji, Norwegii, Szwajcarii i Finlandii. Ponadto

³⁴ C. v. Clausewitz, *O Wojnie*, Lublin 1995 r., s. 110.

³⁵ R. Jakubczak, *Współczesne Wojska Obrony Terytorialnej*, Warszawa 2014, s. 39-40.

³⁶ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996, s. 48.

³⁷ *International Military and Defence Encyclopedia*, Waszyngton 1993, t. 2, s. 2217-2218.

ukazano krajowe podejście do tego rodzaju wojsk od momentu zakończenia II wojny światowej, aż do momentu reaktywacji Wojsk OT w 2016 roku.

2.1. Gwardia Narodowa – USA

Większość krajów na świecie posiada swoje Wojska Obrony Terytorialnej, z uwagi na fakt ich potwierdzonej przez wieki przydatności i skuteczności. Nie inaczej jest w przypadku Stanów Zjednoczonych. Podkreślenie znaczenia tego rodzaju wojsk dla narodu amerykańskiego, wyraźnie pokazane jest w II Poprawce do Konstytucji Stanów Zjednoczonych, mówiącej, że: Dobrze zorganizowane wojska terytorialne są niezbędne dla bezpieczeństwa wolnego państwa³⁸. Jedną z najstarszych formacji wojskowych o tym charakterze jest amerykańska Gwardia Narodowa (GN), która na przestrzeni lat była z powodzeniem wykorzystywana w wielu sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa narodowego USA. W porównaniu do innych tego rodzaju wojsk na świecie GN jest organizacją bardzo rozbudowaną strukturalnie i ilościowo.

Gwardia Narodowa swoją działalność rozpoczęła już w XVII wieku, kiedy to w dzisiejszym stanie Massachusetts, utworzono pierwsze trzy pułki tej formacji, których zadaniem była kontrola rejonów odpowiedzialności w kierunkach północnym, południowym oraz wschodnim. Sformowanie tych oddziałów w głównej mierze było podyktowane chęcią, zwiększenia autorytetu rządu kolonialnego, a także możliwością podjęcia szybkiej reakcji na potencjalne konflikty z rdzenną ludnością amerykańską. Oddziały zostały zorganizowane w oparciu o angielski system milicyjny, zakładający, że mężczyźni w przedziale wiekowym od 16 do 60 lat są zobligowani do posiadania broni oraz uczestniczenia w obronie lokalnej społeczności. Ówczesne oddziały kolonialne musiały przeprowadzać cykliczne szkolenia, które odbywały się raz w tygodniu. Było to konieczne z uwagi na wysoki poziom zagrożenia ze strony Indian. To spowodowało, że pierwsze jednostki późniejszej Gwardii Narodowej musiały być w stanie ciągłej gotowości. Od momentu utworzenia pierwszych oddziałów, we wspomnianym XVII wieku, GN uczestniczyła w wielu konfliktach takich jak np. wojna z Pektami (1637), operacja Iraq Freedom, a nawet w obronie Kapitolu w 2021 roku.

Podczas okresu kolonialnego GN zajmowała się jedynie działaniem na terenie Stanów Zjednoczonych. W tej kwestii nastąpiła zmiana po konfliktach mających miejsce w XIX wieku, które spowodowały, że działalność tej formacji została rozszerzona także

³⁸ *Konstytucja USA, II Poprawka, 1791 r.*

poza granice kraju. To stworzyło nowe wyzwania oraz znacząco rozszerzyło aktywność Gwardii, ale także dało jej możliwość do rozwoju w nieznanych dotąd obszarach. Ten rozwój zaczęto dostrzegać w formacji już w pierwszej połowie XX wieku, kiedy żołnierze GN pokazali kunszt swojego rzemiosła z sukcesami wspierając regularną armię USA w I oraz II wojnie światowej. Te wydarzenia sprawiły, że Gwardia została podstawową rezerwą US Army podczas późniejszych konfliktów w Korei oraz Wietnamie. Dodatkowo warto wspomnieć, że GN brała udział w mobilizacjach podczas trwania Zimnej Wojny. Zamorskie wyprawy Gwardii nie były jednak spowodowane wyłącznie konfliktami zbrojnymi, bo już w latach 80-tych XX wieku formacja, rozpoczęła regularne wysyłanie swoich oddziałów poza granice kraju w celach szkoleniowych m.in. do Niemiec czy Ameryki Środkowej. Lata 90-te przyniosły dużą mobilizację Zatoce Perskiej, a to spowodowało, że działalność Gwardii została rozszerzona o kolejne obszary, a mianowicie w tym przypadku o operacje wsparcia i utrzymania pokoju, które formacja ta wykonywała w Bośni, Kosowie, na półwyspie Synaj, a także wzdłuż granic Iraku. Kolejnym momentem przełomowym, znacząco zwiększającym rolę GN, był atak na World Trade Centre w Nowym Jorku w 2001 roku. Gwardia Narodowa niesie szczególną wartość dla społeczeństwa poprzez możliwość szybkiej reakcji na zagrożenie oraz dynamiczne dostosowywanie się do trudnych warunków. Udowodniła to w wielu sytuacjach kryzysowych spowodowanych m.in. przez destrukcyjne siły natury³⁹.

Główną misją Gwardii Narodowej jest zapewnienie bardzo dobrze wyszkolonych oraz wyposażonych oddziałów, które w razie wystąpienia zagrożenia wojną czy sytuacjami kryzysowymi, będą zdolne do podjęcia szybkiej mobilizacji⁴⁰. Zadania GN zawierają się w służbie krajowi, ale także lokalnej społeczności, dlatego formacja ta posiada dwutorowy rodzaj funkcjonowania. W związku z tym użycie Gwardii jest determinowane przez dwa rozwiązania prawne, a mianowicie prawo federalne oraz prawo stanowe.

Misja federalna odbywa się na podstawie rozdziału 10 Kodeksu Stanów Zjednoczonych, który określa, że Prezydent Stanów Zjednoczonych posiada możliwość sfederalizowania sił GN poprzez, wydanie im rozkazu, do zmiany rodzaju służby na czynny, bądź nakazuje im pełnienie służby federalnej jako jednostek o charakterze milicyjnym. Wyróżnia się następujące formy misji federalnej⁴¹:

³⁹ https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_United_States_Army_National_Guard, [dostęp: 12.02.2021 r.].

⁴⁰ J.D.Renaud, *National Guard Fact Sheet*, Waszyngton, 2006.

⁴¹ *Federal Mission*, na: <https://www.nationalguard.mil/About-the-Guard/Army-National-Guard/About-Us/Federal-Mission/>, [dostęp: 22.03.2021 r.].

- Wezwanie do służby czynnej – po otrzymaniu zgody żołnierza oraz gubernatora stanu, w którym służy;
- Przeprowadzenie częściowej mobilizacji – w przypadku konieczności wprowadzenia przez Prezydenta stanu wyjątkowego, można powołać wybraną jednostkę do odbywania służby czynnej (nie dłużej niż na 2 lata);
- Udzielenie federalnej pomocy na rzecz władz stanowych – w przypadku zaistnienia buntów, czy powstań przeciwko władzom stanowym Prezydent na wniosek gubernatora właściwego stanu, ma prawo skierować wsparcie w postaci jednostki Gwardii Narodowej stacjonującej w innym stanie, w celu przejęcia kontroli nad powstałymi wydarzeniami i przejęciu nad nimi kontroli.
- Powołanie GN w celu wymuszenia przestrzegania prawa federalnego – Prezydent ma prawo powołania Gwardii do celów federalnych (do pomocy przy opanowaniu kryzysu) w przypadku, gdy uzna, że egzekwowanie prawa Stanów Zjednoczonych jest niewykonalne, z powodu powstałych buntów społeczeństwa, zamieszek oraz organizowania nielegalnych zgromadzeń w którymkolwiek ze stanów USA; Podczas wykonywania obowiązków w ramach służby federalnej Gwardia jest podporządkowana Prezydentowi USA.

Misja stanowa

Misja stanowa jest podstawową misją GN. W jej trakcie głównodowodzącym oddziałami z danego stanu jest jego gubernator. Istnieje jeden wyjątek, a mianowicie dowodzącym jednostkami Gwardii stacjonującymi w Dystrykcie Kolumbii jest Prezydent USA., który zazwyczaj deleguje to uprawnienie na Dowódcę Generalnego Gwardii Narodowej⁴².

Podstawę prawną misji stanowej Gwardii Narodowej USA stanowi rozdział 32 Kodeksu Stanów Zjednoczonych, który daje możliwość pełnienia dwóch rodzajów służby czynnej:

- **Stanowej** – w razie wystąpienia na terenie stanu sytuacji o charakterze kryzysowym, do opanowania których niezbędny jest udział GN, bądź konfliktu militarnego. W takim przypadku gubernator powołuje Gwardię do stanowej służby czynnej, która oparta jest na prawie stanowym, a jej finansowanie pokrywa budżet właściwego stanu. W takim przypadku powołane oddziały podlegają gubernatorowi.

⁴² R. Jakubczak, *Współczesne Wojska Obrony Terytorialnej*, Warszawa 2014, s. 565-566.

- **Pełnoetatowej** – oznacza służbę odbywaną w pełnowymiarowym wymiarze godzinowym. Gubernator może powołać żołnierza Gwardii Narodowej do tego rodzaju służby wyłącznie za zgodą Prezydenta USA lub Sekretarza Obrony⁴³.

W ramach stanowej służby czynnej gubernator może powołać do służby żołnierza w pełnowymiarowym czasie godzin. W tym przypadku finansowanie powołanego członka GN zapewnia rząd federalny, a podlega on właściwemu gubernatorowi. W takiej sytuacji gubernator może używać GN jako organu ścigania.

W wyżej wymienionych rodzajach służby stanowej mogą być powoływani pojedynczy żołnierze, jak i całe oddziały GN w następujących przypadkach:

- Konieczności wypełnienia zobowiązań wynikających z programów partnerskich;
- Udziału w misjach humanitarnych, utrzymania i tworzenia pokoju;
- Udziału w operacjach antynarkotykowych.

Według prawa stanowego najważniejszymi zadaniami dla Gwardii Narodowej są ochrona życia oraz mienia, utrzymywanie pokoju, porządku, a także bezpieczeństwa publicznego. Realizowanie tych zadań rozumie się poprzez, udzielanie doraźnej pomocy w trakcie, występowania sytuacji kryzysowych o różnym charakterze m.in. takimi jak: powodzie, trzęsienia ziemi, huragany, pożary wielkopowierzchniowe, akcje poszukiwawczo-ratownicze (search and rescue). Ponadto GN realizuje tą misję także poprzez udzielanie wsparcia władzom cywilnym, utrzymywanie podstawowych usług publicznych, a nawet branie udziału w akcjach narkotykowych. Gwardia swoją działalnością wnosi znaczący wkład w codzienne życie lokalnych społeczności. Dzieje się tak za sprawą prowadzenia przez nią różnych projektów angażujących obywateli, takich jak np. Innovative Readiness Training. Projekt ten zakłada, że jego uczestnik odbywa szkolenie, jednocześnie działając na rzecz społeczeństwa, ponieważ tematyka szkoleń, może być wykorzystana zarówno w życiu cywilnym, jak i wojskowym. Obszar tego projektu obejmuje zadania dotyczące: medycyny, inżynierii lądowej, bezpieczeństwa cybernetycznego, transportu, a nawet wykonywania oprysków z pokładu samolotu⁴⁴. Takich programów jest więcej, chociażby należy wspomnieć o Youth ChalleNGe, w ramach którego żołnierze Gwardii biorą pod swoje skrzydła młodzież pomiędzy 16 a 18 rokiem życia, mającą problemy z ukończeniem szkoły, bądź nie wykazuje chęci jej ukończenia. Program przewiduje prowadzenie zajęć ze wskazaną trudną młodzieżą,

⁴³ *Kodeks Stanów Zjednoczonych*, Rodział 32,

<https://uscode.house.gov/browse/prelim@title32&edition=prelim>, [dostęp: 22.03.2021 r.].

⁴⁴ *Innovative Readiness Training*, <https://irt.defense.gov/About/>, [dostęp: 23.03.2021 r.].

dotyczących wielu tematów m.in.: samodyscypliny, przywództwa, prowadzenia się według określonych zasad oraz wartości, służby drugiemu człowiekowi (społeczeństwu), a także wzmocnienia pewności siebie⁴⁵.

Prowadzenie takiej działalności niesie za sobą wiele bardzo pozytywnych efektów, ponieważ korzysta na tym zarówno Gwardia Narodowa, jak i społeczeństwo. Programy takie dają możliwość doskonalenia się żołnierzom, a w tym samym czasie wpierają część społeczeństwa, która najbardziej tego potrzebuje. Takie działania niewątpliwie zwiększają zaufanie do formacji, co bezsprzecznie można uznać za sukces.

Gwardia Narodowa stanowi jeden z elementów rezerwowych sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych⁴⁶. Pozostałe z nich to: Army Reserve, Navy Reserve, Marine Corps Reserve, Air Force Reserve i Coast Guard Reserve. Kodeks Stanów Zjednoczonych mówi, że: Nadrzędnym celem wszystkich komponentów rezerwowych jest posiadanie wyszkolonych jednostek oraz kompetentnych osób, które są zdolne do podjęcia czynnej służby w siłach zbrojnych w przypadku wybuchnięcia wojny czy stanu zagrożenia oraz w innych okolicznościach godzących w bezpieczeństwo narodowe, celem dokompletowania sił zbrojnych. Owe dokompletowanie ma mieć miejsce w trakcie i po czasie koniecznym do powołania i wyszkolenia ponadprogramowych jednostek oraz specjalistów, tak aby osiągnąć planowany stopień mobilizacji. W komponentach rezerwowych wymaga się większej ilości jednostek oraz personelu niż w zwykłych⁴⁷.

Ponadto amerykańskie prawo federalne mówi, że komponenty rezerwowe, są formacjami, których członkowie są zobowiązani odbywać szkolenie wojskowe przez co najmniej 39 dni w roku kalendarzowym oraz zgłaszają oni gotowość do płynnego przejścia w służbę czynną, jeżeli zaistnieje taka konieczność.

Jeżeli chodzi o strukturę rezerwowego komponentu sił zbrojnych USA, to jest ona oparta o trzy podstawowe elementy, a mianowicie:

- Ready Reserve (rezerwa w stanie gotowości);
- Standby Reserve (rezerwa w stanie czuwania);
- Retired Reserve (rezerwa emerytowana)⁴⁸.

Najbardziej rozwiniętą częścią amerykańskiej rezerwy jest Ready Reserve. Jak sama nazwa wskazuje, jest ona gotowa do rozpoczęcia służby czynnej w sposób

⁴⁵ *Program Youth Challenge*, <https://ngchallenge.org/about-us/program/>, [dostęp: 01.04.2021 r.].

⁴⁶ *Kodeks Stanów Zjednoczonych*, Rozdział 10 - Armed Forces.

⁴⁷ Tamże, Rozdział 10 – Armed Forces, § 10102.

⁴⁸ https://en.wikipedia.org/wiki/Reserve_components_of_the_United_States_Armed_Forces [dostęp: 10.03.2021 r.].

natychmiastowy. Na ten element składają się jednostki rezerwy oraz cała Gwardia Narodowa. W razie wystąpienia potrzeby formacje te są powoływane do służby czynnej w celu wzmocnienia jednostek wojsk operacyjnych w czasie wojny czy stanu zagrożenia bezpieczeństwa narodowego.

Ready Reserve jest podzielona na mniejsze części:

- 1) Selected Reserve – składają się na nią jednostki oraz osoby, wskazane przez dowództwa wszystkich rodzajów wojsk, a następnie zaakceptowane przez Przewodniczącego Kolegium Połączonych Szefów Sztabów, jako zasadnicze podmioty w przypadku wystąpienia misji o charakterze wojennym. Składają się na nią 4 podkategorie:
 - a. Drilling Reservists – jednostki oraz personel, które odbyły pełny cykl szkoleniowy i istnieje możliwość ich powołania w krótkim czasie;
 - b. Training Pipeline – oddziały i pododdziały, które są w trakcie odbywania szkolenia programowego;
 - c. Individual Mobilization Augmentees – personel posiadający przydział mobilizacyjny na konkretne stanowiska, które muszą obsadzić w krótkim czasie po ogłoszeniu mobilizacji;
 - d. Active Guard/Reserve – personel służący w Gwardii Narodowej (niezawodowy), bądź taki, który otrzymał powołanie do służby czynnej w celu wykonywania zadań o charakterze administracyjnym, rekrutacyjnym lub szkoleniowym.
- 2) Individual Ready Reserve – składa się na nią personel, który nie jest zobligowany do udziału w cyklicznym szkoleniu, ani w innych działaniach wynikających z nagłych potrzeb. Natomiast żołnierze z tego komponentu mogą otrzymać wezwanie na szkolenie w razie zaistnienia potrzeby. Takie łagodne podejście do członków tej grupy wynika z faktu, że są to osoby, mające za sobą czynną służbę wojskową;
- 3) Initiative National Guard – to żołnierze Gwardii Narodowej, którzy zakończyli służbę i znajdują się w stanie spoczynku, jednak są oni przypisani do danych jednostek i stanowisk w razie wystąpienia zagrożenia militarnego. Takie osoby nie biorą udziału w cyklicznych szkoleniach, natomiast w razie mobilizacji są zobligowani do stawienia się w konkretnej jednostce GN.

Standby Reserve w wolnym tłumaczeniu oznacza rezerwę czuwającą, a jej członków stanowią w głównej mierze osoby cywilne posiadające specjalistyczne

kwalifikacje oraz umiejętności. Osoby wchodzące w skład Standby Reserve nie są zobligowane do uczestniczenia w szkoleniu, jednakże w razie zaistnienia potrzeby możliwe jest ich powołanie do jednostek. Oprócz wspomnianych wcześniej osób, do tej grupy włączeni są także żołnierze, posiadający orzeczenie o tymczasowej niezdolności do służby wynikające z problemów zdrowotnych. W niniejszym komponencie nie można przebywać dłużej niż przez okres roku, po którym należy dokonać wyboru o przejściu do Drilling Reservist albo do Individual Ready Reserve.

Retired Reserve czyli rezerwa emerytowana stanowi ostatni element rezerwy amerykańskich sił zbrojnych. Składa się ona z oficerów rezerwy, a ponadto z żołnierzy, którzy w czasie służby osiągnęli prawa emerytalne, natomiast nie są starsi niż 60 lat.

Analizując strukturę przedstawionej rezerwy można stwierdzić, że posiada ona szeroki zasięg, obejmujący w zasadzie cały personel, będący kiedykolwiek w szeregach GN – począwszy od żołnierzy służby czynnej, przez osoby cywilne, aż po emerytów.

Wraz z początkiem XXI wieku zagrożenie terrorystyczne na świecie diametralnie wzrosło, szczególnie w Stanach Zjednoczonych. Ten czynnik wywołał konieczność przystosowania się do nowej rzeczywistości, w której większy nacisk należy położyć na działania nieregularne a także sytuacje kryzysowe. W związku z tym Gwardia Narodowa rozpoczęła przekształcanie swoich struktur w sposób analogiczny jak w wojskach operacyjnych. Celem tego zabiegu było wzmocnienie jednostek GN pod kątem samowystarczalności oraz powiększenie zakresu ich możliwości⁴⁹. Zmiany struktur dokonywały się równoległe zarówno w lądowym komponencie Gwardii Narodowej oraz w US Army (wojska lądowe), a co najważniejsze odbywały się one na podobnych zasadach. Takie podejście umożliwiło zwiększenie integracji, kompatybilności oraz interoperacyjności obu tych formacji, ponieważ ich struktury stały się podobne.

Rozmieszczenie jednostek Gwardii Narodowej na terytorium USA jest zorganizowane w następujący sposób: każdy stan posiada komponent Gwardii Narodowej, co łącznie daje 50 komponentów. Oprócz nich istnieją jeszcze 4 komponenty przeznaczone do realizacji zadań w: Dystrykcie Kolumbii (centralna część stolicy USA), Portoryko, na Wyspach Guam oraz na Wyspach Dziewiczych. Formacja ta obok jednostek lądowych (Army National Guard) posiada w swoich szeregach także komponent powietrzny (Air National Guard). Powstał on na mocy aktu z 1947 roku.

⁴⁹*Rebirth of the Divisions*, <https://www.ngaus.org/about-ngaus/newsroom/rebirth-divisions> [dostęp: 03.03.2021 r.].

Szeregi Gwardii Narodowej zasila aż ok. 450 tysięcy żołnierzy, co sprawia, że jest ona formacją o dużym potencjale ludzkim. W jej skład wchodzi: Army National Guard (lądowa Gwardia Narodowa) – 350 tys. żołnierzy oraz Air National Guard (Powietrzna Gwardia Narodowa) – 100 tys. żołnierzy⁵⁰.

Lądowa Gwardia posiada w swojej strukturze 14 dowództw:

- 8 dywizji,
- 2 dowództwa sił ekspedycyjnych,
- 1 dowództwo obrony przeciwlotniczej oraz przeciwrakietowej,
- 1 dowództwo żandarmerii wojskowej,
- 1 dowództwo wojenne lotnictwa,
- 1 dowództwo wojenne logistyki⁵¹.

Osiem dywizji, które zostały wcześniej wspomniane, dzieli się na 27 brygad o charakterze ogólnowojskowym, w tym 20 brygad piechoty, 5 brygad pancernych, 2 brygady zmotoryzowane. Wymienione związki taktyczne są zaliczane do „ciężkich”, czyli takich posiadających wozy opancerzone. Wobec tego do prawidłowego prowadzenia działań, zgodnie ze sztuką wojenną, potrzebują one wsparcia, które ma zapewnić 96 brygad wsparcia działań, znajdujących się w strukturze ARNG (Army National Guard). Składają się na nie między innymi:

- 8 brygad artylerii, (Artillery),
- 16 brygad wsparcia manewru (Maneuver Enhancement),
- 19 brygad wsparcia regionalnego, (Regional Support),
- 7 brygad inżynierskich, (Engineer),
- 10 brygad logistycznych, (Sustainment),
- 3 brygady przeciwlotnicze, (Air defence artillery),
- 1 brygada wywiadu wojskowego, (Military Intelligence)⁵².

Wartym podkreślenia elementem lądowego komponentu GN są dwa oddziały sił specjalnych. Jest to niecodzienne rozwiązanie w formacjach obrony terytorialnej. Wspomniane pododdziały specjalne GN to 19. oraz 20. Grupa Specjalna. Potocznie określa się je mianem rezerwowych „zielonych беретów”⁵³. Określenie to nie wzięło się z znikąd,

⁵⁰ <https://www.nationalguard.mil/About-the-Guard/Army-National-Guard/About-Us/By-the-Numbers/>, [dostęp: 22.02.2021 r.].

⁵¹ M. Chapska, A. Napieralska, *Znaczenie Gwardii Narodowej w systemie militarnym USA*, Przegląd Naukowo-Metodyczny, Edukacja dla bezpieczeństwa, Rok XIII nr 3/2020, Poznań 2020, s. 73.

⁵² Tamże s. 73.

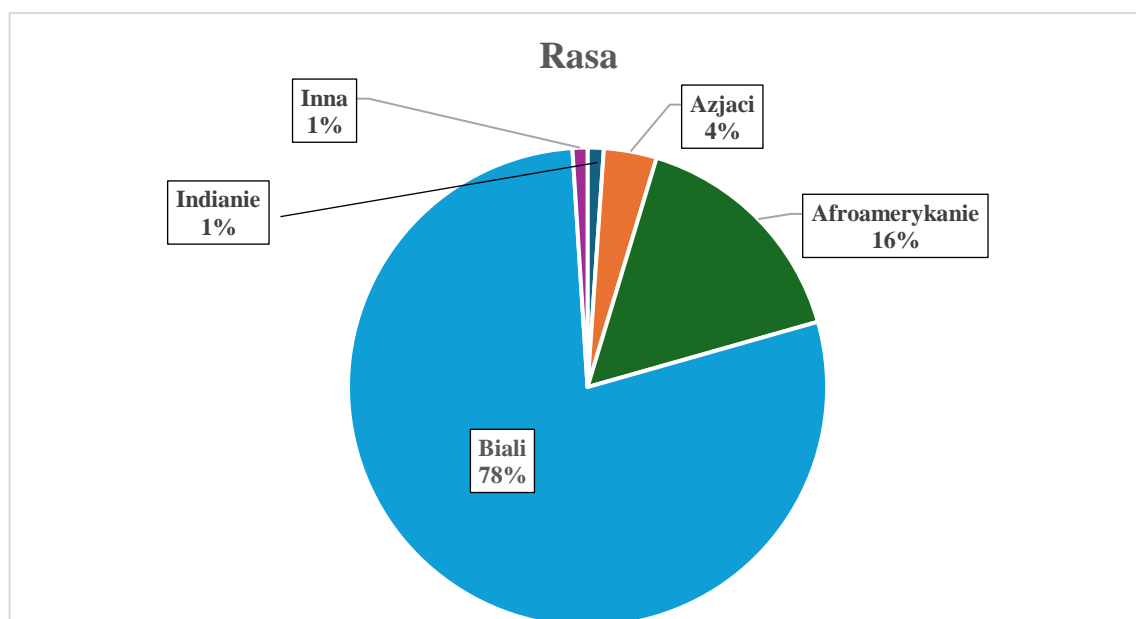
⁵³ Jednostka specjalna wojsk lądowych USA stacjonująca w Fort Bragg w Karolinie Północnej.

bowiem grupy specjalne GN, podobnie jak „zielone berety”, dysponują tożsamymi umiejętnościami i kwalifikacjami, a ponadto posługują się identycznym programem szkolenia, co sprawia, że ich zadania są zgoła podobne. Szkolenie sił specjalnych GN prowadzi się analogicznie jak w przypadku jednostek ogólnowojskowych GN, a mianowicie organizuje się jeden zjazd w miesiącu, trwający 3-4 dni. Ponadto raz w roku realizowane jest szkolenie poligonowe, którego czas trwania wynosi cztery tygodnie. Powoływanie do czynnej służby żołnierzy sił specjalnych GN odbywa się średnio co 2 lub 3 lata na okres od pół roku do nawet 15 miesięcy. 19. i 20. Grupa Specjalna posiadają swoje jednostki łącznie w 15 stanach. Duży odsetek operatorów regularnych „zielonych beretów” kończących czynną służbę, chętnie dołącza do sił specjalnych GN, co jest bez wątpienia korzystne dla Gwardii, ale także w szerszej perspektywie dla całego kraju. Wynika to z faktu, że doświadczenie oraz wiedza emerytowanych operatorów mogą zostać wykorzystane w ramach szkolenia młodych żołnierzy, a wieloletnie szkolenie i inwestycja w rozwój byłych operatorów nie przepadają wraz z ich odejściem na emeryturę. Ponadto młodzi żołnierze chętniej szkolą się pod okiem doświadczonych w boju starszych operatorów, między innymi dlatego, że są oni dla nich pewnego rodzaju autorytetem.

Gwardia Narodowa oprócz personelu, który pełni służbę okresowo, posiada także personel pełnoetatowy. Ten rodzaj służby jest kluczowy w kontekście osiągnięcia gotowości do podjęcia działań, zarówno z punktu widzenia jednostki, jak i pojedynczego żołnierza. Kadra GN pozostająca w służbie czynnej odpowiada za planowanie i organizowanie szkolenia, działalność administracyjną, rekrutację nowych żołnierzy oraz utrzymanie uzbrojenia i sprzętu wojskowego w odpowiednim stanie technicznym, a także zapewnienie zapasów szkoleniowych i bojowych w wymaganej ilości. Tego rodzaju personel jest niezbędny do zapewnienia prowadzenia szkolenia żołnierzy-ochotników, a ponadto do płynnego przechodzenia z czasu pokoju do czasu kryzysu czy wojny. Stanowi ponadto zasadniczy element integrujący aktywnych i rezerwowych członków tej formacji.

Gwardia Narodowa już od wielu lat jest uczestnikiem misji zagranicznych. Początkowo realizowała je wyłącznie w celach szkoleniowych, jednak wraz z upływem lat stała się również uczestnikiem operacji bojowych. Powodem, dla którego zdecydowano się na rozszerzenie działalności Gwardii o zagraniczne zadania bojowe była i obecnie także pozostaje globalna wojna z terroryzmem. Stany Zjednoczone jako kraj, który doświadczył najbrutalniejszego zamachu terrorystycznego w historii, wypowiedziały wojnę globalnemu terroryzmowi. Wojska operacyjne USA były regularnie wspierane przez GN w czasie konfliktu na Bliskim Wschodzie, w celu zademonstrowania jeszcze większej siły oraz

sprawczości Stanów Zjednoczonych w prowadzonych walkach. Od zamachu terrorystycznego na World Trade Center we wrześniu 2001 roku w działaniach poza granicami kraju wzięło udział ponad 500 tys. żołnierzy służących w Gwardii Narodowej. Najliczniej trafili oni do Iraku – 217 tys. osób, w drugiej kolejności do Afganistanu oraz Kuwejtu – po 100 tys. osób. Ponadto żołnierze GN zostali wysłani również do krajów takich jak: Kosowo, Egipt, Kuba, czy Liberia.



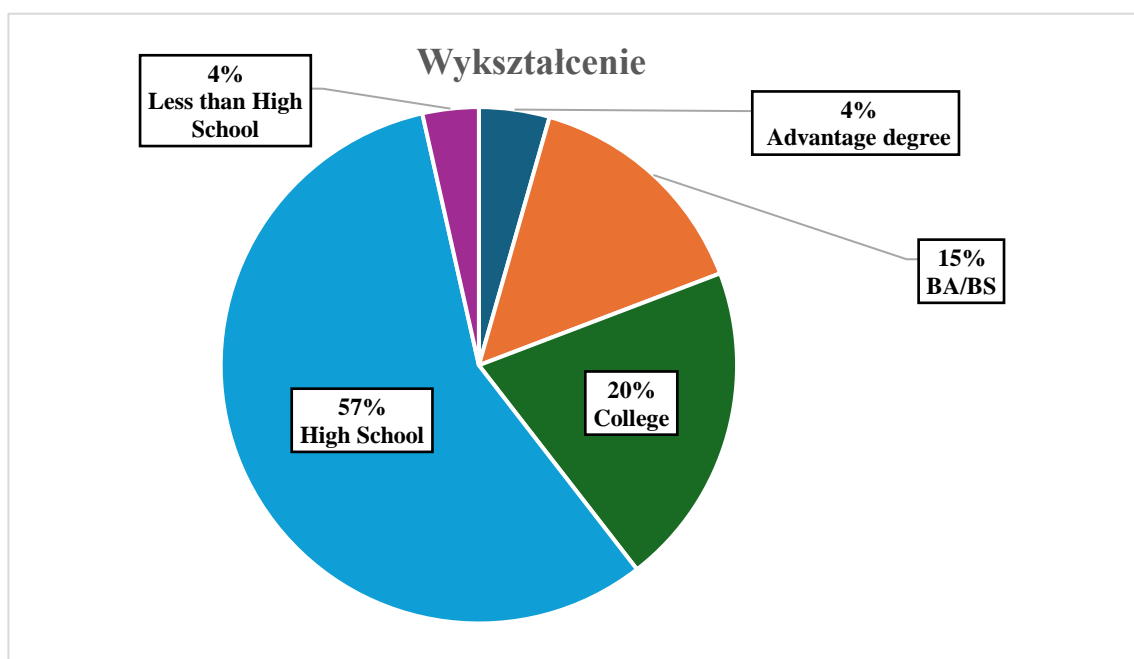
Rys. 2.1. Udział procentowy poszczególnych ras wśród żołnierzy Gwardii Narodowej USA

Źródło: <https://www.nationalguard.mil/About-the-Guard/Army-National-Guard/About-Us/By-the-Numbers/>, [dostęp: 22.02.2021 r.].

Spółeczeństwo Stanów Zjednoczonych jest zróżnicowane, co ma swoje przełożenie także w Gwardii Narodowej. Żołnierze pochodzą z wielu środowisk, mają różne kolory skóry, inny poziom wykształcenia, a także reprezentują odmienne pokolenia. W celu zobrazowania tych różnic, zostały one zaprezentowane na poniższych rysunkach i szczegółowo omówione.

Zdecydowana większość, bo niemal 80% żołnierzy Gwardii Narodowej to osoby o białym kolorze skóry. Dużo mniejszą grupę stanowią Afroamerykanie, którzy liczą 16% stanu osobowego. Osoby o pochodzeniu azjatyckim, czyli przedstawiciele rasy żółtej, zajmują trzecie miejsce pod względem liczebności z wynikiem 4%. Natomiast

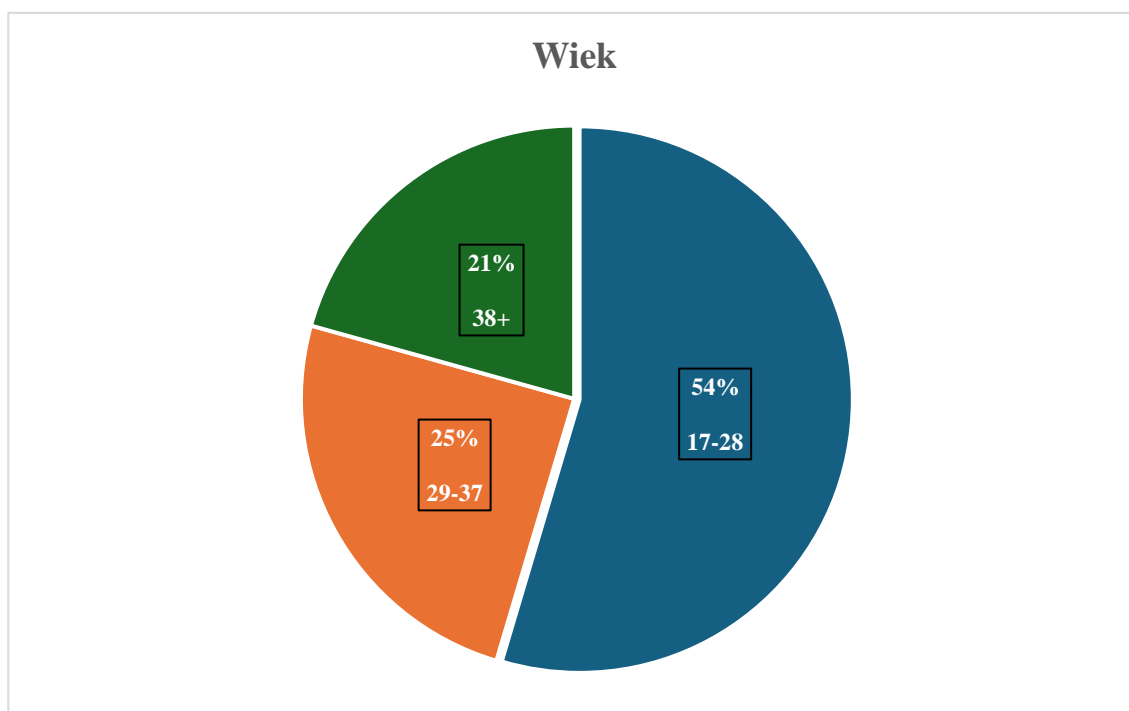
1% żołnierzy GN to rdzenna ludność wywodząca się z kontynentu północnoamerykańskiego.



Rys. 2.2. Udział procentowy poziomu edukacji wśród żołnierzy Gwardii Narodowej USA

Źródło: <https://www.nationalguard.mil/About-the-Guard/Army-National-Guard/About-Us/By-the-Numbers/>, [dostęp: 22.02.2021 r.].

Poziom edukacji w Gwardii Narodowej jest także zróżnicowany, jednak na pierwszy plan wysuwają się żołnierze, którzy ukończyli szkołę średnią (High School). Badanie pokazało, że stanowią oni ponad połowę całego personelu GN – 57%. Jedna piąta całego stanu osobowego ma ukończony College, a 15% może pochwalić się wykształceniem wyższym I stopnia (Bachelor’s degree). Skrajne poziomy wykształcenia, a mianowicie najwyższe, czyli Advanced degree master’s lub doctor’s (tytuł magistra lub doktora) oraz najniższe, czyli poniżej szkoły średniej (Less than high school), posiada po 4 % żołnierzy. Analizując powyższe wyniki można wysnuć wniosek, że zdecydowanie większe zainteresowanie służbą w GN wykazują osoby legitymujące się niższym wykształceniem. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być brak wystarczających funduszy na pokrycie kosztów dalszej nauki oraz możliwość uzyskania dodatkowego źródła dochodu w zamian za służbę, która nie jest nadzwyczaj wymagająca czasowo. Dla wielu osób będzie to atrakcyjna forma powiększenia rodzinnego budżetu.



Rys. 2.3. Udział procentowy żołnierzy GN w danym wieku

Źródło: <https://www.nationalguard.mil/About-the-Guard/Army-National-Guard/About-Us/By-the-Numbers/>, [dostęp: 22.02.2021 r.].

Gwardia Narodowa jest formacją, której strukturę stanowią ludzie relatywnie młodzi. Dowiodło tego badanie przeprowadzone na całym stanie osobowym GN. Wykazało ono, że osoby w wieku 17-28 lat stanowią ponad połowę (54%). Drugą w kolejności najliczniejszą grupą są osoby w wieku 29-37 lat, a ich odsetek wśród całości to 25%. Ostatnią grupą są osoby najstarsze, czyli takie, które przekroczyły 38 rok życia. Stanowią oni 21%. Biorąc pod uwagę powyższe dane należy stwierdzić, że służba w Gwardii Narodowej cieszy się największą popularnością wśród młodych obywateli Stanów Zjednoczonych.

Gwardia Narodowa jest formacją stanowiącą jeden z zasadniczych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych. Jej szeroki zakres działań zarówno na lądzie, jak i w powietrzu ma istotny wkład w zdolności sił zbrojnych w ramach pomocy lokalnej społeczności, ale także władzom federalnym w misjach zarówno w kraju jak i poza jego granicami. Rozlokowanie GN na całym terytorium Stanów Zjednoczonych, sprzyja łatwiejszemu pozyskiwaniu chętnych do służby, a jednocześnie zapewnia zrównoważony podział sił. Elastyczny charakter formacji jest cechą, która jest

współcześnie bardzo pożądana, z uwagi na dynamiczne zmiany w środowisku bezpieczeństwa. Podobnie jest z rezerwową specyfiką formacji korzystną z punktu widzenia finansowania, bowiem koszty jej utrzymania są niewspółmiernie mniejsze niż regularnych sił zbrojnych, a jej potencjał bojowy nie odbiega od nich znacząco. Wymienione uwarunkowania dowodzą, że Gwardia Narodowa jest istotnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego USA.

2.2. Hemvärnet – Szwecja

Szwecja w swojej historii stoczyła wiele bitew i wojen z pobliskimi jej państwami – od podbicia Finlandii, przez najazdy na Polskę, po konflikt z Danią. Jej agresywna i ekspansywna polityka zagraniczna przynosiła przez wieki wzloty i upadki jako królestwa. Jednak pod koniec XIX wieku Sztokholm zaczął przechodzić na bardziej neutralny sposób prowadzenia swojej dyplomacji, co spowodowało, że od tamtej pory nie był on w stanie wojny. Położenie geograficzne Szwecji w kontekście bezpieczeństwa, jest komfortowe. Dzieje się tak między innymi ze względu na długość linii brzegowej (60,8 tys. km), naturalną granicę z Norwegią, którą stanowią Góry Skandynawskie, a także ogromną ilość wysp⁵⁴.

Zmiany ustrojowe jakie zaczęły zachodzić w Szwecji w drugiej połowie XIX wieku oraz na początku XX, czyli między innymi reforma parlamentu w roku 1866, utworzenie postępowych partii politycznych, wdrożenie parlamentarnych rządów, a także powszechnych praw wyborczych w 1919 roku, pomogły Szwecji, w stworzeniu nowoczesnego, liberalnego państwa. Od tamtej pory zmieniła się także polityka bezpieczeństwa i obronności Szwecji, która pod wpływem zagrożenia i rosnącej agresji ze strony Rosji, została osadzona w ramach braku zaangażowania wojskowego. Takie decyzje poskutkowały zachowaniem neutralności przez kraj „trzech koron” także podczas I i II wojny światowej. To pozwoliło uniknąć zniszczeń oraz wydatków wojennych i jednocześnie znacząco wzmocniło gospodarkę. Szwecja do dnia dzisiejszego prowadzi stabilną i pokojową politykę zagraniczną, a brak wojskowego zaangażowania stanowi nieodłączną zasadę polityki bezpieczeństwa. Jednak w ostatnich latach w wyniku agresywnych zachowań Federacji Rosyjskiej względem innych krajów Szwecja nie pozostała obojętna. Podjęto działania mające na celu stopniowe zwiększanie wydatków na obronność, a ponadto zdecydowano o konieczności wzmocnienia podsystemu

⁵⁴ Szwecja posiada 222 tysiące wysp o łącznej powierzchni ponad 10,5 km².

organizacyjnego funkcjonującego w szwedzkim systemie obrony. W 2014 roku budżet obronny Szwecji wynosił 45 mld koron, a w roku 2019 wzrósł do 56 mld koron. Wskazuje to jednoznacznie, że Szwedzi nie bagatelizują zagrożenia ze strony Rosji i systematycznie zwiększają dofinansowanie sektora obrony⁵⁵. Dodatkowo w roku 2018 po ośmiu latach przerwy władze szwedzkie zdecydowały o wznowieniu powszechnego poboru. Natomiast w roku 2020 rząd przedstawił projekt dynamicznego rozwoju sił zbrojnych zakładający, że budżet obronny będzie sukcesywnie zwiększany o minimum 5 mld koron rocznie. Zgodnie z obliczeniami takie działania spowodują dynamiczny wzrost wydatków obronnych w porównaniu do lat ubiegłych. W roku 2025 budżet zwiększy się o 40 procent w stosunku do roku 2020 i aż o 85 procent w stosunku do roku 2014. Niewątpliwie można w tym przypadku mówić o istotnym przyspieszeniu rozwoju sił zbrojnych Szwecji, ponieważ dynamika zmian obronnych nie była w tym kraju tak duża od 70 lat.

Jedną istotnych z części szwedzkich sił zbrojnych jest Hemvärnet, czyli w dosłownym tłumaczeniu – Gwardia Krajowa. Formacja ta swoją działalność rozpoczęła w 1940 roku dzięki powszechnemu żądaniu wśród społeczeństwa. Powstanie Hemvärnet miało na celu zaangażowanie lokalnych społeczności w obronę kraju, w czasie trwania wojny oraz do wspierania administracji publicznej i służb cywilnych, przy wykonywaniu zadań związanych z zagrożeniami niemilitarnymi, takimi jak klęski żywiołowe czy różnego rodzaju katastrofy⁵⁶. Pierwotnie Hemvärnet składała się z grup byłych policjantów i żołnierzy, którzy stacjonowali w miastach i na terenach fabryk w całym kraju. Ich zadaniem było prowadzenie obrony danego terenu w razie ataku przeciwnika. Pierwsze grupy Hemvärnet liczyły od 8 do 15 osób i były wyposażone w podstawowy sprzęt wojskowy – strzelby, karabiny maszynowe, amunicję, środki ochrony przed bronią masowego rażenia oraz środki medyczne. Największą liczebność w historii tej formacji zanotowano w roku 1986. W tym czasie Wojska Obrony Terytorialnej Szwecji posiadały 120 tysięcy żołnierzy. W kolejnych latach liczba członków tej formacji sukcesywnie się zmniejszała.

Współcześnie Hemvärnet jest integralną częścią szwedzkich sił zbrojnych i liczy około 22 000 żołnierzy. Siły te podzielone są na 40 batalionów, z czego każdy batalion posiada 3-5 kompanii, w tym jedną szybkiego reagowania⁵⁷. Zgodnie z zapowiedziami

⁵⁵ Zob: *SIPRI Military Expenditure Database*, <https://www.sipri.org/databases/milex> [dostęp: 10.06.2021 r.].

⁵⁶ K.E. Lioe, *Armed Forces in Law Enforcement Operations? – The German and European Perspective*, Springer – Verlag Berlin Heidelberg 2011, s. 116–117.

⁵⁷ *The Military Balance* 2017.

szwedzkiego rządu z 2020 roku liczba żołnierzy-ochotników w wojskach obrony terytorialnej ma sukcesywnie wzrastać.

Na czele Gwardii Krajowej stoi Dowódca, który podlega bezpośrednio pod Szefa Sztabu Generalnego Szwecji. Odpowiada on za prawidłowy przebieg procesu szkolenia Gwardii, jej rozwój, a także za zachowanie gotowości bojowej. Ponadto nadzoruje on szkołę Hemvärnet - National Home Guard Combat School. Wsparciem dla dowódcy jest personel pracujący w Komendzie Głównej. Dodatkowo dowódca Hemvärnet jest przewodniczącym Narodowej Rady Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Obecnie stanowisko dowódcy Hemvärnet piastuje gen. dyw. Laura Swaan Wrede⁵⁸.

Jednostki Hemvärnet są rozlokowane na terenie całej Szwecji. Zgodnie z obowiązującą szwedzką doktryną wojskową działanie żołnierzy tej formacji nie ogranicza się jedynie do terenu ich stacjonowania, ale daje możliwość wykorzystania ich w innych regionach Szwecji, co niewątpliwie ma istotny wpływ na skuteczność, realizacji zadań wykonywanych przez te wojska.

Głównymi zadaniami szwedzkiej Gwardii krajowej jest ochrona terytorium kraju w sytuacjach zagrożenia i wojny, monitorowanie zagrożeń, wsparcie społeczeństwa i administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych, nadzorowanie i ochrona obiektów krajowej i wojskowej infrastruktury krytycznej oraz wykonywanie misji search and rescue. Ponadto Gwardia Krajowa odpowiedzialna jest za pomoc wojskom operacyjnym w czasie mobilizacji, co w praktyce oznacza, wzięcie na siebie pierwszego uderzenia przeciwnika i przygotowanie wejścia do walki (opóźnianie). Zadania te są wykonywane przez różne jednostki Hemvärnet wyposażone zgodnie ze specyfiką swojego przeznaczenia. Przykładowo jednostki rozpoznawcze posiadają samoloty mogące wykonywać misje zdobywania informacji o przeciwniku, terenie i sytuacji. Wojska stacjonujące w rejonach przybrzeżnych posiadają bojowe jednostki pływające, pozwalające na patrolowanie linii brzegowych i wysp, wykonywanie misji poszukiwawczych i ratowniczych oraz wykrywanie, identyfikację i unieszkodliwianie min morskich, ponadto chronią one porty przed ewentualnymi aktami sabotażu czy dywersji. Jednostki Gwardii Krajowej muszą być w stanie wykonywać zadania we wszystkich istniejących typach terenu, przy różnej widoczności oraz warunkach pogodowych. Ponadto są zaprojektowane tak, aby mogły działać przed, w trakcie i po ataku zbrojnym⁵⁹.

⁵⁸ https://en.wikipedia.org/wiki/Laura_Swaan_Wrede [dostęp: 07.05.2024 r.].

⁵⁹ Handbok Hemvärn, Sztokholm 2018, s. 21.

Każdy z 40 batalionów Hemvärnet posiada kompanię szybkiego reagowania, charakteryzującą się większymi możliwościami niż pozostałe pododdziały w batalionie – są one bardziej mobilne, lepiej wyszkolone i co najważniejsze, zmobilizowanie ich w czasie wystąpienia zagrożenia jest szybsze. Każda z kompanii szybkiego reagowania liczy minimum 100 żołnierzy, którzy podzieleni są na plutony (od 2 do 5 plutonów). Ponadto każda kompania ma do dyspozycji sztab, który wspiera ją w procesie dowodzenia. Jeżeli chodzi o strukturę plutonów, to na każdy z nich składają się 4 grupy (grupa liczy 8 żołnierzy) i zespół dowodzenia. W sumie pluton Hemvärnet liczy około 40 osób⁶⁰. Gwardia Krajowa w swoich szeregach posiada ponadto 26 orkiestr wojskowych, które zapewniają oprawę muzyczną wszystkich uroczystości wojskowych mających miejsce na terenie Szwecji⁶¹.

Szwedzka Gwardia Krajowa rekrutuje do swoich szeregów osoby cywilne, wyrażające chęć służenia w armii oraz doświadczonych byłych żołnierzy, którzy chcą podzielić się wiedzą zdobytą na przestrzeni lat. Ochotnik musi posiadać obywatelstwo Szwedzkie, mieć skończone 18 lat i być po podstawowym szkoleniu wojskowym, które trwa 85 dni. Ponadto kandydat na żołnierza Gwardii Krajowej sprawdzany jest przez wywiad wojskowy i służby bezpieczeństwa (policję, straż miejską). Po przejściu procesu rekrutacyjnego ochotnicy kierowani są na szkolenie wprowadzające i podpisują kontrakt. Jeżeli ochotnik jest pomiędzy 18 a 30 rokiem życia, ale nie przeszedł szkolenia wojskowego, to może odbyć takie szkolenie już w Hemvärnet. Kolejną możliwością wstąpienia do Gwardii Krajowej Szwecji jest opcja odbycia przez młodzież w wieku 15-18 lat przeszkolenia w ramach tzw. Gwardii Młodzieżowej (Hemvarnsungdom). Młodzi ludzie są tam kształceni, szkoleni i przygotowywani do przyszłej służby w szeregach Gwardii Krajowej. Ostatnią możliwością dołączenia do Hemvärnet jest ukończenie specjalistycznych szkoleń lub kursów w jednej z 9 wyznaczonych organizacji społecznych, które mają podpisane specjalne umowy z Gwardią Krajową. Wstąpienie do Hemvärnet wiąże się z otrzymywaniem różnego rodzaju świadczeń za odbyte ćwiczenia i szkolenia. Ponadto żołnierze uzyskują dodatki funkcyjne i różnego rodzaju diety. Zwracane są im także koszty przejazdu poniesione przy podróży na szkolenia⁶².

⁶⁰ <https://www.hemvarnet.se/org> [dostęp: 17.06.2021 r.].

⁶¹ <https://www.hemvarnet.se/om-organisationen/hemvarnsforbanden/256/972/> [dostęp: 17.06.2021 r.].

⁶² G. Matyasik, K. Wachowicz, *Szwecja stawia na Hemvarnet (Gwardię Krajową)*, „ObroNarodowa. pl”, w: <https://obronanarodowa.pl/content/czasopismo.html> [dostęp: 17.06.2021 r.].

Ideą działania Hemvärnet jest szybka mobilizacja i błyskawiczne pojawienie się w miejscu wystąpienia zagrożenia. Dlatego żołnierze ochotnicy są przydzieleni do jednostek w taki sposób, aby znajdowały się one jak najbliżej ich miejsc zamieszkania. Ma to fundamentalne znaczenie w kontekście szybkiej reakcji na zagrożenie, ale także znajomości terenu. To właśnie niezwłocznie zmobilizowane jednostki Gwardii Krajowej mają jako pierwsze pojawiać się w miejscu potencjalnego ataku przeciwnika i wykorzystując doskonałą wiedzę o terenie, mają one opóźnić jego uderzenie i zabezpieczyć wejście do walki wojsk operacyjnych, a następnie współdziałać z nimi w dalszych etapach lub wykonywać inne przewidziane w takiej sytuacji zadania, jak pomoc ludności cywilnej w kontekście zabezpieczenia żywności, opieki medycznej oraz niezbędnej infrastruktury. Głównym założeniem działania Hemvärnet w czasie zagrożenia jest walka z wrogimi siłami z wykorzystaniem asymetrycznych działań wojennych oraz doskonałej wiedzy o terenie⁶³.

Szwecja posiada wojskowy podział terytorialny, na który składają się cztery regiony wojskowe: Północny, Centralny, Zachodni i Południowy. Regiony te są z kolei podzielone na okręgi, które bazują na dużych garnizonach. Okręgi wojskowe posiadają grupy szkoleniowe, zajmujące się szkoleniem batalionów Hemvärnet. W strukturze występują 22 ośrodki szkoleniowe. Szkolenie w Gwardii Krajowej Szwecji bazuje na odbyciu przez żołnierzy ochotników jednego lub dwóch ćwiczeń rocznie, trwających 4 dni. Dwa ćwiczenia zobowiązani są odbyć członkowie jednostek szybkiego reagowania, zaś jedno ćwiczenie pozostali członkowie Hemvärnet. W przypadku korpusu oficerskiego organizowane jest jedno ćwiczenie rocznie trwające 6 dni. Ponadto żołnierze biorą udział w szkoleniach organizowanych przez swoje kompanie, które mają miejsce w 10 weekendów w roku. Duża liczba żołnierzy nie poprzestaje na obligatoryjnych szkoleniach, ale decyduje się na dodatkowe doksztalcanie. Aby dać taką możliwość przy Hemvärnet, utworzono National Home Guard Combat School, która mieści się na południe od Sztokholmu. Szkoła posiada nowoczesny ośrodek szkoleniowy wraz z pasem taktycznym i strzelnicą. Szkoła szkoli dowódców Gwardii Krajowej w zakresie walki i dowodzenia, specjalizuje się w taktyce, metodyce i technikach walki. Szkoła opracowuje również nowy sprzęt, metody szkolenia i odpowiada za rekrutację do Gwardii Krajowej⁶⁴. Żołnierze do wyboru posiadają kilkanaście rodzajów kursów, na które mogą się zapisywać

⁶³ D.K. Jonsson, *Using scenarios in civil defence planning*, 2017.

⁶⁴ <https://www.forsvarsmakten.se/en/about/organisation/training-units-schools-and-centres/national-home-guard-combat-school-hvss/>, [dostęp: 17.06.2021 r.].

drogą elektroniczną, co niewątpliwie jest istotnym ułatwieniem, z uwagi na fakt rzadkiego przebywania w jednostce. Jedyne co muszą zrobić, to wybrać interesujący ich kurs, pobrać formularz ze strony internetowej Gwardii, wypełnić go, wysłać do swojego przełożonego i oczekiwać na decyzję. Istnieje jeszcze jeden sposób poszerzania wiedzy, a mianowicie jeżeli żołnierz zdecyduje, że potrzebuje się dokształcić, to ma możliwość uczestniczenia w szkoleniach uzupełniających, które są organizowane w weekendy przez każdą jednostkę.

W celu skutecznego prowadzenia przewidzianych zadań, Hemvärnet jest wyposażona w nowoczesne uzbrojenie. Standardem w tej formacji są karabinki bojowe Ak4B i Ak4C (szwedzka wersja niemieckiego G3) z celownikami optycznymi Aimpoint, co pomaga zwiększyć zarówno celność i dynamikę strzelania. Ak4B posiada opcję zamontowania granatnika M203. Karabinki te są jednak sukcesywnie zastępowane przez nowsze AK5 (Automatkarabin 5), który jest pochodną belgijskiego karabinka FN FNC. Dodatkowo na wyposażeniu znajdują się karabiny maszynowe Ksp 58 (FN MAG), granatnik bezodrzutowy grg m/48 (Carl-Gustaf), granatnik przeciwpancerny AT-4. Jeżeli chodzi o sprzęt wykorzystywany przez snajperów z Hemvärnet, to w tej kwestii szwedzka armia postawiła na brytyjski karabin Accuracy International Arctic Warfare, który sprawdził się w wielu konfliktach prowadzonych w końcu XX i początku XXI wieku. Kadra oficerska, starsi podoficerowie i personel pomocniczy zwykle korzystają z broni krótkiej Glock 17, noszącej w Szwecji nazwę Pistol 88. Siły lotnicze Gwardii posiadają samoloty Cessna 172. Dodatkowe wyposażenie obejmuje miny przeciwczołgowe, materiały wybuchowe oraz sprzęt sygnalizacyjny. Wykorzystywany jest również sprzęt noktowizyjny drugiej generacji, ale głównie używane są flary świetlne. Wyposażenie łączności na poziomie plutonu obejmuje radiotelefony plecakowe Ra180, a indywidualne radiotelefony są wydawane strzelcom. W 2015 roku niektóre bataliony rozpoczęły rekrutację plutonów mózdzierzy uzbrojonych w mózdzierze 120 mm m/41D.

Przy Gwardii Krajowej Szwecji działa jej młodzieżowa organizacja zwana Hemvärnsungdomar, która zrzesza młodzież w wieku 15-20 lat. Organizacja ta jest istotnym elementem całej Hemvärnet, ponieważ szkoli się w niej przyszłych żołnierzy, którzy zasilą jej szeregi. Szkolenia dla młodzieży są prowadzone w czasie weekendów oraz zjazdów letnich i zimowych. Podczas szkoleń dziewczęta i chłopcy zgłębiają wiedzę z zakresu survivalu, strzelectwa, pierwszej pomocy oraz kultury fizycznej. Ponadto prowadzone są zajęcia sprawnościowe, których celem jest wskazanie najlepszych i najsłabszych stron kadetów, aby dać im wskazówki do poprawy w przyszłości. Zajęcia takie obejmują marsze kondycyjne i wychowanie fizyczne. Zajęcia strzeleckie dla

młodzieży są prowadzone na broni pneumatycznej (do 17 roku życia) oraz bojowej (od 18 roku życia). Raz do roku organizowane są zawody wojskowe dla całej Hemvärnsungdomar, gdzie młodzi kadeci mogą rywalizować w konkurencjach związanych ze szkoleniem wojskowym⁶⁵. Jest to świetny sposób motywowania młodzieży do nauki, a równocześnie zaangażowanie do rywalizacji. Takie podejście Hemvärnet do młodych osób, potencjalnych kandydatów na przyszłych żołnierzy niewątpliwie wnosi pozytywny wkład w kształtowanie ich charakterów oraz w przygotowanie do podjęcia służby wojskowej.

Oprócz organizacji młodzieżowej Hemvärnet prowadzi współpracę z licznymi organizacjami proobronnymi, które są niewątpliwie ważnym elementem w kontekście bezpieczeństwa kraju. W Szwecji funkcjonuje 18 tego typu organizacji z czego 8 z nich podpisało z Gwardią Krajową porozumienia, pozwalające ich członkom na wstąpienie w szeregi Gwardii, bez konieczności przechodzenia podstawowego szkolenia wojskowego. Wspomniane organizacje rekrutują ochotników i prowadzą szkolenia w różnych specjalnościach wojskowych, co jest niewątpliwie pomocne z uwagi na możliwość zdobycia różnorodnej wiedzy i umiejętności. Do owych organizacji należy 6% obywateli Szwecji, co daje grupę ok. 600 tys. osób⁶⁶. Wszystkie te organizacje mają różne kompetencje, lecz ich wspólnym fundamentem jest zaangażowanie we wzmacnianie zdolności władz do reagowania kryzysowego.

Szwedzka Gwardia Krajowa gromadzi zaangażowanych, dobrze wyszkolonych i zmotywowanych ludzi, którzy w razie potrzeby są gotowi bronić swojego kraju, a także wesprzeć administrację publiczną w razie wystąpienia zagrożeń niemilitarnych. Główną zaletą Hemvärnet jest doskonała znajomość terenu, gdzie prawdopodobnie byłyby prowadzone działania oraz zdolność szybkiej mobilizacji. Takie walory wynikają bezpośrednio z faktu rekrutowania obywateli i przydzielania ich do jednostek najbliższych ich miejscu zamieszkania, co powoduje zwiększoną motywację do wykonywania zadań.

2.3. Heimevernet – Norwegia

Norwegia to kraj położony na północno-zachodnim końcu Półwyspu Skandynawskiego. Długa granica Norwegii ze Szwecją rozpościera się wzdłuż Gór Skandynawskich, a dalej przechodzi ona w granicę z Finlandią oraz Rosją. Norwegia zaludniona jest głównie w swojej południowej części, a najbardziej wysuniętym na północ ośrodkiem kraju jest miasto Trondheim. Kraj ten podobnie jak Szwecja posiada bardzo

⁶⁵ <https://hemvarnet.se/verksamhet/ungdom> [dostęp: 21.07.2021 r.].

⁶⁶ <https://www.hemvarnet.se/om-organi-%20sationen/hemvarnsforbanden/692> [dostęp: 21.07.2021 r.].

długą linię brzegową, która liczy 25 tys. km na kontynencie, a dodając do tego wszystkie wyspy otrzymujemy wynik 83 tys. km, co stawia to państwo w czołówce pod względem długości linii brzegowej na świecie. Warto wspomnieć, że Norwegia posiada ok. 50 tys. wysp, jednak są one w większości niezamieszkałe. Ukształtowanie terenu w Norwegii charakteryzuje się występowaniem pasm górskich i licznych płaskowyżów, ponadto znajdują się tam także doliny i fiordy. Kraj zamieszkuje 5,3 mln mieszkańców, którzy zgodnie z konstytucją norweską są zobowiązani do podjęcia służby wojskowej niezależnie od statusu społecznego. Służba wojskowa trwa dla Norwegów od 19 do 44 roku życia⁶⁷. Norweskie Siły Zbrojne liczą łącznie 64 tys. żołnierzy z czego 24 tys. pozostaje w służbie czynnej, natomiast 40 tys. stanowi personel w rezerwie. Takie statystyki plasują Norwegię jako 33 potęgę militarną wg rankingu Global Firepower z 2021 roku⁶⁸.

Częścią norweskich sił zbrojnych jest Heimevernet (HV), czyli w wolnym tłumaczeniu Gwardia Domowa. Są to wojska terytorialne, których głównym zadaniem jest wspieranie wojsk operacyjnych podczas obrony kraju. Historia Heimevernet sięga 1946 roku, kiedy to władze norweskie w porozumieniu z Królem postanowiły powołać ją do życia. Gwardia Domowa liczy 40 tys. żołnierzy, z czego 3 tysiące stanowią siły szybkiego reagowania, składające się z ochotników i wyróżniających się żołnierzy. Reszta członków HV to w głównej mierze personel, który przeszedł podstawowe szkolenie wojskowe, trwające 12 miesięcy. Dodatkowo 500 osób jest zatrudnionych w HV w pełnym wymiarze godzin⁶⁹. Na czele Heimevernet stoi dowódca, jest on wspierany przez sztab, który zlokalizowany jest w bazie wojskowej Terningmoen w Elverum. Obecnie dowódcą HV jest kobieta: generał dywizji Elisabeth Michelsen, która objęła to stanowisko w listopadzie 2019 roku. Na wzór Armii amerykańskiej przy dowódcy swoje miejsce ma podoficer. W tym przypadku tytułuje się go głównym sierżantem Heimevernet, a obecnie to stanowisko zajmuje sierż. Gjert Grave wywodzący się z wojsk specjalnych.

Żołnierze ochotnicy są przydzielani do jednostek w 11 okręgach rozlokowanych w całym kraju. Przy dokonywaniu przydziałów, kładzie się nacisk na bliskość zadeklarowanego miejsca zamieszkania do miejsca stacjonowania jednostki.

Istotą funkcjonowania Gwardii Domowej jest wykorzystanie jej podczas wystąpienia zagrożeń o charakterze militarnym lub niemilitarnym. Organizacja ta stanowi

⁶⁷ *The Constitution Of The Kingdom Of Norway*, Art. 109.

⁶⁸ https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=norway
[dostęp: 25.07.2021 r.].

⁶⁹ <https://www.forsvaret.no/heimevernet/ny-i-heimevernet/det-du-lurer-pa-om-heimevernet>
[dostęp: 28.07.2021 r.].

znaczną część pierwszej linii obrony w czasie wojny i jest realnym wsparciem dla wojsk operacyjnych, a także władz cywilnych. W kontekście zagrożeń militarnych HV jest zdolne do pojawienia się na polu walki w ciągu 24 godzin od ogłoszenia alarmu. Po tym czasie żołnierze w pełnym wymiarze są w stanie wspierać wojska operacyjne, podczas prowadzenia działań jako siła konwencjonalna. Jeżeli chodzi o walkę z zagrożeniami niemilitarnymi, to Gwardia Domowa jest odpowiednio przeszkolona i posiada specjalistyczny sprzęt do pomocy straży pożarnej, policji i innym służbom w razie wystąpienia klęsk żywiołowych, konieczności zorganizowania akcji poszukiwawczych, a także przy różnego rodzaju katastrofach⁷⁰.

Heimevernet jest integralną częścią norweskich sił zbrojnych. Głównymi zadaniami przewidzianymi ustawowo w The Home Guard Act ⁷¹ są:

- Obrona kraju, lokalnego społeczeństwa i infrastruktury, (w sytuacji zagrożenia militarnego);
- Ochrona nienaruszalności granicy państwowej;
- Wsparcie krajowego systemu zarządzania kryzysowego;
- Wsparcie lokalnej społeczności (zagrożenia niemilitarne);
- Ochrona infrastruktury (obiekty wojskowe, lokalna infrastruktura krytyczna).

Struktura oraz zadania przewidziane dla Gwardii Domowej ustalane są w porozumieniu pomiędzy Królem a parlamentem⁷². Aktualnie struktura przewiduje podział HV na trzy elementy: Land Home Guard (Lądowa Gwardia Krajowa), Naval Home Guard (Morska Gwardia Krajowa) i Air Force Home Guard (Powietrzna Gwardia Krajowa). Land Home Guard stanowi ok. 80% całej Gwardii Domowej, a pozostałe dwie części po 10%. W czasie prowadzenia wojny HV działa jako siła konwencjonalna, czyli regularne jednostki sił zbrojnych. Czynnie wspiera wojska operacyjne w ochronie integralności terytorialnej kraju. Dzięki temu, że Gwardia składa się w znakomitej większości z lokalnych społeczności, daje to możliwość prowadzenia działań nieregularnych, takich jak: sabotaże, akty dywersji, działania partyzanckie, zasadzki itp.

Szybka mobilizacja jest podstawą działania Heimevernet. Żołnierze tej formacji są w stanie w bardzo krótkim czasie stawić się w miejsce zbiórki podczas ogłoszenia alarmu. Wpływ na szybkość reakcji w sytuacjach zagrożenia ma wiele czynników. Jednym z nich

⁷⁰ <https://www.forsvaret.no/heimevernet/om-heimevernet> [dostęp: 26.07.2021 r.].

⁷¹ The Home Guard Act, w: <https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19530717-028-eng.pdf> [dostęp: 28.07.2021 r.].

⁷² Tamże , [dostęp: 28.07.2021 r.].

jest posiadanie całego wyposażenia indywidualnego w domu żołnierza. Obowiązek przechowywania sprzętu wojskowego w domu, nakłada na żołnierzy Rozporządzenie w sprawie służby poborowej i Gwardii Domowej (*Forskrift om verneplikt og heimevernstjeneste*)⁷³. Członkowie HV biorą odpowiedzialność za bezpieczne przechowywanie broni, amunicji oraz pozostałego wyposażenia indywidualnego żołnierza. Broń musi być przechowywana w ściśle określony przez dowództwo Gwardii Domowej sposób, tzn. żołnierz jest zobowiązany do rozłożenia jej na dwie części i przetrzymywania ich osobno w swoim domu. Ponadto najważniejsze części broni należy odłączyć i przechowywać je w suchym i bezpiecznym miejscu. Broń musi być konserwowana przez żołnierza w miarę potrzeb. Cały sprzęt wojskowy, który żołnierz przechowuje w domu podlega kontroli, podczas dorocznych ćwiczeń i szkoleń. W tym czasie sprawdzane są numery broni i wszystkich jej części oraz jej stan techniczny, a jeżeli chodzi o pozostały sprzęt, dokonywane są oględziny. Jeżeli zaistnieje przypadek, że żołnierz z przyczyn osobistych nie może stawić się na coroczne ćwiczenie, to w takim przypadku istnieje możliwość połączenia się z dowództwem HV przez komunikator Skype i pokazać cały sprzęt wyznaczonej osobie, która weryfikuje wcześniej wymienione obszary. W przypadku niestawienia się na kontrolę i niezgłoszenia tego faktu, wszczynana jest procedura skonfiskowania broni. Jednak nie wszystkie rodzaje broni mogą być przechowywane przez żołnierzy w domu. Wyjątek stanowią pistolety, które ze względu na swoje małe gabaryty mogłyby potencjalnie zostać wykorzystane w innych celach niż te, do których zostały przewidziane. Dlatego żołnierze są uprawnieni do przechowywania w domu wyłącznie karabinków i pistoletów maszynowych, które charakteryzują większym rozmiarem.

Gwardia Domowa Norwegii posiada grupy szybkiego reagowania, które liczą łącznie 3 tysiące żołnierzy. To właśnie ta część HV zrzesza najlepiej wyszkolonych i zmotywowanych żołnierzy, którzy są w stanie poświęcić więcej czasu na szkolenie i działanie niż reszta. Grupy te posiadają najlepszy sprzęt spośród całego Heimevernet. Szkolenie trwa tam dwa lub trzy tygodnie w roku, w zależności od potrzeb. Ponadto personel jest zobowiązany do poszerzania swojej wiedzy wojskowej również poza czasem przeznaczonym na ćwiczenia w jednostkach. Grupa ta posiada zdolność zmobilizowania się w mniej niż 24 godziny i rozpoczęcie wymaganego działania w odpowiedzi na powstałe zagrożenie. Pododdziały szybkiego reagowania HV są podzielone na 12 grup zadaniowych, rozmieszczonych na terenie całego kraju. Każda z grup zadaniowych posiada profil

⁷³ *Forskrift om verneplikt og heimevernstjeneste*, §87.

w mediach społecznościowych, na którym można zapoznać się ze specyfiką działania grupy i ciekawymi materiałami. Do poszczególnych grup można składać aplikację poprzez stronę internetową Heimevernet. Jest to niewątpliwie nowatorskie rozwiązanie, ułatwiające osobom chętnym proces wstąpienia do Gwardii. W grupach szybkiego reagowania występuje kilka specjalności: oddział specjalny, oddział rozpoznania, oddział snajperski, oddział logistyczny, oddział sanitarny, oddział łącznikowy oraz sztab.

Do głównych zadań grup szybkiego reagowania należy ochrona i zabezpieczenie ważnych obiektów wojskowych oraz cywilnych, udział w procesie zarządzania kryzysowego państwa, pomoc administracji publicznej i wsparcie społeczności. Grupy podlegają władzom krajowym, co sprawia, że mogą zostać użyte na terenie całego państwa w zależności od potrzeb.

Grupy szybkiego reagowania są objęte programem, w którym co roku ok. 100 żołnierzy wyjeżdża do stanu Minnesota w USA, aby tam szkolić i wymieniać doświadczenia z Gwardią Narodową (GN) USA. W tym samym czasie do Norwegii przyjeżdża taka sama grupa żołnierzy GN USA w celu odbycia szkolenia z zakresu przetrwania w ciężkich zimowych warunkach, panujących w Skandynawii. Program ten nosi nazwę NOREX i odbywa się już od prawie 50 lat, bowiem pierwsza wymiana żołnierzy miała miejsce w 1974 roku. Celem tego programu partnerskiego jest umocnienie kontaktów politycznych i wojskowych pomiędzy Norwegią i USA. Norwegia kładzie nacisk na utrzymanie poprawnych stosunków dyplomatycznych, dlatego do programu mogą zakwalifikować się tylko wyróżniający się żołnierze. Na oficjalnej stronie Heimevernet możemy przeczytać, że wymagana jest bardzo dobra znajomość języka angielskiego, nienaganne maniery, dobre wykształcenie oraz ukończone 21 lat. Gwardziści z Norwegii i USA poprzez czas trwania kursu uczą się nawzajem swoich metod operacyjnych oraz wymieniają się doświadczeniami. Ponadto żołnierze mają możliwość zapoznania się z kulturą oraz zwyczajami panującymi w USA. Amerykańscy Gwardziści doświadczają tego samego w Norwegii. Atrakcją całego wyjazdu są kolacje, na których serwowane są tradycyjne amerykańskie i norweskie potrawy. Uczestnicy tych wyjazdów wspominają, że taka wymiana jest wspomnieniem na całe życie, a dla wielu z nich także możliwością nawiązania wieloletnich przyjaźni. Dowództwo HV podkreśla, że budowanie woli i zdolności do obrony kraju, które są kwintesencją całego programu, dają także przestrzeń dla spotkań towarzyskich między żołnierzami z dwóch sojusznicznych krajów.

Ponadto doświadczenie wyniesione z działania z żołnierzami USA poszerza horyzonty i rzuca nowe światło na dotychczasowy sposób wykonywania zadań⁷⁴.

Heimevernet posiada swoją szkołę wojskową w miejscowości Dombås, która kształci żołnierzy od 1947 roku. Od tego czasu placówka ta wyszkoliła 76 tys. oficerów w tym 3600 oficerów z zagranicznych sił zbrojnych. Jednak zadaniem szkoły nie jest jedynie kształcenie oficerów, ale także poszerzanie umiejętności żołnierzy w ramach różnego rodzaju kursów doskonalących. Szkoła oferuje ich szeroką gamę: od kursów taktycznych, poprzez instruktorskie dotyczące różnego rodzaju typów broni, aż po kursy przywództwa. Szkoła oferuje ok. 70 kursów. Pozwalają one poszerzać wiedzę zarówno teoretyczną, jak i praktyczną, która jest niezbędna dla skutecznego prowadzenia działań.

Heimevernet, podobnie jak inne jednostki wojsk terytorialnych na świecie, było zaangażowane we wsparcie administracji publicznej w czasie pandemii koronawirusa. Ich głównym zadaniem w tamtym okresie była pomoc policji w ochronie granicy państwowej. Po pomyślnym wykonaniu całej operacji przywrócenia kontroli na granicach rzecznik policji przyznał, że realizacja tego zadania nie byłaby możliwa, gdyby nie pomoc ze strony Gwardii Domowej, ponieważ liczba posiadanych sił i środków była niewystarczająca do zabezpieczenia tak znacznego obszaru⁷⁵. Oprócz tego zadania żołnierze byli równolegle zaangażowani w pomoc przy kontrolowaniu podróżnych na lotniskach.

W celu zachowania wysokiej zdolności bojowej oraz sprostaniu wyzwaniom przyszłości w Heimevernet opracowano system rozwoju obejmujący lata 2020-2030. W systemie tym postawiono cele, które mają być realizowane przez całą formację w perspektywie zarówno długoterminowej, jak i krótkoterminowej. Władze HV zakładają osiągnięcie wszystkich celów do roku 2030. System rozwoju opiera się o trzy główne filary: **żołnierz HV**, **wykorzystanie HV**, **przygotowanie HV**. Jeżeli chodzi o pierwszy z filarów, to władze Heimevernet uważają, że żołnierz jest największym zasobem formacji, a jego umiejętności wojskowe oraz cywilne uzupełniają się. W tym kontekście wyzwania obejmują braki w wykszoleniu, wyposażeniu indywidualnym oraz niektórych specyficznych umiejętnościach, takich jak np. skuteczne dowodzenie żołnierzami, czy leadership. Norwegowie założyli, że aby żołnierz spełniał wymagania przyszłości należy:

- zapewnić mu najlepszy sprzęt, dostosowany do misji i klimatu;

⁷⁴ <https://www.forsvaret.no/heimevernet/innsatsstyrker/norex-utvekslingen> [dostęp: 31.07.2021 r.].

⁷⁵ <https://www.forsvaret.no/heimevernet/aktuelt/heimevernet-skal-igjen-bista-politiet-med-grensekroll> [dostęp: 03.08.2021 r.].

- szkolić żołnierza określoną liczbę dni w roku, w celu podtrzymania i polepszenia jego wiedzy i umiejętności;
- zlikwidować luki kompetencyjne powstające w procesie szkolenia;
- rozwijać kompetencje żołnierza, które mogą być przydatne zarówno w kontekście wojskowym jak i cywilnym;
- w większym stopniu wykorzystywać umiejętności cywilne żołnierzy⁷⁶.

Drugim filarem rozwoju jest **wykorzystanie HV**, które w głównej mierze opiera się o operacje terytorialne. Działania takie obejmują: ochronę funkcji społecznych i infrastruktury krytycznej; monitorowanie i zwalczanie zagrożeń; współpracę z innymi podmiotami administracji publicznej na wypadek wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych; zapewnienie transferu sił narodowych i sojuszniczych po terenie Norwegii. Celem Heimevernet jest udoskonalenie działania w wyżej wymienionych sytuacjach, co zamierza się osiągnąć poprzez:

- dogłębną analizę dostępnych informacji pozyskanych w przeszłości;
- wprowadzenie standaryzacji: procedur operacyjnych, wyposażenia indywidualnego, szkolenia i edukacji;
- wykorzystanie najnowszych technologii do pozyskiwania informacji;
- wprowadzenie większej ilości symulatorów do procesu szkolenia⁷⁷.

Ostatnim z filarów rozwoju, który Norwegowie postawili przed swoją Gwardią Domową jest **przygotowanie** jej do prowadzenia działań. HV musi być gotowe do użycia w wielu rodzajach zadań, gdy zaistnieje taka potrzeba. Dlatego wiedza o lokalnym terenie oraz zaangażowanie wynikające z przynależności do społeczności są jedną z kluczowych kwestii w kontekście pracy nad przygotowaniem do podejmowania działań narzucanych prawem. Przygotowanie do wykonywania pełnego spektrum zadań wymaga ciągłego udoskonalania programów szkolenia i obiektów szkoleniowych. Ponadto należy także wymienić w tym miejscu konieczność współpracy z administracją publiczną, aby poprawnie koordynować wspólnie wykonywane zadania w ramach zarządzania kryzysowego. Heimevernet za cele filaru **przygotowania** stawia sobie:

- łatwiejszy dostęp do strzelnic;

⁷⁶ <https://www.forsvaret.no/heimevernet/strategi-for-utvikling-av-heimevernet-mot-2030/heimevernssoldaten> [dostęp: 03.08.2021 r.].

⁷⁷ <https://www.forsvaret.no/heimevernet/strategi-for-utvikling-av-heimevernet-mot-2030/bruken-av-heimevernet> [dostęp: 04.08.2021 r.].

- zdecentralizowanie przechowywania sprzętu wojskowego, broni i amunicji, tak aby zapewnić szybkość reakcji na zagrożenie;
- ulepszenie programu corocznego szkolenia, zapewniającego podstawowe wyszkolenie żołnierza oraz zdolność do samodzielnego wykonywania przez niego zadań;
- doskonalenie koordynacji i współdziałania z podmiotami administracji publicznej na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych;
- promowanie Gwardii Domowej w lokalnych społecznościach na terenie całego kraju;
- zdecentralizowanie jednostek HV;
- rozwijanie sieci kontaktów, które można wykorzystać w czasie pokoju, kryzysu i wojny;
- przyjmowanie nowych żołnierzy do służby zgodnie z zapotrzebowaniami na dany okres, uwzględniając przy tym różnorodność społeczeństwa⁷⁸.

Pełna gotowość do wykonywania zadań wymaga, reagowania, współpracy, przepływu informacji oraz świadomości sytuacyjnej. Dobre opanowanie tych wszystkich czynników przekłada się na lepsze przygotowanie do działania w razie wystąpienia kryzysu, a to jest kluczowe w kontekście wojsk obrony terytorialnej.

W ostatnich latach w Norwegii podjęto istotne decyzje w kontekście kierunku rozwoju zarówno wojsk operacyjnych, jak i Gwardii Krajowej. Jest to zgodne ze zmieniającym się obliczem konfliktów prowadzonych na świecie i bardziej wymagającą sytuacją w zakresie polityki bezpieczeństwa w regionie Skandynawii. Norwegowie zdają sobie sprawę z faktu, że tradycyjne prowadzenie wojny nie ma nic wspólnego z obecną sytuacją panującą na świecie, gdzie konflikty najczęściej przyjmują charakter hybrydowy. Dobre zrozumienie środowiska jest kluczowe w każdej organizacji. Władze Heimevernet są świadome, jak ważny jest rozwój. Dlatego, aby stawić czoła przyszłości i liczyć się na arenie międzynarodowej, HV

zamierza stale dostosowywać się do panujących na świecie warunków oraz stawia na nieustanne doskonalenie się, przy jednoczesnym zachowaniu swojego charakteru i wyjątkowości. Swoją wizję konkludują w hasle: **Gotowość na wyzwania przyszłości.**

⁷⁸ <https://www.forsvaret.no/heimevernet/strategi-for-utvikling-av-heimevernet-mot-2030/var-totale-beredskap> [dostęp: 05.08.2021 r.].

W roku 2020 norweski parlament przyjął do realizacji Long Term Defence Plan zakładający sukcesywne zwiększanie wydatków na obronność. Plan ten obejmuje lata 2021-2024, w których budżet wzrośnie o 8,3 mld koron w porównaniu do roku 2020⁷⁹. Norwegia w 2021 roku planuje przeznaczyć na swoje siły zbrojne około 66 mld koron, co w przeliczeniu daje ok. 7,5 mld dolarów. Tylko 4% tego budżetu przeznaczane jest na Gwardię Domową (264 mln koron)⁸⁰. Wydaje się, że kwota wydawana na HV jest bardzo niska, jednak Norwegowie przy stosunkowo małych kosztach są w stanie utrzymać tę formację. Jest to możliwe między innymi dlatego, że pomimo odrębności HV jako rodzaju sił zbrojnych, nie przyznaje się jej funduszy na modernizację, tylko staje się ona elementem większych programów takich jak np.: kupno 25 tys. karabinków HK416, czy całkowita wymiana umundurowania. Przyjęte przez Norwegów podejście do finansowania Gwardii Domowej, może świadczyć o możliwości, utrzymywania formacji terytorialnych stosunkowo niskim kosztem, przy jednoczesnym rzeczywistym wzmocnieniu obronności kraju.

Z uwagi na przeznaczenie Heimevernet, wyposażenie tej formacji stanowi na ogół broń lekka głównie do działań pomocniczych. Wykorzystywane są światowej klasy karabinki Heckler & Koch 416 i 417, karabiny wielkokalibrowe oraz granatniki przeciwpancerne Carl Gustaf. Ponadto Gwardia wyposażona jest w lekkie pojazdy, motocykle, a także jednostki pływające. W przypadku zagrożenia militarnego lub kryzysu Heimevernet jest przygotowane na zmobilizowanie cywilnego sprzętu (jednostki pływające, środki transportu). Warty uwagi jest także fakt, że wsparcie logistyczne na rzecz Gwardii, świadczone jest w dużym stopniu przez podmioty cywilne. Wyżej przedstawione rozwiązania dają możliwość utrzymania gotowości operacyjnej przy względnie niskich kosztach. W najbliższych latach planowane dobrojenie Gwardii Domowej w bardziej zaawansowaną broń wsparcia tj. systemy przeciwpancerne i przeciwlotnicze, co z pewnością przełoży się zwiększenie zdolności bojowych tej formacji⁸¹.

⁷⁹<https://www.regjeringen.no/contentassets/81506a8900cc4f16bf805b936e3bb041/no/pdfs/prp202020210014000dddpdfs.pdf> [dostęp: 05.08.2021 r.].

⁸⁰*Finansowanie obrony terytorialnej – Jak to się robi w Norwegii?*, <https://www.defence24.pl/finansowanie-obrony-terytorialnej-jak-to-sie-robi-w-norwegii> [dostęp: 06.08.2021 r.].

⁸¹ Tamże, [dostęp: 06.08.2021 r.].

2.4. Siły Zbrojne Szwajcarii

Szwajcaria jest państwem federacyjnym położonym w Europie Zachodniej. Sąsiaduje z pięcioma państwami: Austrią, Francją, Lichtensteinem, Włochami oraz Niemcami. Jest jednym z najmniejszych krajów położonych w Europie – rozciągłość z północy na południe sięga 220 km, natomiast ze wschodu na zachód 350 km. W znacznej części terytorium kraju pokrywają góry – południe, południowy zachód oraz wschód. Szwajcarię zamieszkuje około 8,5 mln ludzi, a największym miastem jest Zurych. Kraj ten formalnie nie posiada stolicy, jednak jej funkcję umownie pełni Berno. W Szwajcarii obowiązują obecnie cztery języki urzędowe. Największa część ludności, bo aż 63,7% posługuje się niemieckim, drugim najbardziej popularnym językiem jest francuski – 20,4%, trzecie miejsce zajmuje włoski z wynikiem 6,5%, a najmniej popularnym jest język romansz, którego używa 0,5% ludności. Szwajcaria nie jest członkiem Unii Europejskiej ani Sojuszu Północnoatlantyckiego. Od roku 1815, w którym odbył się kongres wiedeński, Szwajcaria jest państwem neutralnym, dzięki czemu zachowała pasywną postawę w czasie obu wojen światowych, a to pozwoliło jej zarobić duże pieniądze na handlu z sąsiednimi krajami, a także na przyjmowaniu do siebie firm szukających bezpiecznego miejsca do prowadzenia interesów. Obecnie Szwajcaria jest otoczona dookoła państwami demokratycznymi, które nie wykazują symptomów agresji w jej kierunku, co sprawia, że prawdopodobieństwo ataku jest bliskie zeru. Wobec tego jest to państwo funkcjonujące w warunkach praktycznie zerowego zagrożenia.

Odmienne od większości krajów europejskich charakter sił zbrojnych w Szwajcarii, sprawia, że jest to pewnego rodzaju ewenement na Starym Kontynencie, a nawet na świecie. Całe szwajcarskie wojsko opiera się o zasady formacji typu milicyjnego, co oznacza, że na każdym z obywateli, ciąży obowiązek obrony swojego kraju w trakcie napaści przeciwnika. Obecnie na całym świecie takie rozwiązanie stosuje tylko Szwajcaria i Kuba. Charakter sił zbrojnych powinien być dostosowany do prowadzonej przez dane państwo polityki. W tym przypadku Szwajcaria poprzez swoją neutralność, stała się już pewnego rodzaju symbolem światowym, bowiem jej siły zbrojne nie angażują się w konflikty prowadzone na terenie innych państw. Taki rodzaj armii jest wysoce skuteczny jedynie przy wykonywaniu działań defensywnych.

Szwajcaria liczy osiem milionów mieszkańców, a jej armia zawodowa to jedynie 4 tysiące żołnierzy. Sposób, w jaki ten kraj organizuje swoją obronę na przestrzeni ostatnich kilku dekad, to podręcznikowy przykład tzw. citizen army, czyli sił zbrojnych, które nie są zawodowe, a większość ich członków w czasie pokoju prowadzi życie cywilne.

Funkcjonowanie armii jest realizowane w oparciu o system powszechnego obowiązku przeszkolenia wojskowego w określonym wymiarze⁸².

Szwajcaria jest wyznawcą idei obrony totalnej. Jak zaznaczał C. von Clausewitz kraj ten posiada dogodne warunki do wdrożenia takiej doktryny obrony państwa⁸³. Przede wszystkim są to korzystne warunki geograficzne, bowiem najlepsze możliwości stwarza kraj górzysty, z trudnodostępnymi terenami takimi jak: lasy, góry, bagna, jeziora. Szwajcaria spełnia te kryteria, ponieważ tak jak nadmieniono na wstępie, kraj ten jest otoczony pasmami górskimi od południa, południowego zachodu oraz wschodu. To między innymi te czynniki wyznaczyły drogę ku neutralności Szwajcarii. Ponadto Clausewitz dodaje, że: Charakter narodowy musi przystawać do typu wojny⁸⁴. Tak się składa, że Szwajcarzy byli uznawani za dobrych żołnierzy. Może o tym świadczyć fakt, że Watykan korzysta z ich usług już od XVI wieku, kiedy, to rozpoczęła się służba Gwardii Szwajcarskiej dla Biskupów Rzymu i trwa ona do dziś. Ponadto Szwajcarzy w roku 1499 pokonali wojska cesarza Maksymiliana I Habsburga, dzięki czemu zyskali niepodległość. Obecnie społeczeństwo tego kraju łączy głęboko zakorzeniony patriotyzm, często kojarzący się z niezależnością od sił o charakterze politycznym, militarnym i gospodarczym. Ta niezależność integralnie łączy się z gotowością do działania na rzecz obrony kraju. Świadomość odpowiedzialności za obronę własnego państwa, skłania szwajcarskie społeczeństwo ku głębokiemu przekonaniu o słuszności, odbywanego szkolenia wojskowego i gwarantuje nieprzerwaną motywację w samodoskonaleniu umiejętności niezbędnych, do prowadzenia skutecznej obrony kraju. Patriotyzm, który przejawia się w uczestniczeniu w różnego rodzaju przedsięwzięciach o charakterze militarnym i proobronnym, pozwala na podniesienie świadomości Szwajcarów, a także kształtuje wspólnotę, która ma jeden wspólny cel – obronę ojczyzny.

Společne zaangażowanie w budowę obronnych możliwości państwa, daje szansę na skuteczne odstraszenie, w ramach którego można podkreślić powszechny dostęp do broni palnej wśród społeczeństwa, a co za tym idzie aktywną postawę ludności w kontekście zapobiegania konfliktom, a także w zagwarantowaniu bezpieczeństwa kraju.

⁸² A. Roberts, *Nations in arms: The theory and practice of territorial defence*, Macmillan, IISS, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 1986, s. 36.

⁸³ C. von Clausewitz, *On War*, Oxford University Press, New York 2006, s.185.

⁸⁴ Tamże, s.185.

System obrony tego państwa ujmuje cytat: „Szwajcaria nie ma armii, Szwajcaria jest armią”⁸⁵.

Szwajcaria swoją obronę opiera o osoby cywilne, które posiadają przeszkolenie wojskowe. Nieustannie od wielu lat trwa tam szkolenie poborowych w wieku od 18 do 34 lat. W ciągu roku Szwajcarzy są w stanie przeszkolić 23 tys. obywateli. Ich trening trwa w granicach od 18 do 21 tygodni. Poborowymi są w głównej mierze mężczyźni, lecz do wojska mogą zgłaszać się także kobiety, jeżeli wyrażą taką chęć. Duży nacisk Szwajcaria kładzie na szybką mobilizację. Armia zawodowa licząca zaledwie 4 tys. osób, w krótkim czasie może stać się armią 360-cio tysięczną, co daje nam współczynnik 1:90, a w przypadku innych krajów europejskich mamy do czynienia z liczbami rzędu 1:2, 1:3. Pozytywne efekty odstraszenia potencjalnego przeciwnika Szwajcaria zauważyła w czasie I oraz II wojny światowej, dzięki czemu stwierdzono, że nie istnieje potrzeba powoływania do życia armii zawodowej. Zdeterminowane szwajcarskie społeczeństwo potrafi w bardzo krótkim czasie, chwycić broń, przebrać się w mundur i być gotowe do obrony swojego kraju przed atakiem przeciwnika. Takie podejście ludności do swojej roli oraz silne poczucie obowiązku, wywołują wysoki poziom odstraszenia potencjalnego najeźdźcy. Czynnikiem odstrasającym jest także niedogodny do prowadzenia działań ofensywnych teren, który Szwajcarzy znają doskonale i wiedzą, w jaki sposób wykorzystywać jego zalety, ponieważ duży nacisk jest kładziony właśnie na walkę obronną w trudnym górzystym terenie. Ponadto istnieje jeszcze ekonomiczny czynnik odstraszący, bowiem potencjalny atak na Szwajcarię mógłby przyczynić się do destabilizacji światowego systemu bankowego, a to pociągnęłoby za sobą negatywne skutki odczuwalne także dla innych państw⁸⁶.

Szwajcaria ma dosyć niecodzienne podejście do obronności swojego kraju. Społeczeństwo posiada głęboko zakorzenioną misję obrony swojej ojczyzny, która przejawia się w codziennym życiu np. strzelectwo jest w tym kraju bardzo popularnym sportem, który postrzegany jest jako dobra zabawa i sposób na integrowanie się z ludźmi, a przy okazji pozwala na poprawę swoich umiejętności z zakresu posługiwania się bronią. Ponadto w Szwajcarii znajduje się wiele obiektów militarnych, które na pozór wydają się być zwykłymi obiektami infrastruktury, czy wytworzonymi przez naturę formami

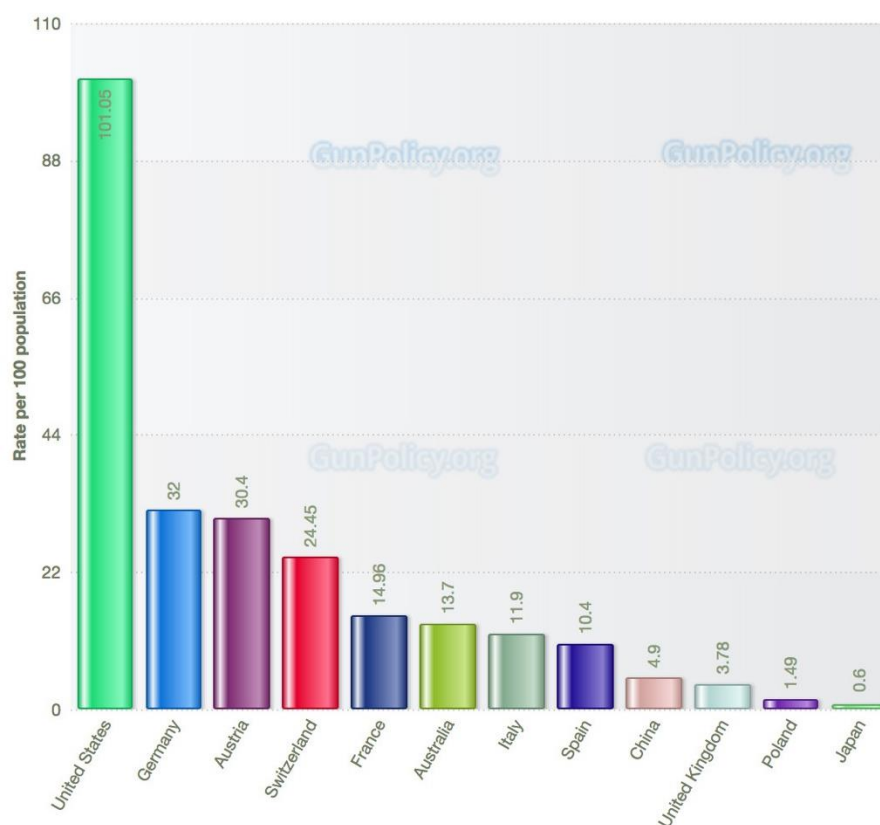
⁸⁵ *Bericht ueber die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren*, strona Konfederacji Szwajcarskiej, <https://www.eda.admin.ch>, [dostęp: 07.08.2021 r.].

⁸⁶ P.Żurawski vel Grajewski, *Armie poborowe – model szwajcarski i izraelski*, <https://niezalezna.pl/68597-armie-poborowe-model-szwajcarski-i-izraelski> [dostęp: 20.08.2021 r.].

ukształtowania terenu. Obiekty te są kamuflowane w taki sposób, aby nie zwracały na siebie uwagi i wtapiały się w lokalny krajobraz. Przykładowo są to: domy – schrony, ukryte w tunelach autostrad bunkry przeciwatomowe, zlokalizowane we wnętrzu gór twierdze, a na ich zboczach działa przeciwpancerne i artyleryjskie, dodatkowo atrapy budynków gospodarczych, w których mieszczą się schrony i ciężkie działa. Szwajcarzy zadbali również o linie obronne. Jedną z najbardziej popularnych jest szlak Toblerone, który ciągnie się przez 10 km, a jego głównym zadaniem jest zatrzymanie broni pancernej przeciwnika. Umocnienia te zbudowane są z tzw. zębów smoka, które są niezwykle skuteczną fortyfikacją powstrzymującą czołgi. Obecnie obiekt ten porośnięty jest mchem i stanowi atrakcję turystyczną, jednak nie przestał pełnić roli, do której został stworzony. Oprócz fortyfikacji Szwajcarzy zadbali także o zabezpieczenie się w kwestii lotnictwa, bowiem jedna z autostrad położonych między górami przybrała kształt bardzo długiej prostej, a pośrodku jezdnie są oddzielone tylko prowizorycznymi słupkami, co oznacza, że w czasie wystąpienia zagrożenia, stanie się ona pasem startowym. Tunel Sonnenberg zlokalizowany niedaleko Lucerny jest jednym z największych schronów przeciwatomowych na świecie. W okresie największego zagrożenia atomowego, czyli podczas Zimnej Wojny schron był w stanie pomieścić 20 tys. osób i wszystkim zapewnić łóżka. W schronie znajduje się centrum dowodzenia, a planowany do wybudowania był nawet szpital. Wrota do schronu są wykonane z betonu, ważą 350 ton i mają 1,5m grubości. Takie parametry sprawiają, że obiekt ten jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo osobom znajdującym się w środku nawet przy wybuchu bomby atomowej ważącej 1 megatonę z odległości 1 kilometra. W całej Szwajcarii znajdują się tysiące dobrze zamaskowanych obiektów wojskowych, które w razie wystąpienia zagrożenia, mogą wnieść istotny wkład w zapewnienie bezpieczeństwa całemu społeczeństwu szwajcarskiemu.

Szwajcaria jest krajem, w którym głęboko zakorzeniona jest tradycja posiadania broni w gospodarstwach domowych. Takie rozwiązanie jest z powodzeniem stosowane w tym kraju od 1874 roku. Każdy Szwajcar po ukończeniu 18 roku życia jest zobowiązany do odbycia przeszkolenia wojskowego. Po jego zakończeniu siły zbrojne przekazują przeszkolonemu broń, którą posługiwał się podczas szkolenia, aby mógł przechowywać ją w miejscu zamieszkania oraz korzystać z niej w trakcie przyszłych treningów. Prawo stanowi jedynie, iż broń pozostająca w gospodarstwie domowym, nie może być przechowywana razem z amunicją. Celem owych przepisów jest zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia wypadków z udziałem broni w domach. Przechowywanie broni służbowej w miejscu zamieszkania jest bardzo korzystne z punktu

widzenia szybkości reakcji szwajcarskich sił zbrojnych na zagrożenie, płynące ze strony potencjalnego najeźdźcy. W 2016 roku w Szwajcarii na 100 mieszkańców broń w domu posiadało ponad 24,5 obywateli (Rys 2.6.). W tym miejscu warto zaznaczyć, że liczba ta w porównaniu do roku 2005 zmniejszyła się o prawie połowę, bowiem wtedy na 100 mieszkańców broń w miejscu zamieszkania przechowywało 45,7 z nich. Szwajcaria jest dobrze uzbrojona w porównaniu z innymi krajami, co więcej społeczeństwo szwajcarskie potrafi posługiwać się bronią. Dzieje się tak z uwagi na konieczność regularnego odbywania ćwiczeń strzeleckich. Posiadanie broni jest swoistą tradycją wśród ludności Szwajcarii oraz ważną częścią ich tożsamości. Dlatego odrzucenie tego przywileju byłoby wyrzeczeniem się pewnych wartości społecznych i kulturowych, które są niewątpliwie głęboko zakorzenione w tym społeczeństwie⁸⁷.



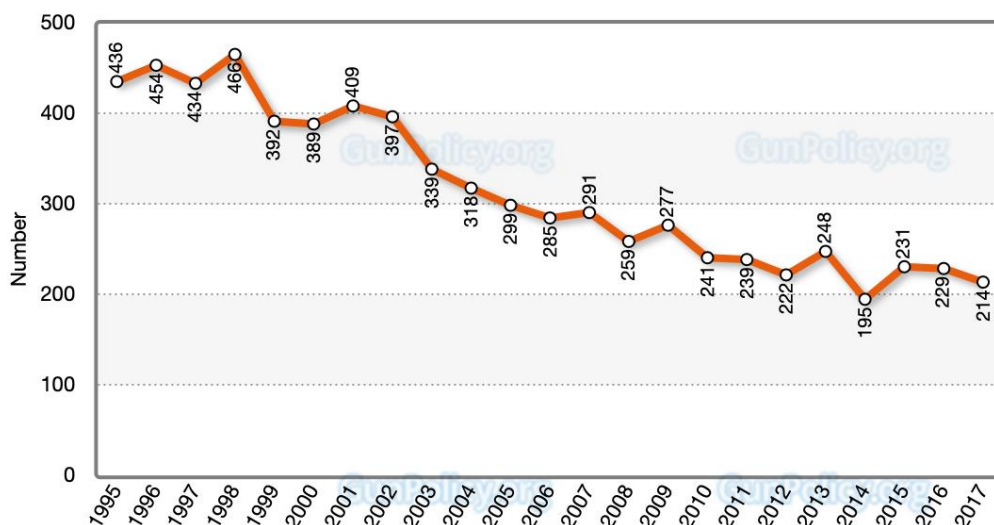
Rys. 2.4. Liczba broni na 100 osób (2016 r.)

Źródło: gunpolicy.org [dostęp: 28.02.2021 r.].

⁸⁷ Szwajcaria nadal będzie trzymać broń w domu: 2 miliony pistoletów <https://www.polskieradio24.pl/5/3/Artykul/312457,Szwajcaria-nadal-bedzie-trzymac-bron-w-domu-2-miliony-pistoletow>, PAP [dostęp: 20.08.2021 r.].

Z powszechnym posiadaniem broni przez społeczeństwo wiąże się wiele pytań o poziom bezpieczeństwa. Jak wskazują statystyki dostępne na portalu gunpolity.org (Rys. 2.4.) w Szwajcarii z biegiem lat dochodzi do coraz mniejszej liczby wypadków śmiertelnych z udziałem broni palnej. Od roku 1995 do 2017 ta liczba uległa zmniejszeniu o ponad połowę. Przyczyną takiego stanu jest niewątpliwie odpowiednia edukacja z zakresu bezpiecznego posługiwania się bronią, która sprawia, że współczynnik przestępstw do ilości posiadanej broni jest niewielki. Kultura obchodzenia się z bronią oraz systematyczna edukacja społeczeństwa szwajcarskiego powodują, że broń w tym kraju w większości jest wykorzystywana do prawidłowych celów.

Mentalność narodu szwajcarskiego w kontekście obronności kraju jest silnym czynnikiem odstrasającym, o czym może świadczyć fakt, że Szwajcarzy czują się odpowiedzialni za swoje otoczenie, które są zobowiązani bronić. Ich uwadze nie umkną najmniejsze szczegóły z życia lokalnej społeczności, bowiem w Szwajcarii nie ma miejsca na anonimowość, szczególnie w małych miejscowościach. Tylko duże miasta, których nie jest wiele, mogą zagwarantować pewną dozę anonimowości. Taki charakter społeczeństwa ma swoje dobre i złe strony. Pozytywnym aspektem jest dbałość o sąsiedztwo i kontakty międzyludzkie, poprzez angażowanie się we wszelkie inicjatywy społeczne, branie udziału w lokalnych referendach czy wykazywanie żywego zainteresowania wydarzeniami w gminie. Natomiast negatywnym aspektem takiej charakterystyki społeczeństwa jest powszechne donosicielstwo, przejawiające się głównie w aspektach życia dotyczących podatków, czy nielegalnego zatrudniania pracowników.



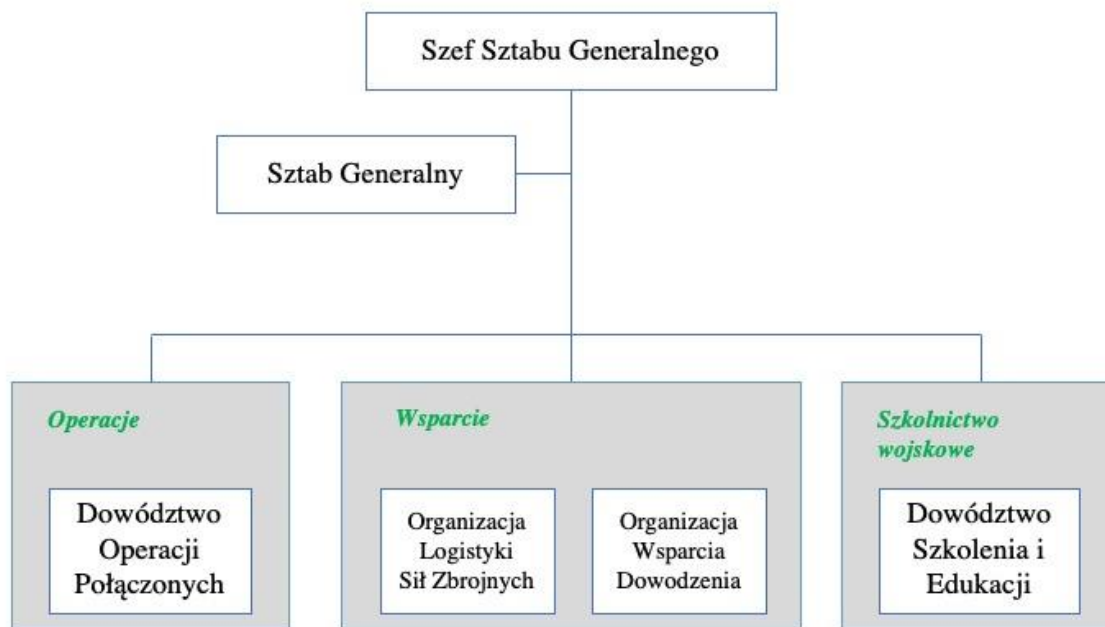
Rys. 2.5. Liczba zgonów spowodowanych postrzeleniem w Szwajcarii

Źródło: gunpolicy.org [dostęp: 28.02.2021 r.].

Minimalistyczne podejście szwajcarów do sił zbrojnych w czasie pokoju można traktować jako nieszablonowe. Jednak przy dobrze zorganizowanym systemie mobilizacji na czas wojny, kraj ten jest w stanie prowadzić obronę swojego terytorium, wykorzystując w głównej mierze armię rezerwową. Taki sposób zapewnia Szwajcarii wielomilionowe oszczędności, płynące z braku konieczności, utrzymywania rozbudowanej armii zawodowej w czasie pokoju. Jednak w szwajcarskich siłach zbrojnych istnieją struktury, które funkcjonują stale, bez względu na poziom zagrożenia.

Na czele sił zbrojnych Szwajcarii stoi Szef Sztab Generalnego, który odpowiada za wyszkolenie i przygotowanie wojska do działania. Podlega on Ministerstwu Obrony Narodowej Szwajcarii. Organem pomocniczym dla Szefa Sztabu Generalnego jest jego sztab, który wspiera go w pełnieniu funkcji kierowniczych, odpowiada za wdrażanie dyrektyw politycznych i wojskowych instrukcji strategicznych. Ponadto zapewnia rozwój, planowanie, alokację zasobów i zarządzanie siłami zbrojnymi oraz odpowiada za przedsiębiorcze gospodarowanie sektorem obronnym. Dodatkowo nadzoruje sektor szkolnictwa wojskowego zgodnie z wydanymi przez Szefa Sztabu dyrektywami. Niżej w strukturze znajduje się Dowództwo Operacji Połączonych (Joint Operations Command), które jest odpowiedzialne za planowanie i kierowanie wszystkimi misjami oraz operacjami Szwajcarskich Sił Zbrojnych. Szefowi Połączonego Dowództwa Operacyjnego podlegają: Służba Wywiadu Wojskowego; Służba Ochrony Prewencyjnej Sił Zbrojnych; Siły Lądowe;

cztery dywizje terytorialne; Dowództwo Policji Wojskowej; Szwajcarskie Siły Powietrzne; Międzynarodowe Dowództwo Sił Zbrojnych SWISSINT oraz Dowództwo Wojsk Specjalnych⁸⁸.



Rys. 2.6. Struktura organizacyjna Szwajcarskich Sił Zbrojnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Swiss Armed Forces - Organisation and Structure w: <https://www.vtg.admin.ch/en/die-schweizer-armee/gliederung.html> [dostęp: 26.08.2021 r.].

Logistyka jest istotnym elementem każdej armii świata, w Szwajcarii odpowiada za nią Organizacja Logistyki Sił Zbrojnych (Armed Forces Logistics Organisation w skrócie AFLO). AFLO zapewnia wszelkie usługi logistyczne i medyczne dla sił zbrojnych. Dostarcza i konserwuje sprzęt niezbędny do szkolenia i prowadzenia operacji oraz gwarantuje wsparcie medyczne dla personelu wojskowego. Ponadto specjalistyczny personel AFLO odpowiada za obsługę około 25 000 obiektów, które są w posiadaniu sił zbrojnych. Pojazdy, sprzęt, żywność i tekstylia są przechowywane w pięciu centrach logistycznych AFLO i utrzymywane funkcjonalnie w stanie gotowości i przygotowane do użycia w przypadku zaistnienia potrzeby. 14 000 cywilnych członków brygad logistycznych, rozlokowanych na terenie całej Szwajcarii, zapewnia wszelkie wsparcie logistyczne, jakiego potrzebują siły zbrojne. Sześć regionalnych centrów medycznych

⁸⁸ <https://www.vtg.admin.ch/en/organisation/armed-forces-staff.html>, [dostęp: 17.11.2023 r.].

(RMC) i Komenda Główna Skoordynowanej Służby Medycznej w Ittigen wykonuje wszystkie usługi medyczne na rzecz sił zbrojnych. Apteka sił zbrojnych produkuje leki dla wojska i ludności szwajcarskiej⁸⁹.

Szwajcarskie Siły Zbrojne posiadają także komponent wsparcia dowodzenia (Command Support Organisation), który zapewnia podstawowe usługi w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) oraz operacji elektronicznych. Dostarcza automatykę biurową, specjalistyczne aplikacje i systemy teleinformatyczne. Ponadto komponent ten świadczy stałe usługi w zakresie zagadnień elektromagnetycznych, cybernetycznych i kryptologicznych. Odporna na kryzys, niezależna sieć komunikacyjna komponentu wsparcia dowodzenia (Szwajcarska Sieć Dowodzenia i Kontroli) z chronionymi centrami komputerowymi gwarantuje gotowość operacyjną sił zbrojnych w każdym możliwym scenariuszu⁹⁰.

Integralną częścią każdego sił zbrojnych jest komponent szkolnictwa wojskowego. W Szwajcarii nosi on nazwę Training and Education Command. Dowództwo Szkolenia i Edukacji odpowiada za planowanie, kierowanie i prowadzenie ujednoliconego szkolenia i kształcenia wojsk wszystkich szczebli, w tym oficerów, jednostek i sztabów. Kolegium Sił Zbrojnych (AFC), pięć jednostek szkoleniowych, Centrum Szkolenia Sił Zbrojnych i Personel Sił Zbrojnych podlegają Szefowi Dowództwa Szkolenia i Edukacji⁹¹.

W obecnej formie Sił Zbrojnych Szwajcarii personel wojskowy można podzielić na trzy kategorie. Po pierwsze żołnierze aktywni, którzy muszą przejść podstawowe szkolenie jako rekruci (18 do 20 tygodni), a następnie sześć do siedmiu kursów doszkalających rocznie. Po drugie, żołnierze jednoterminowi (tzw. Durchdiener), którzy, odbywają swoją obowiązkową służbę podczas jednego cyklu szkolenia trwającego 300 dni, a następnie są zwalniani do cywila. Do pełnienia takiej jednorazowej służby przewiduje się nie więcej niż 15% wszystkich powołanych. Ostatnią kategorią jest rezerwa. Zwykle żołnierze opuszczają siły zbrojne, gdy kończą trzydzieści jeden lat. Podoficerowie starsi w jednostkach służą do lat trzydziestu sześciu, kapitanowie do czterdziestu dwóch lat, a oficerowie sztabowi do pięćdziesięciu. W rezerwie znajdują się tylko oficerowie rezerwy w stopniu od kapitana w górę. Ci żołnierze mogą być wzywani do odbywania służby w maksymalnym wymiarze pięciu dni w roku⁹².

⁸⁹ <https://www.vtg.admin.ch/en/die-schweizer-armee/gliederung.html>, [dostęp: 17.11.2023 r.].

⁹⁰ <https://www.vtg.admin.ch/en/organisation/afco.html>, [dostęp: 17.11.2023 r.].

⁹¹ <https://www.vtg.admin.ch/en/organisation/kdo-ausb.html>, [dostęp: 17.11.2023 r.].

⁹² T. Szvircsev Tresch, *The Transformation of Switzerland's Militia Armed Forces and Role of the Citizen in Uniforms*, Military Academy ETH Zurych, 2011.

Jednostkami do poziomu brygady mogą dowodzić żołnierze, którzy w głównej mierze pracują na cywilnych stanowiskach i służą w wojsku tylko kilka tygodni w roku. Szwajcarskimi Siłami Zbrojnymi zarządzają zatem obywatele, a nie zawodowy personel wojskowy. Uniemożliwia to rozwój sprofesjonalizowanej siły zbrojnej, jak w innych państwach europejskich. Integrując obywateli w mundurach, wartości i ideały obywatelskie są urzeczywistniane w armii, co nie zdarza się w takim samym stopniu w czysto zawodowych siłach zbrojnych.

System obrony funkcjonujący w Szwajcarii opiera się na gotowości obywateli do podjęcia i odbycia służby wojskowej, a co najważniejsze do objęcia konkretnego stanowiska wojskowego, a tym samym wykazanie głębokiej chęci i zaangażowania w pracę na rzecz całego społeczeństwa. Takie społeczne zaangażowanie niesie za sobą ważny przekaz odnoszący się do poświęcenia się w imię wyższego celu jakim jest obrona ojczyzny. W tym miejscu warto wspomnieć, że drugorzędne znaczenie w tym względzie ma dla Szwajcarów wynagrodzenie. Dla osób w wieku poborowym, które posiadają wyższe wykształcenie, dobiera się stanowiska oficerskie. Wysoka świadomość społeczna w kontekście obrony kraju sprawia, że takie osoby są chętnie udostępniane wojsku przez cywilne firmy, dla których w danym momencie pracują. Dzięki temu osoby wstępujące do armii na podstawowe przeszkolenie, nie muszą się martwić, co stanie się z ich życiem cywilnym.

Szwajcarskie Siły Zbrojne podobnie jak Gwardia Narodowa USA posiadają niewielką ilość żołnierzy zawodowych. W związku z tym na co dzień armia ta jest ograniczona w kontekście wykonywania zadań związanych m.in. z udziałem w misjach międzynarodowych. Ponadto zgodnie ze szwajcarskim prawem wojskowym, poborowi nie mogą otrzymać rozkazu wyjechania na misję zagraniczną, chyba że zgłoszą się dobrowolnie. Dodatkowo szwajcarska neutralność bardzo ogranicza spektrum operacji zagranicznych, jakie mogą wykonywać siły zbrojne. Jednak idea obywatelskiego wojska skupia się przede wszystkim na obronie terytorialnej kraju, a nie na rozmieszczaniu i wykonywaniu zadań poza jego granicami.

2.5. Wojska Obrony Terytorialnej Finlandii

Finlandia to kraj położony w północnej części Europy, od północy graniczy z Norwegią (729 km), od wschodu z Federacją Rosyjską (1313 km), od południa posiada granicę morską z dostępem do Morza Bałtyckiego, a od zachodu graniczy ze Szwecją

(586 km) i posiada morską granicę wraz z dostępem do Zatoki Fińskiej. Całkowita długość wybrzeża wynosi 1250 km. Najdłuższą granicę lądową Finlandia posiada z Federacją Rosyjską, która stanowi praktycznie równowartość łącznej granicy ze Szwecją i Norwegią. Powierzchniowo Finlandia (338 145 km²) jest większa od Polski (312 696 km²) jednakże gęstość zaludnienia ma prawie 8-krotnie mniejszą. Siły Zbrojne Finlandii składają się z trzech komponentów: wojsk lądowych, marynarki wojennej i sił powietrznych. Według danych na rok 2014 liczyły one 36,5 tys. żołnierzy zawodowych oraz 357 tys. rezerwistów.

Fińskie Wojska Obrony Terytorialnej są skonstruowane w odmienny sposób niż w innych krajach, bowiem znaczący wpływ na ich organizację miały: wschodni sąsiad Finlandii – Rosja oraz uwarunkowania historyczne. Finlandia jest jednym z nielicznych krajów na starym kontynencie, gdzie ciągle podtrzymywany jest powszechny pobór wojskowy, z którego w innych państwach zrezygnowano, bądź zawieszono go w okresie po zimnowojennym. W to miejsce powstawały profesjonalne, zawodowe armie, będące bardziej zasadnym rozwiązaniem dla większości europejskich krajów, jednak nie dla Finlandii.

Ogromny wpływ na kształtowanie potencjału obronnego Finlandii ma jej wschodni sąsiad - Rosja. Wynika to z uznawania Finlandii przez Moskwę za państwo pozostające w rosyjskiej strefie wpływów, co powoduje starania ze strony Rosji polegające na zahamowaniu wojskowej integracji Finlandii z Zachodem. Helsinki stale liczą się z zagrożeniem ze strony ich wschodniego sąsiada i pamiętają historyczne wydarzenia, które ukształtowały ich stosunki dyplomatyczne m.in. trzymanie Finlandii w niewoli przez carską Rosję, wojnę zimową oraz ograniczenie fińskiej suwerenności podczas zimnej wojny. Następstwa tych wydarzeń znacząco zbliżyły Helsinki do bliskiego utrzymywania stosunków z NATO oraz USA, czyli najsilniejszego państwa Sojuszu Północnoatlantyckiego. Implikacją historycznych stosunków z Rosją jest bardzo szeroko rozwinięty system obrony terytorialnej Finlandii.

Historia tego kraju, a w szczególności okres II wojny światowej wpłynął znacząco na obecny kształt fińskiej armii. Począwszy od wojny zimowej z ZSRR Finlandia musiała bronić swoich granic, co w późniejszym czasie zmusiło ją, do porzucenia swojej neutralności i zawarcia sojuszu z III Rzeszą, z którą w 1941 roku przystąpiła do wojny przeciwko ZSRR. W 1947 w Paryżu został zawarty pokój pomiędzy aliantami a krajami sojuszniczymi III Rzeszy, wśród których znajdowała się między innymi właśnie

Finlandia⁹³. Postanowienia tego traktatu zmusiły Finów do częściowego rozbrojenia, a także spłacenia reparacji. Od tamtego momentu Finlandia mogła jedynie utrzymywać armię, której działanie było zredukowane do wykonywania zadań wewnętrznych oraz związanych z obroną granicy. Ponadto traktat paryski narzucał na Finów konkretne limity dotyczące wielkości poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, które zostały przedstawione w poniższej tabeli⁹⁴.

Tabela 2.1. Dopuszczalne wielkości poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych Finlandii zapisane w traktacie paryskim z 1947 roku

Rodzaj sił zbrojnych	Maksymalna liczebność osobowa	Maksymalna ilość sprzętu
Wojska Lądowe	34400	brak danych
Siły Powietrzne	3000	60 samolotów
Marynarka Wojenna	4500	sprzęt o łącznym tonażu 10 000 ton

Źródło: Art. 13 Treaty Of Peace With Finland, Paris, 10th February, 1947, Presented by the Secretary of State for Foreign Affairs to Parliament by Command of His Majesty, Treaty Series No. 53 (1948); P. Visuri, *Evolution Of The Finnish Military Doctrine 1945–1985*, Finnish Defence Studies, War College Helsinki 1990.

W latach 80. i 90. XX wieku w Europie nastąpiło wiele zmian o charakterze geopolitycznym. Zmiany te nie ominęły także Finlandii, która we wrześniu 1990 roku zdecydowała, że ograniczenia wynikające z artykułów części III traktatu pokojowego paryskiego z 1947 roku nie obowiązują już dla Finlandii jako członka ONZ i OBWE. Takie działanie było bezpośrednim naruszeniem traktatu paryskiego ze strony fińskiego rządu, ponieważ nie dokonano nawet próby negocjacji z członkami innych krajów objętych umową⁹⁵.

⁹³ *Finlandia. Historia.*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Finlandia-Historia;4574092.html> [dostęp: 09.12.2021 r.].

⁹⁴ *Art. 13 Treaty Of Peace With Finland*, Paris, 10th February, 1947, Presented by the Secretary of State for Foreign Affairs to Parliament by Command of His Majesty, Treaty Series No. 53 (1948); P. Visuri, *Evolution Of The Finnish Military Doctrine 1945–1985*, Finnish Defence Studies, War College Helsinki 1990.

⁹⁵ M. Jacobson, *Finland in the New Europe*, Praeger Publishers Westport, 1998, s. 104.

Po odejściu od regulacji i zobowiązań wynikających z traktatu paryskiego Finlandia po raz pierwszy od zakończenia II wojny światowej mogła zająć się modernizacją swojej armii i osobiście decydować o jej strukturze, wielkości oraz zadaniach. Autonomię Finlandii w tym kontekście pogłębiło przystąpienie do Unii Europejskiej w 1995 roku, dzięki czemu jej bezpieczeństwo osiągnęło wyższy poziom. W 1997 roku rząd fiński zaproponował zasadnicze zmiany w siłach zbrojnych, mające jeszcze bardziej podnieść poczucie bezpieczeństwa obywateli. Ustanowiono powszechny pobór, a także utworzono system obrony terytorialnej odpowiadający ówczesnym wyzwaniom z zakresu bezpieczeństwa. Finlandia wyznaje ideę obrony totalnej, co w praktyce oznacza, że w wysiłku obronnym kraju bierze udział całe społeczeństwo, a także wszystkie organy centralne i lokalne.

Trzema głównymi filarami, na których opiera się fińska armia są: wojska operacyjne; wojska regionalne - odpowiedzialne za obronę terytorialną, które jednocześnie stanowią fundamentalny potencjał obronny kraju; wojska lokalne – małe pododdziały stworzone z rezerwistów-ochotników, mające wspierać wysyłek obronno-ochronny wybranych instytucji i obiektów państwowych zarówno w czasie pokoju jak i wojny. W liczbach fińska armia wygląda następująco: w czasie „P” stale utrzymywanych jest ok. 13 tysięcy żołnierzy zawodowych i dodatkowo ok. 21 tysięcy poborowych. Wojska regionalne, czyli obrony terytorialnej do 2014 roku liczyły w sumie ok. 230 tysięcy osób, jednak po aneksji Krymu przez Rosjan, fińskie władze postanowiły zwiększyć tą liczbę do ok. 280 tysięcy. Z kolei wojska lokalne dysponują siłą 5 tysięcy żołnierzy⁹⁶.

Fińskie Wojska Terytorialne (Maakuntajoukot) powstały 14 lutego 2007 roku na mocy „Act on Defence Forces 551/2007” przegłosowanego przez fiński parlament. Działając na terenie całego kraju, w czasie wojny lokalne oddziały, realizują zadania związane z ochroną celów strategicznych, prowadzeniem obserwacji w terenie oraz prowadzeniem działań przewidywanych, natomiast w czasie pokoju jednostki te mogą być wykorzystywane do udzielania pomocy władzom regionalnym takim jak: policja, straż pożarna etc. w sytuacjach kryzysowych⁹⁷, a także mogą brać udział w misjach sił zbrojnych, mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa kraju. Złożone są one z batalionów terytorialnych, których obszarem odpowiedzialności jest zwykle prowincja (odpowiednik polskiego województwa). W jednostkach terenowych umieszczani są

⁹⁶ <https://defence24.pl/sily-zbrojne/armie-swiata-sily-obrony-finlandii> [dostęp: 27.12.2021 r.].

⁹⁷ Ustawa o siłach obronnych (551/2007), <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070551> [dostęp: 27.12.2021 r.].

rezerwiści z sił regionalnych i wojsk operacyjnych, posiadający gruntowną wiedzę o rejonie działania. W celu zwiększenia możliwości szybkiego reagowania na sytuacje kryzysowe żołnierze Maakuntajoukot, posiadają pełne wyposażenie wojskowe w swoich miejscach zamieszkania (kamizelki taktyczne, broń, hełm).

Finowie bez wątplenia przeważający wysiłek swojej obrony opierają na wojskach obrony terytorialnej. Tamtejsi eksperci do spraw bezpieczeństwa narodowego doszli do wniosku, że wykorzystując działania konwencjonalne, wojska OT nie są w stanie pokonać przeciwnika, dlatego ich potencjalna walka ma w głównej mierze opierać się na działaniach partyzanckich. Głównym zadaniem wojsk OT w czasie wojny ma być szybkie wykrywanie strony przeciwnej, angażowanie jej w ciężkie i długotrwałe walki, które pomogą opóźnić jej działania taktyczne⁹⁸.

Wojska operacyjne Finlandii w czasie pokoju są niewielkie. Jednak w razie zaistnienia potrzeby są one wzmocniane przez wojska rezerwowe, czyli obronę terytorialną właśnie. W takiej sytuacji ich liczebność gwałtownie rośnie i osiąga ok. 280 tysięcy. Na co dzień wojska operacyjne są odpowiedzialne za szkolenie rezerw. Do tego przedsięwzięcia zaangażowane jest także Narodowe Stowarzyszenie Szkolenia Obronnego (Maanpuolustuskeskustussäätiö - MPK). Jest to narodowa organizacja szkoleniowa, która kształci obywateli w zakresie przygotowania i zdolności przetrwania niebezpiecznych sytuacji mogących zdarzyć się w życiu codziennym i wyjątkowych warunkach. Ponadto MPK prowadzi kursy doskonalące dla rezerwistów, które uzupełniają szkolenie prowadzone przez wojska operacyjne, koncentrując się na lokalnych zadaniach obronnych. Kursy są wspierane przez siły zbrojne i obejmują m.in. szkolenia podstawowe, szkolenia specjalistyczne i kursy przywódcze. Rezerwista, który pozytywnie zaliczył takie szkolenia może łatwiej uzyskać awans na wyższy stopień wojskowy⁹⁹.

W ciągu roku podstawowe szkolenie wojskowe odbywa średnio ok. 21 tysięcy rezerwistów, którzy po zakończeniu zasadniczej służby wojskowej są przenoszeni do rezerwy, gdzie dodatkowo mogą zaliczyć szkolenia ochotnicze. W okresie 5 lat od zakończenia zasadniczej służby wojskowej żołnierze rezerwy, przybywają na szkolenia przypominające oraz odświeżające kompetencje i umiejętności. Odbywają się one w tych samych jednostkach, do których zostali pierwotnie powołani, a dodatkowo w tych samych pododdziałach. Szkolenia są obowiązkowe i nie podlegają odwołaniu czy odroczeniu.

⁹⁸ *Obrona terytorialna Finlandii*, <https://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/24284?t=Obrona-terytorialna-Finlandii> [dostęp: 02.01.2022 r.].

⁹⁹ <https://mpk.fi> [dostęp: 02.01.2022 r.].

Obecność żołnierzy-rezerwistów jest obowiązkowa, a usprawiedliwieniem jest jedynie zły stan zdrowia, albo wykonywana praca (głównie na rzecz obronności kraju). Rocznie szkolenia przypominające odbywa ok. 19 tysięcy rezerwistów¹⁰⁰.

2.6. Wojska Obrony Terytorialnej w Polsce po II wojnie światowej

Polskie władze od momentu zakończenia II wojny światowej wykazywały szeroką inicjatywę w kontekście stworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT). Głównymi powodami takich działań była chęć odbudowania możliwości obronnych kraju, a także skuteczne oddziaływanie na potencjalne zagrożenia militarne, wynikające z ówczesnej sytuacji geopolitycznej panującej w Europie.

Rozwijanie koncepcji formowania WOT w czasie trwania zimnej wojny było w dużej mierze, spowodowane obawami, że terytorium Polski będzie obszarem, gdzie może dojść do działań zbrojnych o charakterze jądrowym, prowadzonych przez dwa największe mocarstwa światowe, a mianowicie Stany Zjednoczone i Związek Sowiecki, które należały do dwóch odmiennych paktów wojskowych – NATO i Układu Warszawskiego (UW). W tamtym czasie jak wiadomo Polska należała do UW. Pakt ten charakteryzował się ofensywną doktryną działania, co w razie wybuchu konfliktu, wiązało się z koniecznością, wydzielenia przez nasz kraj wojsk operacyjnych do Zjednoczonych Sił Zbrojnych UW. Taka perspektywa niepokoiła polskie władze w kontekście braku możliwości prowadzenia obrony terytorium, z uwagi na wydzielenie całych wojsk operacyjnych. Dlatego idea powstania WOT opierała się o ich pozostanie w kraju i przejęcie odpowiedzialności za jego obronę.

W latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku polskie władze utworzyły program Obrony Terytorialnej Kraju (OTK). Składało się na niego kilka komponentów: Wojska Obrony Terytorialnej, Wojska Obrony Powietrznej Kraju (WOPK), Siły Obrony Terytorialnej Marynarki Wojennej (SOTMW), Wojska Obrony Wewnętrznej (WOWew), Wojska Ochrony Pogranicza (WOP) oraz dodatkowo jednostki szkolne i zapasowe. Utworzenie takiej struktury dało możliwość zapewnienia Polsce zwiększonej ochrony w razie wystąpienia konfliktu militarnego. Wraz ze zmianą zagrożeń dostosowywano zarówno wyposażenie OTK jak i jej liczebność. Głównymi zagrożeniami militarnymi, jakie Komitet Obrony Kraju zidentyfikował w tamtym okresie były: zmasowane uderzenia

¹⁰⁰ Tamże, [dostęp: 27.12.2021 r.].

środków napadu powietrznego, ataki raketowe, zarówno konwencjonalne jak i nuklearne, desanty powietrzne oraz morskie, a także grupy dywersyjne.

W czasie wojny na OTK miało składać się 18 brygad (w tym 16 brygad OT oraz 2 brygady inżynieryjne) i 47 pułków (35 pułków zapasowych i szkolnych, 9 pułków inżynieryjnych i 3 pułki zmechanizowane), które wchodziły w podporządkowanie dowództw rozlokowanych w trzech okręgach wojskowych. Założono, że w czasie pokoju liczebność OTK wyniesie ok 154 tys. żołnierzy, a podczas wojny aż 673 tys. żołnierzy¹⁰¹.

Wojska OTK były podzielone na kilka rodzajów, co sprawiło, że każdy z nich mógł się zająć konkretnymi zadaniami z zakresu bezpieczeństwa państwa. WOPK były nastawione typowo na ochronę ludności oraz infrastruktury krytycznej, zarówno tej wojskowej jak i cywilnej, przed środkami napadu powietrznego potencjalnego przeciwnika. WOP skupiały się na zabezpieczeniu granicy państwowej, a WOWew były przeznaczone do zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania ważnych obiektów z punktu widzenia bezpieczeństwa i obronności państwa, a ponad to wykonywały przedsięwzięcia przeciwdywersyjne. Natomiast misją klasycznych oddziałów WOT było wykonywanie przedsięwzięć związanych z zagrożeniami niemilitarnymi np. usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

W związku z ogólną redukcją SZ PRL pod koniec lat osiemdziesiątych oraz podjętymi rokowaniami rozbrojeniowymi pomiędzy państwami członkowskimi UW oraz NATO, dotyczącymi zredukowania liczebności wojsk, polskie władze zdecydowały o rozformowaniu OTK, a decyzję tą uzasadniono możliwością przejęcia ich zadań przez wojska operacyjne. Na podstawie zarządzenia operacyjnego Szefa Sztabu Generalnego WP nr 0112 z 15 września 1988 roku rozpoczęto proces likwidacji OTK, który miał potrwać do końca 1989 roku. W istocie rozformowanie wojsk OT zakończono w marcu 1990 r.¹⁰²

Jednakże już w listopadzie 1990 roku, zaraz po zakończeniu rozformowywania OTK, w związku z wykonaną analizą środowiska bezpieczeństwa Polski, zainicjowano reaktywację tych wojsk. W latach 1990-1994 polemizowano na temat koncepcji i struktur jakie mogłyby przyjąć nowe wojska OT, niestety rozmowy nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, albowiem żaden z pomysłów nie doczekał się realizacji. Taki obrót spraw spowodował, że Polska nie posiadała wojsk OT przez kilka lat, a jedynymi działaniami

¹⁰¹ *Ogólny zarys organizacji OTK*, Załącznik do Protokołu nr 003/59 z posiedzenia Komitetu Obrony Kraju w dniu 18.12.1959 r.

¹⁰² *Analiza nt. Organizacja i Zasady Użycia Wojsk Obrony Terytorialnej w Polsce (1963-2008)*, Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych, Bydgoszcz, 2017, s. 4.

podejmowanymi przez władze było nieustanne tworzenie koncepcji dotyczących liczebności, struktury i zadań tych wojsk¹⁰³. Przełom przyszedł pod koniec lat dziewięćdziesiątych, a mianowicie w 1999 roku tuż przed wstąpieniem Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Właśnie wtedy powstała Koncepcja Rozwoju Obrony Terytorialnej, która została zatwierdzona przez Ministra Obrony Narodowej 11 stycznia 1999 roku. Koncepcja ta dzieliła terytorium kraju na trzy części, które miały stanowić rejony stopniowego formowania oddziałów WOT. Częściowo stanowiła ona swoiste zerwanie z przeszłością, bowiem posiadała odmienny stosunek do żołnierzy OT, którzy nie mieli już służyć wojskom operacyjnym jako „siła robocza i wartownicza” jak za czasów Układu Warszawskiego. Takie podejście było zapewne chęcią rozpoczęcia zasadniczej zmiany Wojska Polskiego, tak aby uwolnić się od myśli komunistycznej i zamienić ją na zachodni standard.

Od początku roku 2000 zaczęto wcielać w życie wspomnianą wcześniej Koncepcję Rozwoju Obrony Terytorialnej. Jednak już w początkowej fazie realizacji przyjętych tam założeń, zorientowano się, że przewidziane na ten cel środki finansowe są niewystarczające. Co za tym idzie, niemożliwym stało się wcielenie w życie wszystkich przyjętych punktów koncepcji. Świadczy o tym fakt, że do końca roku 2001 udało się sformować jedynie cztery brygady WOT, które powstały w oparciu o wcześniej istniejące jednostki wojsk operacyjnych. Takie działanie było z punktu widzenia całej instytucji Sił Zbrojnych niekorzystne, ponieważ nie tworzono nowej siły, a tylko przekształcano ją w inną, niekoniecznie lepszą. Na początku roku 2002 pojawił się kolejny dokument dotyczący wojsk OT, tym razem była to Koncepcja Przebudowy Wojsk Obrony Terytorialnej. Władze zdecydowały się na wcielenie w życie tej koncepcji, ponieważ jak wcześniej wspomniano środki finansowe nie były wystarczające, aby w całości pokryć koszty Koncepcji Rozwoju Obrony Terytorialnej (1999). Najważniejszym postulatem koncepcji przebudowy wojsk OT było zmniejszenie ich liczebności. Od tego momentu wojska OT miały liczyć 2-3 tysiące żołnierzy w czasie „P” oraz 50-70 tysięcy w czasie „W”. Zmieniona koncepcja zakładała, że większość jednostek OT po ogłoszeniu mobilizacji, będzie wykonywać zadania jako pododdziały ochrony i obrony obiektów. Oprócz tego planowano działanie zmotoryzowanych pododdziałów OT, które miały być przeznaczone do uzupełniania oraz zabezpieczania działań wojsk operacyjnych, zarówno

¹⁰³ *Analiza nt. Organizacja i Zasady Użycia Wojsk Obrony Terytorialnej w Polsce (1963-2008)*, Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych, Bydgoszcz, 2017, s. 5.

własnych jak i sojusznicznych. Niemniej jednak do 2003 roku sformowano siedem brygad WOT, które w teorii posiadały 35 batalionów lekkiej piechoty i 5 batalionów ratownictwa inżynieryjnego. Osiągnięta liczba pododdziałów WOT stanowiła tylko 1/3 planowanych w koncepcji z 2002 roku sił. Ponadto jednostki te zostały utworzone z niepełnym wykorzystaniem postulatów przyjętych w tej koncepcji¹⁰⁴.

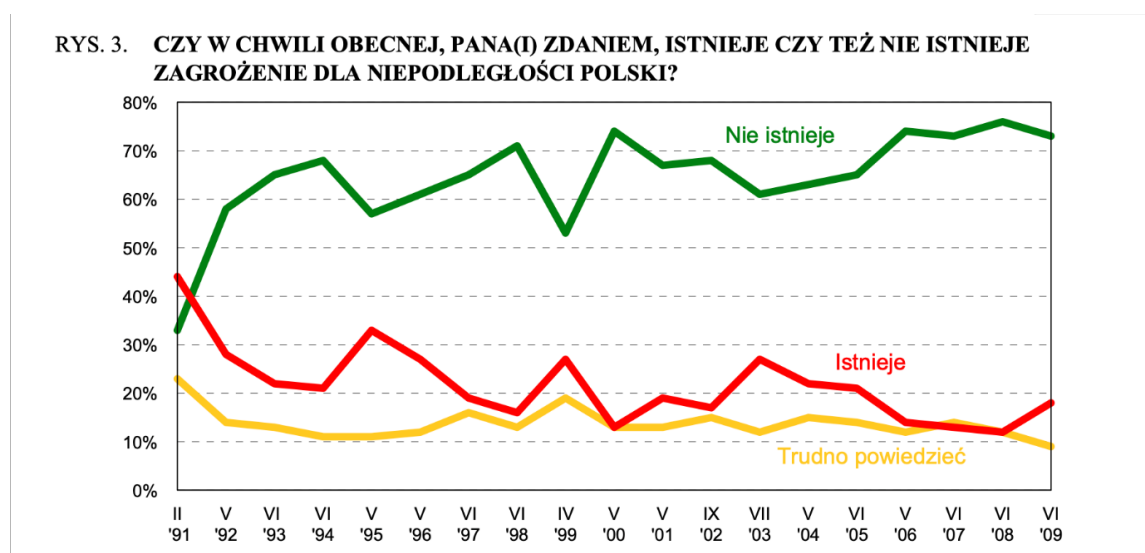
W 2003 roku na wojska OT składało się łącznie siedem brygad: 1 Gdańska Brygada Obrony Terytorialnej (Lębork); 2 Mińsko-Mazowiecka Brygada Obrony Terytorialnej (Mińsk Mazowiecki); 3 Zamojska Brygada Obrony Terytorialnej (Zamość); 14 Brygada Obrony Terytorialnej Ziemi Przemyskiej im. Hetmana Jerzego Lubomirskiego (Przemyśl); 18 Białostocka Brygada Obrony Terytorialnej im. Marszałka Edwarda Rydz-Śmigłego (Białystok); 22 Brygada Piechoty Górskiej Obrony Terytorialnej (Kłodzko); 23 Śląska Brygada Obrony Terytorialnej (Gliwice).

Już pod koniec 2003 roku postanowiono rozwiązać 23. Śląską Brygadę OT. Następnie w 2005 roku jej los podzieliła 2. Mińsko-mazowiecka Brygada OT, co zapoczątkowało całkowity rozpad wojsk obrony terytorialnej. Początkowo w pozostałych brygadach OT postanowiono zmniejszać liczbę etatów, a w rezultacie przeformowywać je w bataliony OT. Taka zmiana sprawiła, że te jednostki nie mogły w pełni wykonywać powierzonych im zadań. W roku 2008 w wyniku przyjęcia przez władze programu profesjonalizacji SZ RP, rozformowano pozostałe siły tej formacji, które były przewidziane do realizacji zadań w czasie „P”. Wprowadzono wówczas nowe uwarunkowania, które zakładały, że wojska OT będą podlegały mobilizacji jedynie w czasie kryzysu lub wojny. Wszystkie dotychczasowe jednostki OT zostały przekształcone w bataliony zmecchanizowane. Wówczas Wojska Obrony Terytorialnej przestały istnieć¹⁰⁵.

¹⁰⁴ *Analiza nt. Organizacja i Zasady Użycia Wojsk Obrony Terytorialnej w Polsce (1963-2008)*, Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych, Bydgoszcz, 2017, s. 4.

¹⁰⁵ Tamże, s. 5-6.

Dołączenie Polski do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w 1999 roku, a także do Unii Europejskiej (UE) w 2004 roku, zapoczątkowało wśród społeczeństwa znaczne zmniejszenie poczucia zagrożeń militarnych dla naszego kraju. NATO oraz UE były postrzegane jako swoiste gwaranty bezpieczeństwa, a znaczne osłabienie Sił Zbrojnych Rosji w tamtym czasie tylko potęgowało to poczucie. Artykuł 5 Traktatu Północnoatlantyckiego zapewnił polskim obywatelom wysoki poziom pewności w kontekście nienaruszalności integralności terytorialnej, co pokazywały badania przeprowadzane przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS). Badania te wykazują znaczący wzrost przekonania Polaków, że nie istnieje zagrożenie dla niepodległości kraju, po tym jak Polska wstąpiła do NATO (71% badanych). Na przestrzeni lat 2000-2009 liczba respondentów przekonana o braku zagrożenia dla niepodległości nigdy nie spadła poniżej 61%. Taki wynik jest niezaprzeczalnym dowodem na to, że polski obywatel miał zapewnione poczucie bezpieczeństwa na stałym, wysokim poziomie.



Rys. 2.7. Wynik badania ankietowego odpowiadającego na pytanie: Czy w chwili obecnej, Pana/Pani zdaniem, istnieje czy też nie istnieje zagrożenie dla niepodległości Polski?

Źródło: CBOS

W 2015 roku polskie władze podjęły kolejną próbę odbudowy WOT jako samodzielnego rodzaju sił zbrojnych. Takie działania były niewątpliwie spowodowane agresją zbrojną Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rok wcześniej. To wydarzenie, mimo że nie stanowiło dla Polski bezpośredniego zagrożenia militarnego, to było jednak potwierdzeniem przypuszczeń wielu europejskich ekspertów, dotyczących imperialnych

zapędów rosyjskiego prezydenta Władimira Putina, oraz chęci odzyskania dawnych rosyjskich stref wpływów. Dodatkowym czynnikiem powodującym zwiększone obawy polskich władz był sposób przeprowadzenia przez Rosjan tej agresji, a mianowicie wykorzystanie niekonwencjonalnych metod działań zbrojnych, zwanych też wojną hybrydową. Taki obrót spraw wzbudził duży niepokój wśród polskich władz, ale także wśród polskiego społeczeństwa. Szczególny na to wpływ miała forma oraz skala przeprowadzonego przez Moskwę ataku, a także fakt, że zaatakowane zostało sąsiednie państwo. Należy także pamiętać, że agresja na Ukrainę nie była pierwszym tego typu wydarzeniem. Rosja przeprowadziła zmasowaną ofensywę cybernetyczną na Estonię w 2007 roku, a także gwałtowną operację militarną w Gruzji w 2008. Te wydarzenia pokazały zarówno społeczności międzynarodowej, jak i polskiemu społeczeństwu, że polityka Rosji jest ukierunkowana na planowanie i testowanie swoich działań w sposób, który w jak największym stopniu powoduje rozbitcie spójności i jedności członków NATO i UE, a także osłabienie ich stanowczości w podejmowaniu jednomyślnych decyzji, szczególnie w kontekście artykułu 5 Traktatu NATO.

Wydarzenia z Ukrainy z 2014 roku były przyczyną do zredefiniowania kwestii związanych z bezpieczeństwem narodowym. Należało poczynić kroki w stronę wzmocnienia obronności kraju w związku z ekspansywną polityką Kremla. Koniecznym było gruntowne przemyślenie kondycji Sił Zbrojnych RP, szczególnie w kwestii zapewnienia integralności terytorialnej. Przeprowadzenie przez polskie władze głębokiej analizy zagrożeń, przebiegu konfliktów zbrojnych XXI wieku, doświadczeń obronnych z I i II RP oraz wniosków z istniejących już systemów obrony innych państw o podobnym do Polski położeniu geopolitycznym, pokazały, że bezpieczeństwo państwa, oprócz opierania się na zawodowej armii, traktatach sojuszniczych i obecności w organizacjach międzynarodowych, powinno wziąć pod uwagę zbiorowy, składający się ze wspólnot obywatelskich system obrony kraju.

Konkluzją władz z przeprowadzonej analizy był pomysł odbudowy Wojsk Obrony Terytorialnej, który powstał w 2015 roku. Ideą utworzenia WOT było wykonywanie przez nich zadań obrony na określonych obszarach w obrębie terytorium kraju, wspieranie wojsk operacyjnych oraz udzielanie w razie potrzeby pomocy w sytuacjach wystąpienia zagrożeń niemilitarnych. Założono, że sposób ich działań przybierze charakter mieszany, czyli zarówno regularny jak i nieregularny. Jednym z większych założeń przy tworzeniu nowych WOT było wcielanie w ich szeregi lokalnej społeczności, co miało dawać przewagę w kwestii znajomości terenu w razie napaści przeciwnika, a także wzmacniać poczucie

obowiązku obrony. W ujęciu strukturalnym Wojska Obrony Terytorialnej stanowią jednostki terytorialne szczebla regionalnego i lokalnego, które są podporządkowane terytorialnym organom dowodzenia – czyli takim strukturom dowodzenia wojsk, które zorganizowane są na zasadach administracyjnego podziału terytorialnego państwa przez co wojska te tworzą z tymi organami system obrony terytorialnej.

Pierwszym formalnym krokiem postawionym przez polskie władze w drodze do utworzenia nowego rodzaju sił zbrojnych było zatwierdzenie przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 25 kwietnia 2016 roku Koncepcji utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej (Etap I 2016-2017), która przewidywała utworzenie siedemnastu Brygad OT (BOT), jednej na każde województwo z wyjątkiem mazowieckiego, gdzie miały powstać dwie BOT. Koncepcja utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej zakładała, że wojska te będą szansą dla Polski na odtworzenie bezpieczeństwa militarnego poprzez bardziej efektywne wykorzystanie jej możliwości ekonomicznych, demograficznych oraz kulturowych.

Proces tworzenia jednostek WOT został początkowo podzielony na cztery etapy:

- **Etap I** – utworzenie Dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej w Warszawie, sformowanie trzech pierwszych brygad OT we wschodniej części kraju (województwa: podkarpackie, lubelskie, podlaskie)
- **Etap II** – utworzenie kolejnych trzech brygad OT zlokalizowanych w województwach warmińsko-mazurskim i mazowieckim, dodatkowo rozpoczęcie procesu formowania Centrum Szkolenia WOT, a także Oddziału Zabezpieczenia i Batalionu dowodzenia.
- **Etap III** – sformowanie siedmiu brygad OT rozlokowanych w województwach: pomorskim, kujawsko-pomorskim, łódzkim, świętokrzyskim, małopolskim, wielkopolskim oraz śląskim;
- **Etap IV** – utworzenie ostatnich czterech BOT dyslokowanych w województwach: zachodniopomorskim, lubuskim, dolnośląskim i opolskim¹⁰⁶.

¹⁰⁶ *Koncepcja utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej (Etap I 2016-2017)*, Ministerstwo Obrony Narodowej Warszawa, 2016.



Rys. 2.8. Etapy tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej

Źródło: <http://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna> [dostęp: 14.04.2022 r.].

Na początku roku 2024 można stwierdzić, że założona koncepcja tworzenia brygad OT sprawdziła się tylko częściowo. Pierwsze trzy etapy zakończyły się sukcesem, jednak w etapie IV wprowadzone zostały zmiany, a mianowicie nie powstały brygady w województwach opolskim oraz lubuskim. Stało się tak ze względu na niekorzystne czynniki, takie jak niską liczbę ludności oraz małe zainteresowanie tym rodzajem służby w tamtych rejonach. Jednak znaleziono częściowe rozwiązanie tej sytuacji, tworząc w tych województwach wyłącznie bataliony, które są podległe pod brygady z sąsiednich województw – śląskiego i wielkopolskiego.

W tym miejscu trzeba również zaznaczyć, że mimo braku powodzenia realizacji pierwotnego założenia, co do tworzenia brygad OT, zostało ono zmodyfikowane w odpowiedzi na potrzeby, które zaistniały już w trakcie procesu formowania nowych pododdziałów i związków taktycznych. Postanowiono, że należy utworzyć dodatkowe jednostki w miejscach, gdzie potencjalnie istnieje największe zagrożenie, czyli na wschodniej ścianie Polski. Ponadto na tym obszarze zainteresowanie służbą w wojsku jest największe. Zgodnie z tym założeniem powstały trzy dodatkowe BOT. 18. Stołeczna BOT z siedzibą w Warszawie, 19. Nadbużańska BOT z siedzibą w Chełmie oraz 20. Przemyska

BOT z siedzibą w Przemyśle. Na początku 2024 roku funkcjonuje łącznie 18 brygad obrony terytorialnej.

Powstanie kolejnej, już trzeciej, BOT w województwie mazowieckim, a ściślej mówiąc w Warszawie, było odpowiedzią na zainteresowanie służbą oraz zapewnienie dodatkowej siły w stolicy, bowiem brygada ta będzie się specjalizować w działaniach w terenie zurbanizowanym oraz obronie infrastruktury krytycznej. Natomiast brygady Nadbużańska i Przemyska, będą się różnić od pozostałych brygad strukturą oraz wyposażeniem, ponieważ ich głównym przeznaczeniem będzie obrona pasa przygranicznego i wsparcie w tym względzie Straży Granicznej¹⁰⁷. Ostatnie lata pokazały, że taka siła jest tam niezbędna do prawidłowego zabezpieczenia granicy w związku z nielegalną migracją, jak ma miejsce na granicy polsko-białoruskiej. Biorąc pod uwagę powyższe fakty, można stwierdzić, że Dowództwo WOT w porozumieniu z MON dostrzega potrzeby oraz zagrożenia i stara się wychodzić im naprzeciw.

Oprócz brygad OT siły WOT postanowiono również rozszerzyć o Jednostkę Działań Niekonwencjonalnych. Jak sama nazwa wskazuje, jest to jednostka specjalizująca się w działaniach niekonwencjonalnych, przygotowywaniu potencjalnych struktur oporu, a także wzmacniająca odporność społeczności lokalnych. Żołnierze, którzy trafiają do tej jednostki przechodzą 9-cio miesięczne szkolenie wzorowane na amerykańskim Special Forces Qualification Course (SFQC)¹⁰⁸, które jest prowadzone przez kadre szkoleniową wywodzącą się z wojsk specjalnych. Ten aspekt z pewnością może świadczyć o tym, że szkolenie odbywa się na najwyższym poziomie, bowiem wykorzystuje się doświadczenia byłych żołnierzy wojsk specjalnych, które są inkubatorem nowoczesności w polskiej armii. Zatem można powiedzieć, że w WOT działa swego rodzaju jednostka specjalna, różniąca się znacznie od reszty jednostek podległych Dowództwu WOT.

Struktura organizacyjna Wojsk Obrony Terytorialnej zalicza się do struktur smukłych, czyli takich które składają się z dużej liczby szczebli zarządzania, a w tym wypadku – dowodzenia. Na czele formacji stoi dowódca WOT, wykonujący swoje zadania wykorzystując do pomocy Dowództwo WOT, które uzyskało zdolność do działania w marcu 2017 r. Od tego momentu rozpoczęto proces przejmowania w podporządkowanie pierwszych brygad OT, dyslokowanych w Lublinie, Rzeszowie i Białymstoku.

¹⁰⁷ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej nr 57 z dnia 10 lutego 2022 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 6.

¹⁰⁸ Kurs Działań Niekonwencjonalnych nr 001 zrealizowany!
<https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/708456/kurs-dzialan-niekonwencjonalnych-nr-001-zrealizowany>, [dostęp: 15.01.2024 r.].

Struktura osobowa WOT dzieli się na żołnierzy zawodowych i żołnierzy terytorialnej służby wojskowej. Podstawą formacji można nazwać tych drugich, bowiem stanowią oni prawie 90% wszystkich żołnierzy WOT. Natomiast żołnierze zawodowi, którzy służbę pełnią w pełnowymiarowym czasie godzin stanowią pozostałe 10%¹⁰⁹. Głównie ten czynnik sprawia, że utrzymanie Wojsk OT wymaga dużo mniej kosztów w porównaniu z wojskami operacyjnymi. Jeżeli chodzi o przekrój personelu biorąc pod uwagę kryterium korpusu osobowego, to 7% stanowią oficerowie, 19% podoficerowie, a prawie 75% szeregowi¹¹⁰. Warto w tym miejscu nadmienić, że aż 32% wszystkich żołnierzy WOT legitymuje się wyższym wykształceniem¹¹¹, co jest niespotykane porównując do innych, podobnych zagranicznych formacji. Tacy żołnierze z pewnością będą wyrażali chęci do dalszego rozwoju np. zdobywania wyższych stopni wojskowych, głównie oficerskich, a co za tym idzie stawanie się żołnierzami zawodowymi i zwiększania potencjału WOT, czy wojsk operacyjnych. Ponadto WOT w takiej sytuacji powinien być przygotowany na odpowiednie zarządzanie takimi osobami, a właściwie ich kompetencjami i umiejętnościami, tak aby stanowiły korzyść dla całej formacji.

Jeżeli chodzi o liczebność WOT, to początkowe szacunki również nie znajdują odzwierciedlenia w rzeczywistości, ponieważ ilość żołnierzy WOT planowano na poziomie 50 tys., natomiast na początku 2024 roku stan wynosi 40 tys. (w tym 5 tys. żołnierzy zawodowych).¹¹² Jednak, można się spodziewać, że w najbliższych latach ta liczba może zostać osiągnięta, biorąc pod uwagę, że trzy ostatnio stworzone brygady jeszcze nie osiągnęły pełnego ukończenia. Ponadto Ministerstwo Obrony Narodowej zapowiadało, że docelowo WOT będą liczyły 20 brygad, więc w dalszym ciągu dwie czekają na sformowanie.

Jeżeli władze MON chcą sukcesywnie zwiększać liczbę żołnierzy, aby osiągnąć oczekiwany pułap, to będą zmuszone zweryfikować aspekt pracodawców cywilnych zatrudniających żołnierzy służących w WOT. Obecnie nie ma odpowiednich zachęt dla pracodawców, u których na co dzień pracują żołnierze OT. Mówił o tym Dowódca WOT: „(...) jako państwo nie rekompensujemy, nie budujemy zachęt dla pracodawcy związanych z tym, że warto zatrudniać żołnierzy rezerwy czy żołnierzy terytorialnej służby

¹⁰⁹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej nr 57 z dnia 10 lutego 2022 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 5.

¹¹⁰ Tamże, s. 6.

¹¹¹ Tamże, s. 6.

¹¹² *Ilu żołnierzy liczą Wojska Obrony Terytorialnej*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/ilu-zolnierzy-licza-wojska-obrony-terytorialnej>, [dostęp: 14.01.2024 r.].

wojskowej.”¹¹³. Uściślając, obecnie pracodawcy zamiast być wspierani przez państwo z uwagi na fakt, że zatrudniają żołnierza terytorialnej służby wojskowej, są jedynie obciążeni większą ilością obowiązków. Po pierwsze, pracodawca nie ma prawa zwolnić pracownika w okresie od dnia, gdy zostanie mu doręczona karta powołania do terytorialnej służby wojskowej, aż do chwili zwolnienia z tej służby. Po drugie jest zobligowany do udzielenia urlopu bezpłatnego pracownikowi na czas odbywania szkolenia/powołania. Po trzecie pracownik powołany do terytorialnej służby wojskowej dostaje od pracodawcy jednorazową odprawę¹¹⁴. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania można stwierdzić, że jest wiele do zrobienia w tym aspekcie, ponieważ jeżeli pracodawcy będą mogli liczyć na korzyści związane z zatrudnianiem pracownika, który jest żołnierzem WOT, to bez wątpienia zwiększy się liczba chętnych do wstąpienia do służby terytorialnej, bowiem nie będą oni musieli się martwić o swoją pracę w „cywilu”.

Kapitał ludzki jaki może zasilać Wojska OT to osoby w wieku od 18 do 60 roku życia w przypadku szeregowych i do 63 lat w przypadku podoficerów i oficerów. Trzeba zaznaczyć, że jeszcze do roku 2022 limit wiekowy dla szeregowego wynosił 55 lat. Zmieniła to ustawa o obronie Ojczyzny. Przyczyn takiej zmiany można doszukiwać się w starzejącym się społeczeństwie albo w chęci zatrzymania sprawnych mimo swojego wieku żołnierzy. Aktualizacja tego czynnika może przyczynić się także do zwiększenia liczby żołnierzy WOT, ponieważ nie będą musieli oni odchodzić ze służby po osiągnięciu 55 roku życia.

Jeżeli chodzi o miejsce WOT w strukturze MON, to obecnie podlegają one Ministrowi Obrony Narodowej, co stanowi odmienne rozwiązanie od innych rodzajów sił zbrojnych, które w czasie pokoju są podporządkowane Szefowi Sztabu Generalnego. Takie rozwiązanie zostało przyjęte na etapie tworzenia WOT, jednak zakładało ono przejście tego rodzaju wojsk w podporządkowanie Szefa Sztabu Generalnego po osiągnięciu pełnej gotowości do działania. Początkowo planowano zakończenie tego procesu na rok 2021 jednak z ostatnich szacunków wynika, że nastąpi to w roku 2024 lub 2025.

Do najważniejszych zadań Dowódcy WOT należą: planowanie, organizowanie i prowadzenie szkolenia podległych jednostek wojskowych i związków organizacyjnych; planowanie oraz organizowanie mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia oraz użycia

¹¹³ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej nr 57 z dnia 10 lutego 2022 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 27.

¹¹⁴ Pracownik idzie do wojska – obowiązki pracodawcy, <https://kadry.infor.pl/wypowiedzenie/ochrona-przed-wypowiedzeniem/6378882,pracownik-idzie-do-wojska-obowiazki-pracodawcy.html>, [dostęp: 15.01.2024 r.].

Wojsk Obrony Terytorialnej; przygotowanie sił i środków Wojsk Obrony Terytorialnej do działań bojowych; szkolenie rezerw osobowych na potrzeby użycia w sytuacji kryzysowej lub w czasie wojny oraz utrzymywania ich w gotowości do tego użycia; planowanie, koordynacja i wykonywanie zadań związanych z udziałem oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działań w zakresie ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz akcjach ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, a także udziału w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego; współpraca z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa¹¹⁵.

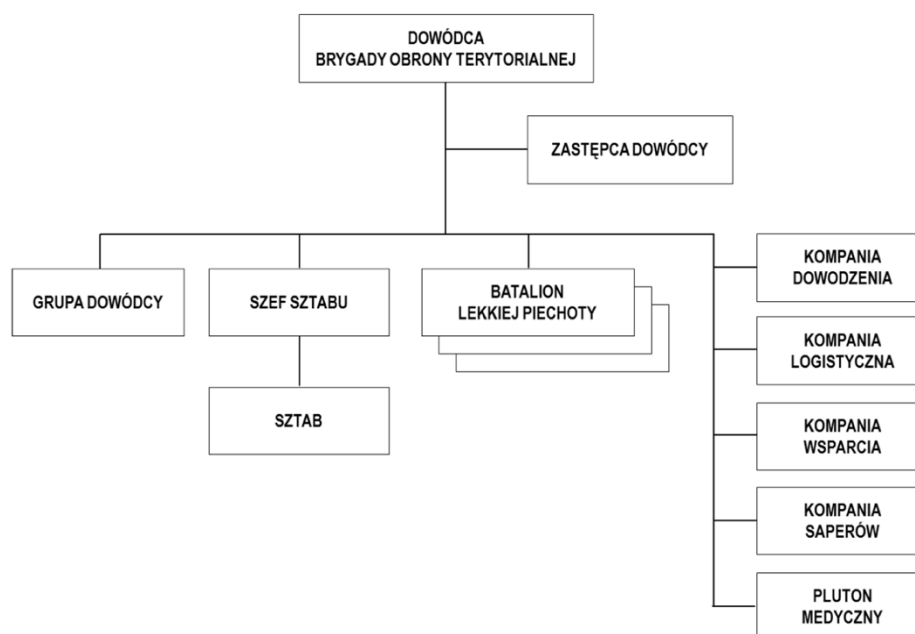
Tak przedstawione w ustawie zadania dla WOT pozwalają na odciążenie wojsk operacyjnych o zadania związane z zagrożeniami niemilitarnymi. Włączenie WOT do systemu zarządzania kryzysowego, znacząco przyczyniło się do zwiększenia szybkości reakcji zwłaszcza na zagrożenia, niesione przez wszelkiego rodzaju klęski żywiołowe. Stało się tak dlatego, że żołnierze terytorialnej służby wojskowej z reguły są mieszkańcami terenów dotkniętych przez żywioły i bezzwłocznie informują swoich przełożonych o występowaniu zagrożenia, a ponadto mogą natychmiast przystąpić do prowadzenia działań zapobiegawczych.

Jednostki wojskowe WOT nie są zaszeregowane do kategorii gotowości, funkcjonują zatem w stałej gotowości obronnej państwa i w razie potrzeb są uzupełniane o żołnierzy Terytorialnej Służby Wojskowej (TSW). W zależności od przyporządkowania do określonego zestawu posiadają one sprecyzowane czasy mobilizacji, a czas osiągnięcia gotowości do podjęcia działań w Stałych Rejonach Odpowiedzialności (SRO) będzie ściśle związany z ich operacyjnym przeznaczeniem. Wojska Obrony Terytorialnej w ramach poziomu taktycznego prowadzą w lądowym środowisku operacyjnym działania, charakteryzujące się powszechnością, nieliniowością oraz permanentnością. Powszechność podejmowanych działań wynika z organizacji, usytuowania i formy działania jednostek WOT. Znaczy to, że terytorium całego kraju jest obszarem zainteresowania dla WOT, a prowadzone przez nich działania przenikają się w wymiarze lokalnym, regionalnym oraz krajowym. Nieliniowość podejmowanych działań oznacza skoncentrowanie wysiłku na utrzymaniu najbardziej zagrożonych rejonów, obszarów

¹¹⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*, Dz.U. 2022 poz. 655 z późn. zm., art. 22.

i obiektów, których obrona lub ochrona wynika z bieżących potrzeb wojsk operacyjnych w toku prowadzonych przez nie działań¹¹⁶.

Podstawową jednostką organizacyjną WOT jest brygada OT, która umiejscowiona jest na poziomie taktycznym, a do jej głównych zadań należy przygotowanie podległych pododdziałów i dowodzenie nimi we wszystkich stanach gotowości obronnej państwa, a dodatkowo organizowanie ochrony i obrony obiektów wojskowych, szkolenie dowództw i sztabów, wojsk oraz rezerw osobowych. Ponadto wykonuje ona przedsięwzięcia związane ze stałym utrzymaniem gotowości mobilizacyjnej i bojowej, realizuje zadania wsparcia bezpieczeństwa publicznego oraz pomocy dla społeczeństwa podczas zaistnienia sytuacji kryzysowych, akcji ratowniczych oraz w razie potrzeby likwidacji skutków awarii, katastrof i klęsk żywiołowych. Oprócz tego wykonuje zadania ochrony i obrony obiektów infrastruktury wnoszącej istotny wkład dla gospodarki narodowej i wsparcia Sił Zbrojnych RP, a także realizację przedsięwzięć zgodnie z Wojennym Systemem Dowodzenia – w przypadku wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa¹¹⁷. Struktura Brygady OT została przedstawiona na poniższym rysunku.



Rys. 2.9. Struktura organizacyjna Brygady OT

Źródło: Wojska Obrony Terytorialnej w operacji DD- 3.40, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa, 2018, s. 30-31.

¹¹⁶ *Wojska Obrony Terytorialnej w Operacji - DD-3.40*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2018 r.

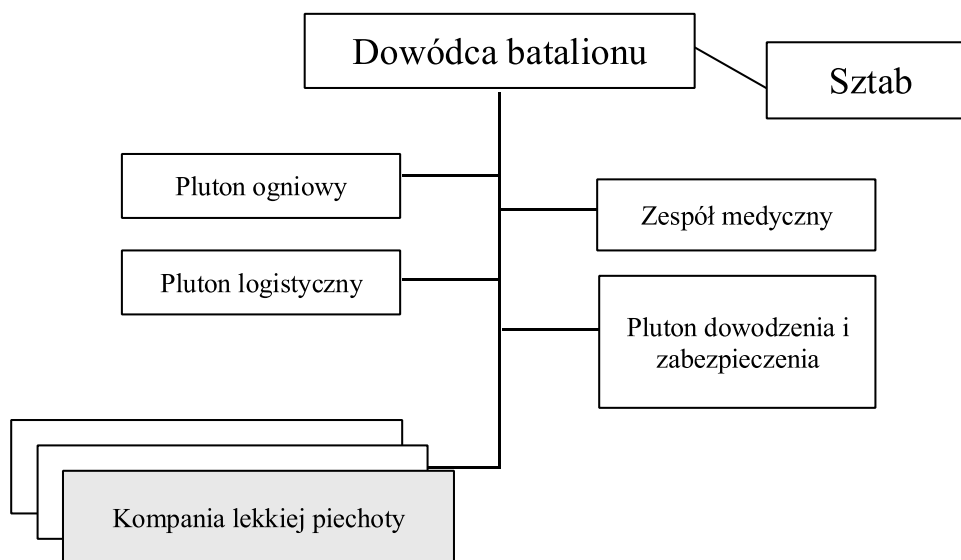
¹¹⁷ Tamże, s. 30-31.

Brygada OT pełni rolę ośrodka dystrybucji zasobów, w szczególności środków wsparcia działań szkoleniowych i operacyjnych, ale również koordynacji działań z wojskami operacyjnymi. W BOT funkcjonują także pododdziały bojowe, wspierające oraz zabezpieczające działania. Zasadniczą rolę w całej strukturze brygady odgrywają bataliony lekkiej piechoty, których w brygadzie może występować od trzech aż do pięciu. Rozbieżność w tej kwestii jest spowodowana kilkoma czynnikami: specyfiką środowiska operacyjnego i wynikającymi z niej szansami i zagrożeniami; lokalizacją, a w szczególności wielkością powierzchni województwa oraz gęstością jego zaludnienia; zadaniami wojsk operacyjnych, a także sił sojuszniczych¹¹⁸. Ponadto w brygadzie OT występują jeszcze: kompania dowodzenia, kompania logistyczna, kompania wsparcia, kompania saperów i pluton medyczny. Liczebności brygad OT różnią się między sobą, a wynika to z liczby posiadanych przez brygadę batalionów lekkiej piechoty. Jeżeli w strukturze występują cztery bataliony, to wówczas liczba żołnierzy brygady wynosi około 3 tysięcy. Liczebność brygad OT jest w głównej mierze determinowana przez czynniki demograficzne, występujące w danym regionie. Dowództwo WOT przyjęło, że należy indywidualizować struktury poszczególnych brygad w taki sposób, aby były stosowne w kontekście specyfiki i zagrożeń występujących w danym regionie. Tym samym w jednym województwie nacisk jest kładziony na tworzenie pododdziałów zdolnych do ochrony i obrony ważnych obiektów, a w innym priorytet stanowią będą jednostki manewrowe, mogące wykonywać zadania prowadząc np. działania nieregularne.

Bataliony lekkiej piechoty stanowią zasadnicze pododdziały w brygadach OT, które są rozlokowane w dużych miastach powiatowych. Składają się one na podstawowy moduł operacyjny w czasie pokoju, wojny, a także kryzysu. Każdy z batalionów jest samodzielną jednostką taktyczną, w której skład wchodzi: od trzech do pięciu kompanii lekkiej piechoty (w zależności od dyslokacji), plutony: ogniowy, logistyczny, dowodzenia i zabezpieczenia oraz zespół medyczny. Liczebność batalionu lekkiej piechoty waha się w granicach ok. 700 żołnierzy. Pododdziały te muszą być zorganizowane, wyszkolone i wyposażone w sposób, który będzie pozwalał na prowadzenie samodzielnych działań w warunkach, występujących w stałych rejonach odpowiedzialności (SRO) batalionu, ze szczególnym

¹¹⁸ A. Czwołek, Z. Polcikiewicz, K. Stańczyk, *Doświadczenia, wnioski i rekomendacje wynikające z dotychczasowego funkcjonowania Wojsk Obrony Terytorialnej w Polsce – Potrzeby i koncepcja utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej*, FNCE, Warszawa 2022, s. 91-93.

uwzględnieniem specyficznych środowisk walki takich jak: teren zurbanizowany, lesisty czy górzasty.



Rys. 2.10. Struktura batalionu lekkiej piechoty

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując, struktury organizacyjne jednostek WOT są mocno zbliżone do tych występujących w wojskach operacyjnych. Największa różnica jednak zawiera się w fakcie, że są to pododdziały lekkiej piechoty, co czyni tę formację bardzo uniwersalną i wszechstronną, ale też sprawia, że ma ona swoje ograniczenia, o których nie należy zapominać w czasie planowania czy prowadzenia przez nie działań. Cechą charakterystyczną oddziałów i pododdziałów lekkiej piechoty jest brak wyposażenia w ciężkie transportery opancerzone czy czołgi. Brak takiego sprzętu sprawia, że WOT nie są w stanie prowadzić typowych działań ofensywnych, pozwalających na zadanie wysokich strat przeciwnikowi, dysponującemu jednostkami pancernymi lub zmechanizowanymi. Jednak kluczowe w poprzednim zdaniu jest słowo „typowych”, bowiem pododdziały WOT mogą prowadzić działania o charakterze nieregularnym, szczególnie jeżeli mowa o terenie zurbanizowanym, a w takiej sytuacji wyżej wspomniane pododdziały przeciwnika, miałyby poważne problemy, mimo dysponowania cięższym i posiadającym dużo większą siłę rażenia sprzętem. Wszystkie pojazdy mechaniczne jakie posiada WOT pełnią funkcje jedynie transportowe. Zasadniczo ten rodzaj sił zbrojnych ma

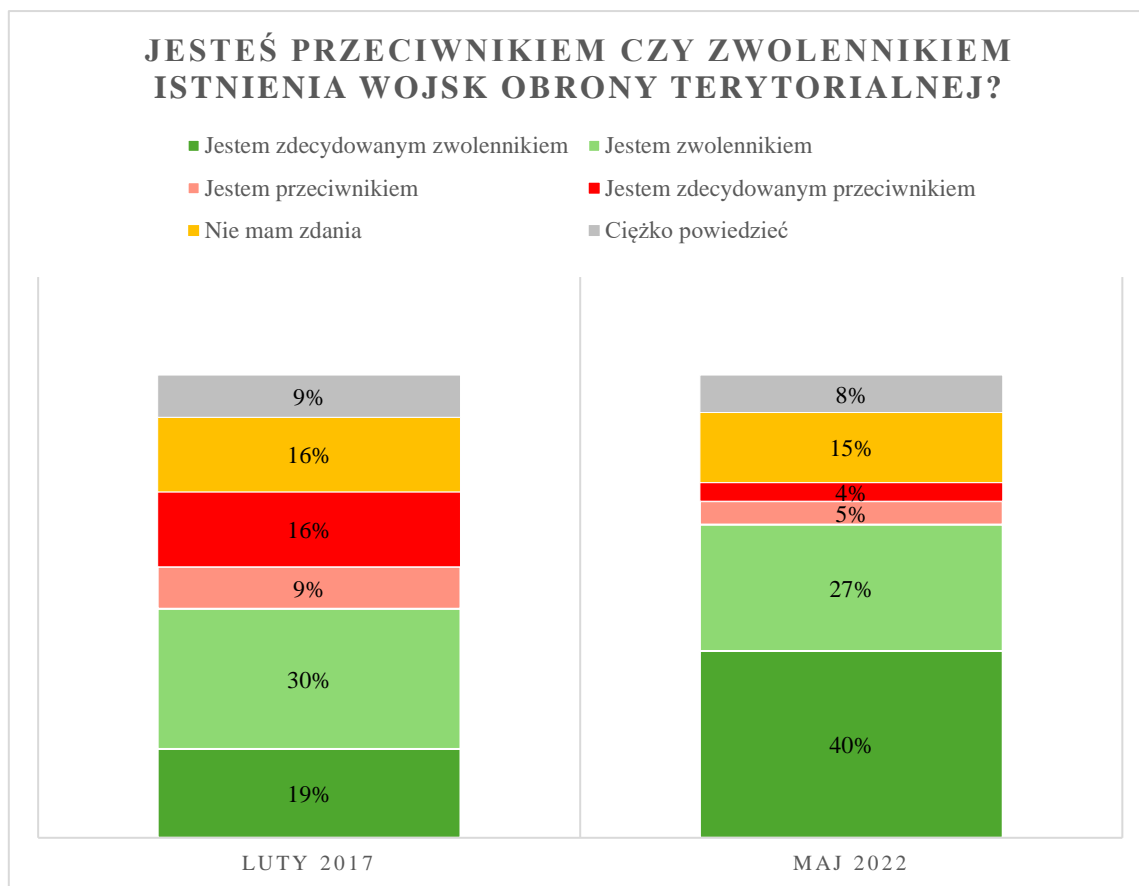
charakter typowo obronny, co sprawia, że sąsiadujące z Polską państwa nie muszą się obawiać wykorzystania tych sił, do wykonania na nie napaści zbrojnej.

Istotną różnicą w kwestii porównania struktury wojsk OT do wojsk operacyjnych jest dostosowanie tych pierwszych do podziału administracyjnego Polski. Czynnikiem ten ma kluczowe znaczenie i jest swego rodzaju wyznacznikiem wiarygodności i efektywności formacji. Funkcjonowanie WOT-u definiuje się na trzech poziomach: centralnym (krajowym), wojewódzkim oraz powiatowym. Na pierwszym z trzech szczebli – centralnym znajduje się Dowództwo WOT, poziom niżej, na szczeblu wojewódzkim występują Brygady OT, w dużych miastach powiatowych zlokalizowane są dowództwa batalionów lekkiej piechoty, a w powiatach mieszczą się kompanie. Początkowo zakładano, że w kompania lekkiej piechoty będzie występowała w każdym powiecie. Jednak czas zweryfikował te plany. Stało się tak w głównej mierze dlatego, że w naszym kraju nie ma infrastruktury, aby taki projekt zrealizować¹¹⁹.

Przedstawione rozmieszczenie jednostek podległych Dowództwu WOT gwarantuje relatywnie krótki czas reakcji na pojawiające się zagrożenia bezpieczeństwa. Jednakże duże rozproszenie jednostek jest problematyczne w aspekcie poprawnego realizowania procesu szkolenia oraz dowodzenia w czasie prowadzenia działań bojowych i tych z zakresu zarządzania kryzysowego, szczególnie wykorzystując większe komponenty sił i środków.

Od momentu reaktywacji WOT w 2016 roku ich obraz wśród ludności uległ znaczącej poprawie. Polskie społeczeństwo zapytane czy jest przeciwnikiem, czy może zwolennikiem Wojsk Obrony Terytorialnej w Polsce udzieliło różnych odpowiedzi na przestrzeni ostatnich pięciu lat. W lutym 2017 roku tylko 19 procent wyrażało głębokie poparcie dla tej formacji, a pięć lat później już 40 procent, co można uznać za dużą poprawę. Niewątpliwie wpływ na ocieplenie wizerunku oraz stopnia przydatności formacji mają wydarzenia za naszą wschodnią granicą, gdzie Ukraina mierzy się z napaścią zbrojną ze strony Federacji Rosyjskiej. Takie sytuacje są dla społeczeństwa sposobnością do zauważenia pewnych zagrożeń, które na co dzień nie są dostrzegane. Wyniki ankiety zostały przedstawione na poniższym wykresie.

¹¹⁹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej nr 16 z dnia 4 listopada 2020 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 18.



Rys. 2.11. Wyniki odpowiedzi na pytanie: Jesteś przeciwnikiem czy zwolennikiem istnienia Wojsk Obrony Terytorialnej?

Źródło: Komunikat z badań pt. O bezpieczeństwie państwa i kwestiach związanych z obronnością, CBOS, Warszawa 2022.

W 2024 roku odbudowane Wojska Obrony Terytorialnej wkraczają w siódmy rok swojego funkcjonowania. W ciągu tego okresu przyczyniły się one wielokrotnie do zwiększenia bezpieczeństwa Polski oraz jej obywateli. Stworzenie WOT i ich późniejsze funkcjonowanie, wzbudziło ciekawość także wśród polityków innych krajów np. Finlandii, Szwecji czy Estonii¹²⁰. Może to świadczyć o skuteczności podejmowanych przez WOT działań, a także stosowania trafnych rozwiązań w kwestiach organizacyjnych. Należy stwierdzić, że obecnie Wojska Obrony Terytorialnej są jednym z zasadniczych filarów systemu bezpieczeństwa narodowego RP.

¹²⁰ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej nr 57 z dnia 10 lutego 2022 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 30.

2.7. Wnioski

- Gwardia Narodowa USA jest jedną z najstarszych formacji obrony terytorialnej na świecie. Jej początki sięgają XVII wieku, kiedy to wykorzystywano ją do reagowania na ewentualne konflikty z rdzenną ludnością amerykańską. Obecnie liczy około 450 tysięcy żołnierzy i składa się z 54 komponentów z czego przypada po jednym na każdy z 50 stanów, a 4 pozostałe przeznaczone do wykonywania zadań w Dystrykcie Kolumbii (centralna część stolicy USA), Portoryko, Wyspach Guam oraz na Wyspach Dziewiczych. Jest jedną z nielicznych formacji obrony terytorialnej, która wykonuje zadania poza granicami swojego kraju. Gwardia Narodowa USA stanowi wsparcie dla wojsk operacyjnych USA, w ramach którego jest ich elementem rezerwowym, ponadto jest angażowana do działań antykrzysowych na terenie kraju.
- W roku 1940 powstały Hemvärnet, czyli Wojska Obrony Terytorialnej Szwecji. Obecnie liczą one 22 tysiące żołnierzy i są podzielone na 40 batalionów. Ich głównym zadaniem jest angażowanie lokalnych społeczności w obronę kraju oraz branie udziału w akcjach niesienia pomocy przy różnego rodzaju sytuacjach kryzysowych. Rekrutacja do Hemvärnet odbywa się zarówno tradycyjnie, jak i poprzez specjalne programy szkoleniowe dla młodzieży oraz współpracę z organizacjami proobrońnymi, co pozwala na łatwiejsze włączanie się nowych członków bez potrzeby przechodzenia podstawowego szkolenia wojskowego.
- Norwegia posiada w szeregach swoich sił zbrojnych Wojska Obrony Terytorialnej. Noszą one nazwę Heimevernet (HV), zostały utworzone w 1946 roku i obecnie liczą ok. 40 tysięcy żołnierzy z czego 3 tysiące stanowią siły szybkiego reagowania. Istota funkcjonowania tych sił zawiera się we wsparciu wojsk operacyjnych w czasie występowania zagrożeń militarnych, a ponadto w udzielaniu pomocy administracji publicznej w kraju w razie występowania sytuacji kryzysowych. Żołnierze tej formacji są zobligowani do przechowywania swojej broni służbowej w miejscu zamieszkania. To mało popularne rozwiązanie ma zapewnić szybkość reakcji w razie wystąpienia zagrożenia. Ponadto HV corocznie od 1974 roku prowadzi ćwiczenia z amerykańską Gwardią Narodową.
- Szwajcaria utrzymuje siły zbrojne oparte głównie na modelu obrony terytorialnej, co wynika z jej neutralności politycznej i unikania wysokich kosztów utrzymania regularnej armii. Społeczeństwo szwajcarskie jest głęboko zaangażowane w obronę kraju, co manifestuje się m.in. popularnością strzelectwa jako sportu i hobby, które

jednocześnie służy doskonaleniu umiejętności wojskowych. Obywatele po osiągnięciu pełnoletniości przechodzą szkolenie wojskowe i otrzymują broń do przechowywania w domu, co zwiększa gotowość obronną. Szwajcaria stosuje system powszechnej mobilizacji, który, dzięki deklarowanej neutralności, pozwala efektywnie organizować obronę terytorium w razie potrzeby.

- Finlandia jest krajem, który jako jeden z nielicznych w Europie utrzymuje powszechny pobór wojskowy, na co częściowo ma wpływ agresywna polityka Federacji Rosyjskiej, czyli jej wschodniego sąsiada. Kraj ten posiada również Wojska Obrony Terytorialnej, Maakuntajoukot, założone w 2007 roku i liczące około 280 tysięcy żołnierzy. Są one kluczowym elementem obrony narodowej, działając zarówno w czasie wojny – prowadząc operacje wojskowe lokalnie, jak i w czasie pokoju – wspierając administrację publiczną w sytuacjach kryzysowych.
- Wojska Obrony Terytorialnej w Polsce po raz pierwszy zostały utworzone w odpowiedzi na zagrożenie związane z zimną wojną i ofensywną doktryną Układu Warszawskiego, w celu zabezpieczenia obronnego kraju w przypadku zaangażowania wojsk operacyjnych poza jego terytorium. Pierwotnie powstały w latach 60 XX wieku, a ich organizacja i struktury były kilkakrotnie rozwiązywane i reformowane w zależności od panującej sytuacji politycznej i bezpieczeństwa. Na początku XXI wieku, siły te zostały całkowicie rozformowane ze względu na zmniejszenie prawdopodobieństwa występowania zagrożeń militarnych w Europie. Ponadto duże znaczenie na tą decyzję miało wstąpienie Polski do NATO oraz Unii Europejskiej, co jeszcze zwiększyło poczucie bezpieczeństwa wśród Polaków, a tym samym obniżyło zasadność utrzymywania tego rodzaju wojsk.
- Po kilkunastu latach spokojnej sytuacji w Europie w roku 2014 nastąpiła inwazja Rosji na Ukrainę, która była jedną z głównych przyczyn reaktywacji Wojsk Obrony Terytorialnej w Polsce, tym razem z lepiej przemyślanymi strukturami i trafniej określonymi zadaniami, obejmującymi wsparcie dla walczących sił zbrojnych na z góry określonym terenie (lokalnie) oraz wsparcie dla lokalnych społeczności i administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego. W strukturze organizacyjnej Wojsk Obrony Terytorialnej, brygada jest podstawową jednostką i znajduje się w każdym województwie, poza opolskim i lubuskim. Wyjątek stanowi województwo mazowieckie, gdzie funkcjonują trzy brygady.
- Wizerunek WOT w Polsce poprawia się, co jest efektem skutecznego wykonania wielu zadań w ostatnich latach. Formacja ta wielokrotnie wspierała administrację publiczną

podczas zarządzania kryzysowego, m.in. w czasie pandemii COVID-19, katastrof naturalnych oraz przyjmowania uchodźców z Ukrainy.

- Wszystkie przedstawione Wojska Obrony Terytorialnej państw demokratycznych stanowią rezerwę dla wojsk operacyjnych danego kraju. Wyjątek stanowi Szwajcaria, gdzie nie utrzymuje się wojsk operacyjnych. Wszystkie te wojska wykonują podobne zadania tj.: w czasie pokoju głównie zajmują się wsparciem administracji publicznej w zarządzaniu kryzysowym, natomiast w czasie wojny czynnie wspierają wojska operacyjne w swoim ściśle przypisanym rejonie odpowiedzialności.

Rozdział III

Administracja publiczna w systemie zarządzania kryzysowego

3.1. Zarządzanie kryzysowe a administracja publiczna – ustalenia terminologiczne

3.1.1. Administracja publiczna

Polska administracja publiczna na przestrzeni wieków przeszła wiele przeobrażeń, które znacząco wpływały na jej kształt instytucjonalny, a także praktykę działania. Rozwój administracji publicznej w Polsce przebiegał inaczej niż w państwach Europy Zachodniej od XVI do XVIII wieku, bowiem nasz kraj nigdy nie przyjął formy państwa zwanej monarchią absolutną, która jak uważają eksperci, była prekursorem procesu kształtowania nowoczesnej administracji. Analogicznie, Polska nie doświadczyła nigdy monarchii konstytucyjnej. Co prawda w końcu istnienia państwa szlacheckiego uchwalono Konstytucję 3 maja 1791 roku, która ówczasie ustanowiła formę dziedzicznej monarchii konstytucyjnej, jednakże jej działanie było zbyt krótkie, aby skutecznie ugruntować nowożytny zarządzanie państwem¹²¹. Niebagatelne znaczenie w kształtowaniu polskiej administracji publicznej miały rozbiory, które podzieliły nasz kraj pomiędzy zaborców i spowodowały jego zniknięcie z map politycznych świata na ponad sto lat. To nagłe przerwanie ciągłości istnienia państwa polskiego sprawiło, że w XIX wieku odebrano Polakom możliwość, kultywowania swojego dziedzictwa państwowego i konstruowania nowoczesnej administracji państwowej. Po ponad wiekowych rozbiorach pomiędzy trzech zaborców, państwo polskie doświadczyło kolosalnych problemów z ponownym formowaniem administracji, ponieważ spuścizna prawno-ustrojowa pozostawiona Polakom przez zaborców skutecznie uniemożliwiała wprowadzenie gotowego, modelowego rozwiązania administracyjnego. Po okresie rozbiorów nastąpił czas

¹²¹ J. Kornaś, *Administracja publiczna w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna* (red.) J. Hausner, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 103.

międzywojenny, który nie przyniósł oczekiwanych zmian w administracji. Miały one polegać na wprowadzeniu oryginalnego polskiego modelu administracyjno-prawnego, wypracowanego na podstawie własnych doświadczeń. W tym przypadku również zabrakło czasu na wejście w życie koniecznych reform, z uwagi na okres kolejnego regresu rozwoju państwowości polskiej, spowodowanego II wojną światową. Nawet posiadanie struktur władzy na emigracji oraz w podziemiu, nie zapobiegło degradacji aparatu państwowego. Po tym okresie nastąpiło odcięcie się od zachodnioeuropejskiej polityki, za sprawą wpływów Związku Sowieckiego, które zawładnęły organizacją państwa polskiego. Pomimo dokonywanych w tamtym okresie prób, mających na celu, łączenie przedwojennych tradycji z wzorcami sowieckimi, ostatecznie doszło do ukształtowania się w Polsce modelu państwa rządzonego centralistycznie i monopartyjnie, posiadającego szeroko rozbudowane struktury administracji gospodarczej. Rok 1989 przyniósł zmianę warunków ustrojowych, która zapoczątkowała poszukiwanie nowych modelowych rozwiązań administracyjnych, uzależnionych od zagwarantowania realizacji celów transformacji. Dopiero od tego momentu możemy mówić o rozpoczęciu formowania się administracji publicznej, którą znamy do dziś. Jednak proces adaptacji do nowej struktury i dopasowanie jej konstrukcji do zachodzących przemian politycznych oraz społeczno-gospodarczych, wymagał wielu lat wytężonej pracy¹²². Od momentu transformacji struktura administracji publicznej jest ciągle doskonalona i przystosowywana do zmieniającego się środowiska politycznego.

Przybliżenie funkcjonowania obecnej administracji publicznej w Polsce warto poprzedzić wyjaśnieniem samego terminu administracji publicznej, który jest powszechnie znany i używany przez polskie społeczeństwo. Jednakże jest to pojęcie o bardzo szerokim zakresie znaczeniowym, dlatego należy w tym miejscu ujednoczyć jego rozumienie. Warto podkreślić, że w polskim ustawodawstwie nie znajdziemy jednoznacznej definicji administracji publicznej. Natomiast w literaturze przedmiotu możemy spotkać się z wieloma definicjami tegoż terminu, które przedstawiają niniejsze pojęcie z różnych perspektyw – np. podmiotowej, przedmiotowej czy mieszanej.

W ujęciu **podmiotowym** za administrację publiczną uważa się za pewną organizację, składającą się z różnorodnych jednostek organizacyjnych skupionych wokół organów, tj. jednostek organizacyjnych wyposażonych w kompetencje określone

¹²²J. Kornaś, *Administracja publiczna w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna* (red.) J. Hausner, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 143.

w ustawach i tworzących jeden zamknięty układ organizacyjny, mający realizować zadania państwowe bądź publiczne, lub jedno i drugie¹²³.

Ujęcie **podmiotowe** przedstawia administrację publiczną w następujący sposób: administracja publiczna jest to taka działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej¹²⁴.

Natomiast ujęcie **mieszane** definiuje pojęcie administracji publicznej następująco: przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach¹²⁵.

Przedstawione powyżej definicje potwierdzają, że pojęcie administracji publicznej jest bardzo szerokie i trudne do jednoznacznego określenia. Jednak w uproszczeniu, bazując na literaturze przedmiotu, można przyjąć, że jest to ogół podmiotów publicznych zajmujących się wykonywaniem zadań związanych z zarządzaniem państwem.

W polskim prawodawstwie istnieje prawo regulujące zasady działania administracji publicznej, które zostało spisane w Kodeksie postępowania administracyjnego (KPA). Kodeks ten w początkowej swojej części określa co powinno rozumieć się przez pojęcie organy administracji publicznej - są to ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich lub we własnym imieniu terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespalonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy i podmioty państwowe powołane z mocy prawa lub na podstawie odpowiednich porozumień¹²⁶.

Organy administracji publicznej w naszym kraju dzielą się na trzy grupy podmiotów:

- **administracja samorządowa** (gminna, powiatowa, wojewódzka) – jej zadaniem jest realizacja zadań publicznych na ograniczonym obszarze (kolejno: gminy, powiatu, województwa) w celu zaspokojenia potrzeb ludności, która go zamieszkuje.
- **administracja rządowa** – dzieli się na centralną (Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, ministrowie oraz centralne organy administracji rządowej) oraz terenową (wojewoda i służby działające regionalnie). Organy administracji rządowej centralnej

¹²³ J. Lang, *Zagadnienia wstępne*, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne* (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 1999, s. 15.

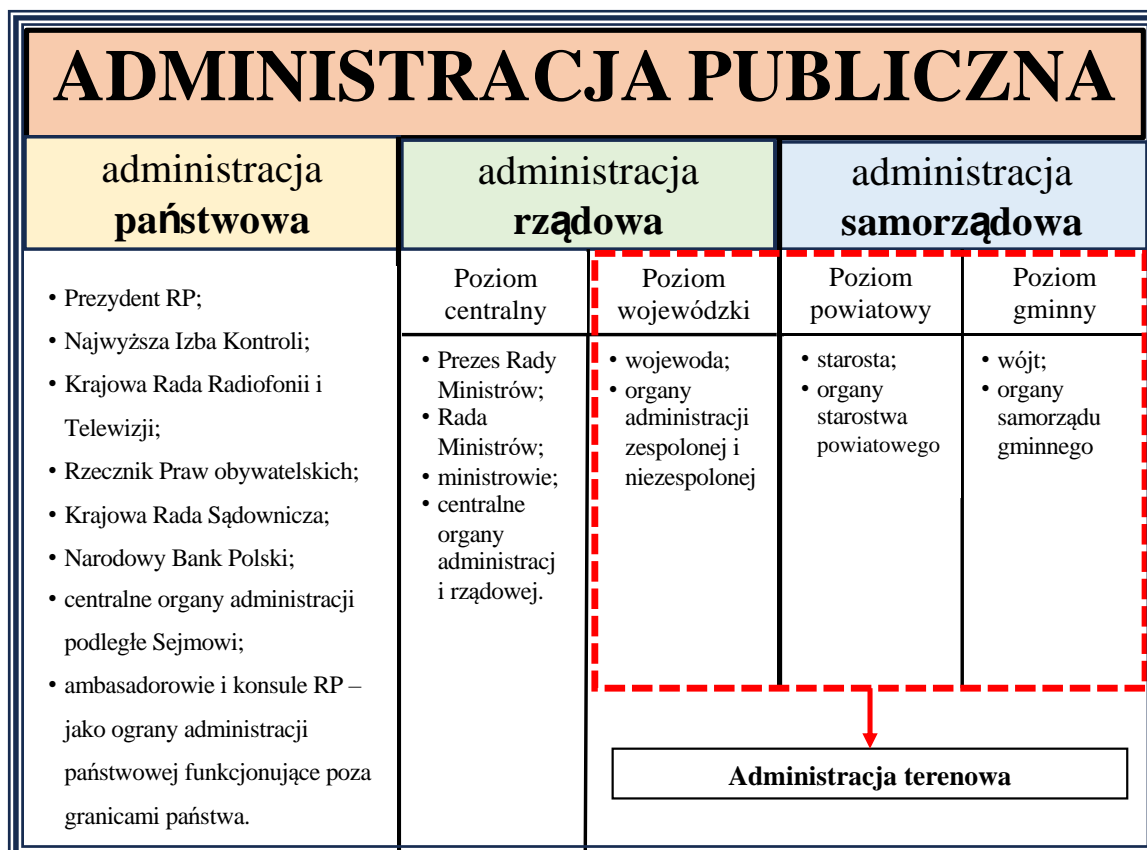
¹²⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 21.

¹²⁵ J. Radwanowicz, *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne. Część Ogólna*, (red.) M. Chmaj, Warszawa 2004, s. 13.

¹²⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2023 r. poz. 755), art. 5, § 2, ust. 3.

sprawują władzę na całym terytorium kraju, tymczasem organy administracji rządowej terenowej wykonują zadania wyłącznie na określonym obszarze kraju.

- **administracja państwowa** – nie podlega rządowi, zaliczamy do niej np.: Prezydenta RP, Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), Krajową Radę Sądowniczą oraz Narodowy Bank Polski (NBP)¹²⁷.



Rys. 3.1. Struktura administracji publicznej w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Szeroki zakres znaczeniowy pojęcia administracji publicznej sprawia, że oprócz podejmowanych prób opisanego go przy pomocy definicji, niektórzy naukowcy starają się scharakteryzować ten termin, przytaczając jego elementarne cechy. Nie muszą one występować ciągle, ale mogą ukazywać się na tyle systematycznie, żeby można było założyć, że na ich podstawie da się opisać istotę administracji publicznej. Ten rodzaj

¹²⁷<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3B2030ED865DCD89C1257A780044A4CE&litera=A>, [dostęp: 11.10.2023 r.].

koncepcji został wykreowany na podstawie poglądów niemieckiego naukowca E. Forstohffa, który twierdził, że pojęcie administracji publicznej nie może być jednoznacznie zdefiniowane, a jedynie można podjąć próbę mniej lub bardziej dokładnego opisanego. Polski naukowiec podzielający ten pogląd to m.in. Janusz Łętkowski. W swojej publikacji dotyczącej prawa administracyjnego pokazuje, że administracja publiczna charakteryzuje się pewnym katalogiem cech, które kształtują jej pojęcie, a także opisują jej miejsce w strukturze państwa. Wymienia on następujące cechy administracji publicznej:

- 1) Administracja działa w imieniu i na rachunek państwa, co oznacza, że za decyzjami podejmowanymi przez administrację stoi autorytet państwa, ale również to, iż w razie wyrządzenia szkody administracja publiczna jest zobowiązana do jej naprawienia.
- 2) Administracja ma charakter polityczny, co wynika z faktu, iż funkcjonuje ona w imieniu i na rachunek państwa. Wyniki jej działalności każdorazowo oceniane są z politycznego punktu widzenia. Nie może istnieć administracja neutralna politycznie, dlatego że działa ona w służbie państwa, a jak wiadomo żadne państwo nie jest neutralne politycznie.
- 3) Administracja działa w oparciu o przepisy prawa i w granicach prawa. Obywatel może robić wszystko, co nie jest mu wyraźnie zabronione przez prawo. Natomiast administracja ma przyzwolenie tylko na działalność, na którą prawo jej pozwala.
- 4) Działalność prowadzona przez administrację publiczną nie jest nakierowana na zysk. Jednak niektóre realizowane przez nią świadczenia mogą być na mocy prawa wykonywane odpłatnie.
- 5) Administracja stanowi organizację, która ma charakter jednolity i ogólny. Działalność przez nią prowadzona w równym stopniu odnosi się do wszystkich obywateli oraz podmiotów. Oprócz tego organy administracji pojmowane łącznie stanowią wydzieloną, całościową i jednorodną organizację.
- 6) Administracja jest monopolistyczna, co oznacza, że jej działalność jest prowadzona w oparciu o powierzone jej przez prawo kompetencje, zazwyczaj jako jedyny podmiot w określonej kategorii spraw.
- 7) Administracja ma zasadniczo charakter bezosobowy. Oznacza to, że w zakresie jej struktur funkcjonują w granicach prawa organy, instytucje i jednostki, a nie osoby fizyczne lub ich grupy.

- 8) Administracja przybiera formę władczą, a co za tym idzie jest upoważniona do stosowania środków przymusu (w momencie i w kształcie dopuszczonym przez prawo) w sytuacji, kiedy stwierdzi, że osiągnięcie celu innym sposobem jest niemożliwe.
- 9) Administracja jest zorganizowana w oparciu o podmioty kierownicze i podporządkowujące się. Jest to odmienne rozwiązanie niż w organach przedstawicielskich czy sądowych, gdzie nie ma obowiązku podporządkowania się dyrektywom podmiotów nadrzędnych. W ich przypadku mamy jedynie do czynienia z nadzorem wykonawczym *ex post*. Wobec tego można stwierdzić, że w administracji, inaczej niż dzieje się to w innych sferach działalności państwa, podporządkowanie podmiotom kierowniczym organów nadrzędnych jest standardem, natomiast swoboda decyzyjna – sytuacją wyjątkową, która zarówno w kontekście granic oraz treści powinna być zawsze jednoznacznie określona przez przepisy prawa.
- 10) Administracja wykonuje swoje zadania przy pomocy zawodowego, fachowego personelu urzędniczego.
- 11) Administracja funkcjonuje w sposób ciągły oraz stabilny. Stanowi ona podstawową organizację podtrzymującą i kształtującą codzienną działalność, porządek i bezpieczeństwo państwa.
- 12) Administracja może wykonywać zadania nie tylko na wniosek zainteresowanych uzyskaniem rozwiązania obywateli czy innych podmiotów, ale również z własnej inicjatywy. Cecha ta odróżnia działanie administracji od działania organów sądowych, ponieważ sądy podejmują się wykonania zadania wyłącznie na wniosek, a co za tym idzie nie działają z własnej inicjatywy. Natomiast odwrotne działanie jest charakterystyczne dla administracji, gdyż prowadzi to do braku możliwości znalezienia się w neutralnej pozycji (tak jak w przypadku sądów), ponieważ sprawa, którą rozwiązuje jest także „jej sprawą”, stanowiącą część jej obowiązków, które jest zobowiązana wykonać w świetle prawa¹²⁸.

Przytoczone powyżej cechy administracji publicznej niewątpliwie pogłębiają rozumienie tego obszernego pojęcia i rzucają więcej światła na podstawy, prowadzonej przez nią rozległej działalności. Administracja pojmowana jako organizacja, powołana do prowadzenia spraw publicznych, która została ukształtowana w procesie rozwoju

¹²⁸ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 1990, s. 8-10.

społeczeństw, jest instytucją nie zastępowalną przez jakąkolwiek inną instytucję. Powszechność administracji oraz jej użyteczność sprawiają, że stanowi ona ogromną wartość funkcjonalną dla państwa i jego społeczeństwa.

Prowadzenie działalności przez administrację publiczną musi wpisywać się w pewne ramy określone przepisami prawa, ale także powinno spełniać pewne uniwersalne funkcje, do których możemy zaliczyć:

- funkcję porządkowo-reglamentacyjną – dotyczącą ochrony porządku publicznego oraz bezpieczeństwa, szczególnie życia, zdrowia oraz mienia (np. kodeks drogowy);
- funkcję świadcząca – inaczej świadczenia usług publicznych, która dotyczy zaspokajania przez organy administracji publicznej potrzeb społecznych (np. utrzymywanie szpitali);
- funkcję regulatora rozwoju gospodarczego – przejawia się ona korzystaniu z instrumentów policyjnych i reglamentacyjnych w postaci zezwoleń, kontyngentów, ceł oraz udziałem państwa w zarządzaniu gospodarką narodową;
- funkcję organizatorską – polegającą na podejmowaniu działań o charakterze twórczym, samodzielnym oraz kreatywnym (np. pozyskiwanie funduszy unijnych przez urzędników gminnych);
- funkcję wykonawczą – polegającą na wykonywaniu obowiązków nałożonych przez prawo;
- funkcję kontrolno-nadzorcza – jej celem jest kontrolowanie i nadzorowanie obywateli w ich działaniach;
- funkcję planistyczno-prognostyczną – polegającą na formułowaniu przez władze publiczne różnego rodzaju prognoz oraz wykonywania planów na podstawie dostępnej wiedzy (np. prognoza wzrostu zanieczyszczenia środowiska naturalnego)¹²⁹.

Przyglądając się wymienionym powyżej funkcjom można stwierdzić, że obejmują one swoim zasięgiem szeroki zakres zadaniowy, co sprawia, że administracja publiczna dysponuje licznymi uprawnieniami, aby poprzez stosowanie prawa państwowego (a również tworząc je zgodnie z zakresem ustalonym w ustawach), zarządzać wieloma sferami życia społecznego. Warto zaznaczyć, że wymienione powyżej funkcje administracji publicznej są czasem nazywane płaszczyznami działania administracji publicznej.

¹²⁹<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3B2030ED865DCD89C1257A780044A4CE&litera=A>, [dostęp: 16.10.2023 r.].

Zasadniczy charakter zadań administracji publicznej określony jest w konstytucji oraz ustawach stanowiących przez parlament. Administracja publiczna w trójpodziale władz jest wyłącznie władzą wykonawczą, ponieważ wykonuje to co zawarte jest w ustawach. Nie może ona stanowić prawa powszechnie obowiązującego, bowiem nie jest władzą ustawodawczą, podobnie sprawa wygląda z zadaniami z zakresu sądownictwa – administracja publiczna nie jest częścią władzy sądowniczej, dlatego nie jest uprawniona do wykonywania tego typu zadań. Uściślając, administracja publiczna jest przeznaczona do wykonywania zadań publicznych, które są określone przez ustawy oraz konstytucję. Uprawnienia do wykonywania tych zadań administracja publiczna czerpie z norm prawa, które jednak nie są przez nią samą stanowione. To, że określone przedsięwzięcie będzie zadaniem administracji publicznej, jest określone przez parlament poprzez ustawę, która jest zgodna z konstytucją. W państwie praworządym nie ma miejsca na to, aby administracja publiczna samodzielnie decydowała o własnych zadaniach. Warto podkreślić, że przy wykonywaniu powyższych zadań administracja publiczna, nie może ograniczać praw oraz wolności nadanych obywatelom przez konstytucję. Innymi słowy można stwierdzić, że granicą działań administracji publicznej podczas wykonywania zadań publicznych jest nie tylko prawo stanowione w ustawach i konstytucji, opisujące zakres tych zadań i organizację ich wykonywania, ale także prawa i wolności obywateli, które przyznaje im ustawa zasadnicza¹³⁰.

Do zadań administracji publicznej RP, które wynikają wprost z konstytucji należy zaliczyć: zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom; zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności granic państwa; udzielanie pomocy obywatelom RP zamieszkałym za granicą; zagwarantowanie opieki obywatelom RP przebywającym poza granicami Polski; sprawowanie opieki nad weteranami; prowadzenie polityki dążącej do pełnego zatrudnienia; kontrola warunków wykonywania pracy; zagwarantowanie szczególnej opieki zdrowotnej dla dzieci, kobiet w ciąży, osób niepełnosprawnych i osób w podeszłym wieku; eliminowanie chorób epidemiologicznych; ochrona przed negatywnymi dla zdrowia skutkami degradacji środowiska; ochrona środowiska naturalnego; zapewnienie pomocy osobom niepełnosprawnym w ich egzystencji, w przygotowaniu do podjęcia pracy oraz w komunikacji społecznej; wspieranie rozwoju kultury fizycznej (szczególnie wśród dzieci i młodzieży); zagwarantowanie obywatelom powszechnego dostępu do edukacji; ustanawianie i wspomaganie systemów zapewniających indywidualną pomoc finansową

¹³⁰ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, (red.) J. Boć, Kolonia Limited 2003, s. 139-141.

i organizacyjną dla uczniów i studentów; pomoc dla rodzin, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej i społecznej (w głównej mierze wielodzietnym i niepełnym); prowadzenie polityki mieszkaniowej zmierzającej do zaspokojenia potrzeb obywateli; przeciwdziałanie bezdomności; wspomaganie rozwoju w zakresie budownictwa socjalnego; wspomaganie działań obywateli mających na celu pozyskanie mieszkania na własność; prowadzenie ochrony konsumentów, użytkowników oraz najemców przez wrogimi działaniami, mogącymi powodować szkody w ich zdrowiu, prywatności i ogólnym bezpieczeństwie oraz przed bezprawnymi działaniami rynkowymi.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że konstytucja nie wskazuje wszystkich zadań dla administracji publicznej. Wiele z nich wynika z ustaw i są to następujące przedsięwzięcia: planowanie przestrzenne; gospodarowanie nieruchomościami, które są własnością skarbu państwa i jednostek samorządu terytorialnego; zapobieganie i przeciwdziałanie, reagowanie i usuwanie skutków katastrof naturalnych i awarii technicznych, noszących znamiona klęski żywiołowej; ochrona środowiska naturalnego; ochrona dóbr kultury; prowadzenie mecenatu nad działalnością kulturalną; zabezpieczenie transportu oraz łączności¹³¹.

Jak można zauważyć administracja publiczna jest zobowiązana do wykonywania szeregu zadań, które określają zarówno konstytucja, jak i ustawy. Ponadto niezależnie od tego władze publiczne zobligowane są do ciągłego aktywnego prowadzenia planowania, organizowania, realizowania i kontroli realizacji wykonywania zadań, określonych przez przepisy prawa jako zadań publicznych owych władz¹³². Bowiem w konstytucyjnym i praworządnym państwie, jakim jest Polska, niewykonywanie lub niewłaściwe wykonywanie obligatoryjnej działalności, tworzy odpowiedzialność zarówno polityczną, jak i prawną.

3.1.2. Bezpieczeństwo

Jedną z podstawowych wartości jakie są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania człowieka w społeczeństwie jest bezpieczeństwo. Od wielu lat narody próbują ograniczyć oddziaływanie wszelkiego rodzaju niebezpieczeństw, które zaburzają ład i porządek w państwie. Zagwarantowanie bezpieczeństwa jest obowiązkiem i jednym z najważniejszych interesów państwa wobec obywateli. Wyraża się ono w zdolności państwa i jego społeczeństwa do zapewnienia niezbędnych warunków egzystencji oraz

¹³¹ Tamże s. 141-142.

¹³² Tamże, s. 141-142.

rozwoju, integralności terytorialnej, suwerenności, stabilności wewnętrznej oraz odpowiedniego poziomu życia. Działania kształtujące tę zdolność polegają na: wyciąganiu korzyści z szans, stawianiu czoła wyzwaniom, minimalizowaniu ryzyka, a ponadto neutralizowaniu zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, zapewniając tym samym trwałość, sprawczość, tożsamość, odpowiednie funkcjonowanie, prawa i przywileje rozwojowe dla państwa i jego społeczeństwa. Potwierdza to Konstytucja RP, mówiąca, że zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom jest bezwzględnym obowiązkiem państwa polskiego: 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 rozwoju¹³³.

Pojęcie bezpieczeństwa jest formułowane przez osoby świata nauki na różne sposoby, jednak główny sens jest wspólny dla wszystkich definicji i objawia się w synonimie braku zagrożeń, aktywnej ochronie przed różnego rodzaju zagrożeniami oraz zapewnieniu społeczeństwu możliwości rozwoju. Generalnie należy stwierdzić, że bezpieczeństwo nie może być rozpatrywane bez brania pod uwagę roli zagrożenia¹³⁴.

Wielowymiarowość, wieloaspektowość oraz wielopłaszczyznowość pojęcia bezpieczeństwa sprawiły, że ilość jego interpretacji jest bardzo duża, co przekłada się na brak jednoznacznego zdefiniowania.

Najbardziej ogólnie pojęcie bezpieczeństwa określa słownik języka polskiego PWN, który przyjmuje, że jest to stan niezagrożenia. Odnosząc się do ogólnego sensu rozumienia bezpieczeństwa za Ryszardem Ziębą można wskazać, że w najogólniejszym znaczeniu bezpieczeństwo można określić jako pewność istnienia i przetrwania, posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń (ich niewystępowania lub wyeliminowania), ale także powstaje wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego¹³⁵.

Natomiast Stanisław Koziej w strategicznym przeglądzie bezpieczeństwa RP definiuje bezpieczeństwo w sposób następujący: Bezpieczeństwo danego podmiotu to ta

¹³³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r.), art. 26.

¹³⁴ G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, Difin, Warszawa 2018, s. 21.

¹³⁵ R. Zięba, *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, (red.) R. Zięba, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s.16.

dziedzina jego aktywności, której treścią jest zapewnianie możliwości przetrwania (egzystencji) i swobody realizacji własnych interesów w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), stawianie czoła wyzwaniom, redukcja ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów¹³⁶.

Grzegorz Pietrek wskazuje, że bezpieczeństwo może być pojmowane dwojako, a mianowicie w ujęciu wąskim (negatywnym) oraz szerokim (pozytywnym). Pierwsze z nich rozpatruje bezpieczeństwo jako stan braku zagrożeń, a co za tym idzie podstawowym aspektem tego ujęcia są działania ochronne podejmowane w celu ochrony przed zagrożeniami. Drugie z ujęć traktuje bezpieczeństwo przez pryzmat aktywnego modelowania pewności przetrwania oraz dysponowania zasadniczymi wartościami i swobodami rozwojowymi przez dany podmiot¹³⁷.

Waldemar Kitler jako główny podmiot bezpieczeństwa wskazuje państwo. Wyraża to poprzez twierdzenie, że to właśnie państwo jest bezkonkurencyjnym konstruktem mogącym zabezpieczyć potrzeby człowieka w zakresie bezpieczeństwa¹³⁸. Potwierdza to definicja bezpieczeństwa przyjęta przez tego naukowca, który stwierdza, że: podstawową wartością podmiotu, potrzebą narodową, pierwszoplanowym celem działalności podejmowanej przez państwo oraz procesem, który zapewnia trwały byt i rozwój przebiegający bez zakłóceń. W tym wszystkim zawiera się ochrona i obrona państwa przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami¹³⁹.

Proces zapewniania bezpieczeństwa przez państwo jest jego funkcją, która realizuje się w oparciu o organy funkcjonujące w modelu trójpodziału władzy – ustawodawcze, wykonawcze i sędownicze. Na bezpieczeństwo jednostki, czyli stanu gwarantującego zapewnienie nadanych praw oraz wolności i możliwości rozwoju, będą wpływały takie czynniki jak: ustrój państwa oraz forma rządów, stopień rozwinięcia gospodarki, stan praworządności, sfera społeczna, poziom dziedzictwa kulturowego i duchowego¹⁴⁰. Percypowanie rozwiniętych i demokratycznych państw jako gwarantów bezpieczeństwa

¹³⁶ S. Koziej, *Polityczno-Strategiczne Aspekty Bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 20.

¹³⁷ G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, Difin, Warszawa 2018, s. 22.

¹³⁸ W. Kitler, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, Dodatek do Zeszytów Naukowych AON, Warszawa 2002, s. 44.

¹³⁹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 13.

¹⁴⁰ T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarne w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa, 2012 r., s. 19.

oraz niezakłóconego rozwoju obywateli czy bezpieczeństwa społeczeństwa, jest nierozdzielnie związane z bezpieczeństwem narodowym.

Ciągle rozwijający się świat, procesy globalizacyjne oraz zabieganie społeczeństw o życie w coraz bardziej dogodnych warunkach, powodują konieczność stałego weryfikowania pojęcia bezpieczeństwa, tak aby ukierunkować je na zapewnienie możliwości pomyślnego funkcjonowania narodów oraz zagwarantowania im wolności i możliwości niezakłóconego rozwoju. Realizowanie się tej sytuacji może mieć miejsce jedynie w przypadku, gdy równolegle występuje brak zagrożeń egzystencjalnych, ponieważ wątek przetrwania jest zawsze traktowany nadrzędnie. Można zatem przyjąć, że pojęcie bezpieczeństwa podlega ciągłemu procesowi poszerzania się.

Na bezpieczeństwo wpływa coraz więcej czynników pozamilitarnych, które na przestrzeni lat zyskały na znaczeniu względem sfery militarnej, z którą to właśnie bezpieczeństwo narodowe kojarzyło i być może wciąż kojarzy się najmocniej. Wiele dokumentów strategicznych szczebla państwowego, NATO czy Unii Europejskiej już od pewnego czasu zwraca uwagę na przedstawioną tendencję. Jednym z pierwszych kluczowych dokumentów, w którym zauważono rosnący wpływ czynników pozamilitarnych, w kształtowaniu się wymiaru obronnego była Koncepcja Strategiczna NATO z roku 1999. Uwypuklała ona m.in. aspekt polityczny, gospodarczy, społeczny i środowiskowy. Obecnie ujmowanie aspektu pozamilitarnego w dokumentach traktujących o bezpieczeństwie narodowym jest swego rodzaju normą. Potwierdza się to m.in. w Strategiach Bezpieczeństwa Narodowego RP.

Pełne określenie pojęcia bezpieczeństwa jest zadaniem trudnym, ponieważ jak wcześniej wspomniano jest to zagadnienie szerokie, a środowisko podlegające ciągłym zmianom, z racji pojawiania się nowych zagrożeń oraz wyzwań, wymusza permanentne dostosowywanie się do panujących warunków. Zatem w świetle tych faktów należy stwierdzić, że bezpieczeństwo należy traktować jako proces, a nie stan. Proces ten zawiera w sobie dużą liczbę podmiotów, które zaangażowane są w działania mające na celu optymalizację mechanizmów gwarantujących bezpieczeństwo. Cechą charakterystyczną tego procesu jest różnorodne nasilenie oraz dynamika, które są ściśle związane ze zmianami zachodzącymi w otoczeniu, postępem technologicznym i cywilizacyjnym, a także skalą potrzeb sygnalizowanych przez dane podmioty.

Podsumowując, w literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele definicji bezpieczeństwa, jednak analizując je można zauważyć, że posiadają one części wspólne, które są uniwersalne i niezmiennie od wielu lat mimo tak mocno zmienionego środowiska

bezpieczeństwa. Składają się na nie: 1) przetrwanie, 2) niepodzielność terytorialna, 3) suwerenność, 4) jakość życia¹⁴¹. Obszary te mogą pod wpływem różnych zmieniających się warunków ulegać przeobrażeniom i oddziaływać na bezpieczeństwo podmiotów indywidualnych i zbiorowych.

3.1.3. Kryzys i sytuacja kryzysowa

Na bezpieczeństwo różnego rodzaju podmiotów wpływała będzie częstotliwość, występowania negatywnych zjawisk zwanych kryzysami. W życiu codziennym posługujemy się często pojęciem kryzys lub sytuacja kryzysowa zamiennie, to może wprowadzać chaos szczególnie w komunikacji pomiędzy organami administracji publicznej i wojska, gdzie precyzyjne wybieranie pojęć ma kolosalne znaczenie. Dlatego autorka w dalszej części pracy przeanalizuje, czy używanie tych terminów zamiennie jest zasadne.

Termin kryzys jest pojęciem powszechnie używanym w wielu dziedzinach życia. Jego potoczne znaczenie sprowadza się do zdarzeń mało komfortowych, problemowych, a nawet niebezpiecznych, kiedy to istniejący ład został naruszony bądź załamał się w zasadniczym miejscu dla jednostki, grupy ludzi lub innego podmiotu. Skutkiem jego wystąpienia jest pogorszenie wyjściowego stanu i warunków funkcjonowania oraz zwiększenie poziomu dezorganizacji.

Rozważanie nad tym pojęciem powinno rozpocząć się od jego semantyki. Jest to termin o niezwykle szerokim obszarze znaczeniowym, który obejmuje różnorodne zdarzenia takie jak: psychiczne załamanie podmiotu, niepokój czy traumy społeczne, upadki cywilizacji, załamania gospodarcze systemów społecznych, bankructwa podmiotów, negatywne zdarzenia spowodowane przez człowieka, katastrofy naturalne, niepokoje społeczne, rewolucje, wojny oraz inne zagrożenia¹⁴². Przedstawione spektrum pojęciowe jest ogromne, dlatego trudno, podobnie jak w przypadku pojęcia bezpieczeństwa, jednoznacznie wskazać definicję tegoż terminu.

Słowo kryzys pochodzi od greckiego słowa krino, które oznacza moment rozstrzygający, decydujący zwrot, okres przełomu, jakościową zmianę układu lub w układzie¹⁴³. Jego znaczenie jest sprowadzane do doświadczenia czy próby. Oznacza

¹⁴¹ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska – współzależność i sprzeczność interesów*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 7/1982, s. 29-40.

¹⁴² P. Chmielewski, *Semantyka kryzysu*, [w:] *Problemy zarządzania* 2/2003 (2), Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003, s. 9.

¹⁴³ *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980, s. 404.

także zmianę pewnego układu lub zmianę w jego wnętrzu, która ma charakter jakościowy. W tym przypadku przez układ rozumie się organizm ludzki jako obiekt zainteresowania medycyny i psychologii, natomiast w nauce o polityce – jako instytucję lub organizację (np. państwo lub nowoczesną wspólnotę państwową)¹⁴⁴.

Cytując za Słownikiem terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego: Kryzys to sytuacja powstała w wyniku załamania się stabilnego dotąd procesu rozwoju, grożąca utratą inicjatywy i koniecznością godzenia się na przyjmowanie niekorzystnych warunków, wymagająca podjęcia zdecydowanych kroków zaradczych¹⁴⁵.

Natomiast według profesora Władysława Kopalińskiego kryzys jest momentem, okresem przełomu, przesilenia, decydującym zwrotem, okresem załamania gospodarczego¹⁴⁶.

Rozbudowane definicje pojęcia kryzys podkreślają, że stanowi on moment kulminacyjny konfliktów, występujących w różnych obszarach życia społecznego, przeobrażających się w rozwój wydarzeń (zewnętrzny lub wewnętrzny), który powoduje, że przeradzają się one w zagrożenia dla interesów społecznych, a ich szybki przebieg obliguje podjęcie działań nadzwyczajnych.

Malcolm Clarke twierdzi, że na pojęcie kryzysu składają się trzy zasadnicze elementy: presja czasu, ewentualność zasadniczego zagrożenia i zaskoczenie, a także fakt, że jest ono wynikiem zarówno niebezpieczeństwa jak i okoliczności, w których ono występuje¹⁴⁷. Wyodrębnienie tych elementów jest niewątpliwie trafne, ponieważ są one zgodne z generalnym pojmowaniem tego zjawiska. Definicja ukazuje, że podmiot doświadcza zagrożenia, które zaskakuje go, a tym samym zmusza do szybkiej reakcji i podjęcia błyskawicznej decyzji. Nie ma mowy o wystarczającej ilości czasu na analizowanie sytuacji i ocenę jej potencjalnych skutków.

Z kryzysem możemy mieć do czynienia w każdej dziedzinie życia. Jego definicje, powstające na przestrzeni lat są ściśle związane z wiedzą naukową oraz praktyczną i przeobrażają się wraz ze zmieniającym się środowiskiem bezpieczeństwa. Analizując je można zauważyć, że obejmują one głównie zakres zagrożeń i wyzwań, natomiast rządziej odnoszą się do szans dla porządku politycznego, suwerenności, stabilności ekonomicznej

¹⁴⁴ W. Kiter, *Istota zarządzania kryzysowego*, [w:] *System reagowania kryzysowego* (red.) J. Gryz, W. Kiter, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 10.

¹⁴⁵ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 62.

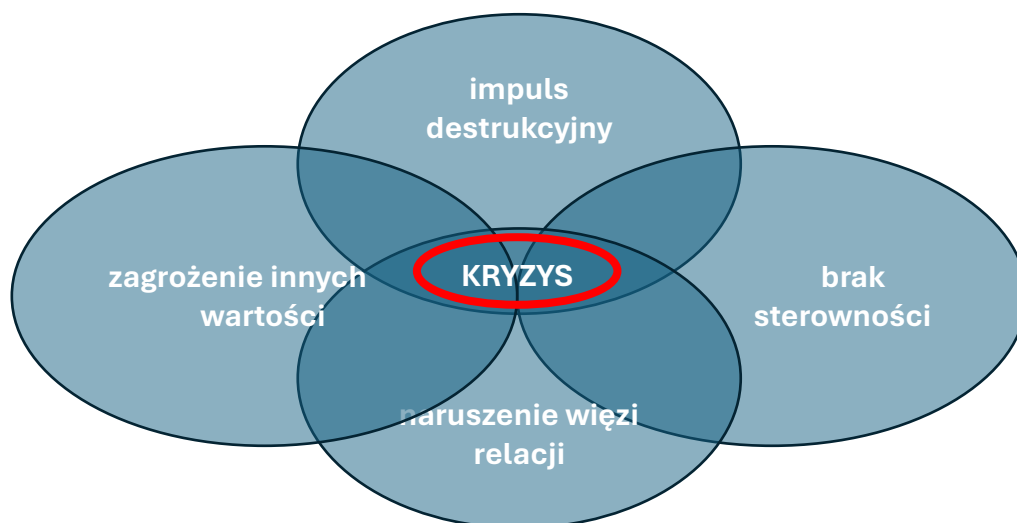
¹⁴⁶ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza powszechna, Warszawa 2000, s. 282.

¹⁴⁷ M. Clarke, *Charakterystyka zachowania się w kryzysie*, maszynopis wykładu wygłoszonego w Brukseli w 1995 r.

i ekologicznej, czy dobrostanu społeczeństwa. Zatem kryzys ma znaczenie wyłącznie negatywne i pesymistyczne, bowiem dotyczy ludzkich dramatów. Mówiąc o kryzysie, wzbudzany jest w ludziach stres, który działając długotrwale prowadzi ich do złego samopoczucia, a w efekcie może powodować nawet utratę zdrowia¹⁴⁸.

Podsumowując tę część rozważań można stwierdzić, że kryzysem nazwiemy sytuację, występującą nagle, która nie jest aprobowana przez podmiot, którego dotyczy, z uwagi na niebezpieczeństwo jakie niesie dla jego interesów. Stanowi rozstrzygający okres dla zmiany zachodzącej w podmiocie czy systemie i może być powodem zakłócenia ich prawidłowego funkcjonowania, a nawet istnienia.

Uwarunkowania wystąpienia kryzysu zostały przedstawione na rysunku poniżej.



Rys. 3.2. Uwarunkowania wystąpienia kryzysu

Źródło: M. Tubas, Kryzys i sytuacja kryzysowa w teorii bezpieczeństwa, [w:] Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych, Historia – teraźniejszość – przyszłość, (red.) M. Cupryjak, J. Pilżys, ZAPOL, Szczecin 2013, s. 170.

Termin kryzys jest ściśle związany z pojęciem **sytuacji kryzysowej**. Relacje, które łączą oba pojęcia są silne i nierozrwalne, co sprawia, że nie można ich rozważać w oderwaniu od siebie. W ustawie o zarządzaniu kryzysowym definicję sytuacji kryzysowej ustawodawca przedstawia następująco: stan wpływający negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska,

¹⁴⁸ G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, Difin, Warszawa 2018, s. 46.

wywołujący poważne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków¹⁴⁹.

Analizując definicję ustawową można dostrzec, że sytuacja kryzysowa jest przedstawiana jako zjawisko ściśle związane z pojawieniem się zagrożenia, powodującego negatywne skutki dla poczucia bezpieczeństwa czy interesów podmiotu. Ponadto zwraca uwagę na konieczność zaangażowania ogromu sił i środków organów zarządzania kryzysowego, które być może będą musiały korzystać ze wsparcia np. wojska lub podmiotów cywilnych i służb z innych części kraju niż miejsce wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Według Waldemara Kitlera sytuacja kryzysowa to zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany układ (system) w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmiany, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia dzięki podjętym środkom regulacji (nadzwyczajne działania)¹⁵⁰.

Powyższa definicja wskazuje jasno, że sytuacja kryzysowa może być powodowana przez wiele czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Czynniki te oddziałując negatywnie na podmiot, zmuszają go do rozpoczęcia wielowymiarowych działań, które przyczynią się do przywrócenia sytuacji sprzed okresu powstania sytuacji kryzysowej.

Właściwe zrozumienie pojęcia zarządzania kryzysowego wiąże się nierozzerwalnie ze zrozumieniem relacji łączących kryzys oraz sytuację kryzysową, które można przedstawić następująco za Waldemarem Kitlerem¹⁵¹:

- Każdy kryzys jest sytuacją kryzysową.
- Pojęcie sytuacja kryzysowa jest nadrzędne wobec pojęcia kryzys – każdy kryzys jest sytuacją kryzysową, ale nie każda sytuacja kryzysowa musi przerodzić się w kryzys.
- Kulminacyjnym momentem sytuacji kryzysowej, jeśli na etapie eskalacji nie zdoła się zaradzić jej czynnikom, jest kryzys.

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590 z późn. zm., art. 3 ust. 1.

¹⁵⁰ W. Kitler, *Teoretyczny problem czy problematyczna teoria?*, <http://www.straz.gov.pl> [dostęp: 14.08.2023 r.].

¹⁵¹ J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 22.

- Sytuacja kryzysowa zaczyna się z chwilą pojawienia się jej symptomów, które charakteryzują się przekroczeniem subiektywnie postrzeganego poziomu ryzyka, stanowiącego dla danego podmiotu granicę akceptowalnego poziomu zagrożenia.
- Sytuacja kryzysowa obejmuje fazy eskalacji i deeskalacji.
- W momencie, gdy podmiot nie podejmie żadnych działań zaradczych, sytuacja kryzysowa może doprowadzić, w zależności od jej charakteru, do wojny, całkowitego upadku (likwidacji) organizacji lub innego (lepszego lub gorszego) stanu jej funkcjonowania, także do innej sytuacji kryzysowej.
- Sytuacja kryzysowa nie tylko stwarza zagrożenie, ale może też stanowić dla podmiotu bodziec do rozwoju¹⁵².

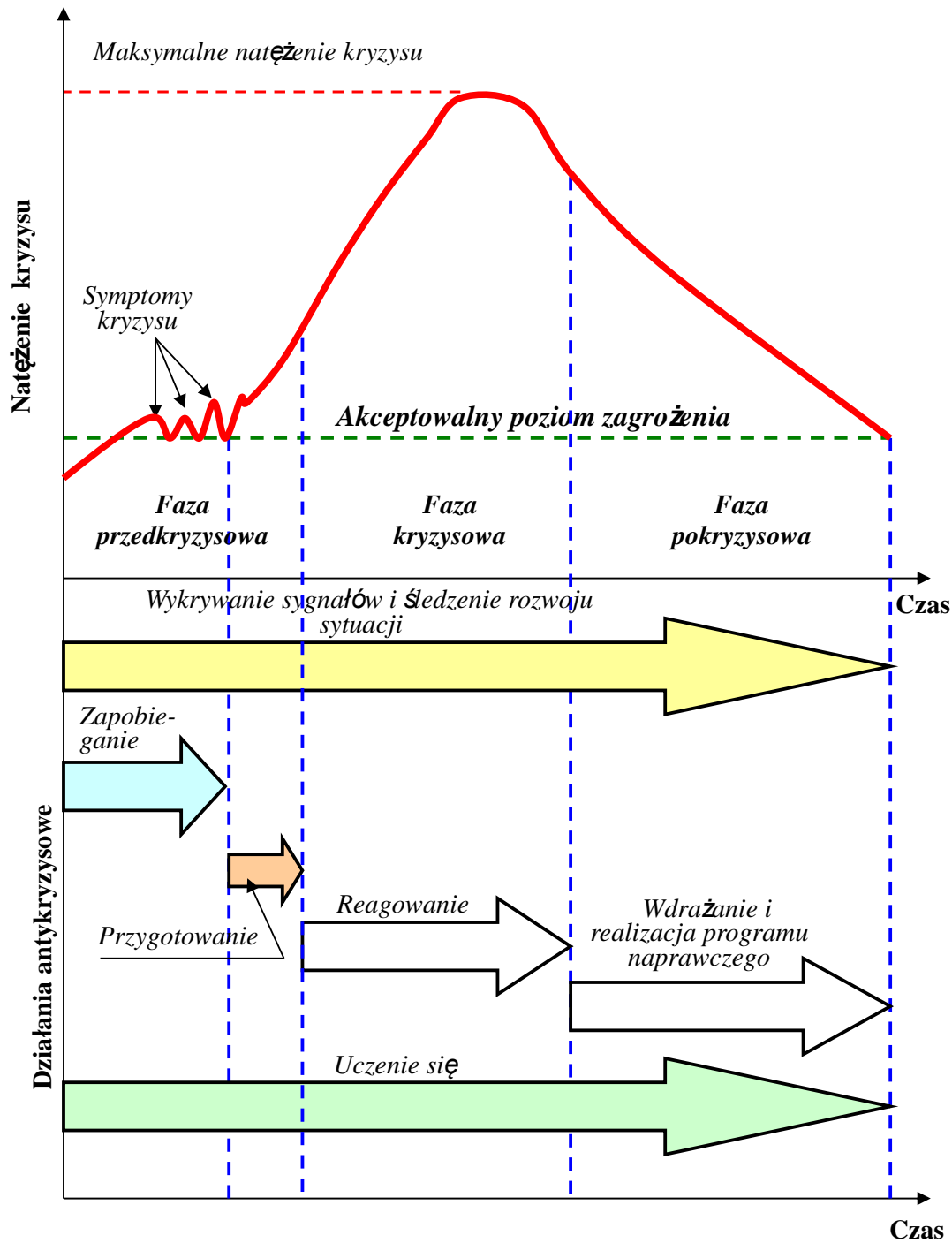
W świetle powyższych rozważań można stwierdzić, że z sytuacją kryzysową będziemy mieli do czynienia, kiedy:

- Przekroczeniu ulegnie akceptowalny przez dany podmiot poziom zagrożenia i będzie on eskalował do tego stopnia, że prawdopodobnie utraczona zostanie kontrola nad ciągiem zdarzeń.
- Brak podjęcia odpowiednich działań (reagowania) może spowodować powstanie kryzysu rozumianego jako szczytowego momentu sytuacji kryzysowej, a w rezultacie doprowadzić do destabilizacji danego podmiotu lub systemu.
- W rozstrzygnięcie powstałej sytuacji kryzysowej muszą być zaangażowane znaczne nakłady sił i środków (w tym dodatkowych), wykonujących specjalistyczne działania¹⁵³.

Na poniższym rysunku przedstawiono szczegółowe odwzorowanie relacji występujących pomiędzy sytuacją kryzysową oraz kryzysem. Na obrazku wyszczególniono poziomy zagrożenia, towarzyszące tym zjawiskom oraz wyznaczono konkretne miejsce występowania kryzysu, a także pokazano eskalację i deeskalację sytuacji kryzysowej. Warty podkreślenia jest fakt, że z sytuacją kryzysową nierozzerwalnie związany jest poziom zagrożeń akceptowalny przez społeczeństwo. Jak możemy zobaczyć na poniższym rysunku sytuacja kryzysowa pojawia się wraz z przekroczeniem akceptowalnego poziomu zagrożenia i wiąże się z występowaniem zagrożeń nietolerowanych przez prawo oraz świadomość społeczną w danym momencie.

¹⁵² J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 22-23.

¹⁵³ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013, s. 38.



Rys. 3.3. Fazy przebiegu sytuacji kryzysowej w zestawieniu z działaniami antykryzysowymi

Źródło: T. Szczurek, Resort obrony narodowej w zarządzaniu kryzysowym w latach 1989-2009, Warszawa 2009, s. 49.

Sytuacje kryzysowe można podzielić stosując kilka rodzajów kryteriów. G. Sobolewski wskazuje podział przewidujący cztery główne kryteria, a mianowicie: podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne, zakresowe.

Tabela 3.1. Podział sytuacji kryzysowych

SYTUACJA KRYZYSOWA			
PODMIOTOWE	PRZEDMIOTOWE	PRZESTRZENNE	ZAKRESOWE
jednostkowa	polityczna	miejskowa	w aspekcie przetrwania
lokalna	militarna	lokalna	
narodowa	gospodarcza	subregionalna	w aspekcie możliwości rozwoju
międzynarodowa	społeczna	regionalna	
globalna	kulturowa	globalna	

Źródło: G. Sobolewski, Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy, Warszawa 2013, s. 40.

Każda sytuacja kryzysowa jest inna oraz odmienne są czynniki, które ją powodują, jednakże pomimo tych różnic można w nich doszukać się cech wspólnych. Takimi cechami są niewątpliwie: czynnik czasu – zaskoczenie, presja czasu, brak odpowiedniej reakcji systemu w krótkim czasie; czynnik informacyjny – brak dostatecznej ilości potwierdzonych informacji; czynnik psychologiczny – panika, utrata kontroli nad sytuacją.

Podsumowując rozważania nad pojęciem sytuacji kryzysowej, po przeprowadzonym procesie analizy tegoż zjawiska, można wysnuć wniosek, iż na istotę tego pojęcia składa się niepewność co do rozwoju wydarzeń, ograniczony czas działania oraz załamanie dotychczasowego ładu prawnego, ekonomicznego, społecznego, militarnego lub innego¹⁵⁴. Należy także stwierdzić, że kryzys i sytuacja kryzysowa nie są tożsamym terminem, dlatego powinno się stosować rozróżnienie w posługiwaniu się nimi. Warto przy tym podkreślić, że pojęcie „sytuacja kryzysowa” jest pojęciem szerszym, niż pojęcie „kryzys”.

¹⁵⁴ G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, Difin, Warszawa 2018, s. 51.

3.1.4. Zarządzanie i zarządzanie kryzysowe

Działalność organizacji, instytucji czy poszczególnych jednostek jest nierzadko obarczone pewnego rodzaju problemami związanymi z bezpieczeństwem, które są rozwiązywane w ramach podjęcia rutynowych działań. Zatem można stwierdzić, że na materię bezpieczeństwa (również narodowego), nie wpisującej się w ramy obszaru kryzysowego, będą się składać takie działania jak reagowanie na zagrożenia, podejmowanie wyzwań oraz korzystanie z zaistniałych szans. Organy administracji publicznej oraz podległe im instytucje i podmioty wykonawcze realizują określone zadania z dziedziny bezpieczeństwa samodzielnie lub we współdziałaniu ze sobą, zgodnie z przyjętymi procedurami zarządzania. Działania te zaliczane są do normalnego, rutynowego funkcjonowania wymienionych wyżej podmiotów. Jednak w pewnych momentach dochodzi także do sytuacji, które wymagają podjęcia czegoś więcej niż rutynowych czynności, ponieważ mamy do czynienia z nagłą utratą kontroli nad wydarzeniami, dezorganizacją pętli decyzyjnej i procesu przepływu informacji oraz wykonywaniem doraźnych czynności w ramach reagowania. W tym miejscu zaczynamy mieć do czynienia z innym rodzajem zarządzania, a mianowicie z zarządzaniem w sytuacji kryzysowej¹⁵⁵. Mogłoby się wydawać, że zarządzanie kryzysowe i zarządzanie w sytuacji kryzysowej to pojęcia tożsame. Wprawdzie w języku potocznym używa się zamiennie tych terminów, ale analizując ich znaczenie, można zauważyć, że „zarządzanie w sytuacji kryzysowej” odnosi się przede wszystkim do fazy reagowania na zaistniałą sytuację. Podejmując próbę przedstawienia pojęcia zarządzania kryzysowego po pierwsze należy stwierdzić, że jego istota nie ogranicza się jedynie do podejmowania działań zmierzających do zneutralizowania sytuacji kryzysowej. Takie podejście sprawiłoby, że mówilibyśmy o nie o zarządzaniu kryzysowym a o zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych, co można byłoby opisać jako zaplanowane (pod presją) użycie wszystkich posiadanych sił i środków celem powstrzymania wytworzonej trudnej sytuacji. Tymczasem zarządzanie kryzysowe składa się z przedsięwzięć zapobiegawczych, przygotowawczych, reagowania oraz odbudowy, które w swojej istocie mają na celu niedopuszczenie do powstania sytuacji o charakterze kryzysowym lub też zminimalizowanie negatywnych skutków takiego zdarzenia.

¹⁵⁵ W. Kitler, J. Gryz, *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 23-24.

Podejmując próbę przedstawienia pojęcia zarządzania kryzysowego warto przeprowadzić analizę pojęcia zarządzanie, które jest nadrzędne w stosunku do pierwszego z nich.

Według Rickyego W. Griffina zarządzaniem można nazwać zestaw działań przez który rozumie się: planowanie, organizowanie, motywowanie oraz kontrolę. Działania te zorientowane są na zasoby danej organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe, informacyjne) i wykorzystywane z zamysłem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny¹⁵⁶.

Przytoczona powyżej definicja zarządzania wskazuje wyraźnie, że jest ono nakierowane na funkcjonowanie organizacji, zorientowanej na jeden wspólny cel, który ma zostać osiągnięty przez wykonanie konkretnych zadań. Może być rozumiane także jako proces formowania i reorganizowania organizacji w coraz lepiej i efektywniej działający system. Autor powyższej definicji zaznacza, że słowo sprawny powinno być interpretowane w tym przypadku jako przemyślane wykorzystanie zasobów i unikanie marnotrawstwa¹⁵⁷. Zatem można wywnioskować, że zarządzanie jest procesem złożonym, na który składa się wiele elementów.

Natomiast Tadeusz Pszczołowski definiuje zarządzanie jako działanie polegające na dysponowaniu zasobami, do których zalicza przede wszystkim ludzi, ale również pieniądze, które oddziałują na ludzi. Twierdzi także, że zarządzanie jest ściśle związane z kierowaniem, a terminy te często używane są łącznie¹⁵⁸.

Kazimierz Rajchel wskazuje, że w proces zarządzania zawsze zaangażowane są dwa podmioty – podmiot zarządzania, czyli osoba lub grupa pełniąca funkcje kierowniczą (dowódczą, przywódczą) oraz przedmiot zarządzania, przez który rozumie ludzi lub zasoby materialne, będące w zasięgu oddziaływania zarządzającego. W organizacjach o charakterze formalnym ta metoda jest najczęściej realizowana w oparciu o wcześniej przygotowaną procedurę¹⁵⁹.

Analizując powyższą definicję można wywnioskować, że właściwością zarządzania, a także jego wyróżnikiem jest dysponowanie przez zarządzającego władzą, która swoje źródło czerpie z własności zasobów, bądź prawa do reprezentowania tej

¹⁵⁶ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 6.

¹⁵⁷ Tamże, s. 38.

¹⁵⁸ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978, s. 288.

¹⁵⁹ K. Rajchel, *Zarządzanie – kierowanie*, [w:] *Podstawy organizacji i kierowania. Wybrane problemy* (red.) A. Misiuk, K. Rajchel, WSPol, Szczytno 2007, s.18-19.

własności przez zarządzającego. Sprawowanie władzy w tym kontekście ściśle dotyczy relacji podporządkowania podmiotu zarządzania zarządzającemu¹⁶⁰.

Jednym z głównych zadań stojących przed zarządzającym jest stworzenie strategii wpływania na członków organizacji w sposób optymalny w każdych zastanych warunkach. Strategia ta ma jednocześnie zapewniać ciągły rozwój oraz profity dla organizacji niezależnie od osobistych planów realizowanych przez jej pojedyncze jednostki. Odbiciem strategii podmiotu zarządzającego są przyjęte zasady funkcjonowania organizacji. Obszarami organizacyjnymi, które regulują są w szczególności: 1) rozbieżności obowiązków i kompetencji pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacji (elementy organizacyjne); 2) sposoby selekcji, opiniowania, nagradzania i wynagradzania jej członków; 3) metody rozwiązywania sporów powstałych wewnątrz organizacji; 4) normy współdziałania pomiędzy członkami (komórkami organizacyjnymi) organizacji podczas rozstrzygania kwestii problemowych, które obejmują swoim zasięgiem kompetencje kilku członków (komórek organizacyjnych) organizacji; 5) metody wpływania na poszczególne podmioty organizacji celem spotęgowania ich zaangażowania w pracę na rzecz osiągnięcia celów organizacji¹⁶¹.

Określenie celu organizacji jest zadaniem organu zarządzającego. Jego wyznaczenie jest ważne, ponieważ nakreśla on stan jaki powinna osiągnąć organizacja, po zrealizowaniu celów pośrednich. Przy wyznaczaniu celu głównego oraz działań jakie powinno się wykonać, by do niego dojść, należy uwzględnić możliwość wystąpienia nieprzewidywanych trudności i zagrożeń, mogących uniemożliwić lub wydłużyć czas osiągnięcia celu. Stany w jakich znajdzie się organizacja oraz jej otoczenie mogą okazać się trudne do przewidzenia. Waldemar Kitler wyróżnia 5 stanów w jakich może znaleźć się organizacja:

- 1) stan pożądany (przewidywalny) – zgodny z oczekiwaniami;
- 2) stan korzystniejszy od przewidywanego – daje szansę na sprawniejsze osiągnięcie określonych celów;
- 3) stan obojętny – nieprzewidywalny, który nie ma jednak kluczowego znaczenia w procesie osiągnięcia celów organizacji;
- 4) stan niekorzystny (zagrożenia) – powodujący zagrożenie dla planowej realizacji celów organizacji;

¹⁶⁰ W. Kitler, J. Gryz, *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 25.

¹⁶¹ Tamże, s. 25.

5) stan bardzo niekorzystny (kryzysowy) – powodujący zagrożenie nie tylko dla realizacji celów, ale również dla przetrwania samej organizacji¹⁶².

Organizacja musi liczyć się z wystąpieniem powyższych stanów, jednak prawdopodobieństwo wystąpienia każdego z nich jest inne. Ważne w tym kontekście jest przygotowanie do funkcjonowania organizacji w każdych warunkach, w sposób zapewniający ciągłą możliwość osiągnięcia jej celów. Żaden z tych stanów nie występuje nagle, ale jest wynikiem poprzedniego, a to pokazuje jak istotnym zagadnieniem jest posiadanie efektywnego systemu pozyskiwania i przetwarzania informacji, który służy wczesnemu przewidzeniu kierunku oraz obszaru potencjalnych zmian. Oczywiście nawet dysponując najlepszą wiedzą nie zawsze uda się przewidzieć pewnych nagłych zmian lub też wiedza ta może zostać zlekceważona, bądź odrzucona przez organ zarządzający. Wynika stąd kolejne kryterium efektywnego zarządzania, a mianowicie fakt, że organizacja musi być gotowa na wystąpienie różnego rodzaju nieprzewidzianych sytuacji.

Powyższe rozważania pozwalają na wskazanie czynników, które są decydujące w kwestii jakości procesu zarządzania. Zaliczamy do nich¹⁶³:

a) zakres wiedzy organu zarządzającego, która:

- determinuje możliwość przetwarzania danych o aktualnych warunkach oraz występujących zjawiskach,
- pobudza potrzebę gromadzenia tych danych,
- bazując na zgromadzonych danych pozwala wygenerować obraz organizacji oraz jej otoczenia, który jest bliski rzeczywistości;

b) klarowne i konkretnie określone reguły funkcjonowania organizacji, dające możliwość realizowania najkorzystniejszej strategii oddziaływania na nią oraz jej członków.

Reguły te powinny definiować:

- podział zadań oraz kompetencji wewnątrz organizacji,
- normy współdziałania członków organizacji podczas rozwiązywania problemów ogarniających swoim zasięgiem przestrzeń kompetencyjną kilku z nich,
- wewnętrzną strukturę organizacyjną dostosowaną do potrzeb,
- zasady rozstrzygania wewnętrznych sporów w organizacji;

c) dobrze zorganizowany system motywacyjno-edukacyjny, pozwalający na:

¹⁶² Tamże, s. 26.

¹⁶³ J. Prońko, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, *Kryzys i zarządzanie*, WSA, Bielsko-Biała 2006, s.101.

- poszerzanie i systematyzowanie wiedzy wszystkich członków organizacji, w celu możliwości wzajemnego zrozumienia i ujednolicenia ich poglądów w zasadniczych kwestiach,
- przekonanie członków organizacji, że dobro i rozwój organizacji są kwestią bezpośrednio związaną z ich własnym dobrem i rozwojem.

Powyższe rozważania skłaniają do stwierdzenia, że na jakość zarządzania składają się takie obszary jak: wiedza organu zarządzającego, zasady funkcjonowania organizacji, system motywacyjny oraz edukacyjny. Każdy z powyższych obszarów powinien być stale doskonalony, aby zapewnić efektywne działanie organizacji. Ponadto przytaczając powyższe determinanty skutecznego zarządzania, nie zostały one powiązane z określonym rodzajem stanu, w którym może znaleźć się organizacja. Wręcz przeciwnie – dążono do wykazania, że organ zarządzający, chcąc prawidłowo wypełniać swoje obowiązki, winien być gotowy na różnego rodzaju okoliczności, w jakich będzie zmuszony działać, choćby te najtrudniejsze. Na tym właśnie polega istota zarządzania – osiągnięcie wyznaczonych celów, bez względu na występujące przeszkody, mogące wyniknąć w każdym momencie działania.

W tym miejscu możemy stwierdzić, że pojęcie zarządzanie jest bezpośrednio związane z pojęciem zarządzanie kryzysowe. Można więc założyć, że wszelkie właściwości, funkcje oraz zasady charakterystyczne dla pojęcia zarządzania posiadają odzwierciedlenie w obszarze zarządzania kryzysowego. Zarządzanie kryzysowe jest swoistą odmianą zarządzania w ogóle. Każda organizacja może znaleźć się w sytuacji kryzysowej (w kryzysie) i wówczas organy zarządzające będą zobowiązane wprowadzać rozwiązania szczególne, charakterystyczne dla procesu zarządzania kryzysowego.

Według Romualda Grockiego, zarządzanie kryzysowe jest procesem planowania i podejmowania działań mających na celu redukcję ryzyka powstania sytuacji kryzysowej lub kryzysu, przejęcie kontroli nad kryzysem i powrót do stanu sprzed kryzysu¹⁶⁴.

Tymczasem Waldemar Kitler przedstawia pojęcie zarządzania kryzysowego w sposób następujący: zarządzanie kryzysowe jest zarządzaniem organizacją (systemem) pod presją, realizowane na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń¹⁶⁵.”

¹⁶⁴ R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, wyd. 2, Difin, Warszawa 2020, s. 38.

¹⁶⁵ W. Kitler, *Podstawowa terminologia zarządzania kryzysowego*, [w:] E. Nowak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, Zeszyty TWO, Nr 1(45)/2006, s. 36.

Wiodącym aktem prawnym w zakresie zarządzania kryzysowego w Polsce jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym, obowiązująca od 2007 roku. Ustawodawca w sposób następujący przedstawia definicję zarządzania kryzysowego: działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej¹⁶⁶. Z definicji tej wynika, że w zarządzaniu kryzysowym partycypują organy administracji publicznej, realizujące w ramach niego zadania w czterech fazach: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy.

Przedstawione powyżej definicje zarządzania kryzysowego ukazują je jako nieprzerwany proces, trwający przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej, w jej trakcie oraz po jej zakończeniu. Działania podejmowane przez administrację publiczną w tym procesie są obarczone presją czasu, a ich charakter sprowadza się do minimalizowania ryzyka wytworzenia się sytuacji kryzysowej, ograniczenia jej skutków (jeżeli wystąpi) oraz spowodowania najszybszego powrotu do stanu wyjściowego¹⁶⁷.

Współcześnie interpretacja pojęcia zarządzania kryzysowego może przedstawiać się następująco:

- zarządzanie kryzysowe stanowi integralny element bezpieczeństwa narodowego, który z reguły wyraża się jako zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych;
- działalność nakierowana na zagwarantowanie bezpieczeństwa ludzi, środowiska naturalnego, gdzie egzystują oraz mienia, którym dysponują, a także zapewnienie stabilizacji funkcjonowania dzięki prowadzeniu działań ukierunkowanych na ochronę infrastruktury krytycznej;
- działalność, w której występuje część planistyczno-organizacyjna, sprowadzająca się do prowadzenia działań zmniejszających prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji o charakterze kryzysowym i część ratowniczo-odtworzeniowa, polegająca na przejęciu kontroli oraz odtworzeniu stanu stabilizacji;
- proces, na który składają się cztery fazy: planistyczna; organizacyjna; motywacji i kontroli nakierowana na zasoby podmioty wykonawcze (siły, środki, zabezpieczenie

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122), art. 2.

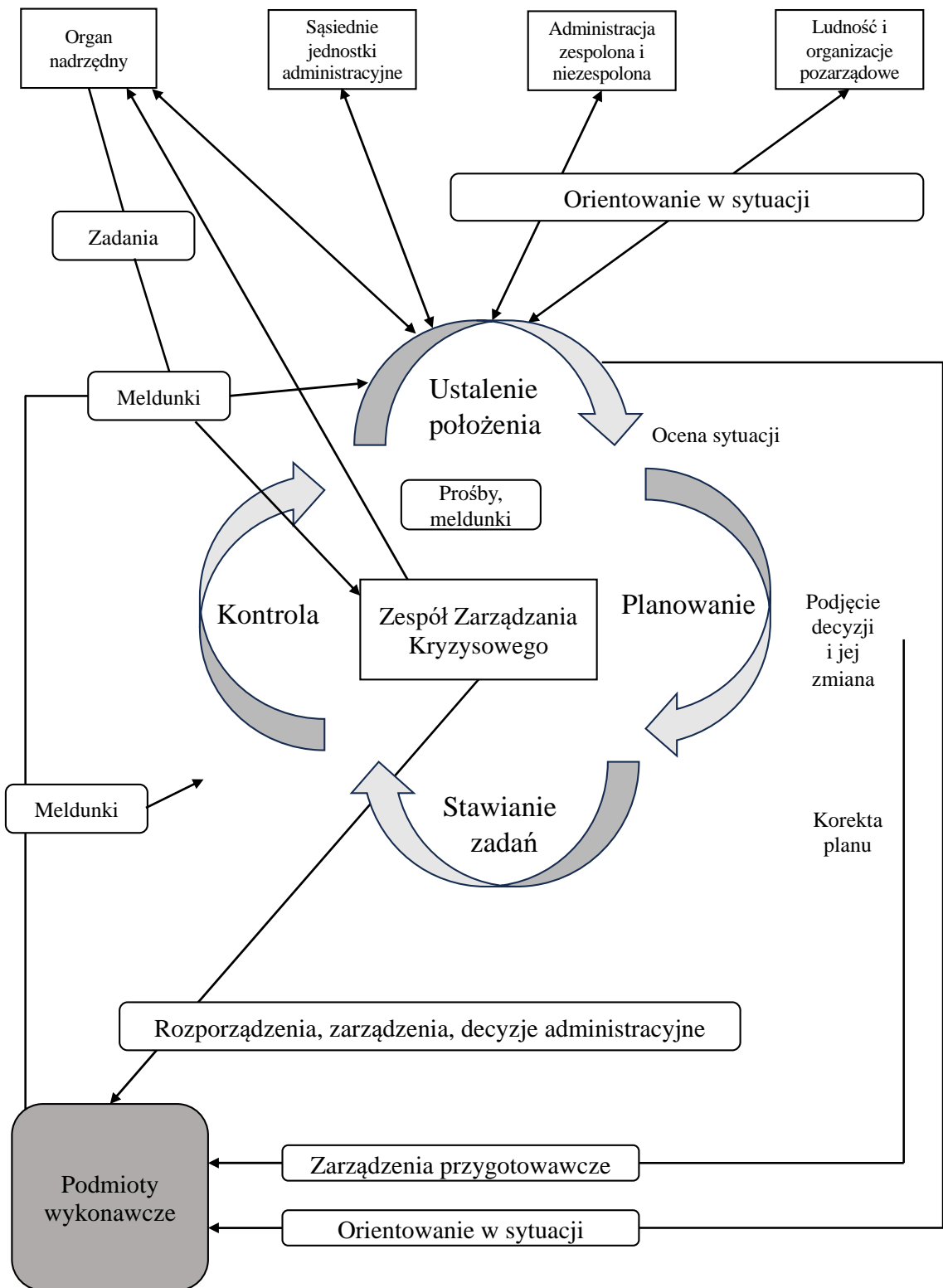
¹⁶⁷ M. Chapska, *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w systemie zarządzania kryzysowego na przykładzie województwa mazowieckiego*, Wrocław 2020, s. 19.

finansowe, informacje), wykonywane w celu zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy¹⁶⁸.

Zarządzanie samo w sobie powinno być zorientowane na rzeczywisty, konkretny rezultat. Jeżeli chodzi o zarządzanie kryzysowe, to w tym przypadku pożądanym rezultatem będzie zapobieganie sytuacjom kryzysowym, poprzez zaplanowane z góry działania, reagowanie ich rozwój oraz odtwarzanie stanu jaki występował przed ich pojawieniem się.

Jak już wcześniej wspomniano, zarządzanie kryzysowe można rozpatrywać jako proces, w którym uczestniczy wiele podmiotów mających różne zadania, zmierzające jednak do tego samego celu. Kluczowe w procesie zarządzania kryzysowego jest także skoordynowanie tych podmiotów i wykonywanych przez nich zadań, aby wzajemnie się uzupełniały, a ich komunikacja pozostawała na wysokim poziomie w celu sprawnej wymiany informacji. Na poniższym rysunku przedstawiono, jak może wyglądać proces zarządzania kryzysowego w praktyce. Charakterystyczną dla niego cechą jest cykliczność, którą można zauważyć na pierwszy rzut oka. Złożoność procesu wskazuje, że koordynacja wszystkich elementów zaangażowanych w działanie na rzecz systemu zarządzania kryzysowego, jest zadaniem trudnym i wymagającym precyzji przy podejmowaniu wszelkich działań. Dlatego kluczowym czynnikiem zapewniającym prawidłowe funkcjonowanie systemu jest płynna współpraca jego wszystkich elementów. To właśnie ten aspekt zarządzania kryzysowego wymaga podkreślenia przy okazji opisywania procesu zarządzania kryzysowego.

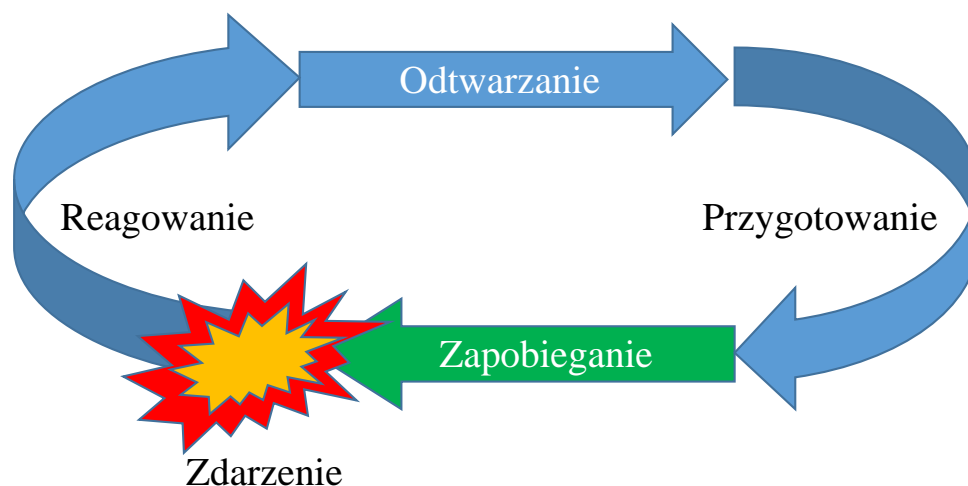
¹⁶⁸ G. Sobolewski, *Zarządzanie kryzysowe jako integralna część bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, (red.) M. Marszałek, G. Sobolewski, T. Konopka, A. Cyran, Wyższa Szkoła Handlowa, Kielce 2012, s. 311.



Rys. 3.4. Proces zarządzania kryzysowego

Źródło: G. Pietrek, System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia, Difin, Warszawa 2018, s. 76.

W aspekcie funkcjonalnym zarządzanie kryzysowe można rozważać jako podzielone na części poszczególne ciągi działań, nazywane fazami, w czasie których realizowane są konkretne zadania, umożliwiające kompleksowe osiągnięcie nadrzędnego celu zarządzania kryzysowego jakim jest bezpieczeństwo. Literatura przedmiotu wyróżnia cztery fazy zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa. Taki sposób podejścia do zagadnienia zarządzania kryzysowego pozwala na prowadzenie skutecznych działań w praktyce, ponieważ dzięki wykonywaniu zadań w ustalonych sekwencjach, w sposób znaczący ułatwia się podmiotom zarządzania kryzysowego efektywny udział w procesie. Dzieje się tak dzięki metodycznym, szczegółowym i dokładnie zaplanowanym czynnościom, umożliwiającym zapewnienie bezpieczeństwa ludności. Należy zaznaczyć fakt związania faz zarządzania kryzysowego pewnymi relacjami przyczynowo-skutkowymi, charakteryzujących się pojawianiem się po sobie kolejnych faz.

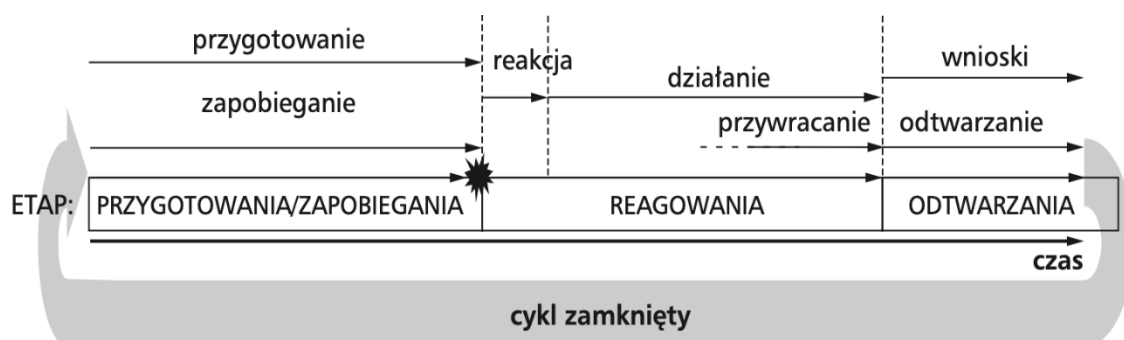


Rys. 3.5. Fazy zarządzania kryzysowego

Źródło: R.Grocki, Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki, Difin, Warszawa 2020, s. 39.

Powyższy rysunek pokazuje cykliczność oraz współoddziaływanie na siebie poszczególnych faz zarządzania kryzysowego. Jednakże należy w tym miejscu zauważyć, że to zobrazowanie zawiera w sobie pewnego rodzaju uproszczenie, bowiem w praktyce fazy przygotowania oraz zapobiegania są realizowane równoległe do siebie, jednak w sposób niezależny. Z podobną sytuacją mamy do czynienia z pozostałymi dwiema fazami – reagowania i odtwarzania, bowiem przywracanie stanu sprzed wystąpienia

sytuacji kryzysowej może rozpocząć się jeszcze w trakcie trwania fazy reagowania (zwykle pod jej koniec). Podsumowując, granice pomiędzy fazami zarządzania kryzysowego są zatarte i występowanie jednej z nich nie wyklucza pojawienia się równoległe do niej kolejnej. Dokładnie tą sytuację obrazuje poniższa grafika.



Rys. 3.6. Relacje czasowe faz zarządzania kryzysowego

Źródło: R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2020, s. 39.

Faza zapobiegania obejmuje wszystkie działania, które zmierzają do niedopuszczenia powstania sytuacji kryzysowej, bądź redukujące ryzyko jej wystąpienia. W gruncie rzeczy są to działania sprowadzające się do analizy i katalogowania potencjalnych zagrożeń, opracowywania aktów prawnych, a także kontroli i wprowadzania udoskonaleń mających na celu usprawnienie działania systemu, jak również uniknięcie wystąpienia niepożądanego zdarzenia zagrażającego społeczeństwu, bądź państwu¹⁶⁹.

W fazie zapobiegania realizowane są zadania takie jak:

- prognozowanie, analizowanie i katalogowanie wszystkich potencjalnych zagrożeń;
- ewidencjonowanie i ocena infrastruktury krytycznej, środowiska naturalnego, a także społeczeństwa, tj. segmentów szczególnie wrażliwych na oddziaływanie sytuacji kryzysowej;
- ocena podstawowych aktów prawnych obowiązujących w państwie, które dotyczą bezpieczeństwa i dopasowanie ich do potrzeb oraz posiadanych możliwości;
- projektowanie nowych aktów prawnych i opiniowanie obowiązujących przepisów z zakresu bezpieczeństwa;
- udział w procesie projektowania zagospodarowania przestrzennego;

¹⁶⁹ M. Chapska, *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w systemie zarządzania kryzysowego na przykładzie województwa mazowieckiego*, Wrocław 2020, s. 32.

- zapoczątkowywanie budowy urządzeń technicznych, które są niezbędne do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa;
- planowanie budżetu i źródeł pozyskania funduszy przeznaczonych na reagowanie kryzysowe państwa;
- kontrola działalności prewencyjnej i nadzór nad jej realizacją;
- opiniowanie stanu bezpieczeństwa państwa;
- wspieranie zagadnień związanych z edukacją społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa¹⁷⁰.

Kolejną fazą jest **faza przygotowania**, skupiająca się na pozyskiwaniu danych dotyczących potencjalnych zagrożeń, w celu dokonania ich analizy oraz oceny, a także zaplanowaniu adekwatnych działań w razie pojawienia się zagrożenia. Opracowywanie nowych aktów prawnych dostosowanych do wcześniej zidentyfikowanych zagrożeń oraz szkolenie podmiotów zarządzania kryzysowego danych szczebli, to również bardzo istotne elementy tej fazy¹⁷¹.

Zadaniami wykonywanymi w tej fazie są:

- opracowywanie planów zarządzania kryzysowego oraz ich załączników funkcjonalnych;
- ciągle monitorowanie potencjalnych zagrożeń,
- opracowanie aktów prawnych zapewniające prawidłowe funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego;
- zapewnienie stanowisk pracy podmiotom odpowiedzialnym za prawidłowy przebieg zarządzania kryzysowego;
- organizacja i koordynacja szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego dla organów administracji publicznej;
- gromadzenie i zarządzanie zasobami niezbędnymi w procesie zarządzania kryzysowego;

¹⁷⁰ B. Zdrodowski, *Teoria zarządzania kryzysowego zarys*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2014, s. 80.

¹⁷¹ M. Chapska, *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w systemie zarządzania kryzysowego na przykładzie województwa mazowieckiego*, Wrocław 2020, s. 33.

- analizowanie, wyciąganie wniosków i wprowadzanie poprawek do funkcjonowania systemu na podstawie zdobytych doświadczeń z zaistniałych sytuacji kryzysowych¹⁷².

Faza reagowania jest zazwyczaj najbardziej dostrzegalną częścią zarządzania kryzysowego. Zwraca na nią uwagę zarówno społeczeństwo jak i opinia publiczna. To właśnie w na tym etapie można dokonać oceny pracy, wykonanej w poprzednich dwóch fazach. Przyglądając się sytuacji oraz prowadzeniu działań przez podmioty zarządzania kryzysowego w fazie reagowania, można z powodzeniem ocenić czy nie zostały zbagatelizowane dwa poprzednie etapy. Im mniej solidnie wykonywano zadania w fazie zapobiegania i przygotowania, tym większe problemy będą występowały w fazie reagowania z zapanowaniem nad sytuacją kryzysową. W tym etapie wykonuje się następujące przedsięwzięcia:

- rozpoczęcie koordynowania działań ratowniczych i porządkowo-ochronnych,
- inicjowanie pracy zespołów zarządzania kryzysowego;
- monitorowanie zagrożeń oraz przewidywanie ich prawdopodobnego dalszego rozwoju;
- wdrożenie wszystkich przygotowanych wcześniej procedur i systemów, oraz podejmowanie decyzji, które pozwolą zapanować nad zagrożeniem;
- wypracowanie odpowiedniej decyzji o użyciu dostępnych sił i środków, a w przypadku, gdyby ich ilość okazała się niewystarczająca, zwrócenie się do Ministra Obrony Narodowej z wnioskiem o wsparcie przez Siły Zbrojne RP;
- zapewnienie ewakuacji, schronienia oraz pomocy humanitarnej i społecznej dla poszkodowanych;
- utworzenie punktów informacyjnych dla ludności;
- opracowywanie i wdrażanie w życie aktów prawnych, które są konieczne dla zapanowania nad sytuacją kryzysową;
- tworzenie raportów z przeprowadzonych działań¹⁷³.

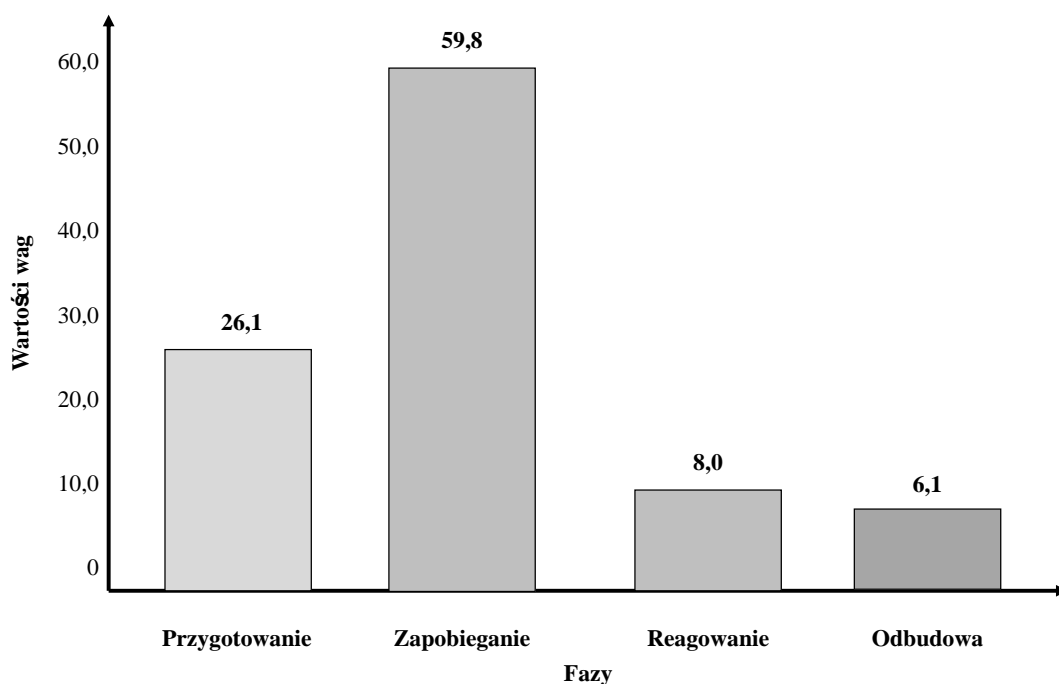
Ostatnią i zarazem najbardziej uciążliwą fazą zarządzania kryzysowego jest **faza odbudowy**. Jej głównym celem jest przywrócenie stanu sprzed wystąpienia sytuacji o charakterze kryzysowym w możliwie jak najkrótszym czasie. Etap ten zazwyczaj jest

¹⁷² B. Zdrodowski, *Teoria zarządzania kryzysowego zarys*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2014, s. 81.

¹⁷³ Tamże, s. 82.

kojarzony z odbudową fizycznych zniszczeń lub pomocą dla osób poszkodowanych. Jednak może on przybrać także inną postać np.: polityczną, ekonomiczną czy gospodarczą. Odtworzenie tych obszarów może okazać się bardziej czasochłonne niż wspomnianych wcześniej zniszczeń fizycznych. Etap odbudowy przewiduje następujące przedsięwzięcia:

- szacowanie szkód oraz udzielanie pomocy zarówno finansowej jak i rzeczowej organom administracji publicznej oraz społeczeństwu;
- odtwarzanie sprawności służb ratowniczych użytych w fazie reagowania;
- odtwarzanie infrastruktury, urządzeń technicznych, produkcji przemysłowej; usług, szkolnictwa oraz instytucji kulturalnych;
- koordynowanie przedsięwzięć dotyczących przywrócenia pierwotnego stanu środowiska naturalnego;
- analiza i ocena zaistniałej sytuacji kryzysowej, a następnie podjęcie inicjatyw legislacyjnych, w celu podniesienia sprawności działań administracji publicznej w warunkach zagrożenia;
- opracowanie wniosków z zaistniałej sytuacji i wykorzystanie ich w przyszłości¹⁷⁴.



Rys. 3.7. Wartości wag poszczególnych faz zarządzania kryzysowego

Źródło: R.Grocki, Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki, Difin, Warszawa 2020, s. 41.

¹⁷⁴ Tamże, s. 83.

Wyszczególnione powyżej cechy charakterystyczne faz zarządzania kryzysowego, obrazują jak wiele zadań i wyzwań stoi przed organami administracji publicznej. Każdy z tych etapów jest istotny dla prawidłowego funkcjonowania całego systemu zarządzania kryzysowego. Jednakże można wyszczególnić dwie fazy, które są wyjątkowo ważne, a mianowicie faza przygotowania oraz zapobiegania. Analizy wykazują, że to właśnie w tych dwóch fazach powinno być zrealizowane aż ponad 85 procent wszystkich przedsięwzięć, tak aby zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa ludności (Rys. 3.7.)¹⁷⁵. Taki wynik badań pokazuje jak kluczowe jest odpowiednie przygotowanie i zapobieganie sytuacjom kryzysowym. Wszystkie niedociągnięcia i zaniedbania, które pojawią się w tych fazach spowodują pogorszenie sytuacji już po zaistnieniu sytuacji kryzysowej. W rezultacie opanowanie zagrożenia będzie wiązało się z koniecznością zaangażowania zdecydowanie większej liczby sił i środków oraz większych nakładów finansowych.

Fazy zarządzania kryzysowego dają przede wszystkim możliwość praktycznego spojrzenia na wykonywanie określonych zadań przez odpowiednie podmioty. Należy przyjąć, iż są to sklasyfikowane, posortowane i pogrupowane zadania, przeznaczone do realizacji dla poszczególnych komórek organizacyjnych, instytucji, organów czy służb. Wykonywanie takich zadań symultanicznie czy jedno po drugim, daje możliwość wprawnego, efektywnego i przedmiotowego podejścia do organizacji pracy sił i środków w zakresie zarządzania kryzysowego.

Zatem konstatując rozważania na temat pojęcia zarządzania kryzysowego można stwierdzić, że jego istota zawiera się w prowadzeniu działalności, której celem jest powstrzymanie i fachowe reagowanie na wszelkiego rodzaju zagrożenia dla ludności (życia, zdrowia, mienia), a w czasie ich wystąpienia, podjęcie czynności pozwalających na przejęcie nad nimi kontroli zgodnie z wcześniej opracowanym planem. Ponadto działania te mają dać możliwość skutecznego powrotu do stanu sprzed wystąpienia zagrożenia oraz wieść do odbudowy infrastruktury krytycznej, wszelkich zniszczonych zasobów czy obiektów.

3.2. Administracja centralna w systemie zarządzania kryzysowego

Polska jako państwo jest podmiotem, posiadającym obowiązki wobec swoich obywateli, jednym z nich, wprost wynikającym z Konstytucji, jest zapewnienie

¹⁷⁵ R. Grocki, *Wielokryterialność podejmowania decyzji w zarządzaniu kryzysowym dla potrzeb ochrony przed powodzią*, praca doktorska, Akademia Rolnicza, Wrocław 2005, s. 85.

bezpieczeństwa społeczeństwu. Dlatego w naszym kraju funkcjonuje system bezpieczeństwa narodowego, którego jedną z części składowych jest system zarządzania kryzysowego. Jest on ukierunkowany na rozumiane wieloaspektowo ratownictwo ludności, jednocześnie nie ogranicza się jedynie do reagowania na zaistniałe zagrożenia, ale obejmuje również realizację zadań prewencyjnych, przygotowawczych i odbudowy. Wszystkie elementy systemu wraz z metodami i standardami działania są połączone ze sobą siecią wzajemnych relacji. Struktura systemu zarządzania kryzysowego zapewnia rozmieszczenie tych elementów w państwie na podstawie kryterium terytorialnego i hierarchicznego, ponieważ opiera się ona na poszczególnych szczeblach administracji publicznej.

Uruchomienie krajowego systemu zarządzania kryzysowego następuje w przypadku, gdy wykonywane dotychczas czynności okazały się niewystarczające, utracono kontrolę nad sytuacją, kiedy negatywne okoliczności powodują zakłócanie i wyprzedzanie podjętego reagowania oraz destrukcyjnie oddziałują na procesy decyzyjne, a także w przypadku braku dostatecznej ilości informacji, kiedy sytuacja wymusza podejmowanie działań doraźnych. W obliczu wystąpienia takich okoliczności należy wprowadzać w życie procedury zarządzania kryzysowego, aby jak najszybciej przejąć kontrolę nad zagrożeniami i zapewnić bezpieczeństwo, szczególnie w obszarach: życia, zdrowia i mienia obywateli. Należy wszystkimi siłami dążyć do zapobieżenia niekontrolowanemu rozwojowi sytuacji, który może spowodować znaczące zwiększenie strat. Jeżeli jednak występuje znacząca trudność z opanowaniem sytuacji kryzysowej, a zastosowane siły i środki okazują się niewystarczające w obliczu natłoku zagrożeń, to może wystąpić konieczność wprowadzenia przez władze jednego ze stanów nadzwyczajnych. Przepisy zawarte w ustawie o zarządzaniu kryzysowym jasno określają, iż pojawienie się takiej sytuacji, wywołuje zakończenie realizacji zarządzania kryzysowego. Następuje wtedy wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych, a dalsze działania są realizowane zgodnie z zapisami ustaw, regulujących funkcjonowanie państwa podczas stanów: klęski żywiołowej, wojennym i wyjątkowym¹⁷⁶.

Mając na uwadze powyższe rozważania zasadnym będzie przytoczenie definicji systemu zarządzania kryzysowego. Za E. Nowakiem można przyjąć, że: system zarządzania kryzysowego stanowi integralną część systemu zarządzania organizacją i służy

¹⁷⁶ F. Mroczo. *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych. Zarys problemów regionu dolnośląskiego*. Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2012. s. 215.

przygotowaniu, a następnie zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania w czasie występowania sytuacji kryzysowych, w tym kryzysów (...) jego zasadniczym celem jest obniżenie stopnia oddziaływania czynników sytuacji kryzysowej na funkcjonowanie organizacji, a w przypadku ich wystąpienia minimalizacji ich wpływu i skutków¹⁷⁷.

Przedstawiona powyżej definicja systemu zarządzania kryzysowego mówi, że głównym celem tegoż systemu jest zagwarantowanie należytego poziomu bezpieczeństwa oraz skuteczne zapobieganie różnym zagrożeniom, a w sytuacji ich wystąpienia reagowanie na nie i powrót do stanu sprzed ich pojawiania się, przy pomocy dostępnych sił i środków. Wszelkie działania, które podejmowane są w granicach systemu zarządzania kryzysowego muszą znajdować swoje odzwierciedlenie w obowiązującym systemie prawnym, który kształtowany jest dzięki aktom prawnym, ustawom i rozporządzeniom. Współtworzenie systemu zarządzania kryzysowego przypada także w udziale wyspecjalizowanym podmiotom sektora publicznego i prywatnego. Należy pamiętać, że jego część stanowią także obywatele. Wszystkie podmioty biorące udział w tworzeniu systemu ZK cechują się zróżnicowanymi strukturami organizacyjnymi. Ich działanie zamyka się w pewnym otoczeniu dzięki czemu stają się one odrębnymi podsystemami lub ich zakres działania jest na tyle duży, że traktuje się je jako odrębne systemy. Przedstawione podmioty są częściami składowymi systemu zarządzania kryzysowego, jednakże to administracja publiczna jest najważniejszym ogniwem, bowiem to ona jest odpowiedzialna za prawidłowe funkcjonowanie całego systemu. Pomędzy podmiotami występuje sieć relacji i powiązań, a ich oddziaływanie na siebie oraz współpraca mogą zarówno pogorszyć jak i polepszyć działanie całego systemu. Dlatego tak ważne jest by każdy z jego elementów działał poprawnie, gdyż w przypadku zaniedbań pojedynczego podmiotu, skutki mogą być na tyle duże, że wpłyną negatywnie na cały system.

Analizując aktualnie obowiązujące akty prawne można zauważyć, że system zarządzania kryzysowego składa się z czterech fundamentalnych elementów, są nimi: organy administracji publicznej właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, urzędy i jednostki organizacyjne (obsługujące te organy, włączając w to centra zarządzania kryzysowego), organy pomocnicze i podmioty wykonawcze¹⁷⁸. Konstrukcja systemu została tak zaprojektowana, aby zapewnić prostotę struktury organizacyjnej, jednocześnie dając możliwość takiego operowania, względem siebie podmiotów, żeby ich praca mogła

¹⁷⁷ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa, 2007.

¹⁷⁸ M. Chapska, *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w systemie zarządzania kryzysowego na przykładzie województwa mazowieckiego*, Wrocław 2020, s. 33.

się wzajemnie uzupełniać. Jednocześnie warto nadmienić, że struktura ta powinna być stale dostosowywana do warunków panujących w środowisku bezpieczeństwa w jakim aktualnie znajduje się państwo.



Rys. 3.8. Elementy systemu zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Z. Sobejko, *Aspekty prawne organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w administracji publicznej* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak, Z. Sobejko, *Organy administracji publicznej i instytucje w zarządzaniu kryzysowym*, AON, Warszawa 2015.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym jako przewodni akt prawny w dziedzinie zarządzania kryzysowego wskazuje organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, a także określa ich zadania w tej płaszczyźnie. Prawodawca wyróżnia cztery poziomy realizacji zarządzania kryzysowego: krajowy, wojewódzki, powiatowy oraz gminny. Na szczeblu ogólnokrajowym możemy dodatkowo wyróżnić poziom resortowy.

Tabela 3.2. Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce

Szczebel administracyjny	Organ zarządzania kryzysowego	Organ opiniodawczo-doradczy	Centrum Zarządzania Kryzysowego
krajowy	Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
resortowy	Minister kierujący działem administracji rządowej, Kierownik organu centralnego	Zespół Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)	Centrum Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)
wojewódzki	Wojewoda	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego
powiatowy	Starosta powiatu	Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego
gminny	Wójt, Burmistrz, Prezydent miasta	Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego	Mogą być tworzone (nie ma obowiązku utworzenia) gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego

Źródło: <https://rcb.gov.pl/zarzadzanie-kryzysowe/>, [dostęp: 16.04.2024 r.].

Do zarządzania kryzysowego na poziomie centralnym zaliczamy szczebel krajowy oraz resortowy. Głównymi odpowiedzialnymi za prawidłowe wykonywanie zadań na tym etapie są Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów i ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych (np. komendanci główni: Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej). W myśl art. 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium RP, a w przypadkach niecierpiących zwłoki –

minister właściwy do spraw wewnętrznych¹⁷⁹. Jeżeli nastąpi sytuacja, w której to wspomniany minister jako pierwszy rozpocznie wykonywanie zadań w ramach systemu zarządzania kryzysowego, jest on zobligowany do niezwłocznego poinformowania Prezesa Rady Ministrów o tym fakcie, a decyzje przez niego podjęte są przedmiotem dyskusji na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów.

Jak wcześniej wspomniano, na system zarządzania kryzysowego na poziomie centralnym składają się dwa szczeble administracyjne, a mianowicie krajowy i resortowy. W jego skład wchodzi organy administracji publicznej, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz resortowe zespoły zarządzania kryzysowego i centra zarządzania kryzysowego.

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK) ustawa określa jako właściwy organ w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w ramach ZK. Jego posiedzenia zwoływane są, gdy mamy do czynienia z wystąpieniem sytuacji kryzysowej lub w terminach zawczasu określonych przez jego przewodniczącego.

W skład RZZK wchodzi:

- Prezes Rady Ministrów – przewodniczący;
- Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych – zastępcy przewodniczącego;
- minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- Minister Spraw Zagranicznych;
- Minister Koordynator Służb Specjalnych – jeżeli został powołany¹⁸⁰.

W przypadku wystąpienia okoliczności, które wymusiłyby zasięgnięcie opinii specjalistów z danej dziedziny przewodniczący RZZK może powołać do posiedzenia zespołu innych ministrów, kierujących działami administracji rządowej na prawach członka. Dla przykładu mogą być to osoby zajmujące się: budownictwem, lokalnym planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, finansami publicznymi, gospodarką, gospodarką morską, gospodarką wodną, instytucjami finansowymi, informatyzacją, kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego, łącznością, oświatą, rolnictwem, sprawiedliwością, środowiskiem, transportem, zdrowiem, pracą, zabezpieczeniem społecznym, energią, gospodarką złożami kopalin, żegluga śródlądową czy klimatu¹⁸¹.

¹⁷⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122.), art. 7.

¹⁸⁰ Tamże, art. 8 pkt 2.

¹⁸¹ Tamże, art. 8 pkt 3. ust. 1.

W uzasadnionych przypadkach dopuszczalne jest także uczestnictwo kierowników niżej wymienionych podmiotów: Główny Geodeta Kraju; Główny Inspektor Ochrony Środowiska; Główny Inspektor Sanitarny; Główny Lekarz Weterynarii; Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej; Komendant Główny Policji; Komendant Główny Straży Granicznej; Prezes Państwowej Agencji Atomistyki; Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego; Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Szef Agencji Wywiadu; Szef Obrony Cywilnej Kraju; Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego; Szef Służby Wywiadu Wojskowego; Pełnomocnik Rządu do Spraw Cyberbezpieczeństwa¹⁸².

W obradach RZZK, na prawach członka, może również brać udział Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, jednak tylko w przypadku, gdy na posiedzenie skieruje go Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸³. Prezes Rady Ministrów jako przewodniczący zespołu w miarę potrzeb ma prawo do zapraszania również innych osób do uczestnictwa w posiedzeniach. Jeżeli przewodniczący jest nieobecny jego obowiązki przejmuje wyznaczony przez niego zastępca bądź członek zespołu, w którego gestii – wynikającej z kierowanego przez niego działu administracji rządowej – pozostaje rodzaj zaistniałej sytuacji kryzysowej.

RZZK w ramach swojej działalności wykonuje przygotowanie propozycji sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych, ponadto doradza w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb specjalnych w sytuacjach kryzysowych. Dodatkowo przeprowadza opiniowanie: sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym, potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru, projektów zarządzeń Prezesa Rady Ministrów. RZZK odpowiedzialny jest również za opiniowanie i przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK)¹⁸⁴.

Obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, RZZK oraz ministra właściwego ds. wewnętrznych w kwestiach zarządzania kryzysowego zapewnia od 2008 roku komórka planistyczno-koordynacyjna zwana Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (RCB). Instytucja ta jest podległa Premierowi, a jej funkcjonowanie reguluje ustawa o zarządzaniu kryzysowym oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

¹⁸² Tamże, art. 8 pkt 3. ust. 2.

¹⁸³ Tamże, art. 8 pkt 4.

¹⁸⁴ Tamże, art. 9.

Zadania realizowane przez RCB dotyczą kilku płaszczyzn funkcjonalnych. Pierwsza z nich obejmuje **planowanie cywilne**, w ramach którego Centrum:

- przedstawia szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków;
- opracowuje i na bieżąco aktualizuje Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego (KPZK), współpracując z właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów obsługujących ministrów oraz kierowników urzędów centralnych;
- analizuje i ocenia możliwości wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń oraz ich rozwoju;
- gromadzi informacje o zagrożeniach i przeprowadza ich analizę;
- wypracowuje wnioski i propozycje zapobiegania oraz przeciwdziałania zagrożeniom;
- planuje wykorzystanie Sił Zbrojnych RP (SZRP) do realizowania zadań z dziedziny zarządzania kryzysowego oraz wsparcie przez organy administracji publicznej wykonywania zadań przez SZRP¹⁸⁵.

Drugą płaszczyzną funkcjonalną jest monitorowanie potencjalnych zagrożeń oraz koordynacja i uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego, tworzonych przez ministrów, kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych.

Trzecią płaszczyzną jest przygotowanie uruchamiania, w sytuacji wystąpienia zagrożeń, procedur zarządzania kryzysowego.

Czwartym obszarem jest przygotowywanie projektów opinii i stanowisk RZZK.

Piątym jest przygotowanie i obsługa techniczno-organizacyjna prac RZZK, włączając w to zabezpieczenie koordynacji prowadzenia polityki informacyjnej administracji publicznej zaangażowanej w wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Szóstym obszarem funkcjonalnym jest współpraca z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych, odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej.

Siódmą płaszczyzną jest zagwarantowanie obiegu informacji pomiędzy krajowymi i międzynarodowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego.

Ósmy obszar sprowadza się do realizacji zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa oraz zadań z zakresu zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków

¹⁸⁵ Tamże, art. 11 pkt 2 ust. 1.

zdarzeń o charakterze terrorystycznym, co wymaga ścisłej współpracy z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Dziewiąta płaszczyzna polega na wykonywaniu zadań planistycznych i programowych, obejmujących ochronę infrastruktury krytycznej oraz europejskiej infrastruktury krytycznej. Składa się na to sporządzanie i uaktualnianie załącznika funkcjonalnego do KPZK, odnoszącego się do ochrony infrastruktury krytycznej, a także współdziałanie, jako krajowy punkt kontaktowy, z instytucjami Unii Europejskiej i NATO oraz krajami należącymi do tych organizacji w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej.

Dziesiątą płaszczyzną jest prowadzenie informowania, zgodnie z właściwością podmiotów, będących częścią systemu zarządzania kryzysowego o prawdopodobnych zagrożeniach oraz działaniach wykonanych przez właściwe organy. Niezbędna w tym aspekcie jest ścisła współpraca organów administracji publicznej z centrami zarządzania kryzysowego¹⁸⁶.

Pomimo wielu obszarów, za które RCB odpowiada może ono otrzymać także inne zadania od Rady Ministrów związane z zarządzaniem kryzysowym. Koszty działalności RCB pokrywane są pieniędzy publicznych, pozostających w dyspozycji ministra właściwego spraw wewnętrznych i administracji.

Jak wspomniano wcześniej na poziom centralny zarządzania kryzysowego składa się także szczebel resortowy, za który odpowiadają ministrowie właściwi poszczególnych resortów oraz kierownicy urzędów centralnych. Na tym szczeblu tworzy się centra zarządzania kryzysowego oraz zespoły zarządzania kryzysowego, a ponadto opracowuje się plany zarządzania kryzysowego. W skład zespołów wchodzi kierownicy właściwych komórek organizacyjnych urzędu, obsługującego ministra lub kierownika, ponadto inne osoby przez nich wskazane¹⁸⁷.

Zadania zespołów zarządzania kryzysowego na szczeblu resortowym polegają na:

- dokonywaniu cyklicznej oceny zagrożeń na potrzeby Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;
- opiniowaniu projektów planów zarządzania kryzysowego;
- opiniowaniu wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej w ramach swoich właściwości;

¹⁸⁶ Tamże, art. 11 pkt 2.

¹⁸⁷ Tamże, art. 12.

- wypracowaniu wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom¹⁸⁸.

W osobnym zarządzeniu wydanym przez właściwego ministra lub kierownika określa się organizację, skład oraz miejsce i tryb pracy zespołów.

Wspomniane wcześniej plany zarządzania kryzysowego na szczeblu resortowym są zasadniczym dokumentem ustanawiającym działalność z zakresu zarządzania kryzysowego. Zawierają one konieczne informacje dotyczące zapobiegania, przygotowania oraz reagowania na pojawiające się zagrożenia. W planach możemy znaleźć takie zagadnienia jak:

- analizę i ocenę prawdopodobieństwa występowania zagrożeń;
- szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczenia i likwidacji ich skutków;
- plan prowadzenia monitoringu zagrożeń i realizację zadań stałego dyżuru w ramach podwyższania gotowości obronnej państwa;
- organizację realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej¹⁸⁹.

Plany zarządzania kryzysowego, o których była mowa powyżej są uzgadniane z dyrektorem RCB i w ostatecznej wersji, stanowią załączniki funkcjonalne do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego.

Określone ministerstwa i organy administracji rządowej na poziomie resortowym są zobligowane do stworzenia centrów zarządzania kryzysowego: Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, tworzą centra zarządzania kryzysowego¹⁹⁰. Podmioty, które muszą utworzyć takie centra zostały określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 roku w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania i są to: Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Rolnictwa, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Zdrowia, Komenda Główna Straży Pożarnej, Komenda Główna Policji, Komenda Główna Straży

¹⁸⁸ Tamże, art. 12, ust. 2, pkt 2c.

¹⁸⁹ Tamże, art. 12, ust. 2.

¹⁹⁰ Tamże, art. 13.

Granicznej, Służba Ochrony Państwa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służba Wywiadu Wojskowego¹⁹¹.

Zadania resortowych centrów zarządzania kryzysowego prawodawca określa jako:

- pełnienie całodobowego w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- współpraca z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- nadzór nad prawidłowym działaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- współdziałanie z organami prowadzącymi monitoring środowiska;
- współpraca z podmiotami przeprowadzającymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- prowadzenie dokumentacji działań wykonywanych przez centrum;
- wykonywanie zadań stałego dyżuru w celu podwyższania gotowości obronnej państwa;
- współpraca na wszystkich szczeblach administracji rządowej w kontekście informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia w przypadkach awaryjnych, losowych, jak również zaburzeń funkcjonowania systemu¹⁹².

Podsumowując, można stwierdzić, że zarządzanie kryzysowe na poziomie centralnym charakteryzuje się pełnieniem funkcji koordynacyjnej. To właśnie tu podejmuje się szereg decyzji strategicznych, wypracowanych na bazie danych z niższych poziomów zarządzania kryzysowego. Na poziomie centralnym tworzone są również strategiczne plany działania, dotyczące terytorium całego kraju, mające swoje zastosowanie w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych. Domeną tego poziomu jest także permanentna wymiana informacji oraz współpraca z zagranicznymi podmiotami zarządzania kryzysowego.

3.3. Administracja terenowa w systemie zarządzania kryzysowego

Na administrację terenową składa się poziom wojewódzki, powiatowy oraz gminny. Pierwszym poziomem zarządzania kryzysowego, znajdującym się poniżej szczebla centralnego jest poziom wojewódzki. W województwie za zarządzanie kryzysowe odpowiedzialny jest wojewoda. W związku z tym zobligowany jest on do kierowania

¹⁹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 r. w sprawie określania organów administracji publicznej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, (Dz.U. 2009, nr 226, poz. 1810), §2, pkt 1.

¹⁹² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122.) art. 13.

monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków sytuacji kryzysowych na terenie województwa, ponadto do wykonywania przedsięwzięć związanych z planowaniem cywilnym, na które składają się: przekazywanie podległym starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie tych planów, przygotowanie i przedłożenie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, a także realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego¹⁹³.

Wojewoda jest zobowiązany do zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego. Jest również uprawniony do wnioskowania do Ministra Obrony Narodowej o wsparcie działań antykryzysowych przez siły zbrojne, jeżeli siły i środki w jego posiadaniu są niewystarczające. Ponadto może wnioskować również o użycie Policji, Straży Granicznej lub Państwowej Straży Pożarnej do wykonywania zadań związanych z sanitarnym odstrzałem zwierząt wolnożyjących. Wykonuje on także przedsięwzięcia wynikające z dokumentów planistycznych tworzonych w ramach planowania operacyjnego w województwie. Zadaniem wojewody jest również zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz współdziałanie w tej dziedzinie z Szefem ABW. Katalog przedsięwzięć, za które odpowiedzialny jest wojewoda kończy organizacja ochrony infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie województwa¹⁹⁴.

Powyższe zadania wojewoda wykonuje współpracując z właściwymi organami administracji publicznej. Jego komórką pomocniczą w tym zakresie jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego (WZZK), czyli organ opiniodawczo-doradczy. Wojewoda powołuje WZZK, określa jego organizację, siedzibę, tryb pracy, a także skład, który przedstawia się następująco:

- przewodniczący – wojewoda;
- zastępca przewodniczącego – kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego;
- inni członkowie w zależności od potrzeb wybierani spośród: kierowników zespołonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; osób zatrudnionych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym

¹⁹³ Tamże, art. 13 ust. 2.

¹⁹⁴ Tamże, art. 13 ust. 2.

Wody Polskie oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej; przedstawiciele Sił Zbrojnych RP wybieranych przez Ministra Obrony Narodowej; przedstawiciele samorządów województwa wyznaczonych przez marszałka województwa; innych osób zaproszonych przez przewodniczącego¹⁹⁵.

Zadania obowiązujące WZZK ustawodawca podzielił na cztery obszary, a mianowicie: przeprowadzanie oceny występujących i potencjalnych zagrożeń oraz ich prognozowanie; opracowanie propozycji przedsięwzięć i prezentowanie wojewodzie wniosków obejmujących wykonania, zmiany lub zaniechania czynności zawartych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego; przekazywanie do opinii publicznej informacji związanych z zagrożeniami; dokonywanie opiniowania wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego¹⁹⁶.

W celu zapewnienia ciągłej wymiany informacji stworzone zostały wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego (WCZK), które posiadają całodobowy tryb pracy. Centrum obsługiwane jest przez pracowników wydziałów bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego (WBiZK), które są właściwymi komórkami organizacyjnymi w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim. WCZK zajmują się następującymi zadaniami:

- pełnienie całodobowych dyżurów w celu zapewnienia prawidłowego przepływu informacji;
- współpraca z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- pełnienie nadzoru nad działaniem systemów wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi monitoring środowiska;
- współpraca z podmiotami zajmującymi się prowadzeniem akcji ratowniczych, poszukiwawczych oraz humanitarnych;
- prowadzenie dokumentacji prowadzonych działań;
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa¹⁹⁷.

Urzędy wojewódzkie w swoich strukturach posiadają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego są to wydziały bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, na które ustawodawca narzucił następujące zadania:

¹⁹⁵ Tamże, art. 14 ust. 9-12.

¹⁹⁶ Tamże, art. 14 ust. 8.

¹⁹⁷ Tamże, art. 16 ust. 2.

gromadzenie i przetwarzanie informacji oraz ocena zagrożeń występujących na terenie województwa; monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na terenie województwa; przekazywanie niezbędnych informacji opisujących aktualny stan bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, a także dla zespołu zarządzania kryzysowego istniejącym w urzędzie ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz RCB; prowadzenie ścisłej współpracy z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego; zapewnienie prawidłowego funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego oraz dokumentowanie jego prac; przygotowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego; przygotowywanie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego na podstawie analizy zagrożeń przeprowadzonych w poszczególnych powiatach, ponadto opiniowanie i przedkładanie tych planów wojewodzie do zatwierdzenia; gromadzenie i przetwarzanie danych dotyczących infrastruktury krytycznej znajdującej się na obszarze województwa; planowanie działań polegających na wsparciu innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego; planowanie użycia oddziałów lub pododdziałów Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego; planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych RP¹⁹⁸.

Zarządzanie kryzysowe na poziomie administracji samorządowej, czyli na poziomie powiatowym oraz gminnym jest do siebie zbliżone. Na obszarze powiatu za wykonywanie zadań dotyczących zarządzania kryzysowego odpowiedzialny jest starosta, natomiast w gminie – wójt, burmistrz bądź prezydent miasta.

Starosta realizuje zadania z zakresu zarządzania kryzysowego przy pomocy powiatowej administracji zespolonej oraz jednostek organizacyjnych powiatu. Natomiast wójt, burmistrz, prezydent miasta – przy pomocy komórki organizacyjnej gminy (miasta), która jest właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego.

Zadania związane z zarządzaniem kryzysowym na terenie powiatu i gminy są w większości zbieżne ze sobą. Na tych poziomach wykonuje się takie zadania jak:

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;
- planowanie cywilne w zakresie obowiązków: starosty – opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego; realizowanie zaleceń do powiatowych planów zarządzania

¹⁹⁸ Tamże , art. 14 ust. 6.

kryzysowego; wydawanie zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz jego zatwierdzanie; wójta, burmistrza, prezydenta miasta – realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego; opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego;

- zarządzanie, organizowanie i kierowanie szkoleniami, ćwiczeniami i treningami z zakresu zarządzania kryzysowego;
- realizacja działalności przewidzianej w planie operacyjnym funkcjonowania w wypadku: starosty – powiatów i miast na prawach powiatu; wójta, burmistrza, prezydenta miasta – gmin i gmin o statusie miasta;
- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz współpraca w tym względzie z Szefem ABW;
- organizowanie i realizowanie zadań związanych z ochroną infrastruktury krytycznej właściwym terenie¹⁹⁹.

Organem pomocniczym starosty (w powiecie) i wójta, burmistrza, prezydenta miasta (w gminie) są odpowiednio: powiatowy i gminny zespół zarządzania kryzysowego. Skład zespołu tworzą następujący członkowie:

- w powiecie – osoby zatrudnione w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących organ pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych; przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych;
- w gminie – osoby zatrudnione w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; pracownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, którzy zostali skierowani przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta; przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych.

Ponadto do wyżej wymienionych zespołów mogą na zaproszenie dołączać także inne osoby w miarę zaistniałych potrzeb.

Zadania przewidziane w ustawie dla powiatowych, gminnych i miejskich zespołów zarządzania kryzysowego są tożsame z zadaniami, do których wykonywania zobowiązane są wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego²⁰⁰.

¹⁹⁹ Tamże, art. 17 ust. 2 i art. 19 ust. 2.

²⁰⁰ Tamże, art. 17 ust. 5 i art. 19 ust. 5.

Zapewnienie właściwego przepływu informacji w zakresie zarządzania kryzysowego na poziomie powiatowym i gminnym (miejskim) zapewnić mają według ustawodawcy odpowiednio powiatowe oraz gminne centra zarządzania kryzysowego, które według koncepcji powinny pozostawać w gotowości w 24 godziny na dobę. Wymusza to stworzenie struktury służby dyżurnej. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa ponadto, że tworzenie gminnych centr zarządzania kryzysowego nie ma charakteru obligatoryjnego. Jednakże to nie zwalnia wójta, burmistrza czy prezydenta miasta z wypełniania zadań centrum zarządzania kryzysowego. Zadania te przedstawiają się następująco:

- sprawowanie całodobowego dyżuru celem zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego – w przypadku centr powiatowych, natomiast w przypadku centr gminnych – całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach o charakterze kryzysowym zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zagwarantowania przepływu informacji.
- prowadzenie współpracy z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- nadzorowanie funkcjonowania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzeżenia ludności;
- współdziałanie podmiotami zajmującymi się: monitoringiem środowiska, prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- wykonywanie zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa²⁰¹.

Jak wcześniej wspomniano na poziomie gminnym tworzenie centr zarządzania kryzysowego przyjmuje charakter fakultatywny. Nieutworzenie takiego centrum na poziomie samorządowym przeważnie wynika z braków kadrowych oraz finansowych. Jednak mimo to organy administracji na tym poziomie są zobligowane do zapewnienia ciągłego przepływu informacji podczas zaistnienia sytuacji kryzysowej.

Istnieje możliwość przewidująca, że na terenie gminy oraz powiatu może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego, obejmujące swoim zasięgiem rejon dwóch jednostek samorządu terytorialnego. Do takiego rozwiązania wymagane jest zawarcie porozumienia między jednostkami, a może ono mieć miejsce w: miejscowościach, które równocześnie stanowią siedzibę powiatów i miast na prawach

²⁰¹ Tamże, art. 16 ust. 2, art. 18 ust. 2, art. 20 ust. 1-2.

powiatu; miejscowościach, które równocześnie stanowią siedzibę gmin i gmin o statusie miasta.

W powiecie zadania z zakresu zarządzania kryzysowego są realizowane przez wydziały bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, które są częścią struktury starostwa powiatowego. Tymczasem na terenie gminy zadania te wykonuje komórka odpowiedzialna za zarządzanie kryzysowe, która równocześnie odpowiada za inne, podobne zadania np. z dziedziny obrony cywilnej, ochrony przeciwpożarowej czy kwestii obronności.

W odniesieniu do systemu zarządzania kryzysowego na poziomie samorządowym można zauważyć, że konstrukcja struktury jest wykonana poprawnie, jednak samo realizowanie zadań na tym poziomie może już budzić wątpliwości. Dzieje się tak, ponieważ istnieje problem z niewystarczającymi zasobami osobowymi, co za tym idzie jakość podejmowanej działalności często może budzić kontrowersje. Wykonywanie tak odpowiedzialnych zadań, jak te związane z zarządzaniem kryzysowym na terenie gminy powierza się jednej osobie, której obowiązki nie kończą się jedynie na tym zagadnieniu. Natomiast w powiecie za tą tematykę odpowiada kilka osób, zatrudnionych na niepełne etaty²⁰². Takie realia mogą wskazywać, że w obszarze zarządzania kryzysowego na poziomie powiatowym i gminnym istnieją niedociągnięcia, które powinny zostać naprawione w przyszłości.

3.4. Wnioski

- Polska administracja publiczna na przestrzeni lat napotykała wiele trudności organizacyjnych, wynikających z uwarunkowań historycznych (rozbiory Polski, I i II wojna światowa, komunizm), zaburzających możliwość utworzenia stabilnej i właściwie zorganizowanej struktury, działającej zgodnie z interesem obywateli. Dopiero po 1989 roku uzyskano taki poziom stabilizacji, który pozwolił na stworzenie administracji publicznej w stosownym kształcie.
- Administracja publiczna jest terminem bardzo rozległym, trudnym do jednoznacznego określenia, który można definiować w wielu ujęciach np.: podmiotowym, przedmiotowym oraz mieszanym, a ponadto przy pomocy cech charakterystycznych.

²⁰² G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, Difin, Warszawa 2018, s. 210.

- Obowiązki administracji publicznej są zdefiniowane w konstytucji oraz w ustawach, które są uchwalane przez parlament. Głównymi zadaniami są m.in. zapewnienie: bezpieczeństwa obywatelom, powszechnego dostępu do edukacji, opieki zdrowotnej, ochrony środowiska i innych.
- Istotą bezpieczeństwa jest zapewnienie przetrwania oraz rozwoju jednostki.
- W kontekście bezpieczeństwa, państwo pełni kluczową rolę, gdyż jedynie ono dysponuje zdolnością do kompleksowego zabezpieczenia potrzeb swoich obywateli w tym obszarze. Z tego względu, zapewnienie bezpieczeństwa jest uważane za podstawową funkcję i najważniejszy cel działania państwa.
- Kryzys to sytuacja występująca nagle, niosąca za sobą negatywne skutki dla podmiotu, którego dotyczy. Stanowi rozstrzygający okres dla zmiany zachodzącej w podmiocie czy systemie i może być powodem zakłócenia ich prawidłowego funkcjonowania, a nawet istnienia.
- Sytuacja kryzysowa jest definiowana jako stan, który ma negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia, a także środowiska, powodujący znaczne ograniczenia w funkcjonowaniu organów administracji publicznej ze względu na niewystarczającą liczbę sił i środków.
- Każdy kryzys jest sytuacją kryzysową, natomiast nie każda sytuacja kryzysowa musi przerodzić się w kryzys. Pojęcia te są ze sobą związane siecią wzajemnych relacji.
- Zarządzaniem nazywamy planowanie, organizowanie, motywowanie oraz kontrolę. Działania te zmierzają do osiągnięcia celu danej organizacji przy pomocy dostępnych zasobów.
- Jakość zarządzania zależy w głównej mierze od następujących obszarów: wiedzy organu zarządzającego, zasad funkcjonowania organizacji, systemu motywacyjnego oraz edukacyjnego.
- Wiodącym aktem prawnym w zakresie zarządzania kryzysowego jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym, w myśl której pojęcie to jest działalnością organów administracji publicznej, będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, polegającym na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu oraz przejmowaniu nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów infrastruktury krytycznej.

- Za zarządzanie kryzysowe w Polsce odpowiada administracja publiczna. Jest ona głównym podmiotem systemu zarządzania kryzysowego.
- Zarządzanie kryzysowe dzieli się na 4 fazy: przygotowania, zapobiegania, reagowania i odtwarzania.
- System zarządzania kryzysowego składa się z następujących podmiotów: organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, organów pomocniczych, urzędów i jednostek organizacyjnych obsługujących organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, w tym centra zarządzania kryzysowego oraz z podmiotów wykonawczych.
- W systemie zarządzania kryzysowego wyróżnia się pięć szczebli administracyjnych: krajowy, resortowy, wojewódzki, powiatowy i gminny. Pierwsze dwa szczeble określane są jako administracja centralna, natomiast trzy ostatnie jako administracja terenowa.
- Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego zarówno dla administracji centralnej, jak i terenowej określone są szczegółowo w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.
- Plany zarządzania kryzysowego są zasadniczymi dokumentami ustanawiającymi działalność poszczególnych organów administracji publicznej z zakresu zarządzania kryzysowego.

Rozdział IV

Aktualne i prognozowane wyzwania dla Wojsk Obrony Terytorialnej w ramach systemu zarządzania kryzysowego

4.1. Formalno-prawne i społeczne uwarunkowania uczestnictwa WOT w działaniach z zakresu zarządzania kryzysowego

Decyzja polskich władz z 2015 roku, która przewidywała odbudowę Wojsk Obrony Terytorialnej miała na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego w państwie. WOT miał wypełnić lukę, która powstała po likwidacji wcześniejszych wojsk OT w 2008 roku. Wysoka liczebność, duża różnorodność oraz koncepcja prowadzenia działań na dobrze znanym terenie, pozwalają na skuteczną odpowiedź w razie wystąpienia zagrożeń zarówno militarnych, jak i niemilitarnych. Jednakże do tego momentu tylko te drugie zagrożenia były przedmiotem zainteresowania WOT, ponieważ tylko one, wystąpiły od czasu ponownego przywrócenia do życia tej formacji i to o nich traktuje dysertacja. Jednak nowy rodzaj wojsk jest także gotowy na stawienie czoła zagrożeniom militarnym, co w kontekście trwającej za naszą wschodnią granicą wojny jest niekwestionowanym czynnikiem, wzmacniającym poziom polskiej obronności.

W dzisiejszym świecie mnogość różnego rodzaju zagrożeń może przytłaczać, ponieważ zawrotne tempo rozwoju w różnych dziedzinach życia sprawia, że ich identyfikacja musi być prowadzona w sposób ciągły i bardzo szczegółowy. Zagrożenia niemilitarne przybierają szerokie spektrum postaci np.: klęsk żywiołowych, awarii technicznych, klęsk ekologicznych, pandemii czy kryzysów migracyjnych. Wszystkie z nich zbierają zazwyczaj mnogość ofiar, a także powodują istotne zakłócenia w kontekście rozwoju społeczeństw czy nawet narodów i całych regionów. W Polsce za zwalczanie zagrożeń niemilitarnych odpowiada administracja publiczna. Koordynuje ona działania sił i środków ratowniczych oraz udziela wsparcia ludności poszkodowanej. Jednym z celów

przyswiecejącym twórcom niedawno odbudowanych Wojsk Obrony Terytorialnej było zaprojektowanie formacji w sposób, który pozwoliłby na jak najlepsze wpisanie się w system zarządzania kryzysowego. Jest to spowodowane kilkoma czynnikami. Po pierwsze, jednym z zamysłów podczas ich reaktywacji było stworzenie takiej struktury, która byłaby odpowiednia do wspierania administracji publicznej w czasie wystąpienia zagrożeń niemilitarnych, a ponadto wyposażenie formacji w specjalistyczny sprzęt pomocny przy tego rodzaju przedsięwzięciach. Po drugie, chciano odciążyć wojska operacyjne z zadań związanych z zagrożeniami niemilitarnymi, aby mogły być całkowicie skupione na szkoleniu do prowadzenia potencjalnych działań zbrojnych. Po trzecie, zamysł przewidywał powoływanie do służby osób z lokalnych społeczności, które wykazywałyby silne przywiązanie do miejsca zamieszkania, a tym samym byłyby bardziej zmotywowane do pomocy w razie wystąpienia zagrożenia. Po czwarte utrzymanie oraz użycie w sytuacjach kryzysowych wojsk terytorialnych jest znacznie tańsze niż wojsk operacyjnych. Może o tym świadczyć fakt, że obecnie WOT stanowiąc liczebnie 20% całego Wojska Polskiego, zużywa jedynie 2,44% całego budżetu MON²⁰³. Jest to niewątpliwie wielka zaleta tego rodzaju wojsk.

Misją Wojsk Obrony Terytorialnej w głównej mierze jest realizowanie zadań w ramach przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków zagrożeń na terytorium kraju, za sprawą zachowania gotowości do realizacji misji sił zbrojnych, włączając w to wsparcie podsystemów ochronnych w granicach bezpieczeństwa wewnętrznego oraz pomocy lokalnym społecznościom. Powszechność występowania tego rodzaju wojsk, a także ciągłe utrzymywanie przez niego gotowości, sprawia, że kwalifikuje się on do wspierania działań na poziomie województwa i powiatu, w wykonywaniu zadań obronnych, a także tych z dziedziny zarządzania kryzysowego, zapewniając udzielenie w tym aspekcie wsparcia elementom podsystemu niemilitarnego.

Od momentu odbudowy WOT minęło już kilka lat. W tym czasie ten rodzaj wojsk sukcesywnie, proporcjonalnie do swojego rozwoju, przejmował od wojsk operacyjnych zadania dotyczące zapobiegania i zwalczania zagrożeń o charakterze niemilitarnym. Podczas tego okresu WOT został wielokrotnie wykorzystany w ramach wsparcia administracji publicznej w przypadkach, gdy jej siły i środki okazały się być niewystarczające do walki z występującymi sytuacjami kryzysowymi.

²⁰³ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej nr 57 z dnia 10 lutego 2022 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 7.

Wojska Obrony Terytorialnej (tak jak pozostałe rodzaje Sił Zbrojnych RP) do początku 2022 roku, wykonywały zadania związane z zarządzaniem kryzysowym na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony, a dokładnie art. 3 ust. 2, który posiadał następujące brzmienie: Siły Zbrojne mogą ponadto brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego²⁰⁴.

Ustawa ta przewidywała, że wojska OT są jednym z elementów Sił Zbrojnych RP (obok wojsk operacyjnych), które mogą wykonywać zadania wspomagające administrację publiczną w ramach zarządzania kryzysowego. Te uwarunkowania uległy zmianie na początku roku 2022, kiedy to parlament uchwalił zupełnie nową, dostosowaną do dzisiejszych czasów ustawę o obronie Ojczyzny. Zastąpiła ona przestarzałą i wielokrotnie nowelizowaną ustawę o powszechnym obowiązku obrony. Nowa ustawa zmieniła całkowicie obraz zarządzania kryzysowego w Resorcie Obrony Narodowej, bowiem przeniosła całkowitą odpowiedzialność za ten obszar właśnie na wojska OT. Wskazuje na to fragment ustawy, który mówi o zadaniach dla Dowódcy Wojsk OT. Jest on zobligowany między innymi do: planowania, koordynowania i wykonywania zadań związanych z udziałem oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działań w zakresie ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz akcjach ratowania i ochrony zdrowia i życia ludzkiego, a także udziału w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego²⁰⁵. Z punktu widzenia całego resortu obrony narodowej jest to duża zmiana, która została wprowadzona z myślą odciążenia wojsk operacyjnych od zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym. Poniżej autorka przedstawi wnioski z analizy najważniejszych zmian, które zostały wprowadzone przez ustawę o obronie Ojczyzny z punktu widzenia niniejszej dysertacji.

Na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony terenowymi organami administracji wojskowej, czyli podmiotami wykonawczymi Ministra Obrony Narodowej m.in. do spraw zarządzania kryzysowego byli szefowie Wojewódzkich Sztabów

²⁰⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, art. 3 ust. 2.

²⁰⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2022 o obronie Ojczyzny, (Dz. U. z 2023 r. z 2023 r. poz. 347, 641, 1615, 1834, 1872).

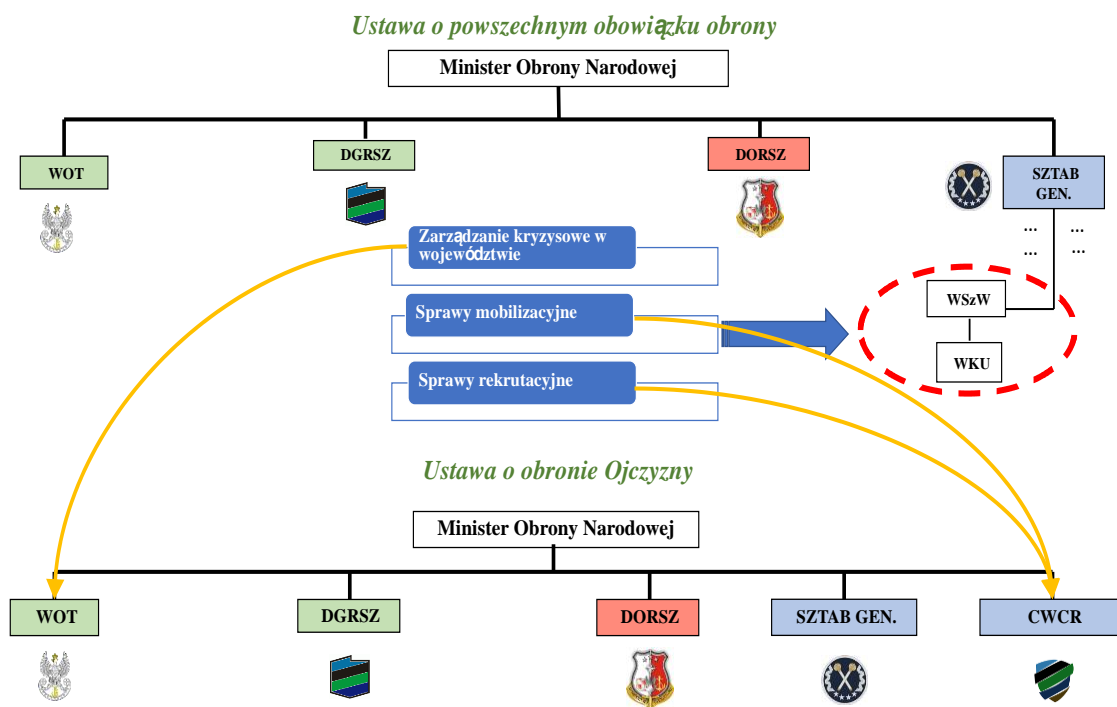
Wojskowych (WSzW) i Wojskowi Komendanci Uzpełnień (WKU). Do zadań tych pierwszych należała m.in. koordynacja całokształtu przedsięwzięć podejmowanych przez oddziały i pododdziały sił zbrojnych począwszy od rozwinięcia aż po ich użycie w ramach zarządzania kryzysowego²⁰⁶. W związku z tym Szefowie WSzW byli reprezentantami wojska na posiedzeniach wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego, co sprawiało, że brali oni czynny udział w procesie planowania użycia sił zbrojnych podczas sytuacji o charakterze kryzysowym. Ponadto czuwali nad zgodnością wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego z planem zarządzania kryzysowego RON, a także nadzorowali wykonywanie procedur dotyczących uruchamiania wojska do wsparcia administracji publicznej w razie wyczerpania jej sił i środków. Po wystąpieniu takiej sytuacji szefowie WSzW zajmowali się koordynacją współpracy na linii: Wojskowe Zgrupowanie Zadaniowe (WZZ) – administracja publiczna. Oprócz tego WSzW stanowiły zasadnicze ogniwo wymiany informacji pomiędzy WZZ i CZK MON.

Jak już wcześniej wspomniano wejście w życie ustawy o obronie Ojczyzny w znacznym stopniu zmieniło organizację systemu zarządzania kryzysowego w Resorcie Obrony Narodowej. Wspomniane powyżej Wojewódzkie Sztaby Wojskowe oraz Wojskowe Komendy Uzpełnień przestały istnieć, a w ich miejsce powołano do życia Centralne Wojskowe Centrum Rekrutacji (CWCR) z siedzibą w Warszawie oraz 16 Ośrodków Zamiejscowych Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji (OZ CWCR) oraz 86 Wojskowych Centrów Rekrutacji (WCR). Wykonywane przez WSzW i WKU zadania związane z zarządzaniem kryzysowym na właściwym terytorialnie obszarze, nie przeszły w kompetencje OZ CWCR (czyli odpowiedników WSzW). To jedna z kluczowych zmian wprowadzonych przez wspomnianą wcześniej ustawę. CWCR, OZ CWCR i WCR nie będą odpowiedzialne za wykonywanie zadań dotyczących zarządzania kryzysowego, usuwania skutków klęsk żywiołowych oraz prowadzenia współdziałania i koordynowania w tym zakresie z właściwymi organami administracji publicznej. W myśl ustawy o obronie Ojczyzny zadania tych nowych komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej, będą skupiać się głównie na rekrutacji nowych żołnierzy, sprawach operacyjno-obronnych oraz mobilizacyjnych²⁰⁷. Tematykę dotyczącą zarządzania kryzysowego ustawa o obronie Ojczyzny przypisała, jak już wcześniej wspomniano, Wojskom Obrony Terytorialnej. Powierzono im większość przedsięwzięć związanych

²⁰⁶ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień, § 4, pkt 4.

²⁰⁷ Ustawa z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2022 poz. 655), art. 31, pkt 1.

z zagrożeniami niemilitarnymi w Resorcie Obrony Narodowej. Dowódca WOT stał się Szefem Centrum Zarządzania Kryzysowego MON, a dowódcy brygad OT zastąpili szefów Wojewódzkich Sztabów Wojskowych i stali się ekspertami przy wojewodach z zadaniami pomocy w koordynacji współpracy cywilno-wojskowej oraz realizacji wsparcia jakiego może udzielić wojsko. Takie rozwiązanie dowodzi, że punkt ciężkości dotyczący zarządzania kryzysowego ustawodawca, chciał przekierować na WOT. Istnieje kilka powodów, dla których takie posunięcie władz wydaje się bardzo racjonalne. Po pierwsze i najważniejsze, takie rozwiązanie przyczynia się do odciążenia wojsk operacyjnych od zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, co jest znaczącym ułatwieniem z uwagi na fakt bardzo dużego obciążenia wojsk operacyjnych ich głównymi zadaniami oraz doraźnymi przedsięwzięciami. Po drugie, użycie żołnierzy WOT niesie za sobą niższe koszty niż użycie żołnierzy zawodowych. Po trzecie, żołnierze WOT wykonują zadania lokalnie, a co za tym idzie, wykazują się wysokim poziomem przywiązania do swojej okolicy, dzielnicy czy miasta. Dzięki temu są lepiej zmotywowani do działania oraz bardzo dobrze znają teren, a to może decydować o sukcesie w zwalczaniu sytuacji kryzysowych. Na poniższym rysunku przedstawiono zmiany jakie wprowadziła ustawa o obronie Ojczyzny w kontekście zarządzania kryzysowego w Resorcie Obrony Narodowej.



Rys 4.1. Zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny w kontekście zarządzania kryzysowego w Resorcie Obrony Narodowej

Źródło: opracowanie własne.

Możliwość wykonywania zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym przez siły zbrojne w tym Wojska Obrony Terytorialnej zapewniają przepisy zawarte w ustawie o obronie Ojczyzny (art. 11 ust. 3), ustawie o zarządzaniu kryzysowym (art. 25 ust.1), ustawie o stanie klęski żywiołowej (art. 11 ust. 2) oraz w rozporządzeniu precyzującym szczegółowe zasady użycia Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu. Ustawa o obronie Ojczyzny delikatnie zmodyfikowała zapis o możliwości wykonywania przez Siły Zbrojne zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w porównaniu do tego, który był umieszczony w ustawie o powszechnym obowiązku obrony (przytoczony wcześniej). Obecnie obowiązujący zapis posiada następujące brzmienie: **Siły Zbrojne mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, działaniach z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych, akcjach ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, ochronie i obronie cyberprzestrzeni, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego**²⁰⁸.

²⁰⁸ Tamże, art. 11, ust. 3.

Jednak, żeby doszło do uruchomienia tych sił muszą zajść pewne okoliczności, bowiem są one jedynie podmiotem wspierającym administrację publiczną w działaniach z tego zakresu. Uruchomienie wojska następuje tylko w przypadku, gdy siły i środki podsystemu niemilitarnego są niewystarczające, aby skutecznie stawić czoło zagrożeniu²⁰⁹. Zatem należy wyraźnie zaznaczyć, że wojska OT w czasie pokoju nie zastępują, a jedynie uzupełniają oraz wspomagają administrację publiczną w działaniach podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego.

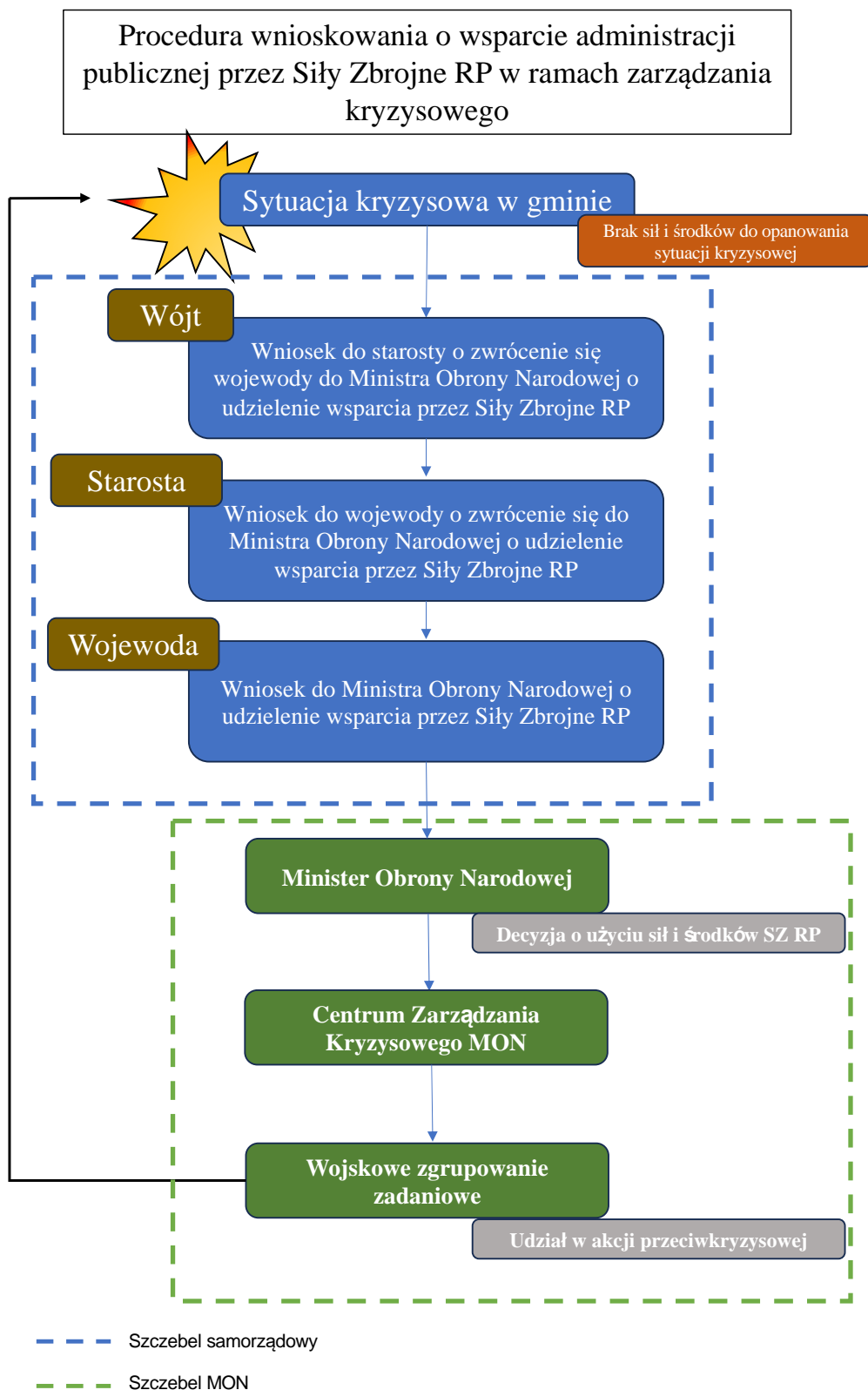
W celu uruchomienia wsparcia dla cywilnych podmiotów zarządzania kryzysowego ze strony sił zbrojnych musi zostać zachowana odpowiednia procedura. Przewiduje ona zwrócenie się właściwego terytorialnie wojewody z wnioskiem do Ministra Obrony Narodowej o przekazanie do jego dyspozycji pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP, które będą wspierać podmioty wykonawcze administracji publicznej w zadaniach obejmujących zarządzanie kryzysowe. Wystąpienie z takim wnioskiem może zostać rozpatrzone pozytywnie tylko w przypadku, gdy wszystkie siły i środki, pozostające w dyspozycji wojewody, okażą się niewystarczające do zapanowania nad sytuacją kryzysową²¹⁰. Na pierwszy rzut oka przedstawiona procedura wygląda na krótką i przejrzystą. Jednakże zanim właściwy terytorialnie wojewoda zwróci się z wnioskiem do Ministra Obrony Narodowej, najczęściej to on musi otrzymać prośbę od starosty, a ten od wójta o wsparcie przez siły zbrojne. Zatem ścieżka wnioskowania się wydłuża, co niewątpliwie jest niekorzystne w kontekście odpowiedniej reakcji na zaistniałą sytuację kryzysową, bowiem jak wiadomo najczęściej posiada ona charakter dynamiczny. Czynnikiem czasu jest w tym kontekście kluczowy do podjęcia skutecznego działania. W tym miejscu warto wspomnieć, że nawet przy dużej zmianie jaka dokonała się w systemie zarządzania kryzysowego RON, po wejściu w życie ustawy o obronie Ojczyzny, przedstawiona procedura wnioskowania pozostała w takim samym kształcie. Samorządowcy pytani o tę kwestię w wywiadach eksperckich, jednogłośnie twierdzili, że procedura ta jest zbyt długa. Wskazywali także, że siły zbrojne nie będą przydatne, jeżeli nie zjawią się na miejscu sytuacji kryzysowej w odpowiednio krótkim czasie. Podobne zdanie wyrażał w 2020 roku ówczesny Dowódca Wojsk OT gen. Kukuła, który również mówił w trakcie posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej o tym aspekcie: „Zdecydowanie w dobie konfliktów hybrydowych, a także różnego typu zmian klimatycznych, które mamy i związanych z tym

²⁰⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. 2023 poz. 122), art. 25, ust. 1.

²¹⁰ Tamże, art. 25, ust. 3.

katastrof naturalnych, które mogą nastąpić, dzisiaj podstawowym czynnikiem, który zdecyduje o efektywności udzielanej pomocy, będzie czynnik czasu.”²¹¹.

²¹¹ *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej nr 16 z dnia 4 listopada 2020 r.*, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 10.



Rys. 4.2. Procedura wnioskowania o wsparcie administracji publicznej przez Siły Zbrojne RP w ramach zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne.

Przyspieszenie procesu wnioskowania o wsparcie sił zbrojnych w ramach zarządzania kryzysowego miało miejsce w czasie pandemii koronawirusa. W trakcie operacji Odporna Wiosna prowadzonej przez WOT, Minister Obrony Narodowej wydał decyzje sektorowe w tej sprawie. Dzięki czemu w pewnych obszarach decyzja o włączeniu WOT do wsparcia administracji publicznej, zapadała na szczeblach dowódców brygad OT. Wnioski, które wykaczały poza obszar kompetencji decyzyjnych na niższych szczeblach dowodzenia, musiały być konsultowane z MON²¹². Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wystąpienie w naszym kraju epidemii koronawirusa, zmusiło administrację publiczną do wielokrotnego wnioskowania o wsparcie przez siły zbrojne. Wykonywanie wnioskowania w klasyczny sposób, trwało zbyt długo, dlatego WOT wyszedł naprzeciw i zaproponował innowacyjne rozwiązanie tego problemu. Podchorążowie Wojskowej Akademii Technicznej we współpracy z WOT opracowali specjalną aplikację, która pozwoliła na znaczne usprawnienie procesu wnioskowania o wsparcie przez WOT. Dzięki niej pracownicy urzędów, organizacji pomocowych, organów medycznych i sanitarnych mogli znacznie szybciej wnioskować o pomoc. Obsługa aplikacji była bardzo prosta, ponieważ ograniczała się jedynie do wypełnienia interaktywnego formularza, w którym należało wskazać miejsce, zakres pomocy oraz stopień priorytetowości sprawy. Wnioski te spływały do oficerów łącznikowych poszczególnych BOT, w zależności od rejonu złożenia, a następnie były rozpatrywane. Pod wskazany adres kierowane były siły i środki WOT z zadaniem udzielenia wsparcia. Zdecydowaną, przytłaczającą większość z tych wniosków zrealizowaliśmy po uzyskaniu akceptacji wojewodów. (...) liczba zarejestrowanych podmiotów, które są częścią tej aplikacji, wynosi dzisiaj 4200. To są urzędy gmin. To są powiaty. To są DPS-y (domy pomocy społecznej). To są komendy powiatowe Policji i różnego typu podmioty, z którymi budujemy relacje wymiany informacji w czasie rzeczywistym.²¹³ – mówił gen. Wiesław Kukuła.

Poprzez aplikację zostało rozpatrzonych ponad 30 tysięcy wniosków. Zatem można stwierdzić, że skala zapotrzebowania była w tamtym okresie ogromna.

Ustawodawca wskazał konkretne obszary, w których wojsko może realizować wsparcie podsystemu niemilitarnego w zakresie zarządzania kryzysowego. Są one następujące:

- 1) współudział w monitorowaniu zagrożeń;

²¹² *Tamże*, s. 18.

²¹³ *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej nr 57 z dnia 10 lutego 2022 r.*, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 10-11.

- 2) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
- 3) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
- 4) ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;
- 5) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;
- 6) współdziałanie w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;
- 7) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
- 8) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;
- 9) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 10) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 11) likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych;
- 12) usuwanie skażeń promieniotwórczych;
- 13) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;
- 14) współdziałanie w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych;
- 15) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych²¹⁴.

Pododdziały OT muszą być gotowe do eliminowania szerokiego spektrum zagrożeń niemilitarnych oraz paramilitarnych. Jak wcześniej wspomniano ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazuje 15 konkretnych zadań dla sił zbrojnych w czasie wystąpienia sytuacji o charakterze kryzysowym.

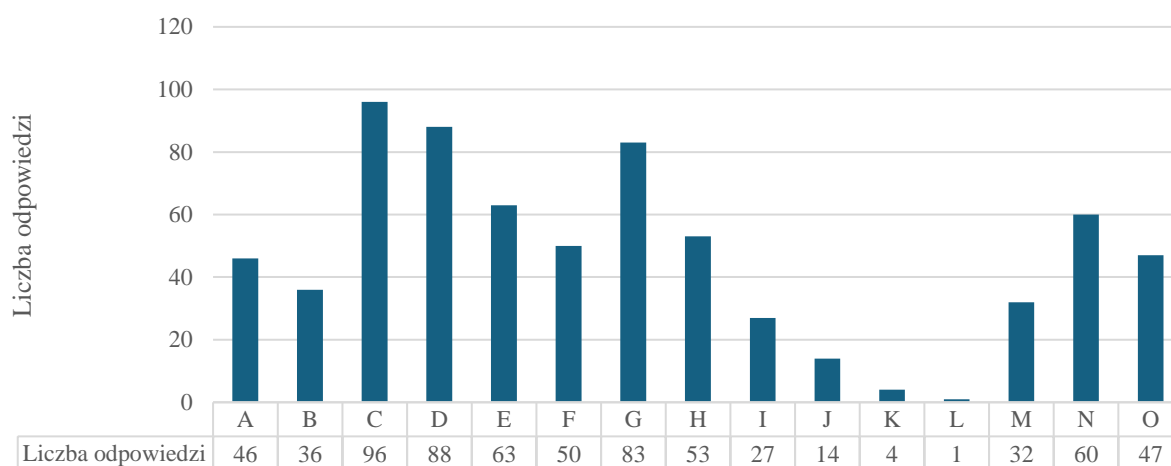
Jak wspomniano w rozdziale I na potrzeby procesu badawczego zostało przeprowadzone badanie ankietowe. Respondentami byli żołnierze WOT, którzy brali udział w kursie oficerskim Agrykola, prowadzonym w Wojskowej Akademii Technicznej. W badaniu łącznie wzięło udział 129 żołnierzy, reprezentujących 36 jednostek WOT z terenu całego kraju. W związku z czym próbę tą można uznać za reprezentatywną dla tej

²¹⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122.), art. 25, ust. 3.

formacji. Przytoczone w rozdziale I obliczenia dotyczące próby reprezentatywnej potwierdzają tę tezę.

Respondenci zapytani o to, w jakich z tych sytuacji, powinny interweniować WOT wskazywali najczęściej **wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych** (96 ankietowanych), na drugim miejscu uplasowało się **ewakuowanie uszkodzonej ludności i mienia** (88 ankietowanych), natomiast miejsce trzecie zajęło **izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub prowadzenia akcji ratowniczej** (83 ankietowanych). Z kolei zadania, które uzyskały zdecydowanie najmniejszą liczbę głosów respondentów to: **likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych** (4 głosy) oraz **usuwanie skażeń promieniotwórczych** (1 głos).

Które z 15-stu zadań przewidzianych dla Sił Zbrojnych RP w art. 25 ustawy o Zarządzaniu Kryzysowym są Pana(i) zdaniem najbardziej odpowiednie do realizacji przez Wojska Obrony Terytorialnej?



Legenda:

- A.** współudział w monitorowaniu zagrożeń;
- B.** wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
- C.** wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
- D.** ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;
- E.** wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;
- F.** współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;
- G.** izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
- H.** wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;
- I.** prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- J.** usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- K.** likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych;
- L.** usuwanie skażeń promieniotwórczych;
- M.** wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;
- N.** współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych;
- O.** udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych

Rys. 4.3. Odpowiedź badanych na pytanie: „Które z 15-stu zadań przewidzianych dla Sił Zbrojnych RP w art. 25 ustawy o Zarządzaniu Kryzysowym są Pana(i) zdaniem najbardziej odpowiednie do realizacji przez Wojska Obrony Terytorialnej?”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych z uczestnikami kursu oficerskiego „Agrykola”

Z powyższych wyników badań można wywnioskować, że respondenci uważają, iż dla Wojsk Obrony Terytorialnej bardziej odpowiednie są zadania mniej skomplikowane i takie, które nie wymagają wąskich specjalizacji. Taki stan rzeczy może być podyktowany świadomością przyszłych oficerów OT na temat faktycznych możliwości, jakimi dysponuje formacja. Jednym z powodów, dla których to właśnie w taki sposób wybierali ankietowani może być fakt, że brakuje czasu na szkolenie żołnierzy terytorialnej służby wojskowej z tak specjalistycznej wiedzy. Ponadto WOT nie są wyposażone w sprzęt do radzenia sobie ze skażeniami chemicznymi i promieniotwórczymi oraz zakażeniami biologicznymi. Sytuacja wygląda podobnie, jeżeli chodzi o usuwanie materiałów wybuchowych i niebezpiecznych. Ponadto w tej kwestii można przedstawić jeszcze jedną potencjalną przyczynę małej ilości odpowiedzi ankietowanych, a mianowicie, istnienie dedykowanych do wykonywania tego zadania patroli saperskich, rozlokowanych w całej Polsce.

Należy wziąć pod uwagę głosy żołnierzy mówiące do jakich zadań powinny być wykorzystywane Wojska Obrony Terytorialnej w ramach zarządzania kryzysowego. Odpowiedzi, które cieszyły się największą popularnością mogą sugerować, że żołnierze czują, iż właśnie do tych zadań formacja jest najlepiej przygotowana i nie będzie mieć trudności z ich prawidłowym wykonywaniem. Dlatego należy położyć nacisk na szkolenie WOT we wskazywanych najczęściej obszarach. Może to znacznie zwiększyć skuteczność we wsparciu administracji publicznej.

Jednak w badaniu występowały także odpowiedzi, które nie cieszyły się popularnością, co może wskazywać odwrotną sytuację, niż ta opisana powyżej. Pewnie zadania, jak już wspomniano, są być zbyt skomplikowane dla WOT, co może implikować poważne problemy z ich właściwą realizacją. Należy w tej sytuacji zadać sobie pytanie, czy zapisy ustawy regulujące kwestię zadań dla sił zbrojnych w zarządzaniu kryzysowym są dostosowane do możliwości jakie w tej kwestii oferuje wojsko. Może się okazać, że nie ma ono zdolności do przeciwstawienia się pewnym zagrożeniom niemilitarnym.

Mimo, że ustawa o obronie Ojczyzny przenosi odpowiedzialność związaną z zarządzaniem kryzysowym na Wojska Obrony Terytorialnej, to jednak w praktyce jednostki wojsk operacyjnych są nadal ujęte w planach zarządzania kryzysowego administracji publicznej i posiadają z tego tytułu zadania. Oznacza to, że do tej pory nie zostały one całkowicie zluzowane w tej kwestii przez WOT. W tym miejscu rodzi się problem powstały po zlikwidowaniu Wojewódzkich Sztabów Wojskowych, a mianowicie wojska operacyjne nie posiadają w tym momencie nikogo, kto współpracowałby

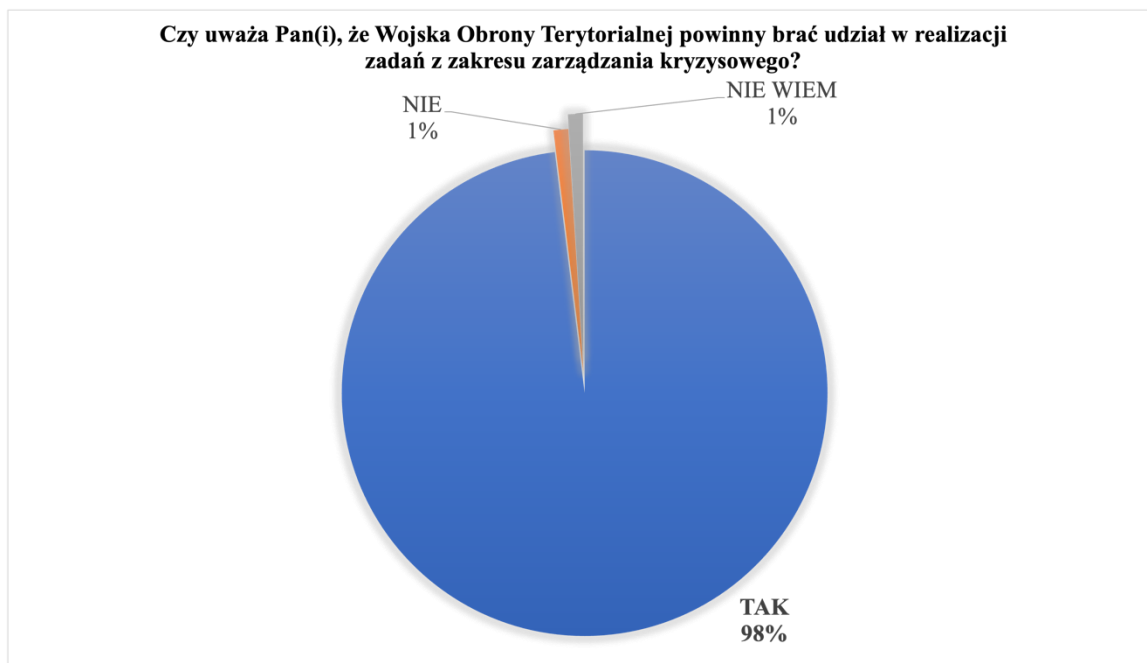
z administracją publiczną w zakresie zarządzania kryzysowego, tak jak dotychczas robili to szefowie WSzW. Takie okoliczności w momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej, mogą doprowadzić do problemów kompetencyjno-organizacyjnych, ponieważ nie ma wyznaczonej ze strony wojsk operacyjnych osoby odpowiedzialnej za koordynację i wymianę informacji z administracją publiczną. Zatem do momentu pełnego przejęcia zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym w RON przez WOT należałoby wypracować rozwiązanie neutralizujące wyżej opisany problem. Dla przykładu można byłoby wyznaczyć dowódców poszczególnych jednostek wojskowych, które jeszcze do chwili obecnej w swoich planach wykorzystania sił i środków do zwalczania sytuacji kryzysowych mają przydzielone zadania związane z zarządzaniem kryzysowym, aby byli oni ogniwem koordynującym planowanie i komunikację cywilno-wojskową za swoją jednostkę. Takie rozwiązanie pomogłoby uniknąć niezrozumienia, a co za tym idzie usprawniłoby wszelkie czynności niezbędne do jak najszybszego podjęcia działań w razie wystąpienia zagrożenia.

Wcześniej wspomnianą już misją WOT jest pomoc lokalnej społeczności. W ten postulat znakomicie wpisują się wszelkie podejmowane przez WOT działania z zakresu zarządzania kryzysowego. Od momentu reaktywowania formacji, brała ona czynny udział w pomocy administracji publicznej przy wielu sytuacjach kryzysowych. W celu zbadania czy ten kierunek działalności Wojsk Obrony Terytorialnej jest właściwy, postawiono pytanie słuchaczom kursu oficerskiego „Agrykola” dla żołnierzy WOT.

Na pytanie: Czy uważa Pan(i), że Wojska Obrony Terytorialnej powinny brać udział w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego? zdecydowana większość badanych (aż 98%) odpowiedziała twierdząco, co zostało ukazane na poniższym wykresie. Wskazuje to na silne przekonanie wśród żołnierzy WOT o ich istotnej roli w zarządzaniu kryzysowym. Tak wysoki poziom poparcia może świadczyć o ich gotowości i przekonaniu o zdolnościach do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych. Takie nastawienie przekłada się na wyższy poziom motywacji żołnierzy, a w konsekwencji może być czynnikiem decydującym o ich większej efektywności, w czasie podejmowanych działań w sytuacjach kryzysowych.

Tylko jeden procent respondentów uważa, że WOT nie powinny brać udziału w realizacji zadań antykryzysowych. Jednak tak niewielka liczba sceptyków sugeruje, że negatywne opinie są marginalne i mogą wynikać z jednostkowych doświadczeń lub indywidualnych przekonań.

Należy także wziąć pod uwagę, iż jeden procent biorących udział w badaniu wybrał odpowiedź "NIE WIEM", co oznacza, że jest to temat, w którym nie wszyscy mają jasno sprecyzowaną opinię. Jednak liczba takich osób jest znikoma, co podkreśla, że WOT powinny być czynnym uczestnikiem zarządzania kryzysowego.



Rys. 4.4. Odpowiedz badanych na pytanie: „Czy uważa Pan(i), że Wojska Obrony Terytorialnej powinny brać udział w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego?”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych z uczestnikami kursu oficerskiego „Agrykola”

Doktryna Wojska Obrony Terytorialnej w operacji DD. 3.40 określa jednoznacznie, że w stanie stałej gotowości obronnej państwa, w czasie kryzysu oraz wojny formacja ta ma zadanie wsparcia elementów systemu pozamilitarnego. W pierwszym i zarazem najniższym z w/w trzech stanów żołnierze, TSW wspierają lokalne społeczności i elementy podsystemu niemilitarnego w realizacji zadań zarządzania kryzysowego, tj. osiągnięcia gotowości oraz udziału w niezwłocznym i powszechnym reagowaniu na sytuację zagrożenia o charakterze niemilitarnym w celu zapobieżenia lub przeciwdziałania mu, minimalizacji i usuwania jego skutków, a także przywracania stanu sprzed jego

wystąpienia²¹⁵. W drugim stanie gotowości obronnej, a mianowicie w czasie kryzysu pododdziały lekkiej piechoty prowadzą wsparcie elementów podsystemu niemilitarnego w zakresie wzmocnienia ochrony i obrony granicy państwowej, infrastruktury krytycznej i obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz lokalnych społeczności²¹⁶. Natomiast w stanie wojny zapewniają wsparcie elementów podsystemu niemilitarnego w ochronie mienia państwowego, obiektów użyteczności publicznej i dóbr kultury przed grabieżą oraz niszczeniem²¹⁷.

Tak skonstruowane zadania dotyczące zarządzania kryzysowego znajdujące się w jednym z głównych dokumentów organizacyjnych WOT są potwierdzeniem, że formacja ta traktuje ten sektor działalności jako jedno ze swoich głównych przeznaczeń (w czasie pokoju), czym znacząco różni się od wojsk operacyjnych, których pierwszorzędnym zadaniem jest obrona granic kraju w czasie agresji zbrojnej. Analiza doktryny pod tym kątem wskazuje, że zarządzanie kryzysowe dla WOT jest ważnym elementem działalności, co z całą pewnością, oddziałuje bardzo pozytywnie na krajowy system zarządzania kryzysowego i sprawia, że Wojska Obrony Terytorialnej są jego integralną częścią.

Mnogość zagrożeń niemilitarnych obecnych w dzisiejszym świecie sprawia, że obecność Wojsk OT gotowych do wsparcia administracji publicznej jest pewnego rodzaju bezpiecznikiem, zapewniającym pomoc w trudnych sytuacjach kryzysowych, w których siły i środki elementów podsystemu niemilitarnego są niewystarczające do sprawnego i skutecznego neutralizowania zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Jednostki WOT stale przygotowują się do wypełniania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, realizując specjalnie przygotowane pod tym kątem programy szkolenia. Ponadto pododdziały lekkiej piechoty są w stanie bardzo szybko osiągać gotowość do rozpoczęcia działań, co w kontekście zarządzania kryzysowego jest kluczowym czynnikiem skutecznej realizacji zadań.

Skuteczność działalności podejmowanej przez WOT w ramach zarządzania kryzysowego w dużej mierze zależy od jego prawidłowej organizacji. Czynnikiem ten ma zapewnić: ciągły i sprawny przepływ informacji, odpowiedni poziom gotowości do wzięcia udziału w akcji kryzysowej, szybką reakcję w razie konieczności udzielenia wsparcia, skuteczną analizę sytuacji oraz optymalne planowanie.

²¹⁵ *Wojska Obrony Terytorialnej w operacji DD.3.40*, DWOT, Warszawa 2018, s. 14.

²¹⁶ Tamże, s. 15.

²¹⁷ Tamże, s. 15.

Nadzór nad poziomem organizacji, działalnością, a także zachowaniem gotowości do podjęcia działań elementów systemu zarządzania kryzysowego WOT (SZK WOT), pełni Dyżurna Służba Operacyjna WOT (DSO WOT). Tymczasem Szef Taktycznego Centrum Operacyjnego WOT (TCO WOT) sprawuje bezpośredni nadzór nad wdrażaniem oraz aktualizacją Planu użycia sił i środków WOT w sytuacjach kryzysowych, Instrukcją Zespołu Oceny Wsparcia oraz Instrukcją Zespołu Wsparcia Odbudowy. Ponadto w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej i podjęciu decyzji o włączeniu do akcji pododdziałów WOT Szef TCO, wydziela żołnierzy z podległych mu komórek do wzmocnienia DSO WOT. Dodatkowo zadaniami Szefa TCO są także: monitorowanie sytuacji, przygotowanie i kontrola prawidłowości działania elementów wchodzących w skład SZK WOT kluczowych w procesie przesyłania informacji oraz alarmowania w przypadku zaistnienia zdarzenia o charakterze kryzysowym, a ponadto nadzór nad gotowością do podjęcia działań wybranych elementów SZK WOT oraz nad szkoleniem z zakresu zarządzania kryzysowego. Na poziomie brygad odpowiedzialność za właściwy poziom gotowości do podjęcia działań oraz wyszkolenia w obszarze zarządzania kryzysowego ponoszą dowódcy BOT.

Zadania zawarte w Planie Zarządzania Kryzysowego RON brygady OT realizują na obszarach swoich Stałych Rejonów Odpowiedzialności (SRO). W każdej brygadzie dowódca jest zobligowany do organizacji Systemu Zarządzania Kryzysowego BOT, dzięki któremu będzie możliwe sprawne wykonywanie zadań związanych z monitorowaniem, dokonywaniem analizy sytuacji oraz oceny możliwości wystąpienia zagrożeń niemilitarnych w SRO.

SZK WOT przewiduje skupienie działalności związanej z zarządzaniem kryzysowym na poziomie brygad, a więc można dostrzec, że priorytetem jest decentralizacja, dzięki której istnieje możliwość skuteczniejszego oraz szybszego wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Zakreślenie konkretnego obszaru działania danej brygady, co jest realizowane przy pomocy SRO sprawia, że WOT jest bliżej lokalnych społeczności, zna i rozumie ich potrzeby, ściślej współpracuje z władzami samorządowymi, a także wie jakich zagrożeń może się spodziewać na danym terenie. Ponadto taka działalność trafnie wpisuje się w misję WOT - Zawsze gotowi, zawsze blisko.

W sytuacji wystąpienia zagrożenia niemilitarnego w rejonie odpowiedzialności brygady uruchamia się organ doradczy dowódcy BOT, a mianowicie Zespół Oceny Wsparcia (ZOW), czyli element, który udaje się w miejsce zdarzenia, gdzie prowadzi rozpoznanie i na tej podstawie oszacowuje ilość sił i środków WOT, które będą niezbędne

do przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową. Ponadto zespół ten nawiązuje kontakt z podmiotami zarządzania kryzysowego administracji publicznej, w celu podjęcia jak najszybszej współpracy. Dzięki tej działalności wspierany jest proces decyzyjny MON, dotyczący wydania decyzji o udzieleniu wsparcia przez wojsko. Obecnie funkcjonuje 18 ZOW w każdej brygadzie OT po jednym. W skład ZOW wchodzi 5 żołnierzy: dowódca ZOW, oficer łącznikowy z powiatowym CZK, specjalista ds. logistycznych, specjalista ds. inżynierii wojskowej oraz kierowca. Są oni wyposażeni w pojazd i niezbędny do danej sytuacji sprzęt wojskowy. O zespołach oceny wsparcia bardzo pozytywnie w kontekście innowacyjności w zarządzaniu kryzysowym wypowiedział się w 2018 roku ówczesny Dowódca WOT gen. Kukuła: „(...) powołaliśmy zespoły oceny wsparcia, które utrzymujemy przy każdej z naszych brygad. Ilekroć występuje pewne zagrożenie pogodowe, uruchamiamy te zespoły. W przypadku, kiedy mamy informację, że doszło do jakiejś katastrofy naturalnej czy do jakichś zniszczeń spowodowanych przez pogodę, natychmiast nasz zespół udaje się na taki teren i po stronie wojska dokonuje oceny, czy zaangażowanie wojska będzie rzeczywiście potrzebne, czy może być potrzebne.”²¹⁸

Potencjał WOT w ramach zarządzania kryzysowego może być użyty skutecznie, dzięki utrzymaniu odpowiedniego poziomu gotowości brygad OT. Wystąpienie sytuacji kryzysowej w SRO brygady, implikuje natychmiastowe wzmocnienie służb operacyjnych i dyżurnych oraz nawiązanie kontaktu z właściwymi terenowymi organami administracji publicznej (wojewódzkimi, powiatowymi, gminnymi). Bardzo istotnym czynnikiem, pozwalającym na podjęcie natychmiastowego działania są Moduły Zadaniowe (MZ) w sile kompanii lekkiej piechoty, które posiadają brygady OT. Celem tych elementów jest wspieranie lokalnej społeczności w fazie reagowania. Każdy z modułów posiada w swoim wyposażeniu pojazdy (m.in. samochody ciężarowo-osobowe wysokiej mobilności, quady, motocykle), sprzęt medyczny, inżynieryjno-saperski, informatyczny, łącznościowy, ponadto środki ochrony osobistej oraz dodatkowy sprzęt lekki. Wątro w tym miejscu zaznaczyć, że sprzęt MZ może być dostosowywany w zależności od potrzeb w danej sytuacji kryzysowej. Obecnie WOT posiada MZ przy każdej BOT w sile co najmniej kompanii lekkiej piechoty, natomiast w niektórych lokalizacjach, szczególnie we wschodniej Polsce, są to aż 3 kompanie.

²¹⁸ *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej nr 81 z dnia 10 stycznia 2018 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 14.*

Po zakończeniu wykonywania przez MZ czynności związanych ze wsparciem administracji publicznej w ramach ZK na miejscu sytuacji kryzysowej i w jej bezpośrednim otoczeniu powstaje pewnego rodzaju luka. Mają ją wypełnić Zespoły Wsparcia Odbudowy (ZWO), które po neutralizacji zagrożenia są elementem, przywracającym normalne funkcjonowanie sprzed wystąpienia kryzysu. Dodatkowo celem działalności ZWO jest posiadanie sił przygotowanych do rozpoczęcia niezwłocznej realizacji zadań wsparcia lokalnych społeczności w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowych. Na początku 2024 roku ZWO funkcjonuje w każdej brygadzie OT, a w ich skład może wchodzić od 3 do 7 żołnierzy WOT w zależności od potrzeb: dowódca, specjalista CIMIC²¹⁹, specjalista ds. infrastruktury, psycholog, referent prawny, medyk, kierowca. Jak można zauważyć ZWO składa się głównie ze specjalistów, którzy mogą w istotny sposób udzielić wsparcia dotkniętej przez sytuację kryzysową lokalnej społeczności. Realizują to poprzez doradztwo oraz ocenę potrzeb w zakresie kontynuacji wsparcia.

Wojska OT mogą wspierać administrację publiczną, jeżeli jej siły i środki są niewystarczające do przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową. Czynią to w fazie reagowania mając na celu zapewnienie pomocy poszkodowanej ludności oraz minimalizowanie dalszych zniszczeń i strat. W praktyce dzieje się to w następujący sposób. Początkowo organizowane jest rozpoznanie rejonów dotkniętych kryzysem oraz dokonywana jest ocena skali zagrożenia. Pracę tę wykonuje ZOW w ramach SRO brygady. 6 godzin to czas, w którym ZOW musi zameldować gotowość do podjęcia powyższych działań. Po przekazaniu stosownych informacji przez ZOW do dowództwa brygady, przekazuje się je dalej do Ministra Obrony Narodowej i oczekuje jego decyzji o włączeniu WOT do akcji, bądź nie. Jeżeli decyzja jest pozytywna, następuje uruchomienie niezbędnych elementów SZK WOT i kierowane są one na miejsce wystąpienia sytuacji kryzysowej, w celu wsparcia administracji publicznej, której siły i środki okazały się niewystarczające do przejęcia kontroli nad daną sytuacją kryzysową. Wykonywanie zadań przez WOT na miejscu zdarzenia jest prowadzone w ścisłej współpracy z terenowymi organami administracji publicznej różnych szczebli (gminnego, powiatowego, wojewódzkiego). Współpraca w tym aspekcie jest kluczowa z punktu widzenia skuteczności podejmowanych działań.

Wojska OT już od początkowego okresu funkcjonowania rozpoczęły przygotowywanie do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Będąc

²¹⁹ CIMIC – ang. Civil-Military Co-operation – współpraca cywilno-wojskowa.

świadomym fakcie, że w tej materii, przy każdorazowym włączeniu się WOT w akcję, będą one musiały ściśle współpracować z administracją publiczną oraz służbami ratunkowo-porządkowymi, podjęto decyzję o rozpoczęciu cyklu warsztatów o nazwie Parasol. Ówczesny dowódca WOT gen. Wiesław Kukuła mocno podkreślał, że działalność na rzecz lokalnych społeczności będzie w głównej mierze warunkowana prawidłowymi relacjami z władzami samorządowymi oraz prowadzeniem z nimi ścisłej współpracy. – „Był to jeden z głównych powodów uruchomienia programu „Parasol”. Cykl warsztatów ma przygotować przedstawicieli samorządów, inspekcji i straży do efektywnego wykorzystania potencjału WOT w procesie zarządzania kryzysowego.”²²⁰ Inicjatywa podjęta przez Wojska Obrony Terytorialnej miała na celu nawiązanie relacji z władzami samorządowymi, przybliżenie im zdolności, jakie w zakresie ZK posiadają Wojska Obrony Terytorialnej, w jakich sytuacjach mogą zostać użyte, a także jak wyglądają ich procedury działania. Z drugiej strony samorządowcy przedstawiali swoją charakterystykę działania w ramach ZK m.in. omawiano na jakich zasadach funkcjonują centra zarządzania kryzysowego, jakie zagrożenia występują najczęściej na danym terenie, przybliżano przeszłe akcje oraz wyciągnięte z nich wnioski, a także zakres działań innych służb na terenie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Program Parasol, pomógł w znacznym stopniu nawiązać ścisłą współpracę z samorządami, co jest kluczowym czynnikiem w kontekście zarządzania kryzysowego. Poznanie wzajemnych możliwości w tym zakresie, pozwala na pełniejsze wzajemne zrozumienie, a w rezultacie efektywniejsze działanie na rzecz lokalnej społeczności. Po raz kolejny warto przytoczyć słowa gen. Wiesława Kukuły, który po dwóch latach od wcześniej cytowanej wypowiedzi, zaznaczył jak ważny okazał się program Parasol w późniejszej działalności w ramach ZK: „(...) Po prostu byliśmy zawsze blisko zagrożeń, zyskując cenny czas na reakcję oraz mając lepszy ogląd sytuacji. Dzięki temu podejmowaliśmy właściwe decyzje. W dużym stopniu przyczynił się do tego nasz program „Parasol”, którego celem było budowanie więzi i zaufania między żołnierzami, samorządami i osobami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe w danym rejonie. Podczas walki z epidemią można było zauważyć, gdzie te relacje zostały naprawdę dobrze zbudowane.” Warto w tym miejscu podkreślić, że program ten wciąż jest kontynuowany, ponieważ zarówno WOT, jak i władze samorządowe

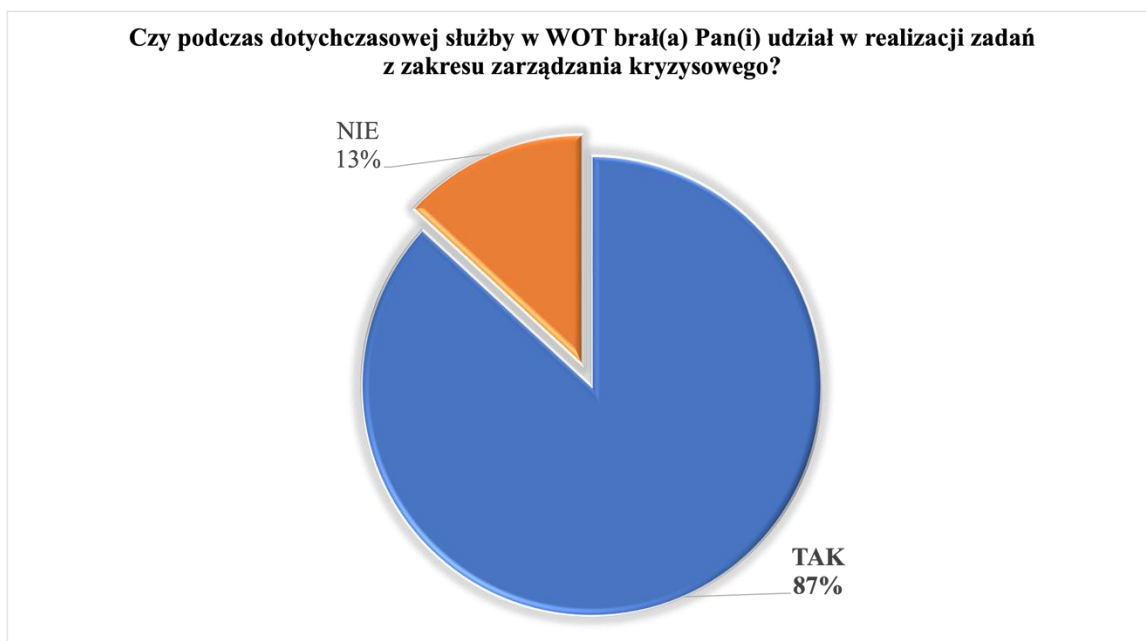
²²⁰ M. Kowalska-Sendek, „Parasol” WOT-u, <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/26551?t=-Parasol-WOT-u> [dostęp: 11.01.2024 r.].

podkreślają jego ogromną wartość dla ciągłego podtrzymywania już zbudowanych relacji oraz nieustannego doskonalenia.

Zaangażowanie WOT w działania z zakresu zarządzania kryzysowego było wielokrotnie obserwowane szczególnie w czasie pandemii oraz po napaści przez Federację Rosyjską na Ukrainę, ale nie tylko. Żołnierze WOT brali udział w wielu innych działaniach ze wspomnianego obszaru np.: przeciw epizootycznym (ASF), zwalczaniu i usuwaniu skutków klęsk żywiołowych (silne wiatry, podtopienia, nawałnice), akcjach ratowniczo-gaśniczych, wspieraniu działań Straży Granicznej, czy szpitali. O szerokim zaangażowaniu w tego rodzaju działalność świadczą odpowiedzi udzielone przez ankietowanych, bowiem aż 87% z nich na pytanie: Czy podczas dotychczasowej służby w WOT brał(a) Pan(i) udział w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego? odpowiedziała twierdząco. Skala tej odpowiedzi dobitnie potwierdza, że mimo stosunkowo krótkiej działalności, WOT jest bardzo często angażowany w zadania, wpisujące się w zarządzanie kryzysowe. Można uznać to za pozytywne zjawisko z punktu widzenia administracji publicznej, jak i samych wojsk OT, bowiem jeden z podmiotów otrzymuje niezbędne wsparcie, natomiast drugi może wykorzystać swoje umiejętności, nabyte w czasie szkolenia, a jednocześnie przysłużyć się lokalnej społeczności. Wysoki odsetek żołnierzy WOT z doświadczeniem w zarządzaniu kryzysowym stwarza możliwość, wykorzystania ich wiedzy do rozwoju i doskonalenia programów szkolenia w tym obszarze. Doświadczeni żołnierze mogą pełnić rolę instruktorów i mentorów dla nowych rekrutów, co może przyczynić się do podniesienia ogólnego poziomu wyszkolenia WOT w zakresie zarządzania kryzysowego. Praktyczne doświadczenie w zarządzaniu kryzysowym jest nieocenione i może znacząco podnieść skuteczność działań WOT. Dlatego ważne jest, aby zapewnić wszystkim żołnierzom możliwość uczestniczenia w rzeczywistych działaniach antykryzysowych, co pozwoli im zdobyć cenną wiedzę i umiejętności.

Znacząca liczba żołnierzy WOT zaangażowanych w działalność z zakresu zarządzania kryzysowego, wskazuje na to, że formacja jest istotnym ogniwem wspierającym administrację publiczną w tym obszarze.

Mimo ogólnego wysokiego poziomu zaangażowania, istnieje pewna grupa żołnierzy (13%), która nie miała jeszcze okazji praktycznego uczestniczenia w zarządzaniu kryzysowym. Może to wynikać z kilku czynników: miejsca pełnienia służby (w niektórych rejonach Polski sytuacje kryzysowe występują rzadziej), zajmowanego stanowiska służbowego (praca sztabowa), krótkiego czasu służby w WOT (brak konieczności angażowania jednostki WOT w zarządzanie kryzysowe od momentu rozpoczęcia służby).



Rys. 4.5. Odpowiedz badanych na pytanie: „Czy podczas dotychczasowej służby w WOT brał(a) Pan(i) udział w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego?”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych z uczestnikami kursu oficerskiego „Agrykola”

Działalność antykryzysowa WOT w czasie pokoju stanowi znaczną część ich aktywności. Od początku powstania formacji była ona angażowana w tego typu zadania, proporcjonalnie do jej rozwoju i posiadanych możliwości osobowych i sprzętowych. Niewątpliwie wpłynęło to pozytywnie na bezpieczeństwo obywateli doświadczonych przez wszelkiego rodzaju sytuacje kryzysowe. Spojrzenie wstecz na ostatnie lata pełne tego rodzaju wydarzeń, może wieść do wniosku, że prowadzenie skutecznego zarządzania kryzysowego w dużej mierze zawdzięcza się właśnie Wojskom Obrony Terytorialnej, które wielokrotnie wspierały administrację publiczną w tym względzie, a dzięki ich pracy można było z sukcesem wykonywać wiele zadań o charakterze antykryzysowym. Dużą przydatność WOT w tej kwestii podkreślają urzędnicy w samorządach zajmujący się zarządzaniem kryzysowym. Ich zdania na temat Wojsk OT w owej działalności są w pełni pozytywne. Obserwowano nawet zmianę podejścia, wielu urzędników do WOT ze sceptycznego zaraz po odbudowie formacji do optymistycznego, po zapoznaniu się z jej faktycznymi możliwościami w praktyce. Z pewnością takie głosy nastrajają pozytywnie przed dalszymi wyzwaniem stojącymi przed WOT i administracją publiczną w kontekście zarządzania kryzysowego.

4.2. Pojęcie, istota i klasyfikacja zagrożeń według czynnika militarnego

Pod koniec XX wieku miało miejsce wiele wydarzeń, które znacząco wpłynęły na zmiany kształtu globalnego środowiska bezpieczeństwa. Upadek systemu socjalistycznego, zakończenie wieloletniego konfliktu między Wschodem i Zachodem, noszącego miano zimnej wojny, rozpad bipolarnego układu sił na arenie międzynarodowej. Te wydarzenia wniosły kluczowy wkład w możliwość pojawienia się nowych, bardziej optymistycznych perspektyw rozwoju, ale także nowych wyzwań i zagrożeń dla międzynarodowego porządku, który powoli zaczął się stabilizować. W okresie powojennym niebezpieczeństwo eskalowania lokalnych konfliktów w rozmaitych regionach świata, groźba międzynarodowego terroryzmu, istotnie zaznaczona w trakcie ataków 11 września 2001 roku w Nowym Jorku, różnego rodzaju zagrożenia ekologiczne, społeczne, demograficzne, ekonomiczne, stały się czynnikiem uświadamiającym społeczności świata, że klasyczne zagrożenia dla państw i ich obywateli, przyjmujące kształt konfliktów militarnych, agresji czy inwazji zbrojnej odsuwają się na drugi plan. Natomiast na horyzoncie z dużą mocą pojawiają się zagrożenia niemilitarne, posiadające bogatą różnorodność, która ciągle poszerza się o nowego typu, nieznane do tej pory zagrożenia uderzające w państwo jako fundamentalny podmiot występujący w relacjach międzynarodowych.

Także Polska po uwolnieniu się spod żelaznej kurtyny, przejściu transformacji ustrojowej i znalezieniu się w innym niż do tej pory otoczeniu oraz nowym środowisku międzynarodowym, na przełomie XX i XXI wieku musiała zmierzyć się z nieznanymi dotąd wyzwaniami i zagrożeniami bezpieczeństwa narodowego. Przełomowymi wydarzeniami z tego okresu mającymi niewątpliwie wpływ na zagwarantowanie naszemu krajowi stabilizacji politycznej oraz militarnej, a także nowych możliwości i szans w kreowaniu potencjału gospodarczego i budowie demokratycznego państwa było wstąpienie do Sojuszu Północnoatlantyckiego w 1999 roku oraz akcesja do Unii Europejskiej w 2004 r. Proces stabilizacji warunków polityczno-militarnych w Europie w okresie postzimnowojennym postępował w znaczący sposób, co również dla Polski, przyczyniło się do oddalenia ryzyka otwartego konfliktu militarnego na szeroką skalę, w który nasz kraj mógłby zostać wplątany. Natomiast ówczesne władze oraz środowisko naukowe zdawały sobie sprawę ze uwagę, będzie należało przekierować na zagrożenia

niemilitarne, których ryzyko wystąpienia w panujących w tamtym okresie warunkach, było znacznie większe niż militarnych.

W ostatnich latach dostrzegamy różnego rodzaju liczne przeobrażenia środowiska bezpieczeństwa w zasięgu globalnym, regionalnym, ale i krajowym. Nowe, nieznane dotąd, wyzwania w tym środowisku powodują, że klasyczne siły zbrojne nie są w stanie w pojedynkę realizować postawionych przed nimi zadań i osiągać celów, które wyznacza współczesna wojna, konflikt czy kryzys. Obecnie obok typowych, fizycznych geoprzestrzeni jak woda, ląd czy powietrze, do prowadzenia działań zaczepnych lub wojny wykorzystuje się obszary pozbawione cech geograficznych, takie których nie możemy zmierzyć czy ograniczyć (np. cyberprzestrzeń). Domeny te fragmentarycznie zachodzą na siebie oraz obustronnie się uzupełniają z czego powstaje niejednorodna, zróżnicowana i nieznana do tej pory przestrzeń prowadzenia działań przez siły zbrojne.

Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa takie jak różnego rodzaju kryzysy, konflikty czy wojny skupiają w sobie zróżnicowane metody oraz środki walki, które użyte jednocześnie, znacząco potęgują poziom powstałego zagrożenia, a co za tym idzie są w stanie dużo mocniej oddziaływać na obiekty lub podmioty. Przykładem może być jednoczesne wykorzystanie zarówno konwencjonalnych działań militarnych, prowadzenie operacji w cyberprzestrzeni, a także oddziaływanie na środowisko informacyjne o różnorodnej intensywności i charakterze.

Pojęcie zagrożenia niezwykle często pojawia się we współczesnych opisach rzeczywistości. Zazwyczaj zagrożenie kojarzy się nam z bodźcami otoczenia mogącymi przynieść negatywne skutki, wywołać straty materialne albo moralne, mieć negatywny wpływ na nasze plany i zamierzenia, ograniczać lub udaremnić osiągnięcie wyznaczonych celów, wywołać społeczne wykluczenie oraz fizycznie unicestwić²²¹. Termin zagrożenia, powszechnie zrozumiały, jest jednak w literaturze naukowej definiowany na różne sposoby. Według Słownika języka polskiego PWN zagrożenie oznacza „sytuację lub stan, które komuś zagrażają lub w których ktoś czuje się zagrożony; też: ktoś, kto stwarza taką sytuację”²²². Natomiast według W. Kitlera zagrożenie postrzegane jest jako „zespół okoliczności wewnętrznych i (lub) zewnętrznych, które mogą spowodować powstanie

²²¹ M. Marciniak, *Zagrożenie i bezpieczeństwo – aspekty fenomenologiczne*, [w:] *Zagrożenia niemilitarne bezpieczeństwa Polski na przełomie XX i XXI wieku*, red. T. Panecki, M. Marciniak, Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora, Pułtusk, 2015 r., s. 11.

²²² Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zagrozenie.html> [dostęp: 05.01.2023 r.]

stanu niebezpiecznego dla danego podmiotu (są źródłem takiego stanu)”²²³. Współzależność między zagrożeniem a bezpieczeństwem podkreśla B. Balcerowicz, który dostrzega w zagrożeniu sytuację ze zwiększonym prawdopodobieństwem, wystąpienia warunków niebezpiecznych dla otoczenia, czyli braku bezpieczeństwa²²⁴. Powyżej przedstawione definicje najogólniej opisują zagrożenie, jednak obok nich występują również inne, bardziej szczegółowe, opisujące konkretne typy zagrożeń, takie jak zagrożenia militarne, niemilitarne, ekologiczne, cywilizacyjne, gospodarcze i wiele innych. Ponadto możemy zauważyć funkcjonujące w środowisku różne definicje tzw: dziedzinowe (np.: zagrożenie powodziowe, pożarowe, biologiczne, radiologiczne, itp.), które z reguły powstają na potrzeby poszczególnych służb trudniących się zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego w państwie i zarządzaniem kryzysowym²²⁵.

Kontynuując konstatacje dotyczące definicji zagrożenia zasadnym będzie zaznaczenie, że nie jest to termin osadzony w pustce. Musi odnosić się do kogoś lub czegoś np.: państwa, społeczeństwa, narodu, grupy społecznej czy człowieka. Wydaje się zatem, że słusznym będzie postrzeganie zagrożenia z perspektywy faktycznego podmiotu. Pojęcie to permanentnie związane z ryzykiem i obawą o utracenie szczególnie ważnych dla podmiotu wartości niematerialnych np.: wolności, zdrowia lub życia, a także różnego rodzaju materialnych dóbr. Elementami składającymi się na zagrożenie jest jeden lub więcej elementów obiektywnych, zdarzeń wywołanych celowo albo losowych, mogących odebrać podmiotowi stabilną egzystencję lub/i warunki do rozwoju²²⁶.

W kontekście niniejszej dysertacji należy przybliżyć podział zagrożeń zgodnie z kryterium występowania elementu militarne. Biorąc pod uwagę mnogość zmian w międzynarodowym i lokalnym środowisku bezpieczeństwa od sił zbrojnych oczekuje się nie tylko zwalczania zagrożeń militarnych, ale również zaangażowania się w szerszym zakresie w działania, które będą wykraczać poza ramy obrony granic i suwerenności państwa. Według definicji zawartej w Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego zagrożenia militarne to: użycie lub groźba użycia siły militarnej przez

²²³ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 60.

²²⁴ B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 50.

²²⁵ T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarne w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa, 2012 r., s. 64.

²²⁶ Tamże, s. 64.

podmioty prawa międzynarodowego (państwa)²²⁷. Jednakże według autorki należałoby tę definicję poszerzyć także o podmioty niebędące państwami.

Do tradycyjnych **zagrożeń militarnych** kwalifikują się wszelkiego rodzaju konflikty zbrojne, jednak nie tylko. Rywalizacja polityczno-militarna między państwami także zalicza się do tego rodzaju zagrożeń, ponieważ występuje realne ryzyko użycia zasobów militarnych przeciwko drugiemu podmiotowi (sytuacje tego typu mogą także pojawiać się wśród podmiotów niebędących państwami). Działania militarne mogą przybrać dwojaką formę, a mianowicie bezpośrednią i pośrednią. Ta pierwsza objawia się przez dywersje militarne, prowokacje czy incydenty graniczne, natomiast druga skupia się na szantażu oraz demonstracji siły.

Biorąc pod uwagę kryterium występowania czynnika militarnego należy przybliżyć aspekt **zagrożeń niemilitarnych**, które Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego określa jako splot zdarzeń w stosunkach międzynarodowych, w których z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa, ewentualnie naruszenie jego suwerenności w wyniku zastosowania wobec niego przemocy niezbrojnej.²²⁸ Natomiast według Tadeusza Szczurka zagrożenia niemilitarne to niekorzystna sytuacja lub zespół okoliczności, w których nie występuje czynnik militarny, a z obiektywnej oceny wynika, iż mogą one doprowadzić do stanu (procesu) niebezpiecznego dla podmiotu, w szczególności po przekroczeniu poziomu akceptowalnego przez tenże podmiot²²⁹.

Bazując na powyższych definicjach można wywnioskować, że do zagrożeń niemilitarnych należy zaliczyć wszystkie te pozbawione czynnika militarnego (wiedzy i techniki wojskowej) np. zagrożenia naturalne i cywilizacyjne w tym zagrożenia spowodowane przez technikę, niekorzystne zjawiska polityczne, społeczne, ekonomiczne oraz inne zagrożenia bezpośrednio lub pośrednio powodowane przez człowieka.

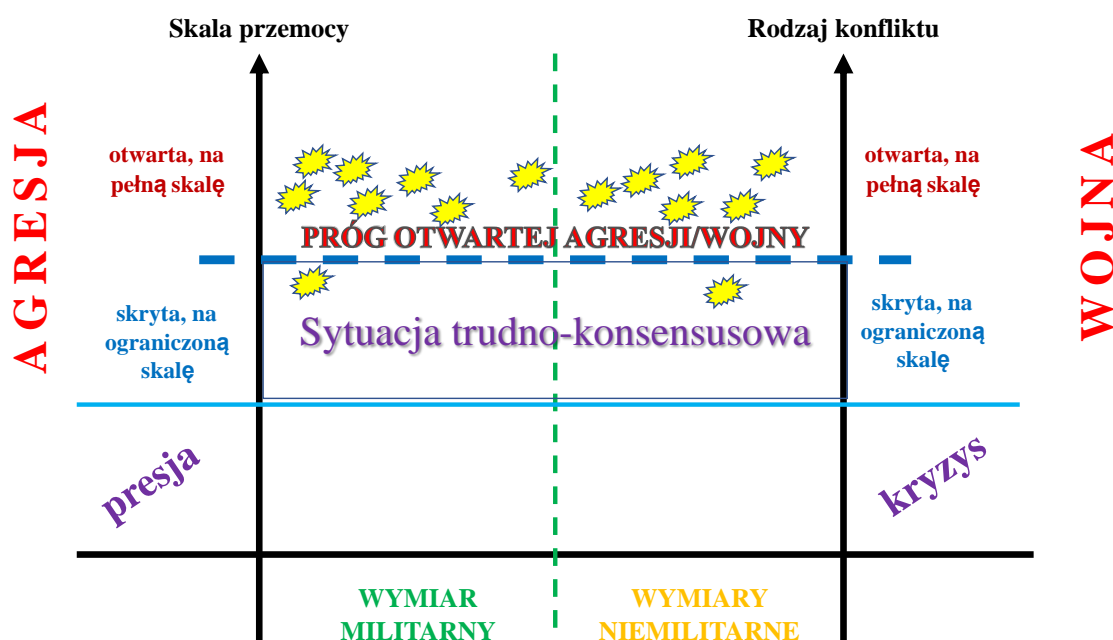
Prowadzone w ostatnich latach konflikty zbrojne, a w szczególności ten w Ukrainie w roku 2014 objawiły potrzebę zdefiniowania **zagrożeń hybrydowych**. Łączą one w sobie wiele typów wrogich działań militarnych i niemilitarnych, występujących w różnych formach np.: działania regularne i nieregularne, operacje w cyberprzestrzeni,

²²⁷ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, oprac. zespół pod kier. B. Zdrodowskiego, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa, 2008, s. 176.

²²⁸ Tamże, s. 176.

²²⁹ T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarnego w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa, 2012 r., s. 85.

dezinformacja, działania psychologiczne, ekonomiczne itp. Połączenie wszystkich tych elementów tworzy bardziej złożone i wielowymiarowe zagrożenie²³⁰. Charakterystyka prowadzonej w XXI wieku działalności wrogich podmiotów sprawiła, że termin ten wszedł na stałe do nomenklatury używanej w naukach o bezpieczeństwie. Wielowymiarowość zagrożeń hybrydowych trafnie oddaje poniższa grafika. Wskazuje ona dwa wymiary w jakich występują te zagrożenia, a mianowicie militarny oraz niemilitarny, ponadto wyraźnie zaznaczona jest skala przemocy, do której zagrożenia hybrydowe pojawiają się - poniżej progu agresji/wojny. Zaznaczone pole, opatrzone nazwą Sytuacja trudno-konsensusowa precyzyjnie obrazuje miejsce występowania zagrożeń hybrydowych.



Rys. 4.6. Przedział występowania zagrożeń hybrydowych

Źródło: www.koziej.pl, [dostęp: 10.01.2023 r.].

Istnieją również zagrożenia, których nie możemy nazwać ani militarnymi, ani niemilitarnymi. Są one bezpośrednio lub pośrednio związane z techniką wojskową oraz środkami militarnymi, a także takie, które są następstwem zakończonych już konfliktów

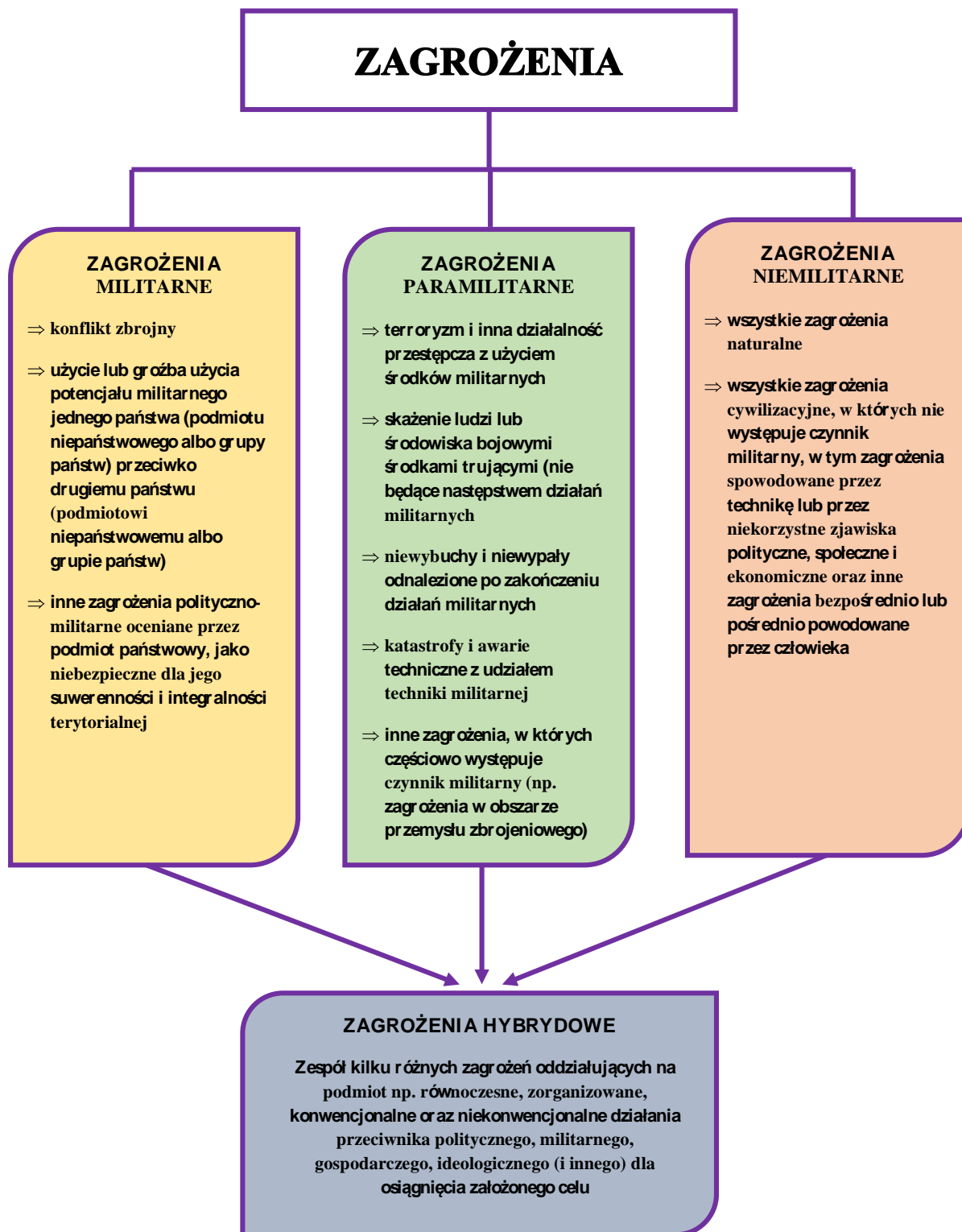
²³⁰ *Understanding hybrid threats*, <https://epthinktank.eu/2015/06/24/understanding-hybrid-threats/> European Parliamentary Research Service, [dostęp: 07.01.2023 r.].

zbrojnych²³¹. Takie zagrożenia zostały nazwane **paramilitarnymi**. Tego typu zagrożenia posiadają w sobie element militarny, co przemawiałoby za umieszczeniem ich w zbiorze zagrożeń militarnych²³². Jednak przyjmując inną perspektywę dostrzegamy, że nie są one działaniami zbrojnymi ani groźbą użycia potencjału wojskowego jednego podmiotu przeciwko drugiemu, dlatego nie mieszczą się one w zakresie, który obejmują zagrożenia militarne²³³. Przykładem takich zagrożeń mogą być: terroryzm z użyciem broni lub materiałów wybuchowych, nielegalny handel bronią, niewybuchy i niewypały pozostałe po wojnie, awarie techniczne oraz katastrofy mające związek z techniką wojskową, ponadto różnego rodzaju skażenia ludności oraz środowiska.

²³¹ T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarnego w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa, 2012 r., s. 75.

²³² R. Jakubczak, (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2004, zał. 33 - *Typologia zagrożeń ludności, mienia i środowiska*, wg K. Przeworskiego.

²³³ R. Wróblewski, *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1993, s. 16.



Rys. 4.7. Podział zagrożeń według udziału czynnika militarnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarnego w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa, 2012 r., s. 80.

Spółeczność świata, w tym także obywatele Polski, są zmuszeni do stawiania czoła wyzwaniom i różnego rodzaju zmianom, jakie powoduje współczesny rozwój kulturalno-cywilizacyjny czy naukowo-techniczny. Kwestie związane z bezpieczeństwem są obecnie jednym z najczęściej poruszanych tematów przez światowych przywódców na różnego rodzaju szczytach czy forach. Wyzwania najczęściej objawiają się obecnie w rozmaitych negatywnych wydarzeniach dotyczących prób destabilizacji fundamentalnych systemów funkcjonowania państwa.

Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego rzeczownik **wyzwanie** wywodzi się z czasownika wyzywać i oznacza trudne zadanie, nowa sytuacja itp. wymagające od kogoś wysiłku, poświęcenia itp., będące sprawdzianem czyjejś wiedzy, odporności itp.²³⁴. R. Jakubczak i B. Wiśniewski postrzegają wyzwanie jako trudne zadanie, które stawia przed nami sytuacja, a właściwie nasze wyobrażenie jej ewolucji lub innych ludzi²³⁵.

Większość przypadków wyzwań ma wyrządzić szkodę stronie wyzywanej, co można też zrozumieć jako próbę, zobligowania strony przeciwnej do podjęcia walki. Biorąc pod uwagę szerszy kontekst, wyzwanie może być traktowane także jako sytuacja, zmuszająca podmiot do podjęcia działań wyprzedzających, w celu uniknięcia przez niego konsekwencji²³⁶. W takim przypadku podmiot wskazuje potrzebę, podjęcia pewnych działań, wcześniej prognozując kierunek ewolucji nadciągającego wyzwania, tak aby zredukować jego negatywne skutki. Dzięki temu zmienia jego przewidywaną drogę rozwoju, likwiduje go lub dostosowuje się do jego prognozowanej ewolucji. Mając na uwadze powyższą konstatację można stwierdzić, że wyzwania powinny być percypowane jako przyszłe, dalekie i niejasne, zagrożenia albo wywiązanie się okoliczności determinujących takie zagrożenia. Wyzwania występujące w otoczeniu oraz te prognozowane wymagają podjęcia skomplikowanych, nieszablonowych, a do tego w większości ryzykownych działań, weryfikujących zasób wiedzy i umiejętności, ale także wytrzymałość.

Strategia bezpieczeństwa narodowego RP 2020 formułuje następujące wyzwania dla naszego kraju:

- Neoimperialna działalność Federacji Rosyjskiej i chęć odbudowy dawnej strefy wpływów – agresja na Gruzję, nielegalna aneksja Krymu, działania zbrojne na

²³⁴ Słownik języka polskiego PWN online, [dostęp: 15.08.2024 r.]

²³⁵ R. Jakubczak, B. Wiśniewski (red.), *Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2016, s. 56.

²³⁶ Tamże, s. 54.

wschodniej Ukrainie. Ponadto prowadzenie przez ten kraj działalności poniżej progu wojny (zagrożenia hybrydowe), które mogą prowadzić do wywiązania się konfliktu zbrojnego.

- Rozbieżne koncepcje rozwoju Unii Europejskiej wśród jej członków – osłabienie spójności stanowiska oraz podejmowanych przez państwa członkowskie działań, spowodowane rosnącymi napięciami wewnętrznymi wywołanymi przez oddziaływanie podmiotów zewnętrznych.
- Występowanie konfliktów o charakterze regionalnym w południowym sąsiedztwie Europy, prowadzących do nasilenia presji migracyjnej.
- Negatywne oddziaływanie produktów rozwoju technologicznego – wykorzystywanie bezzałogowych i autonomicznych systemów, zautomatyzowanych platform uzbrojenia korzystających ze sztucznej inteligencji, precyzyjnej broni dalekiego zasięgu. Ponadto za szczególnie niebezpieczne Strategia przyjmuje wzrost prawdopodobieństwa użycia taktycznej broni jądrowej w czasie prowadzenia konfliktu zbrojnego.
- Wykorzystanie cyberprzestrzeni i przestrzeni informacyjnej do szerzenia dezinformacji oraz manipulacji informacją.
- Wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez dywersyfikację źródeł energii, a tym samym niedopuszczenie do wykorzystywania surowców energetycznych przez dostawców jako narzędzia nacisku politycznego.
- Możliwość wystąpienia epidemii oraz ich następstw – wirus SARS-CoV-2 pokazał, że pandemie na skalę globalną nie są reliktem przeszłości i mogą powodować, nie tylko negatywne następstwa zdrowotne, ale także gospodarcze i społeczne. Takie zjawiska w przyszłości mogą ulec nasileniu, z uwagi na możliwość szybkiego przemieszczania się ludności po całym globie.
- Postępujące zmiany klimatyczne – potrzeba dostosowania się do nieprzewidywalnych i nowych anomalii pogodowych (np. długotrwałych susz, porywistych wiatrów o znamionach huraganów) obejmujących znaczne obszary kraju. Ponadto kwestią kluczową będzie obniżenie emisji szkodliwych substancji, które generują smog i w rezultacie negatywnie oddziałują na zdrowie ludności. Wyzwaniem będzie także zachowanie dostępności do zasobów wodnych dobrej jakości i zachowanie wszystkich funkcji lasów²³⁷.

²³⁷ *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, Warszawa 2020, s. 6-10.

Twórcy dokumentu formułując powyższe wyzwania, wyznaczyli główne obszary, jakim będzie musiał stawić czoło system bezpieczeństwa RP w najbliższych latach. Jednak dynamicznie zmieniająca się sytuacja międzynarodowa w kontekście bezpieczeństwa powoduje, że system musi stale dostosowywać się do panujących warunków. Przykładem takiej radykalnej zmiany może być agresja militarna Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 roku i wywołanie tym samym pierwszego, od zakończenia II wojny światowej, konfliktu zbrojnego na tak dużą skalę w Europie. Ten przykład pokazuje i ostrzega społeczeństwo europejskie, przed przedwczesnym stwierdzeniem, że pokój na starym kontynencie jest gwarantowany. Wymienione jako pierwsze wyzwanie w Strategii bezpieczeństwa RP, neoimperialne aspiracje Rosji, stało się obecnie najgroźniejsze dla naszego kraju, patrząc przez pryzmat wojny w Ukrainie. Jednakże nie może ono przysłonić pozostałych również istotnych wyzwań, które stawia przed Polską obecne środowisko bezpieczeństwa.

Takie uwarunkowania wiodą do konieczności nowego spojrzenia na sposób eliminacji zagrożeń zarówno militarnych jak i niemilitarnych. Wypracowanie nowych procedur, które będą skuteczne i wiarygodne oraz umiejętności szybkiego dostosowania się do panujących warunków. To czynniki niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa obywateli RP. Zagrożenia niemilitarne od stuleci są obiektem zainteresowań władz państwowych, które są zobowiązane wypełniać swoją funkcję zagwarantowania bezpieczeństwa obywatelom. Chęć przeciwdziałania zagrożeniom oraz ich zwalczania stanowi niebagatelne wyzwanie i często stwarza wiele problemów. W celu usprawnienia eliminacji i przeciwdziałania zagrożeniom władze państwowe, tworzą systemy odpowiedzialne za kompleksowe przygotowanie precyzyjnych rozwiązań, które pozwolą utrzymać pożądaną poziom bezpieczeństwa. Takim systemem możemy nazwać system zarządzania kryzysowego.

4.3. Aktualne wyzwania dla Wojsk Obrony Terytorialnej i administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego

W ramach realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, administracja publiczna oraz wspierające ją w razie potrzeby Wojska Obrony Terytorialnej muszą stawić czoła licznym wyzwaniom, wynikającym z dynamicznych zmian w środowisku bezpieczeństwa. Po przeanalizowaniu literatury oraz przeprowadzeniu badań

empirycznych, wyłania się obraz, pokazujący główne wyzwania w omawianym obszarze. W celu przedstawienia ich w sposób przejrzysty autorka postanowiła podzielić tę część wywodu na dwie kategorie:

- 1) Zagrożenia dla bezpieczeństwa powszechnego;
- 2) Funkcjonalno – kompetencyjne i organizacyjne uwarunkowania współpracy WOT z administracją publiczną w ramach systemu zarządzania kryzysowego.

4.3.1. Zagrożenia dla bezpieczeństwa powszechnego

Bezpieczeństwo powszechne jest kluczowym komponentem systemu bezpieczeństwa narodowego, obejmującym szerokie spektrum działań mających na celu ochronę ludności cywilnej oraz zabezpieczenie zasobów państwa. W obliczu współczesnych zagrożeń, takich jak katastrofy naturalne, zagrożenia zdrowotne czy ataki terrorystyczne, odpowiednie podejście do bezpieczeństwa powszechnego staje się fundamentem stabilności społecznej i państwowej. Złożoność tego procesu wymaga nie tylko współpracy różnych instytucji i służb, ale także efektywnej koordynacji działań na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego. Definicja bezpieczeństwa powszechnego Waldemara Kitlera, przedstawiona poniżej, ukazuje jego istotę oraz wskazuje na najważniejsze cele i obszary działań, których ideą jest ochrona życia, zdrowia i mienia obywateli w różnych stanach funkcjonowania państwa.

Bezpieczeństwo powszechne jako dziedzina bezpieczeństwa narodowego, jest procesem, obejmującym szereg różnorodnych działań (m.in.: w dziedzinie zdrowotnej, ekologicznej, edukacyjnej, społecznej, gospodarczej, prawnej, psychologicznej, weterynaryjnej i sanitarnej), którego zasadniczym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej, a zarazem stanem uzyskanym w wyniku zorganizowanej ochrony życia i zdrowia ludzi, a także dóbr materialnych i kulturalnych oraz środowiska naturalnego, w zakresie niezbędnym do przetrwania ludzi, przed skutkami działań człowieka przeciwko człowiekowi lub sił natury, które wywołują bezpośrednie zagrożenie wartości chronionych, we wszystkich stanach i warunkach funkcjonowania państwa²³⁸.

Wyzwania w kontekście zarządzania kryzysowego zwykle kojarzą się z występującymi w środowisku bezpieczeństwa zagrożeniami niemilitarnymi. Zagrożenia te dzielą się na różne rodzaje, oddziałując na wiele obszarów funkcjonowania państwa oraz

²³⁸ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej, Warszawa 2020, s. 67.

społeczeństwa. Z punktu widzenia działalności administracji publicznej oraz wspierającej jej WOT, głównie wyszczególnić należy następujące zagrożenia:

- a) Zagrożenia naturalne.
- b) Zagrożenia techniczne.
- c) Zagrożenia społeczne.
- d) Zagrożenia migracyjne.

Zagrożenia naturalne

Zagrożenia naturalne są spowodowane niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi lub geologicznymi. Wynikają także ze wzajemnego oddziaływania organizmów żywych w danym środowisku. Jednak główne źródło tego zagrożenia zlokalizowane jest w rzeczywistości przyrodniczej (z pominięciem działalności człowieka). Zagrożenia te możemy podzielić na:

1. Powodzie i zjawiska lodowe;
2. Niekorzystne zjawiska atmosferyczne, w tym:
 - a) intensywne opady deszczu, gradobicie, burze,
 - b) silne wiatry (gwałtowne porywy wiatru i huragany),
 - c) susze - brak opadów zwykle połączony z wysokimi temperaturami
 - d) intensywne opady śniegu, zawieje i zamiecie śnieżne, gwałtowne topnienie śniegu (roztopy),
 - e) silne mrozy - okresy bardzo niskich temperatur;
3. Niekorzystne gwałtowne zjawiska geologiczne, w tym:
 - a) wstrząsy sejsmiczne i zapadnięcia terenu,
 - b) osuwiska i spływy błotne;
4. Epidemie groźnych chorób wśród ludzi i zwierząt;
5. Masowe występowanie szkodników lub chorób roślin²³⁹.

Ad. 1. Powodzie i zjawiska lodowe

Powódź, zgodnie z definicją zawartą u ustawie Prawo wodne, to czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, w szczególności wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach

²³⁹ T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarne w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa, 2012 r., s. 86.

oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych²⁴⁰.

Powodzie to naturalne zjawiska występujące w przyrodzie, które charakteryzują się nasilonym działaniem destrukcyjnie, oddziałującym na środowisko. Nie ma możliwości precyzyjnego przewidzenia czasu, miejsca, a także zasięgu ich wystąpienia, dlatego zjawisko to stwarza duże niebezpieczeństwo dla ludności. Powodzie podlegają podziałowi ze względu na trzy wskaźniki: zasięg występowania (lokalne, regionalne, krajowe), wielkości (zwyczajne, wielkie, katastrofalne) oraz genezy (opadowe, roztopowe, zatorowe, sztormowe)²⁴¹.

Powodzie opadowe są spowodowane intensywnymi opadami deszczów, dzielącymi się na trzy typy: nawalne, frontalne i rozlewne. Deszcze nawalne wywołują powodzie, które cechują się krótkotrwałym i gwałtownym przebiegiem. Z reguły najczęstszą porą ich występowania są miesiące letnie – lipiec i sierpień. Spotykane są głównie na rzekach oraz potokach górskich. Powodzie opadowe są także wynikiem pojawiania się deszczy rozlewnych, występujących na obszarach górskich oraz nizinnych w okresie od czerwca do września. Charakteryzują się one rozległym zasięgiem terytorialnym. Najbardziej niebezpiecznymi powodziami opadowymi są te wywołane opadami frontalnymi²⁴². Dzieje się tak, ponieważ deszcze frontalne często przybierają gwałtowny przebieg, tym samym przyczyniając się do wielu strat gospodarczych. Powodzie spowodowane tymi opadami występują w okresie letnim i mogą obejmować swoim rozmiarem znaczne obszary kraju²⁴³.

Powodzie roztopowe są spowodowane gwałtownym topnieniem zalegającej pokrywy śnieżnej. Potęgującym to zjawisko czynnikiem, są często występujące w parze z roztopami opady deszczu. Czasem występowania takich powodzi są zazwyczaj miesiące marzec i kwiecień, ale również może do nich dojść w przypadku występowania wysokiej temperatury w trakcie zimy²⁴⁴.

W literaturze przedstawiającej tematykę powodzi wyróżnia się także powodzie zatorowe, które ulegają podziałowi na: zatorowo-lodowe i zatorowo-szyziowe. Te pierwsze

²⁴⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 *Prawo wodne*, Dz.U. 2017 poz. 1566, art. 16, pkt 43.

²⁴¹ Szerzej, R. Grocki, *Vademecum zagrożeń*, Bellona, Warszawa 2003, s.14.

²⁴² Opad frontowy – opad atmosferyczny tworzący się w strefie frontu atmosferycznego, gdzie stykają się ze sobą masy powietrza o różnych temperaturach. W zależności od rodzaju frontu (ciepły, chłodny, zokludowany), występujące opady mają różny charakter.

²⁴³ B. Więzik, *Wpływ zagospodarowania międzywala na zagrożenia powodziowe*, [w:] B. Więzik (red.), *Prawne, administracyjne i środowiskowe uwarunkowania dolin rzecznych*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2010, s. 228.

²⁴⁴ M. Borowska-Stefańska, *Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodziami w województwie łódzkim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 42-43.

spowodowane są nagromadzoną, dużą ilością lodu w jednym miejscu, ograniczającą swobodny przepływ wody. Natomiast drugie pojawiają się w wyniku masy ze śryżu²⁴⁵ lub połamanego lodu, która gromadzi się pod pokrywą lodową na obszarze niskich prędkości przepływu rzeki. Powodzie te nazywane są potocznie „zimowymi”, gdyż występują głównie w grudniu i styczniu, ale również w czasie roztopów tj. w lutym i marcu²⁴⁶.

Ostatnim wyróżnianym w literaturze typem powodzi są powodzie sztormowe, których powstawanie powodują wiatry sztormowe wiejące od strony morza. Powodują one podnoszenie się zwierciadła wody morskiej w rzekach. Zwyczajowym czasem występowania tych powodzi jest okres od grudnia do lutego²⁴⁷.

Analizując wyżej wymienione charakterystyki powodzi należy stwierdzić, że jest to zagrożenie naturalne, wykazujące znamiona ekstremalnego, do którego dochodzi najczęściej w sposób gwałtowny i trudny do przewidzenia. Zjawisko to występuje cyklicznie w różnych porach roku, co daje pewną możliwość na przygotowanie się do odparcia tego zagrożenia.

Dowodem na wysoki poziom zagrożenia, jaki niosą za sobą powodzie można dostrzec na przykładach wziętych z historii, bowiem nasz kraj został bardzo poważnie przez nie dotknięty w latach 1997 oraz 2010. Ekspertki zgodnie przyznają, że te wydarzenia były zdecydowanie największymi dotychczas klęskami żywiołowymi w najnowszej historii Polski. Ich gwałtowność oraz spowodowane przez nie ogromne straty materialne, stawiają Polskę pośród krajów nadzwyczaj narażonych na ten rodzaj zagrożenia naturalnego. Takie uwarunkowania świadczą o potrzebie potraktowania tego kataklizmu jako najniebezpieczniejszego spośród zagrożeń naturalnych²⁴⁸.

Administracja publiczna, a także wspierające ją w razie potrzeby Wojska Obrony Terytorialnej muszą być stale przygotowane do odparcia tego zagrożenia naturalnego, z uwagi na możliwość jego wystąpienia praktycznie przez większość czasu w roku pod różnymi postaciami.

²⁴⁵ Śryż to duże ilości kryształków lodu gromadzące się w wodzie. Śryż ma tendencję do zbrylania się i osadzania na urządzeniach hydrotechnicznych i innych przedmiotach znajdujących się w wodzie. Stanowi zagrożenie dla ujęć wody i hydroelektrowni. Może spowodować zator zatrzymujący przepływ wody w rzece.

²⁴⁶ B. Więzik, *Wpływ zagospodarowania międzywala na zagrożenia powodziowe*, [w:] B. Więzik (red.), *Prawne, administracyjne i środowiskowe uwarunkowania dolin rzecznych*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2010, s. 228.

²⁴⁷ B. Kaczmarczyk, *Współczesny wymiar zagrożeń naturalnych* [w:] Kultura bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje, s. 118.

²⁴⁸ *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Wydział Analiz i Prognoz Biura Monitorowania i Analizy Zagrożeń RCB, Warszawa 2010, s. 4-7.

W myśl ustawy Prawo wodne, ochrona przed powodzią jest zadaniem Wód Polskich oraz organów administracji rządowej i samorządowej²⁴⁹. Prowadzi się ją w oparciu o przygotowane wcześniej mapy zagrożenia powodziowego, mapy ryzyka powodziowego, a także plany zarządzania ryzykiem powodziowym²⁵⁰. Ochrona przeciwpowodziowa jest realizowana przez administrację publiczną poprzez:

1. kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzek lub terenów zalewowych w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią;
2. racjonalne retencjonowanie wód oraz użytkowanie budowli przeciwpowodziowych, a także sterowanie przepływami wód;
3. zapewnienie funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze i hydrosferze oraz prognozowanie powodzi;
4. zachowanie, tworzenie i odtwarzanie systemów retencji wód;
5. budowę, przebudowę i utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych;
6. prowadzenie akcji lodołamania;
7. prowadzenie polityki informacyjnej w zakresie ochrony przed powodzią oraz ograniczania jej skutków²⁵¹.

Wszystkie wymienione powyżej, ustawowe działania mające na celu ochronę przeciwpowodziową są bardzo istotne, jednak kluczową rolę w tej materii mają punkty 1 oraz 5. Interpretując te fragmenty bardziej szczegółowo, można stwierdzić, że chodzi m.in. o wały przeciwpowodziowe. Budowle te ustawione w odpowiednich miejscach oraz właściwie przygotowane, są w stanie w bardzo dużym stopniu zmniejszyć ryzyko wystąpienia powodzi w razie wezbrań i ochronić teren przed zalaniem. Dlatego dbanie o nie, a także dostawianie ich w miejscach koniecznych jest niezwykle ważną kwestią. Administracja rządowa i samorządowa oraz Wody Polskie są zobowiązane utrzymywać wały we właściwej kondycji oraz analizować, gdzie należy je utworzyć czy zmodyfikować ich kształt²⁵².

Administracja publiczna była już wielokrotnie wspierana przy występowaniu powodzi przez Wojska Obrony Terytorialnej. Co prawda po reaktywacji WOT w 2016 roku nie mieliśmy do czynienia z powodzią obejmującą tak duże obszary jak te z 1997 oraz

²⁴⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku *Prawo wodne*, Dz.U. 2017 poz. 1566, art. 163, pkt 1.

²⁵⁰ Tamże, art. 163, pkt 5.

²⁵¹ Tamże, art. 165, pkt 1.

²⁵² Tamże, art. 163.

2010 roku, jednak powodzie lokalne, których przyczyną były głównie obfite opady deszczu, wymagały zaangażowania służb ratowniczych. Główną rolę przy okazji zagrożenia powodziowego odgrywa straż pożarna natomiast wojsko jest komponentem wyłącznie wspierającym jej działania. Wojska Obrony Terytorialnej pomagały straży pożarnej głównie przy okazji występowania powodzi opadowych. Gwałtowne burze i ulewne deszcze powodują lokalne podtopienia, które mimo swej rzekomo niewielkiej skali wyrządzają wiele szkód. Przeglądając się archiwalnym wypowiedziom prasowym udostępnianym na oficjalnym portalu WOT, należy stwierdzić, że głównymi zadaniami żołnierzy w walce z podtopieniami było:

1. usuwanie skutków podtopień budynków,
2. udrażnianie kanałów wodnych i dopływów rzek,
3. wzmacnianie i uszczelnianie wałów przeciwpowodziowych,
4. napełnianie worków z piaskiem i umieszczanie ich w odpowiednich miejscach,
5. zabezpieczanie osunięć,
6. oczyszczanie terenu,
7. przygotowanie i transport materiałów przeciwpowodziowych,
8. wypompowywanie wody z budynków,
9. oświetlanie rejonów działań,
10. wspieranie mieszkańców w porządkowaniu podtopionych posesji.

Dzięki pomocy udzielanej przez WOT administracji publicznej, w ramach zarządzania kryzysowego, podczas występowania zagrożenia powodziowego wielokrotnie, udawało się skutecznie minimalizować skutki tego kataklizmu. Szybkie stawiennictwo żołnierzy WOT, wysoki poziom ich zaangażowania, a także bardzo duża projekcja sił, to najważniejsze czynniki, które decydowały powodzeniu wielu akcji kryzysowych, gdzie administracja publiczna poprosiła o pomoc wojsko.

Ad. 2. Niekorzystne zjawiska atmosferyczne

a) intensywne opady deszczu, gradobicie, burze

Występują zazwyczaj w miesiącach wiosennych oraz letnich, lecz możliwe jest ich pojawianie się w ciągu całego roku. Ulewy, czyli krótkie, ale gwałtowne opady deszczu jawią się jako bardzo niebezpieczne dla miejsc, które nie są odpowiednio przygotowane na przyjęcie dużych ilości wody w małym oknie czasowym lub posiadających niesprawne urządzenia odwadniające. W miastach (np. w sytuacji niedrożnych studzienek kanalizacyjnych) zazwyczaj występują miejscowe podtopienia, zalania piwnic, a także

spowodowany zalaniem ulic położonych na niższych terenach - paraliż komunikacyjny. Poza terenem zurbanizowanym gwałtowne ulewy są szczególnie niebezpieczne na terenach górskich, gdzie potoki o wąskich korytach nie są w stanie nadażyć z odprowadzaniem wody i przeobrażają się w rwące, groźne rzeki, które mają skłonność do opuszczania swojego koryta. W takich przypadkach istnieje nie tylko prawdopodobieństwo zalania przybrzeżnych miejscowości, ale również zerwania mostów, naruszenia przepustów i uszkodzenia szlaków komunikacyjnych. Długotrwały opad obejmujący duży obszar, nie musi być intensywny, aby gleba przestała przyjmować wodę, a okoliczne rzeki zwiększyły poziom do stopnia, który spowoduje przerwanie lub przelanie wałów przeciwpowodziowych. Wobec tego opady deszczu trzeba uznać za zagrożenie pierwotne, stanowiące najczęstszą przyczynę powodzi nawalnej i rozlewnej, co więcej intensywny opad może przyczynić się do powstawania powodzi błotnych, które charakteryzują się rozlewaniem nie samej wody, ale masy błotnej²⁵³.

Gradobicie jest intensywnym opadem bryłek lodowych, z reguły o średnicy wynoszącej od 5 do 50 mm, padających oddzielnie lub jako zlepek nieregularnych brył z chmur Cumulonimbus²⁵⁴.

Opady gradu zalicza się do najbardziej ekstremalnych zjawisk pogodowych, ponieważ w krótkim czasie mogą spowodować zniszczenie upraw rolnych, drzewostanów leśnych, budynków mieszkalnych oraz pojazdów mechanicznych. Ponadto grad o dużej średnicy stanowi poważne zagrożenie dla życia i zdrowia zarówno ludzi jak i zwierząt. Gradobicia występują sporadycznie, najczęściej w miesiącach letnich, z reguły mają charakter gwałtowny, ale krótkotrwały, a swoim zasięgiem obejmują niewielkie obszary. Pomimo to, w kilka minut mogą spowodować ogromne zniszczenia²⁵⁵.

Burza to zjawisko, występujące w towarzystwie całego zespołu zjawisk, do których zaliczają się: wyładowania atmosferyczne, silne porywy wiatru oraz intensywne opady deszczu. Wyładowania atmosferyczne pojawiające się nawet w trakcie trwania słabej burzy mogą być przyczyną pożarów, uszkodzeń mienia, ale też przepięć w instalacjach elektrycznych. Silne burze z reguły występują w towarzystwie porywistego wiatru,

²⁵³ T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarnego w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa, 2012 r., s. 91.

²⁵⁴ Zagrożenia meteorologiczne - Burze z gradem, <https://imgw.isok.gov.pl/mapy-zagrozen-i-ryzyka/zagrozenia-meteorologiczne/burze-z-gradem.html>, [dostęp: 24.03.2023 r.].

²⁵⁵ *Grad: co to jest i jak powstaje grad? Gdzie i kiedy powstaje gradobicie?*, National Geographic, <https://www.national-geographic.pl/arttykul/grad-co-to-jest-i-jak-powstaje-grad-gdzie-i-kiedy-powstaje-gradobicie>, [dostęp: 24.03.2023 r.].

generującego prędkości przekraczające nawet 80 km/h oraz intensywnych opadów deszczu, które produkują ponad 20l/m². Burze mogą powodować duże szkody materialne, szczególnie w budownictwie, infrastrukturze przemysłowej, czy środkach transportu. Ponadto ich destrukcyjne działanie może rzutować na uprawy rolne oraz drzewostan, a także stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi i zwierząt²⁵⁶.

b) silne wiatry (gwałtowne porywy wiatru i huragany)

Wiatr to ruch powietrza względem Ziemi, wywołwany jest przez różnicę ciśnień, a także różnicę w ukształtowaniu terenu. Silne wiatry są meteorologicznym zjawiskiem ekstremalnym. Najistotniejszym parametrem opisującym wiatr, który ma bezpośredni wpływ na powagę zagrożenia jest jego prędkość, określana w m/s lub km/h. Przyjętą wartością progową, po której przekroczeniu mogą być widoczne niszczycielskie skutki wiatru, powodujące zagrożenie dla ludzi i infrastruktury technicznej obszaru, objętego jego zasięgiem, są porywy powyżej 17 m/s²⁵⁷. Jednak warto zaznaczyć, iż nawet przy niższych wartościach średnich prędkości i porywów wiatru (zwłaszcza w połączeniu z innymi zjawiskami meteorologicznymi), może wystąpić zagrożenie dla zdrowia, życia i mienia człowieka, szczególnie w transporcie, energetyce, budownictwie, leśnictwie, sadownictwie, turystyce, przy okazji imprez masowych na wolnym powietrzu etc.²⁵⁸.

Od momentu powstania WOT wielokrotnie angażowane były we wsparcie administracji publicznej (głównie straży pożarnej) przy usuwaniu negatywnych skutków silnych wiatrów. Najczęściej były to wichury oraz trąby powietrzne przetaczające się nad obszarem naszego kraju. Ponadto żołnierze WOT zmagali się ze skutkami wystąpienia orkanu Eunice, który pojawił się nad Polską w lutym 2022. W czasie działań na rzecz administracji publicznej, podejmowanych przez wojsko, w sytuacjach wystąpienia tego zagrożenia zadaniami żołnierzy było: usuwanie wiatrołomów ze szlaków komunikacyjnych; usuwanie zerwanych dachów budynków mieszkalnych; dostarczanie agregatów prądotwórczych do gospodarstw rolnych, których funkcjonowanie zostało przerwane z momentem odcięcia od energii elektrycznej; przewożenie z magazynów administracji publicznej środków niezbędnych do skutecznego wykonywania zadań ratowniczych i zabezpieczenia; oświetlanie terenów prowadzenia akcji ratowniczej, dzięki

²⁵⁶ Zagrożenie związane z występowaniem burzy, IMGW, <https://imgw.isok.gov.pl/mapy-zagrozen-i-ryzyka/zagrozenia-meteorologiczne/burze-z-gradem/zagrozenia-zwiazane-z-wystepowaniem.html>, [dostęp: 24.03.2023 r.].

²⁵⁷ Zagrożenie związane z występowaniem silnego wiatru, IMGW, <https://imgw.isok.gov.pl/mapy-zagrozen-i-ryzyka/zagrozenia-meteorologiczne/silny-wiatr/zagrozenia-zwiazane-z-wystepowaniem.html>, [dostęp: 28.03.2023 r.].

²⁵⁸ Tamże, [dostęp: 28.03.2023 r.].

czemu była możliwość prowadzenia działań przez całą dobę.

c) **susze - brak opadów zwykle połączony z wysokimi temperaturami** Susza to długotrwały okres, podczas którego nie występują opady atmosferyczne lub w stosunku do średnich wartości wieloletnich, ich występowanie jest nieznaczne. Najczęściej występuje w okresie letnim. Zjawisko suszy może w konsekwencji powodować przesuszenie gleby, zmniejszenie lub całkowite zniszczenie upraw roślinnych, a także zwiększone prawdopodobieństwo pożarów²⁵⁹.

Susze są bezpośrednio wywoływane przez zakłócenie bilansu wodnego (niedobór opadów atmosferycznych) i wysoką temperaturę powietrza, która powoduje spadek jego wilgotności. Długotrwała susza wpływa na wzrost degradacji oraz wysuszenia gleby, przyczyniając się tym samym do zmniejszenia zapasów wody glebowej, niezbędnej do odżywienia roślin²⁶⁰. Takie uwarunkowania sprawiają, że susza jest szczególnie niebezpieczna dla rolnictwa, ponieważ znacząco ogranicza ilość plonów.

Stale obserwowane ocieplenie ziemskiego klimatu, przekłada się na zwiększony zasięg i intensywność występowania susz w Polsce. Zaobserwowano, że do naszego kraju zaczęło docierać więcej ciepłych mas powietrza z niższych szerokości geograficznych, oraz że zmniejszył się udział chmur niskich, który spowodował większy dopływ promieniowania słonecznego do powierzchni ziemi. Ponadto nastąpiła zmiana w strukturze opadów atmosferycznych w miesiącach wiosenno-letnich – suma opadów pozostała niezmienna, jednak opady deszczu obserwuje się rzadziej, a ich charakter jest zazwyczaj ulewny. Wtedy większa część wody deszczowej spływa i/lub wyparowuje, a mała jej ilość wsiąka w glebę²⁶¹.

Wojskowa pomoc niesiona przy suszach może polegać między innymi na uzdatnianiu wody i dostarczaniu jej do pobliskich domostw. Ponadto susze sprawiają, że stopień zagrożenia pożarowego wzrasta. Dlatego to zjawisko atmosferyczne implikuje także konieczność, pozostawania w gotowości do wsparcia straży pożarnej w przypadkach występowania wielkopowierzchniowych pożarów. Najlepszym przykładem, gdzie połączony wysiłek wojsk OT oraz straży pożarnej dał skuteczny efekt, był pożar Biebrzańskiego Parku Narodowego, który wybuchł 19 kwietnia 2020 roku. Co prawda

²⁵⁹ Susza, słownik ochrony środowiska online, <https://www.teraz-srodowisko.pl/slownik-ochrona-srodowiska/definicja/susza.html> [dostęp: 31.03.2023 r.].

²⁶⁰ Susze atmosferyczne i glebowe – komentarz ekspercki, Centrum prasowe UMCS, <https://www.umcs.pl/pl/aktualnosci,4622,susze-atmosferyczne-i-glebowe-komentarz-eksperski,118958.chtm> [dostęp: 31.03.2023 r.].

²⁶¹ Tamże, [dostęp: 31.03.2023 r.].

bezpośrednią przyczyną pożaru nie była susza, a umyślne podpalenie, jednak susza spowodowała, że ogień szybko rozprzestrzenił się na duże powierzchnie parku. Żołnierze WOT do akcji gaśniczej dołączyli już drugiego dnia pożaru. Byli to żołnierze z Grupy Rozpoznania Obrazowego z bezzałogowym statkiem powietrznym FlyEye, którym prowadzili loty rozpoznawcze, a dane na temat rozprzestrzeniającego się pożaru przekazywali niezwłocznie straży pożarnej. Takie rozpoznanie można było prowadzić całą dobę ze względu na posiadaną w dronie kamerę termowizyjną. Ponadto żołnierze budowali magistrale wodne, izolowali rejon prowadzonych działań gaśniczych, dogaszali pogorzelska tłumicami, dowozili quadami sprzęt gaśniczy w rejony trudno-dostępne, a także obsługiwali przeprawę promową (przeprawa ludzi i sprzętu do walki z pożarem).

Po zakończeniu prowadzonych działań wyciągnięto wnioski, których skutkiem było zacieśnienie współpracy z dyrekcją parku oraz Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku, ponadto zakupiono odzież ochronną przeznaczoną do działań gaśniczych, a tematykę szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego poszerzono o walkę z pożarami wielkopowierzchniowymi²⁶².

d) intensywne opady śniegu, zawieje i zamiecie śnieżne, gwałtowne topnienie śniegu (roztopy)

Śnieg to opad atmosferyczny w postaci stałej, składający się z drobnych kryształków lodu. Kryształki lodu powstają z przechłodzonych kropelek wody lub przez resublimację pary wodnej na lodowych jądrach krystalicznych.²⁶³

Intensywne opady śniegu powodujące zaleganie znacznych ilości pokrywy śnieżnej mogą powodować zagrożenie dla wielu obszarów. Jednak z punktu widzenia zarządzania kryzysowego najważniejsze są: budownictwo, transport (drogowy, kolejowy, lotniczy) i energetyka.

Budownictwo – w tym obszarze intensywne opady śniegu stanowią zagrożenie głównie ze względu na zalegającą na dachach budynków pokrywę śnieżną. Jej zwiększający się w raz z czasem opadów ciężar może powodować znaczne obciążenie konstrukcji dachu, a w efekcie jej zawalenie. Przykładem takiej sytuacji była katastrofa budowlana w Chorzowie w 2006 roku, gdzie śmierć poniosło 65 osób, a 170 zostało rannych. Sytuacja

²⁶² *Rocznica zaangażowania terytorialsów w walkę z pożarem Biebrzańskiego Parku Narodowego*, <https://media.terytorialsowi.wp.mil.pl/informacje/661735/rocznica-zaangazowania-terytorialsow-w-walke-z-pozarem-biebrzanskiego-parku-narodowego> [dostęp: 02.04.2023 r.].

²⁶³ Opad śniegu, IMGW, <https://imgw.isok.gov.pl/mapy-zagrozen-i-ryzyka/zagrozenia-meteorologiczne/opad-sniegu.html>, [dostęp: 02.04.2023 r.].

ta była największą katastrofą budowlaną we współczesnej historii Polski²⁶⁴. Ponadto zalegający na dachach budynków śnieg może tworzyć tzw. lawiny dachowe, które polegają na gwałtownym spadaniu śniegu z dachów budynków, co jest szczególnie niebezpieczne dla życia i zdrowia ludzi i zwierząt, ale także mienia.

Transport – intensywne opady śniegu są nierozłącznie związane z utrudnieniami w transporcie każdego typu. Zalegające masy śniegu mogą znacznie ograniczyć przepustowość szlaków komunikacyjnych bądź wykluczyć ją całkowicie. Zagrożeniem w takim przypadku są głównie śliska nawierzchnia i ograniczona widoczność, które mogą prowadzić do katastrof komunikacyjnych o znacznych rozmiarach. Ponadto przy występowaniu śnieżyc istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia całkowitego braku przejezdności dróg, który może spowodować utknięcie samochodów i ich pasażerów na drogach na długi czas. Taka sytuacja stwarza niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi, z uwagi na niską temperaturę powietrza, towarzyszącą intensywnym opadom śniegu, powodującą szybkie wychłodzenie organizmu. Ponadto osoby uwięzione w autach przez obfite opady śniegu mogą zmagać się z deficytem zaopatrzenia w wodę czy jedzenie na okres braku przejezdności. W Polsce do takich sytuacji nigdy nie doszło, jednak mając na uwadze zachodzące w przyrodzie zmiany klimatyczne, trzeba być gotowym także na takie scenariusze, bowiem ich występowanie odnotowywane było wielokrotnie np. w Stanach Zjednoczonych.

Energetyka – zagrożenie związane z obfitymi opadami śniegu oraz zalegającą pokrywą śnieżną w tym obszarze odnosi się głównie do uszkodzenia, bądź zerwania linii energetycznych przesyłających prąd. Jednak intensywne opady śniegu oraz zalegający śnieg, w większości przypadków nie stanowią bezpośredniej przyczyny tego zagrożenia. Przebiegające często przez tereny leśne linie energetyczne są narażone na zerwanie, ponieważ drzewa lub ich konary łamią się pod naporem padającego i utrzymującego się na nich śniegu. Takie zdarzenie może doprowadzić do dużej awarii systemu zasilania, a w efekcie pozbawić wiele osób dostępu do prądu, co jest szczególnie niebezpieczne w okresie zimowym z uwagi na niskie temperatury powietrza, czy szybko zapadający zmrok.

Wojskowe zaangażowanie przy występowaniu intensywnych opadów śniegu oraz innych zagrożeń, przez nie implikowanych, może polegać między innymi na: zaopatrywaniu w energię elektryczną gospodarstw domowych, a nawet całych

²⁶⁴ Szerzej: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Katastrofa_budowlana_na_Śląsku_\(2006\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Katastrofa_budowlana_na_Śląsku_(2006)) [dostęp: 04.04.2023 r.].

miejscowości przy pomocy kontenerowych elektrowni polowych, udrożnianiu przejezdności szlaków komunikacyjnych, czy pomoc przy usuwaniu śniegołomów.

e) **silne mrozy - okresy bardzo niskich temperatur** – są zjawiskiem polegającym na występowaniu na danym obszarze temperatury powietrza niższej niż -10°C przez okres co najmniej tygodnia. Silne mrozy stwarzają bezpośrednie niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi, które występuje pod postacią: wychłodzenia prowadzącego do śmierci i oblodzenia szlaków komunikacyjnych. Ponadto powodują one także zagrożenia wtórne takie jak: problemy z zaopatrzeniem w energię elektryczną (na skutek osadzenia się szadzi na przewodach przesyłowych, czy łamania się słupów trakcyjnych), uszkodzenia sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, zakłócenia w funkcjonowaniu systemów łączności i telekomunikacyjnych.

Wojskowe wsparcie dla administracji publicznej w związku z tym zagrożeniem może wyglądać podobnie jak przy okazji występowania intensywnych opadów śniegu.

Ad. 3. Niekorzystne gwałtowne zjawiska geologiczne

a) **wstrząsy sejsmiczne i zapadnięcia terenu** – powstają w wyniku ruchów tektonicznych ziemi, a także użytkowania kopalni. Polska bardzo rzadko doświadcza wstrząsów sejsmicznych, mimo że leży na granicy dużych struktur tektonicznych. Jednak nie należy z góry przesądzać, że to zagrożenie ominie nasz kraj. Istnieje prawdopodobieństwo powstawania zapadlisk na terenach lessowych, ponadto trzeba liczyć się z erozją brzegu morskiego, a nawet trzęsieniami ziemi. Największa aktywność sejsmiczna dotyczy obszarów Karpat, z powodu młodego wieku tych gór. Dodatkowo na Górnym Śląsku w rejonie Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego oraz w Bełchatowie mamy do czynienia z tąpnięciami wywoływanymi przez eksploatację kopalń²⁶⁵. Tylko w 2022 roku w Polsce sejsmografy odnotowały 103 wstrząsy powierzchni ziemi, których siła wynosiła powyżej 2 stopni w skali Richtera²⁶⁶. Ten fakt sprawia, że zagrożenie to powinniśmy traktować jako realne. Trzęsienia ziemi i tąpnięcia mogą powodować znaczące straty dla infrastruktury przemysłowej, budynków mieszkalnych oraz zabytków kultury, stanowiąc pośrednio zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego. Obserwując wydarzenia z Turcji i Syrii, które miały miejsce w lutym 2023 roku, można zauważyć jak wielkie straty zarówno ludziach jak i infrastrukturze mogą wywołać

²⁶⁵ E. Zarzycka, *Sejsmiczność Polski*, Instytut Geofizyki Polskiej Akademii Nauk, Zakład Sejsmologii i Fizyki Wnętrza Ziemi, <https://www.igf.edu.pl/materialy-edukacyjne.php> [dostęp:10.04.2023 r.].

²⁶⁶ <https://www.volcanodiscovery.com/earthquakes/poland/archive/2022.html>, [dostęp:10.04.2023 r.].

trzęsienia ziemi. Dlatego należy liczyć się z ryzykiem wystąpienia tych zjawisk i uwzględniać je przy planowaniu procesu zarządzania kryzysowego, w szczególności w regionach najbardziej narażonych.

Jeżeli chodzi o wykorzystanie wojska do wsparcia administracji publicznej przy tego typu zagrożeniach, to czynności jakie może ono wykonywać jest wiele, jednak według autorki, wyróżnić należy następujące: odgruzowywanie terenów dotkniętych trzęsieniem ziemi, wydobywanie ludzi spod gruzów budynków, oczyszczanie terenu z gruzów, zabezpieczenie energii elektrycznej na miejscu prowadzonych działań oraz izolowanie obszaru działania.

b) osuwiska i sploty błotne są zagrożeniami powstającymi w następstwie nagłego przemieszczania się mas ziemnych, błotnych lub innych materiałów pochodzenia naturalnego. **Osuwiska** mogą być spowodowane siłami przyrody (np. podmycie przez wodę, długie utrzymywanie się wysokiego stanu wód gruntowych, roztopy śniegu, nasiąknięcie przez długotrwałe opady atmosferyczne, zjawiska sejsmiczne) lub działalnością człowieka (np. podkopanie zbocza lub nadmierne obciążenie go), które to wywołują znaczne osłabienie stabilności gruntu. Miejsca najczęstszego występowania osuwisk to: zbocza dolin, naturalne stoki, brzegi zbiorników wodnych, obszary źródłowe rzek, skarpy wykopów, nasypy i wyrobiska.

Podobnym, lecz znacznie niebezpieczniejszym zjawiskiem od osuwisk są **sploty błotne**, czyli przesuujące się, pod wpływem siły grawitacji upłynnione warstwy gruntu. Zwiększone zagrożenie, które powoduje to zjawisko, wynika z prędkości przemieszczania się splotów, która jest wielokrotnie większa niż prędkość osuwisk. Ponadto szybko poruszające się błoto porywa ze sobą wszystkie napotkane rzeczy m.in. głązy, skały, samochody etc. Najczęściej zjawisko to obserwowane jest na terenach górzystych, ubogich w roślinność²⁶⁷.

Ad. 4. Epidemie groźnych chorób wśród ludzi i zwierząt

Zgodnie z ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi epidemia to wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących²⁶⁸.

²⁶⁷ R.Grocki, *Vademecum zagrożeń*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003, s. 31-35.

²⁶⁸ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2008 r., nr 234 poz. 1570 z późn. zm.), art. 1, pkt 9.

Zagrożenia epidemiczne można zaliczyć do naturalnych, z uwagi na to, że istota zagrożenia z nich wynikająca znajduje się w naturze. Proces powstawania epidemii jest złożony, gdyż składa się na niego kilka elementów, które muszą wzajemnie na siebie oddziaływać. Do tych elementów należy zaliczyć: 1) organizm żywy (ludzki lub zwierzęcy); 2) czynnik chorobotwórczy; 3) warunki środowiskowe. Niebezpieczeństwo, które niosą za sobą epidemie potęguje fakt trudnego ich prognozowania oraz pojawiania się ich w sposób nagły w niespodziewanym miejscu²⁶⁹. Bezustanne powstawanie nowych chorób i wirusów, których współczesna medycyna nie zna i nie ma na nie skutecznej odpowiedzi, sprawia, że ryzyko zwiększonego oddziaływania takich epidemii na społeczeństwa jest spotęgowane. Nieprzewidywalność epidemii jest jej bardzo groźną cechą charakterystyczną, gdyż często nie daje możliwości właściwego przygotowania się do niej. Ponadto mnogość chorób jakie mogą stać się przyczyną epidemii jest ogromna, co jeszcze bardziej zwiększa zagrożenie. Zdiagnozowanie przyczyny choroby często jest utrudnione, bowiem występujące objawy zazwyczaj są mylące. Ponadto brak możliwości prognozowania w tej kwestii, sprawia problem z utrzymaniem adekwatnego zapasu leków, z uwagi na ich ograniczony termin ważności. Kolejną groźną cechą epidemii jest ich szybkość rozprzestrzeniania. Połączenie tej cechy z nieefektywnym przeciwdziałaniem epidemii może doprowadzić do fatalnych w skutkach wydarzeń, a mianowicie wywołać wiele zachorowań, a dodatkowo jako zagrożenie wtórne doprowadzić do niepokojów społecznych i zakłóceń porządku publicznego.

Niebagatelne znaczenie w kontekście szybkości roznoszenia się chorób ma globalizacja. To właśnie ten czynnik znacząco zwiększył możliwości bardzo szybkiego roznoszenia wirusów po całym globie, co niesie za sobą duże niebezpieczeństwo. Z biegiem lat, za sprawą globalizacji, na świecie stopniowo przybywało kanałów transportowych. Obecnie loty samolotami są dostępne dla większości populacji w krajach rozwiniętych oraz w nieco mniejszym stopniu w krajach rozwijających się. Przemieszczenie z jednego kontynentu na inny zajmuje kilka godzin. Ponadto coraz częściej mamy do czynienia z otwartymi granicami np. Strefa Schengen w Europie. Te obszary globalizacji sprzyjają powstawaniu epidemii.

Najlepszym przykładem niekontrolowanej, globalnej epidemii była epidemia COVID-19, która sparaliżowała funkcjonowanie całej społeczności świata na prawie dwa

²⁶⁹ T. Szczurek, *Resort obrony narodowej w zarządzaniu kryzysowym w latach 1989-2009*, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2009, s. 28.

lata. Wirus pochodzący z miasta Wuhan w Chinach bardzo szybko rozprzestrzenił się na cały glob, głównie dzięki możliwości przemieszczania się ludzi transportem lotniczym na duże odległości w krótkim czasie. Pandemia ta pokazała niedostateczne przygotowanie państw pod kątem reakcji na tego typu zagrożenie. Objawiało się to w braku odpowiednich regulacji prawnych i medycznych do adekwatnego zareagowania na zaistniałą sytuację. Ponadto społeczeństwa poszczególnych krajów wpadały w panikę, spowodowaną zetknięciem się nieznanym dotychczas zagrożeniem, czego skutkiem był szturm na sklepy i zaopatrywanie się na masową skalę w produkty pierwszej potrzeby, zarówno żywnościowe, jak i higieniczne. Doprowadziło to do braków towarów w sklepach, a w rezultacie spotęgowania strachu ludzi przed napotkaną sytuacją. Pochodzący z Chin wirus obnażył także niedostatki w zabezpieczeniu medycznym, głównie w kwestii zbyt małej liczby personelu medycznego, środków medycznych i ochrony indywidualnej, czy infrastruktury. Ilość zachorowań i osób wymagających opieki medycznej podczas przechodzenia COVID-19 zaskoczyła system opieki zdrowotnej, do tego stopnia, że tworzone były szpitale tymczasowe (np. na Stadionie Narodowym w Warszawie) i tzw. oddziały covidowe w szpitalach. Tym samym na dalszy plan odsunięte zostały planowe zabiegi czy operacje, ale również ograniczony okazał się dostęp do lekarzy pierwszego kontaktu czy specjalistów, co także wpłynęło negatywnie na zdrowie Polaków.

Polski Rząd zdecydował się także na przerwanie nauki w szkołach i przejście na nauczanie zdalne. Postawiło to zarówno uczniów, jak i nauczycieli w nowej, nieznanej sytuacji zmiany formy nauczania. Takie postępowanie również pociągało ze sobą negatywne skutki, ponieważ nikt nie był przygotowany do przejścia na ten rodzaj nauki, nie tylko pod względem sposobu prowadzenia zajęć, ale również zabezpieczenia technicznego (odpowiednia ilość komputerów, dostęp do internetu). Nauka zdalna pomimo wielu zalet posiada także wady i nie jest w stanie w całości zastąpić klasycznej formy nauczania. Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała, że nauczanie zdalne spowodowało: obniżenie jakości kształcenia, pogłębienie nierówności edukacyjnych, a także pogorszenie kondycji psychofizycznej uczniów i nauczycieli. Ponadto wskazywano brak podejścia systemowego przez ministerstwo edukacji do nauki zdalnej, co spowodowało, że szkoły same określały standardy tej nauki i dowolnie decydowały o sposobie realizacji zajęć dydaktycznych. Na podstawie kontroli sformułowano wnioski, które zwracały uwagę na konieczność wdrożenia podejścia systemowego do kształcenia na odległość, w przypadku wystąpienia zagrożenia epidemicznego, większe wsparcie nauczycieli w postaci szkoleń z prowadzenia lekcji on-

line, niwelowanie wykluczenia cyfrowego uczniów, a także ochronę ich zdrowia psychicznego²⁷⁰.

Zarówno polskie jak i światowe społeczeństwo doświadczyło nowej sytuacji dotyczącej ograniczenia możliwości przemieszczania się. Współcześnie ludzkość przyzwyczajona jest do szybkiego przemieszczania się z miejsca na miejsce i barku większych problemów z przedostawaniem się z jednego kraju do innego. Okres pandemii COVID-19 pokazał jednak, że osiągnięcia globalizacji i wolnego świata musiały zostać odsunięte na dalszy plan, a społeczeństwa stanęły przed koniecznością, dostosowania się do zamknięcia granic swoich krajów i ograniczenia transportu zarówno lotniczego jak i drogowego. W Polsce terminie od 13 marca do 13 czerwca 2020 roku zamknięto granice dla wjazdu cudzoziemców, ponadto zawieszono międzynarodowy pasażerski ruch lotniczy oraz kolejowy. Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych (IATA) podało, że w samym 2020 roku straty światowego lotnictwa cywilnego wyniosły 137,7 mld dolarów²⁷¹. Ograniczenia zostały również wprowadzone w sektorze usługowym. Zamykano lub ograniczano działalność restauracji, galerii handlowych, sektora kulturalno-rozrywkowego (kina, teatry, kluby muzyczne, muzea, biblioteki) branży beauty (salony fryzjerskie, kosmetyczne, studia tatuażu), sektora fitness (siłownie, pływalnie, obiekty sportowe) oraz hoteli. Wdrożenie przez polskie władze takiego postępowania sprawiło, że wiele firm prywatnych zbankrutowało, a dużo osób straciło pracę. Tą sytuację odzwierciedla wskaźnik produktu krajowego brutto (PKB), który w naszym kraju w drugim kwartale 2020 roku spadł o 8 procent²⁷². Zatem polska gospodarka zaliczyła największy od 1991 roku spadek wartości. Oprócz wyżej wymienionych restrykcji związanych z pandemią, wprowadzono także całkowity zakaz zgromadzeń publicznych oraz ograniczenie przemieszczania się poza celami bytowymi, zawodowymi i zdrowotnymi. W dzisiejszych czasach przepełnionych ideami globalizacji ciężko sobie wyobrazić, że sprawy przyjęły właśnie taki obrót. Pandemia koronawirusa zmusiła cały świat do przemodelowania swojego dotychczasowego funkcjonowania.

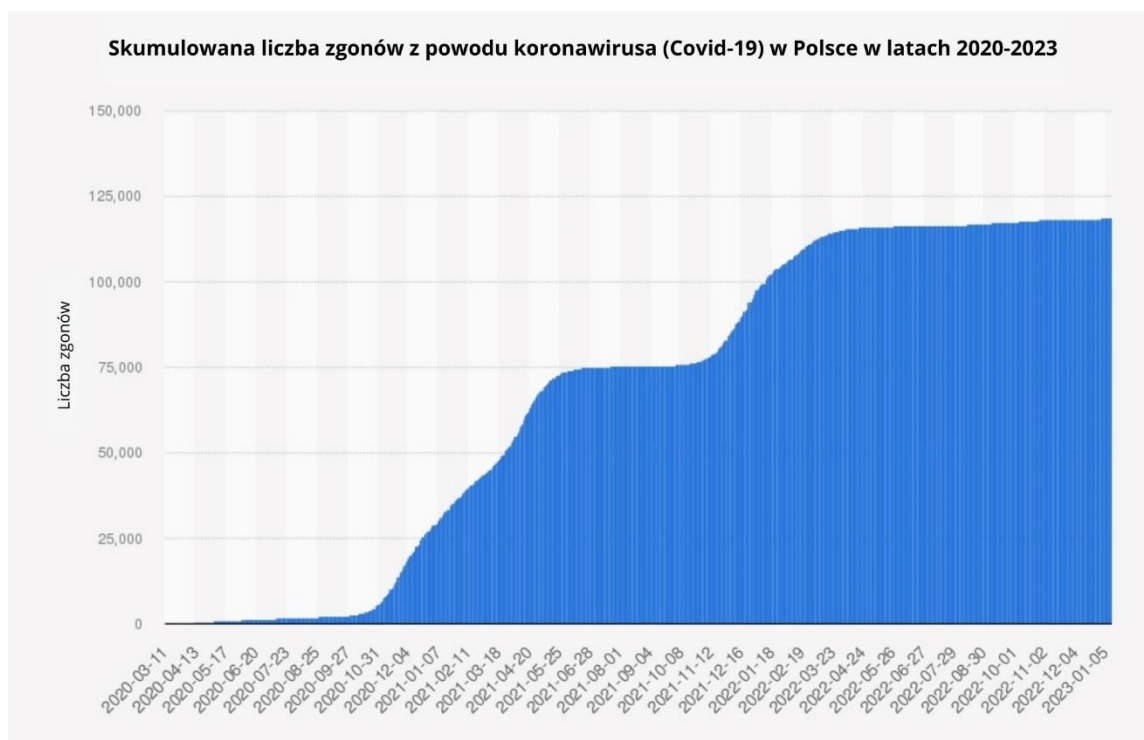
W ogólnym rozrachunku w Polsce odnotowano 6,4 mln. przypadków zachorowań

²⁷⁰ *Szkoły w czasach pandemii*, Warszawa 2022, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/szkoły-w-czasach-pandemii.html> [dostęp: 17.04.2023 r.].

²⁷¹ Zob. *Koronawirus nie zniknął. Branża lotnicza ostrzega: zamykanie granic nie jest receptą*, <https://www.money.pl/gospodarka/koronawirus-nie-zniknal-branża-lotnicza-ostrzega-zamykanie-granic-nie-jest-recepta-6781777575005056a.html>, [dostęp: 20.04.2023 r.].

²⁷² *Podsumowanie lockdownu w Polsce*, Związek przedsiębiorców i pracodawców, Warszawa 2021, dostępne online: <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2021/01/25.01.2021-Business-Paper-Podsumowanie-lockdownu-w-Polsce.pdf>, [dostęp: 20.04.2023 r.].

na koronawirusa, a był on przyczyną zgonów ponad 118 tys. osób (Rys. 4.8.).



Rys. 4.8. Skumulowana liczba zgonów z powodu koronawirusa (Covid-19) w Polsce w latach 2020-2023.

Źródło: statista.com [dostęp: 20.04.2023 r.].

Ta sytuacja obrazuje jak bardzo niebezpiecznym zjawiskiem jest pandemia, i że należy ją traktować bardzo poważnie, ponieważ wpływa ona na wiele obszarów funkcjonowania państwa i społeczeństwa, dezorganizując ich prawidłowe działanie oraz jest niebezpieczna dla zdrowia i życia wielu osób.

Wojska Obrony Terytorialnej przez cały okres trwania pandemii były zaangażowane w pomoc administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego. Żołnierze zajmowali się wspieraniem różnych obszarów, tak aby zapewnić jak najlepsze warunki do funkcjonowania dla całego państwa i jego obywateli.

Wojska Obrony Terytorialnej po wybuchu pandemii natychmiastowo zareagowały na płynące z niej zagrożenie. W drugim tygodniu marca ograniczyły one szkolenie, a cały wysiłek skupiły na przygotowaniu się do pomocy administracji publicznej w walce

z pandemią²⁷³. Oznaczało to zmianę charakteru prowadzonej przez formację działalności ze szkoleniowej na przeciwkryzysową. Cała obrona terytorialna przeszła w stan 12 godzinnej gotowości do działania, a co więcej niektóre grupy żołnierzy o ustalonych specjalnościach, otrzymały rozkaz do pozostawania w 6 godzinnej gotowości do podjęcia działań.

Odporna Wiosna – to nazwa operacji, w ramach której wojska OT walczyły z koronawirusem na samym początku pandemii (marzec – czerwiec 2020). Celem tej operacji było łagodzenie skutków kryzysu oraz wzmocnienie odporności na kryzys społeczności lokalnych. Oznacza to, że operacja była skoncentrowana na wzmacnianiu służb sanitarnych lub organów samorządu terytorialnego na ich wniosek. Zakres operacji obejmował zaopatrywanie w żywność, środki i sprzęt medyczny oraz inne produkty dla osób potrzebujących, także tych których objął obowiązek kwarantanny, ponieważ zachodziło podejrzenie wystąpienia zakażenia wirusem Sars-CoV-2²⁷⁴.

Wraz ze zmianą okoliczności i charakteru pandemii Dowództwo WOT przekształciło operację Odporna Wiosna na operację Trwała Odporność. Zmiana ta miała miejsce pod koniec czerwca 2020 roku, a jej głównym celem było skoncentrowanie się na pięciu rodzajach działań: zapobieganie, identyfikowanie, izolowanie, wspieranie i przywracanie. Te działania były ukierunkowane na gaszenie ognisk pandemii koronawirusa. Polegały na wsparciu służb sanitarnych, opieki medycznej, samorządów czy województw, aby skutecznie spowalniać transmisję wirusa Sars-CoV-2. Działanie miało charakter punktowy, w celu wspomoczenia miejsc, które utraciły zdolność do efektywnej walki z pandemią. Zadania te były realizowane poprzez wsparcie Służby Zdrowia i innych instytucji, a także pozostawanie w gotowości do wsparcia Państwowej Straży Pożarnej i samorządów na polu działań związanych z zarządzaniem kryzysowym²⁷⁵.

W ramach wyżej wymienionych operacji żołnierze WOT wykonywali szereg zadań na rzecz wielu podmiotów. Realizowano takie czynności jak:

1. wsparcie szpitali i służb sanitarnych
 - a) pobieranie wymazów,
 - b) pomiary temperatury,
 - c) wystawianie polowych izb przyjęć,

²⁷³ W. Jakubczak, *Struktury Resortu Obrony Narodowej na rzecz sytuacji kryzysowych* [w:] R. Jakubczak red., *Współczesna obrona narodowa*, Fundacja Historia i Kultura, Warszawa 2020, s. 339.

²⁷⁴ *Rok działań przeciwepidemicznych*, <https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/654420/rok-dzialan-przeciwepidemicznych> [dostęp: 24.04.2023 r.].

²⁷⁵ Tamże, [dostęp: 24.04.2023 r.].

- d) wsparcie Regionalnych Centrów Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa (HDK),
 - e) wsparcie programu szczepień,
 - f) uruchomienie i obsługa infolinii wsparcia dla seniorów w zakresie organizacji szczepień,
 - g) organizacja mobilnych zespołów szczepiennych,
 - h) transport i dystrybucja butli z tlenem;
2. wsparcie Policji (monitoring osób objętych kwarantanną domową);
 3. wsparcie Urzędu Lotnictwa Cywilnego (wykonywanie pomiarów temperatury oraz gromadzenie i segregowanie kart lokalizacyjnych pasażerów przylatujących do Polski);
 4. wsparcie samorządów oraz instytucji sanitarnych:
 - a) wsparcie ośrodków i domów pomocy społecznej oraz zakładów opiekuńczych (dostawy żywności i środków ochrony osobistej; kontrola sanitarna; pobieranie wymazów),
 - b) wsparcie placówek oświatowych (prowadzenie szkoleń personelu dotyczących „nowego reżimu sanitarnego”, dostarczanie płynów dezynfekcyjnych do placówek),
 - c) pomoc dla izolatoriów i stacji sanitarno-epidemiologicznych (dezynfekcja izolatoriów, wykonywanie wymazów, ewidencja osób zakażonych koronawirusem,
 - d) wsparcie samorządów w pomocy potrzebującym (udzielane dzięki zgłoszeniom przez aplikację mobilną);
 5. wsparcie organizacji pozarządowych (transport z banków żywności, dostarczanie paczek żywnościowych, dostarczanie posiłków dla kombatantów i pracowników służby zdrowia, pomoc logistyczna);
 6. wsparcie dla społeczeństwa:
 - a) uruchomienie infolinii wsparcia psychologicznego dla osób: samotnych, starszych, źle znoszących izolację i odczuwających zagrożenie związane z pandemią koronawirusa,
 - b) transport wspieranych osób do lekarza bądź lekarza do wspieranych osób.

Jak widać Wojska Obrony Terytorialnej w czasie pandemii prowadziły wielowymiarową działalność, a fakt, że radziły sobie powyższymi zadaniami świadczy o ich dobrym przygotowaniu oraz prawidłowym dostosowaniu się do panujących, trudnych warunków. Dowodzi to, że WOT cechuje się elastycznością, która w działaniach

antykryzysowych stanowi jedną z kluczowych cech pozwalających na efektywne wykonywanie zadań. Z pewnością w wyniku przeciwdziałania pandemii wojska OT zdobyły cenne doświadczenie w wielu obszarach działalności przeciwkryzysowej, nawiązały lepsze relacje z władzami wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi w swoich stałych rejonach odpowiedzialności. Ponadto ten praktyczny sprawdzian, dobrze zdany przez formację przyczynił się do zwiększenia ilości chętnych do wstąpienia w szeregi WOT²⁷⁶.

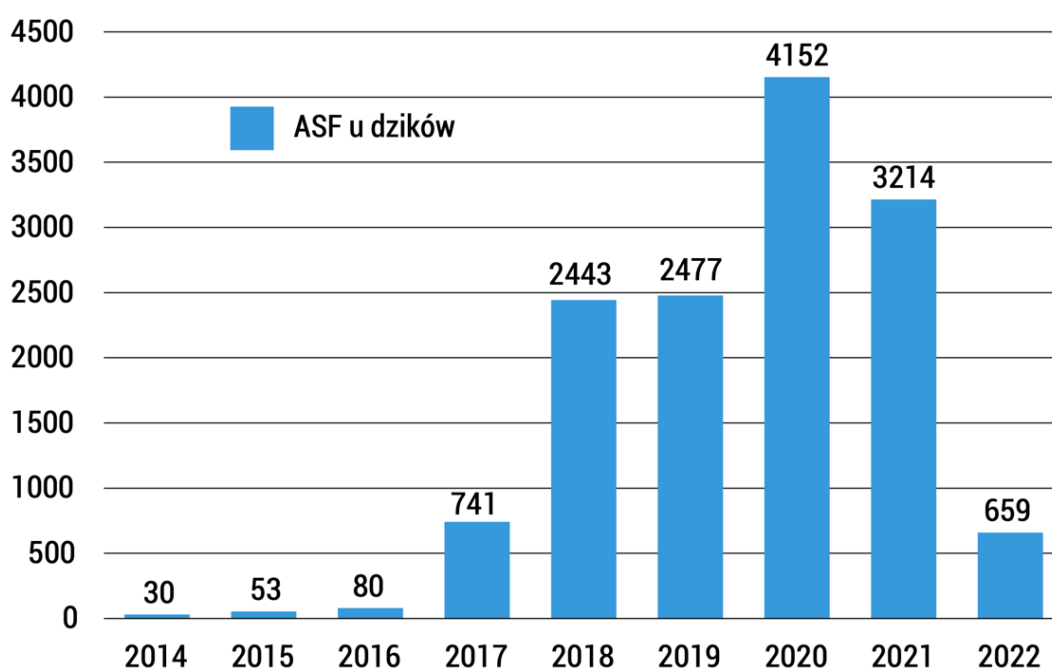
Jak pokazuje historia zagrożenie płynące z pandemii może się powtarzać w większym lub mniejszym stopniu. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym i ociepleniem klimatu będą powstawać nowe wirusy, które podobnie jak Sars-CoV-2 mogą zagrozić bezpieczeństwu populacji²⁷⁷. Dlatego istotne jest poważne potraktowanie tego problemu i odpowiednie przygotowanie na jego ewentualne ponowne nadejście. Z pewnością pandemia koronawirusa jest dobrą lekcją, a wyniesione z niej doświadczenie, podniesie poziom przygotowania i reagowania na tego typu zagrożenia.

Epidemia ma też swój odpowiednik w świecie zwierząt – epizootię. Według słownika języka polskiego PWN epizootia to masowe występowanie choroby zakaźnej zwierząt na określonym terenie i w określonym czasie. Przykładami epizootii, które dotknęły Polskę w ostatnich dziesięcioleciach są afrykański pomór świń (ASF), tzw. „świńska grypa” AH1N1 oraz tzw. „ptasia grypa” H5N1. Wszystkie trzy choroby stanowią duże zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania gospodarstw rolnych oraz obszarów objętych izolacją. Pojawienie się epizootii nie powoduje bezpośredniego zagrożenia dla życia ludzkiego, ale może być przyczyną znacznych ograniczeń w prawidłowym funkcjonowaniu społeczności lokalnych. W ostatnich latach na największą skalę w Polsce wystąpił afrykański pomór świń (ASF). Według Inspekcji Weterynaryjnej jest to nieuleczalna, szybko rozprzestrzeniająca się choroba wirusowa, na którą zapadają dziki i świny hodowlane. Za przenoszenie choroby odpowiedzialne są wirusy, wykazujące szczególną odporność na niskie temperatury, które zachowują swoje właściwości zakaźne w organizmach zwierząt i surowcach (niedogotowanych wyrobach z mięsa wieprzowego lub dzików) nawet przez pół roku. Śmiertelność zwierząt po zapadnięciu na ASF wynosi 100 procent. Choroba stanowi szczególne zagrożenie dla gospodarstw hodujących świnię,

²⁷⁶ *Pandemia zwiększa zainteresowanie służbą w WOT*, <https://defence24.pl/sily-zbrojne/pandemia-zwieksza-zainteresowanie-sluzba-w-wot> [dostęp: 25.04.2023 r.].

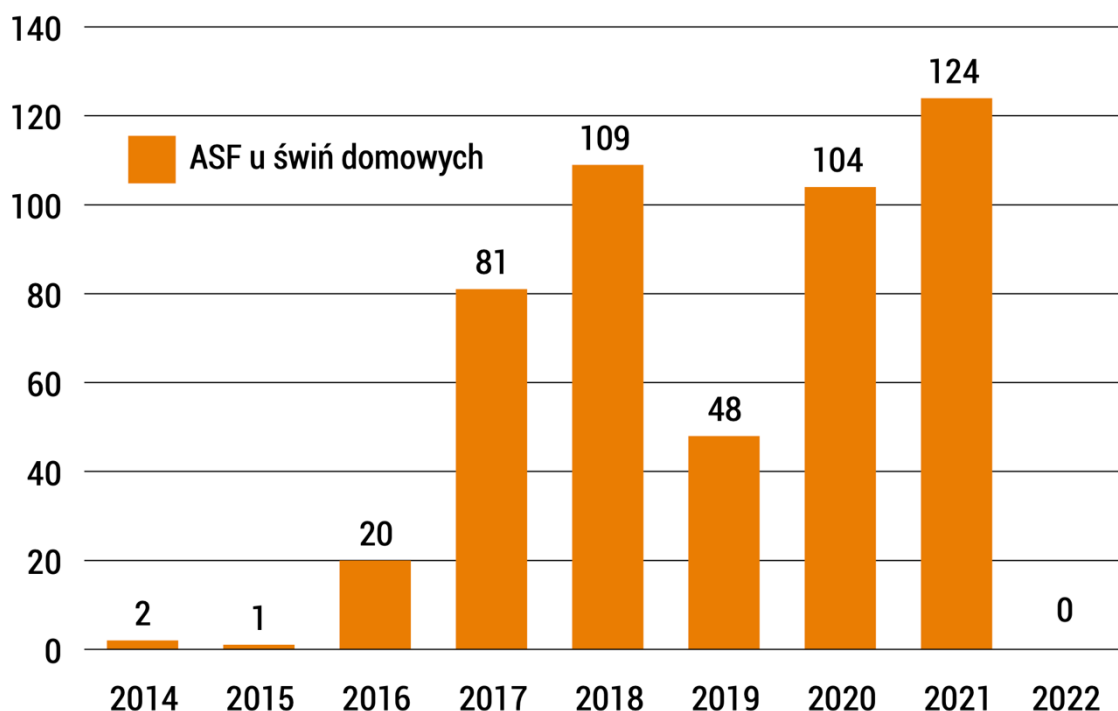
²⁷⁷ *Zob. W perspektywie kilkudziesięciu lat czeka nas kolejna epidemia*, <https://www.termedia.pl/mz/W-perspektywie-kilkudziesieciu-lat-czeka-nas-kolejna-epidemia,49912.html> [dostęp: 25.04.2023 r.].

ponieważ po wykryciu jednego przypadku zachorowania, wszystkie świnie z gospodarstwa musiały zostać zlikwidowane i zutylizowane, a założenie nowej hodowli musiało zostać odsunięte w czasie do momentu całkowitej eliminacji wirusa, w wyniku czego hodowcy ponosili ogromne straty finansowe²⁷⁸. Pierwsze ognisko tej choroby wykryto w lutym 2014 roku. Według badań przeprowadzonych przez Główny Inspektorat Weterynarii do lutego 2022 roku łącznie stwierdzono 13 849 ognisk tej choroby u dzików i 489 u świń hodowlanych.



Rys. 4.9. Występowanie ASF u dzików na przestrzeni lat
Źródło: na podstawie danych Głównego Inspektoratu Weterynarii.

²⁷⁸ *Zwalczanie i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń w populacji dzika oraz przenikaniu i rozprzestrzenianiu się tej choroby w stadach świń – Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2022 r, s.6.*



Rys. 4.10. Występowanie ASF u świń domowych na przestrzeni lat

Źródło: podstawie danych Głównego Inspektoratu Weterynarii,

<https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/asf-w-polsce>,

[dostęp: 25.04.2023 r.]

Tak duża ilość zaobserwowanych ognisk ASF wskazuje, że ta epizootia stanowiła poważne wyzwanie dla organów administracji publicznej. Skuteczne przeciwdziałanie temu zagrożeniu, wymagało zwrócenia się o pomoc do sił zbrojnych. W 2014 roku, czyli w początkowej fazie występowania tej epizootii, do wsparcia działań kryzysowych zostały zaangażowane wojska operacyjne, bowiem w tamtym okresie wojska OT jeszcze nie reaktywowały swojej działalności. Natomiast w późniejszym czasie WOT przejęły od wojsk operacyjnych zadania związane z wystąpieniem tej sytuacji kryzysowej. Główny wysiłek swoich działań wojsko poświęciło na przeszukiwanie terenu pod kątem padłych dzików i izolowania obszarów, gdzie odnaleziono padłą zwierzynę.

Ad. 5. Masowe występowanie szkodników lub chorób roślin

Ten typ zagrożeń wywoływany przez naturę szkodzi zarówno jej jak i społeczeństwu. Bezpośrednio dotyczy roślin i upraw, a pośrednio uderza

w społeczeństwo, ponieważ przyczynia się do powstawania zagrożeń wtórnych, takich jak np. klęska głodu spowodowana wyniszczeniem upraw i małą ilością plonów lub całkowitym ich brakiem.

W Polsce występuje wiele gatunków szkodników, lecz do najbardziej pospolitych, według czasopism rolniczych, można zaliczyć: mszycę, ploniarkę zbożówkę, pryszczarka zbożowca, śmietkę ozimówkę. Szkodniki uszkadzają i zniekształcają różne części roślin, co w efekcie przekłada się na obniżenie ilości i jakości plonów, poza tym szkodniki przenoszą także czynniki chorobotwórcze, takie jak wirusy, bakterie czy grzyby. Główną przyczyną masowego pojawiania się szkodników na plantacjach jest uprawianie tego samego gatunku rośliny na dużej powierzchni (monokultura).

Obok występowania szkodników, duże zagrożenie stanowią choroby roślin. Epifitozy to masowe występowanie na określonym terenie i w określonym czasie zachorowań roślin²⁷⁹. Cechą charakterystyczną epifitoz jest zajęcie przez daną chorobę dużej części masy tkankowej rośliny, która występuje w skupisku na określonym obszarze. Przyczynami chorób roślin mogą być czynniki nieinfekcyjne (atmosferyczne, glebowe) oraz infekcyjne (wirusy, fitoplazmy, grzyby, bakterie, pasożyty)²⁸⁰.

Najpowszechniejszymi chorobami roślin uprawnych w Polsce są: zaraza ziemniaka, głownia guzowata kukurydzy, głownia pyłaca kukurydzy, rynchosporioza zbóż, septorioza plew, żółta karłowatość jęczmienia i łamliwość źdźbła zbóż. Za sprawą tych chorób ograniczany jest plon roślin, co może prowadzić do zwiększenia cen produktów pochodzenia roślinnego, ograniczenie ich podaży, a w najgorszym przypadku do głodu wśród społeczeństwa. Takie skutki wywoływane przez choroby roślin bardzo źle wpływają na bezpieczeństwo żywnościowe, co więcej mogą pociągać za sobą wiele negatywnych implikacji w innych obszarach bezpieczeństwa. Dla przykładu brak dostępu do żywności na masową skalę może być przyczyną niepokoju społecznych oraz zwiększenia liczby osób wymagających hospitalizacji, co może doprowadzić do braku wydolności służby zdrowia.

Występujące w naszym kraju choroby roślin zwykle nie przybierają dużych rozmiarów, a rolnicy są w stanie radzić sobie z nimi w stopniu, gwarantującym brak występowania zagrożenia żywnościowego. Jednak należy brać pod uwagę prawdopodobieństwo wystąpienia w przyszłości epifitoz, które nadejdą niespodziewanie i z dużą siłą. Dlatego też WOT jako instytucja pomocnicza w zarządzaniu kryzysowym,

²⁷⁹ Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, część A, aktualizacja 2020, s. 31.

²⁸⁰ Tamże, s. 31.

musi być gotowa na wsparcie administracji publicznej w obliczu tego zagrożenia. W zależności od jego siły żołnierze formacji mogliby wykonywać cały wachlarz zadań, od dostarczania żywności dla potrzebującego społeczeństwa w różnych zakątkach kraju aż do wykonywania działań porządkowo-stabilizacyjnych w razie wystąpienia niepokojów społecznych.

Zagrożenia techniczne

Obok opisanych powyżej zagrożeń naturalnych, których źródła tkwią w rzeczywistości przyrodniczej, istotnym wyzwaniem dla systemu zarządzania kryzysowego są zagrożenia bezpośrednio lub pośrednio wynikające z aktywności człowieka, których źródła tkwią w rzeczywistości społecznej.

Zagrożenia techniczne utożsamiane są najczęściej z katastrofami technicznymi, które definiowane są jako zdarzenia nagłe, tragiczne w skutkach, w których ktoś ucierpiał, poniósł śmierć lub które spowodowały ogromne straty materialne oraz ekologiczne²⁸¹. Bezpośredni związek z katastrofami mają węższe pojęcia wypadku oraz awarii. Wypadek jest zdarzeniem dotyczącym niewielkiej liczby osób, posiadający mały zasięg oddziaływania, jednak przy nadzwyczaj tragicznym rezultacie może przeobrazić się w katastrofę. Natomiast awaria analogicznie jak wypadek może przybrać gwałtowny przebieg, a nieprzerwana w odpowiednim czasie może stać się przyczyną katastrofy²⁸². Natomiast szerzej awarię techniczną opisuje ustawa o stanie klęski żywiołowej, która mówi, że jest to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości²⁸³.

Awarie i katastrofy techniczne mogą przybierać różny charakter, jednakże najgroźniejszymi wśród nich, wymagającymi szybkiego podjęcia odpowiednich działań przeciwnokryzysowych można zaliczyć:

1. Awarie systemów zaopatrzenia w energię oraz artykuły pierwszej potrzeby;
2. Awarie systemów informatycznych i telekomunikacyjnych;
3. Awarie i katastrofy przemysłowe w szczególności powodujące zagrożenia toksycznymi środkami przemysłowymi;

²⁸¹ O. Wasiuta, R. Klepka, R. Kopeć [red.], *Vademecum bezpieczeństwa*, wydawnictwo Libron, Kraków 2018 r., s. 366.

²⁸² Tamże s. 366.

²⁸³ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2017.0.1897, art. 3, pkt 1 ppkt 3.

4. Katastrofy budowlane i komunikacyjne²⁸⁴.

Ad. 1. Awarie systemów zaopatrzenia w energię oraz artykuły pierwszej potrzeby

Analizując zapisy Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego można zauważyć, że do awarii zaopatrzenia w energię zalicza się zakłócenia w funkcjonowaniu dwóch systemów, a mianowicie elektroenergetycznego, paliwowo-gazowego. **System elektroenergetyczny** ulega awariom, które najczęściej są nagłe i trudne do przewidzenia, spowodowane uszkodzeniami elementów sieci, działaniem osób trzecich, a także oddziaływaniem warunków pogodowych. Skutkami awarii tego systemu są przerwy w dostawach prądu, które mogą przybrać postać tzw. blackoutów²⁸⁵. Nowy rodzaj zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, stanowi zbyt duża podaż energii elektrycznej, która zostaje pobrana ze źródeł energii odnawialnej, gdy panuje sprzyjająca wytwarzaniu prądu pogoda, a nie występuje proporcjonalny pobór energii²⁸⁶. Ten rodzaj zagrożenia również może być przyczyną przerw w dostawie energii.

Kwestia skutków przerw w dostawach prądu ma szeroki zakres i może obejmować:

- bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi w związku z brakiem możliwości utrzymania działania urządzeń medycznych podtrzymujących życie;
- panikę oraz niepokoje wśród ludności prowadzące do zakłóceń porządku publicznego;
- zakłócenia w dostawach do gospodarstw domowych wody pitnej;
- brak zasilania zakładów przemysłowych, powodujący zakłócenia lub całkowite zatrzymanie linii produkcyjnej, co implikuje negatywny wpływ na gospodarkę;
- negatywny, bezpośredni wpływ na prawidłowe funkcjonowanie obiektów zaliczanych do infrastruktury krytycznej;
- zaburzenie funkcjonowania systemów informatycznych oraz telekomunikacyjnych, które pociąga za sobą szereg innych, negatywnych następstw w ramach działania państwa i społeczeństwa.

²⁸⁴ T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarne go w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa, 2012 r., s. 110.

²⁸⁵ Blackout - Awaria systemu elektroenergetycznego o charakterze nagłym i niespodziewanym, występująca na znacznym obszarze. Wynikiem blackoutu jest długotrwała przerwa w dostawie energii elektrycznej.

²⁸⁶ Zob. *Stan ograniczenia dostaw prądu. Za dużo energii ze słońca*, <https://energia.rp.pl/oze/art38374801-stan-zagrozenia-dostaw-pradu-za-duzo-energii-ze-slonca> [dostęp: 19.05.2023 r.].

W odpowiedzi na powagę zagrożeń niesionych przez przerwy w dostawie energii elektrycznej, podjęto decyzję o wyposażeniu niektórych pododdziałów Wojsk Obrony Terytorialnej w kontenerowe elektrownie polowe. Elektrownie te mają służyć w razie poważnych przerw w dostawach prądu, a tym samym minimalizować negatywne skutki awarii. Niektóre brygady WOT (mazowiecka, lubelska, podkarpacka oraz podlaska) podpisały z PGE Dystrybucja porozumienia o współpracy, które zapewniają wsparcie ze strony WOT w usuwaniu masowych awarii takich, które przewyższają możliwości dostawcy energii elektrycznej²⁸⁷. Ponadto porozumienie obejmuje organizację wspólnych szkoleń i ćwiczeń dotyczących kwestii awaryjnego zaopatrywania w energię elektryczną, rozpoznania lokalizacji awarii, a także naprawy i odbudowy infrastruktury energetycznej. Pod koniec roku 2022 strony porozumienia przeprowadziły pierwsze ćwiczenie tego typu o kryptonimie AMPER-22²⁸⁸, podczas którego przećwiczone m.in. awaryjne zasilanie szpitala po odcięciu energii, spowodowanym atakiem terrorystycznym, wykrywanie miejsca awarii z wykorzystaniem Grupy Rozpoznania Obrazowego posługującej się dronem FlyEye, praktyczną współpracę i koordynację działań WOT i pracowników PGE Dystrybucja podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Działania mające na celu doskonalenie umiejętności współpracy z administracją publiczną pod kątem dostarczania energii są niezwykle istotne i cenne. Dzieje się tak, ponieważ wystąpienie awarii w systemie elektroenergetycznym, może być wywoływane przez szereg różnych czynników, co zwiększa prawdopodobieństwo pojawienia się tego zagrożenia. Implikowane przez nie negatywne skutki oddziałują zarówno na gospodarkę jak i na społeczeństwo. Zwiększające się w ostatnich latach, wykorzystanie urządzeń elektrycznych powoduje, że jesteśmy coraz bardziej wrażliwi na brak dostępności energii. Dlatego wyzwanie związane z tym zagadnieniem jest tak bardzo ważne, a zaangażowanie WOT podczas występowania kryzysów z tym związanych niezbędne. Dlatego porozumienia dotyczące współpracy z dostawcami prądu powinny być zawarte w całym kraju w celu ujednoczenia procedur działania i zapewnienia całemu polskiemu społeczeństwu jednakowych świadczeń pomocowych w tym zakresie.

²⁸⁷ Zob. *Porozumienie o współpracy podlaskich terytorialsów i spółki PGE Dystrybucja*, <https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/751329/porozumienie-o-wspolpracy-podlaskich-terytorialsow-i-spolki-pge-dystrybucja>, [dostęp:19.05.2023 r.].

²⁸⁸ Zob. *Ćwiczenie AMPER-22 PGE Dystrybucja, służb i WOT na Podlasiu*, <https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/772318/cwiczenie-amper-22-pge-dystrybucja-sluzb-i-wot-na-podlasiu>, [dostęp:19.05.2023 r.].

Kolejnym systemem zaopatrzenia w energię jest **system paliwowo-gazowy**. Podobnie jak system elektroenergetyczny jest on niezbędny do prawidłowego funkcjonowania gospodarki oraz społeczeństwa. Definicja bezpieczeństwa paliwowego mówi, że jest to stan umożliwiający bieżące pokrycie zapotrzebowania odbiorców na ropę naftową, produkty naftowe i gaz ziemny w określonej wielkości i czasie, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki²⁸⁹. Zakłócenia w systemie paliwowym wynikają głównie z awarii ropociągów oraz infrastruktury towarzyszącej, a także niewystarczającej podaży surowca lub jego słabej jakości. Ponadto duże oddziaływanie na ten system mają negatywne wydarzenia w środowisku międzynarodowym takie jak: konflikty polityczne w państwach posiadających złoża ropy naftowej, a także w państwach tranzytowych.

W Polsce w ostatnich latach kryzysy paliwowe nie występowały, jednak jak pokazuje historia, trzeba być gotowym na tego rodzaju zagrożenie. Jeden z największych światowych kryzysów paliwowych, który miał miejsce w 1973 roku, poruszył dużą część świata i wymusił przeobrażenia w gospodarce, handlu i postrzeganiu ropy naftowej przez społeczeństwo świata, a był on spowodowany wojną Jom Kippur (wojna izraelsko-arabska). Wtedy to kraje arabskie zrzeszone w OAPEC²⁹⁰ wprowadziły embargo na sprzedaż ropy do Stanów Zjednoczonych i krajów Europy Zachodniej. Spowodowało to bardzo niską podaż oraz wzrost cen czarnego surowca w tych krajach, implikując negatywne skutki dla gospodarek i społeczeństwa. Uciekano się do ograniczania zużycia ropy poprzez np. częściowe ogrzewanie gospodarstw domowych, zmniejszenie ruchu samochodowego do minimum, wprowadzenie limitów prędkości na drogach, a nawet zachęcano do zrezygnowania z lampek choinkowych w okresie świątecznym. Kryzys ten spowodował zmianę myślenia o bezpieczeństwie energetycznym wśród państw objętych sankcjami. Uzależniony od importu Zachód zaczął patrzeć na ropę naftową jako broń, która może w każdej chwili zostać użyta przez kraje arabskie, w celu destabilizacji ich gospodarek. Z tego wydarzenia płynie lekcja do obecnych czasów. Analogicznie można rozpatrywać obecną sytuację, która dzieje w Europie za sprawą wojny w Ukrainie. Rosja, czyli główny eksporter ropy naftowej oraz gazu ziemnego na Europę, zaatakowała Ukrainę, a tym samym spowodowała to, że kraje europejskie nie chcą kupować od niej wcześniej

²⁸⁹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. *o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym*, (Dz. U. z 2022 r. poz. 1537, 1723, 2687.), art. 2 pkt 1.

²⁹⁰ Organization of Arab Petroleum Exporting Countries – tłum. Organizacja Państw Arabskich Eksportujących Ropę Naftową.

wspomnianych surowców. W tym miejscu pojawia się problem, ponieważ trzeba szybko zmienić dostawcę, co nie jest łatwym przedsięwzięciem, zarówno jeżeli chodzi o kwestie organizacyjne jak i logistyczne. Ponadto cena tych surowców energetycznych, z innych krajów niż Rosja, jest wyższa, co przekłada się na ceny na stacjach benzynowych oraz rachunki za ogrzewanie. Nasz kraj zмага się z „drożyzną” w tym obszarze od momentu wybuchu wojny w Ukrainie. Wysokie ceny spotykają się z niezadowoleniem polskiego społeczeństwa. Co więcej wielu Polaków musiało obniżyć poziom swojego życia w celu dostosowania się do zaistniałej sytuacji.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, należy stwierdzić, że bezpieczeństwo energetyczne jest obszarem, który państwo powinno traktować priorytetowo, ponieważ występowanie w nim różnego rodzaju zakłóceń, pociąga za sobą wiele negatywnych konsekwencji, które są odczuwalne przez gospodarkę oraz większość społeczeństwa. Kryzysy w tym zakresie mogą wywoływać poważne problemy, dlatego przeciwdziałanie im zawczasu jest kluczowym czynnikiem, pozwalającym na minimalizowanie negatywnych skutków.

Wyzwania, jakie stanowi ta sytuacja kryzysowa dla wojsk OT, mogą przybrać różne postacie. Przede wszystkim wyzwaniem będzie stanowić brak dostatecznego zaopatrzenia w paliwo, które może znacząco ograniczyć możliwości skutecznego działania formacji. Spowoduje to „uziemienie” pojazdów, agregatów oraz innych przedmiotów wykorzystywanych w akcjach ratunkowych, zasilanych paliwem. Kolejnym wyzwaniem dla OT w tym obszarze są kryzysy na stacjach benzynowych, które mogą pojawić się w związku z niewystarczającą podażą surowca lub masowym na niego popytem. Z takimi sytuacjami mieliśmy do czynienia w Polsce w 2020 oraz 2022 roku, kiedy to po wybuchu pandemii koronawirusa oraz po rozpoczęciu wojny w Ukrainie społeczeństwo masowo udało się po paliwo. W tej kwestii rola żołnierzy musiałaby sprowadzać się do informowania społeczeństwa o dostępności paliw, regulowaniu ruchu na stacjach benzynowych oraz monitorowania ilości kupowanego paliwa itp. Bezspornie w tej kwestii żołnierze stanowiliby podstawową siłę, wspomagającą łagodzenie tego rodzaju kryzysu, bowiem administracja publiczna nie posiada sił, które niezwłocznie mogłyby podjąć się reagowania na podobne sytuacje. Ponadto wyzwaniem stanowi ochrona infrastruktury krytycznej (IK) systemów energetycznych, w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej, podczas której administracja publiczna będzie potrzebowała wsparcia, aby skutecznie jej przeciwdziałać. W tym kontekście ważne jest rozeznanie dotyczące głównych obiektów IK z obszaru energetyki, ich lokalizacji, specyfiki działania, znaczenia

dla kraju, wielkości, poziomu zagrożenia, który może powstać w wyniku przeprowadzonego na nie ataku lub zaprzestania ich funkcjonowania oraz innych faktorów, mających wpływ prowadzenie skutecznej ochrony.

Ad.2. Awarie systemów informatycznych i telekomunikacyjnych.

Dzisiejsza nowoczesna gospodarka światowa nie miałaby możliwości rozwoju bez dostępu do informacji oraz sprawnego komunikowania się. Komunikacja bowiem jest fundamentalnym czynnikiem, dzięki któremu jesteśmy w stanie funkcjonować jako państwo i społeczeństwo. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że rozwój państw i społeczności jest w znacznym stopniu uzależniony od systemów informatycznych i telekomunikacyjnych. Poprawność funkcjonowania tych systemów jest natomiast ściśle związana z infrastrukturą telekomunikacyjną, która posiada rozbudowaną strukturę, dzielącą się na kilka rodzajów:

- publiczna infrastruktura komunikacyjna (dostępna dla ogółu społeczeństwa);
- prywatna infrastruktura komunikacyjna (tworzona na potrzeby organizacji prywatnych);
- warstwa komunikacyjna administracji rządowej i publicznej, służb i państw²⁹¹.

Pomiędzy tymi warstwami występuje gęsta sieć zależności, sprawiających, że cały system jest skomplikowany i działa jak naczynia połączone, co sprawia, że może być on bardziej podatny na zagrożenia zewnętrzne. Z kolei zagrożenia, na które może być narażony również posiadają złożony charakter, dający się przedstawić za pomocą trzech głównych czynników zaprezentowanych w poniższej tabeli.

Tabela 4.1. Czynniki wpływające na możliwość wystąpienia zagrożeń dla systemów teleinformatycznych

Czynnik geograficzny	<ul style="list-style-type: none"> ○ lokalizacja głównych elementów infrastruktury; ○ lokalizacja a wrażliwość na występowanie zagrożeń naturalnych oraz niestabilności politycznej; ○ przebieg sieci telekomunikacyjnych.
Czynnik fizyczny	<ul style="list-style-type: none"> ○ bezpieczeństwo fizyczne obiektów infrastruktury telekomunikacyjnej;

²⁹¹ K. Baniak, *Analiza zagrożeń telekomunikacyjnych sektora publicznego*, Kwartalnik BBN. Tom 3 – Bezpieczeństwo w telekomunikacji i teleinformatyce, BBN Warszawa 2007, s. 33-34.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ ochrona przed niepożądanym dostępem osób nieuprawnionych; ○ terroryzm; ○ bezpieczeństwo energetyczne (utrzymanie ciągłego zasilania); ○ wpływ środowiska naturalnego; ○ zależność od stron trzecich.
Czynniki informatyczne	<ul style="list-style-type: none"> ○ niezawodność technologii, systemów i oprogramowania; ○ bezpieczeństwo przesyłowe i odporność na zakłócenia transmisji; ○ dostępność baz danych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Baniak, Analiza zagrożeń telekomunikacyjnych sektora publicznego, Kwartalnik BBN. Tom 3 – Bezpieczeństwo w telekomunikacji i teleinformatyce, BBN Warszawa 2007, s. 38.

Złożoność zagadnienia bezpieczeństwa telekomunikacyjnego i informatycznego jest na tyle duża, że zatroszczenie się o każdy aspekt wydaje się niezwykle trudnym zadaniem. Sprawia to, że systemy mogą być w większym stopniu podatne na awarie bądź zakłócenia. Potężna skala codziennego wykorzystania tych systemów przez państwo i obywateli może być zachętą dla wrogich podmiotów do ingerencji w ich funkcjonowanie, a tym samym zaburzenie ich prawidłowego działania, które może pociągnąć za sobą katastrofalne konsekwencje. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego przewiduje, że najbardziej dotkliwymi z nich mogą okazać się:

Dla ludności:

- zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi (np. brak możliwości wezwania karetki pogotowia);
- brak możliwości swobodnego komunikowania się i przekazywania informacji;
- panika wśród ludności, zagrażająca porządkowi publicznemu;
- pozbawienie możliwości wykonywania pracy przez pracowników.

Dla gospodarki:

- znaczące straty dla gospodarki w sektorach opierających swoją działalność na systemach telekomunikacyjnych i informatycznych;
- straty finansowe dla państwa i sektora prywatnego;

- utrudnienie prowadzenia koordynacji akcji przeciwkryzysowych;
- brak niezbędnego obiegu informacji niezbędnych dla służb bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz organów administracji publicznej;
- destabilizacja podstawowych systemów zabezpieczających poprawne funkcjonowanie życia społecznego (np. system ratownictwa medycznego, system płatności bezgotówkowych, system zarządzania komunikacją transportową, system ewidencji, system oczyszczania ścieków etc.);
- dezorganizacja prawidłowego funkcjonowania infrastruktury krytycznej²⁹².

Już ponad dekadę temu J. Wojnarowski wskazywał, że informatyzacja jest jednym z najważniejszych współczesnych wyzwań dla systemu bezpieczeństwa państwa²⁹³. To spostrzeżenie jest niezwykle aktualne, bowiem obecnie to wyzwanie, wciąż powiększa swój zakres i nie jesteśmy w stanie przewidzieć do jakich rozmiarów jeszcze urośnie. Uwzględniając powyższe uwarunkowania, można stwierdzić, że należy poświęcać wiele uwagi doskonaleniu przeciwdziałania awariom systemów teleinformatycznych i informatycznych, ponieważ zakłócenia w ich działaniu z roku na rok, będą powodować coraz większe negatywne skutki proporcjonalne do ich zwiększającego się udziału w życiu codziennym.

Administracja publiczna i wspierające ją w razie potrzeby wojsko, powinny być przygotowane na wystąpienie awarii powyższych systemów. Prawidłowe podejście do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w tej dziedzinie zdaje się być niezwykle złożonym przedsięwzięciem, na co wskazuje podkreślana przez autorkę wieloaspektowość systemów i powszechność ich stosowania w rozmaitych obszarach. Jednak kluczowymi w tej kwestii wydają się fazy przygotowania i zapobiegania, bowiem dopuszczenie do powstania zdarzenia o charakterze kryzysowym w obrębie wymienianych systemów może doprowadzić do szczególnie negatywnych konsekwencji.

Wiedza z zakresu informatyki staje się coraz bardziej pożądana. Potrzeba coraz więcej pracowników do efektywnego posługiwania się różnymi systemami i poszerzaniu automatyzacji. Wysokie zapotrzebowanie na specjalistów branży IT powoduje, że rośnie cena oferowanych przez nich usług. Do tego trendu będzie musiała

²⁹² *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, część A, aktualizacja 2020, s. 12.

²⁹³ J. Wojnarowski, *Współczesne wyzwania i zagrożenia dla systemu bezpieczeństwa państwa*, [w:] Z. Piątek (red.), *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego*, Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych, Warszawa 2007, s. 11-12.

dostosować się administracja publiczna i wojsko, ponieważ w przeciwnym wypadku instytucje te, nie będą atrakcyjnym pracodawcą dla specjalistów z tej dziedziny. Sprawi to, że państwowe systemy informatyczne i telekomunikacyjne będą zagrożone niedostateczną opieką, stwarzając w ten sposób okoliczności do wystąpienia niepożądanego awarii. Ponadto wyzwaniem jest edukacja społeczeństwa w zakresie cyberbezpieczeństwa, dezinformacji, aktualnych zagrożeń, oceny wiarygodności informacji oraz bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych. Zwiększanie świadomości w tej dziedzinie jest bardzo cenne i mogłoby istotnie podnieść poziom bezpieczeństwa. Edukację mogliby prowadzić np. żołnierze WOT, którzy na rynku cywilnym zajmują się pracą w branży IT. Należałoby usystematyzować dokładną tematykę takich szkoleń i w ramach wsparcia administracji publicznej przeprowadzać je np. w urzędach powiatów czy gmin. Podobne działania żołnierze WOT mieli już okazję wykonywać w drugiej połowie 2021 roku podczas zwiększonego zagrożenia Polskich systemów teleinformatycznych w związku z odbywającym się w tamtym okresie rosyjskim ćwiczeniem wojskowym o kryptonimie ZAPAD²⁹⁴.

Ad.3. Awarie i katastrofy przemysłowe to sytuacje stwarzające szczególne niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi, ale również dla środowiska naturalnego. Najgroźniejsze z nich są te powodowane przez toksyczne środki przemysłowe (TŚP), czyli materiały promieniotwórcze, substancje biologiczne i związki chemiczne.

Poważna awaria przemysłowa definiowana jest przez ustawę Prawo ochrony środowiska jako emisja, pożar lub eksplozja, powstała 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 opóźnieniem²⁹⁵.

W naszym kraju zlokalizowanych jest wiele zakładów przemysłowych, wytwarzających szeroką gamę produktów, korzystających przy tym z różnorodnych substancji niebezpiecznych.

Według rejestrów prowadzonych przez Główną Inspekcję Ochrony Środowiska w Polsce zlokalizowanych jest 200 zakładów (stan na rok 2022) o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (ZDR), 277 zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia

²⁹⁴ Zob. *Parasol cyberbezpieczeństwa terytorialsów dla lokalnych urzędów*, <https://media.terytorials.gov.pl/informacje/691552/parasol-cyberbezpieczenstwa-terytorialsow-dla-lokalnych-urzedow>, [dostęp: 23.05.2023 r.].

²⁹⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 – *Prawo ochrony środowiska*, (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, 2687, z 2023 r. poz. 877. z późn. zm.).

poważnej awarii przemysłowej (ZZR)²⁹⁶. Wraz z biegiem lat tych zakładów przybywa, przez co zwiększa się zagrożenie wystąpienia awarii. Zakłady te są podatne na występowanie awarii technologicznych, uszkodzeń i zniszczenia infrastruktury, ponieważ posiadają dużą liczbę rurociągów, wysokie ciśnienia eksploatacyjne w instalacjach oraz przetwarzają materiały łatwopalne²⁹⁷. Jednak analizując dane o występowaniu zdarzeń mających znamiona poważnej awarii, które gromadzone są przez Główną Inspekcję Ochrony Środowiska, można zauważyć optymistyczną tendencję, która pokazuje, że w ostatniej dekadzie liczba takich zdarzeń zmniejszyła się o ponad połowę (Rys. 4.11.). Jeszcze bardziej optymistycznym może się wydawać fakt, że w tym czasie zwiększyła się liczba zakładów przetwarzających materiały niebezpieczne, a więc z tego zjawiska płynie pocieszająca konkluzja, a mianowicie, że poziom bezpieczeństwa w zakładach rośnie, co tym samym przekłada się na mniejszą liczbę awarii. Jednak zapewnienie kontynuacji takiego trendu będzie dużym wyzwaniem, dlatego nie należy ustępować w działaniach zmierzających do jeszcze lepszego zatroszczenia się o zmniejszenie ryzyka występowania awarii.

²⁹⁶ *Raport o występowaniu zdarzeń o znamionach poważnej awarii w roku 2022*, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Warszawa 2023 r, s. 4.

²⁹⁷ P. Maciejewski, M. Żuber, *Prognozowanie skażeń po uwolnieniu toksycznych środków przemysłowych w wyniku działań terrorystycznych* [w:] M. Żuber (red.) *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne. Terroryzm współczesny aspekty polityczne, społeczne i ekonomiczne*, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych, Wrocław 2006, s. 189.



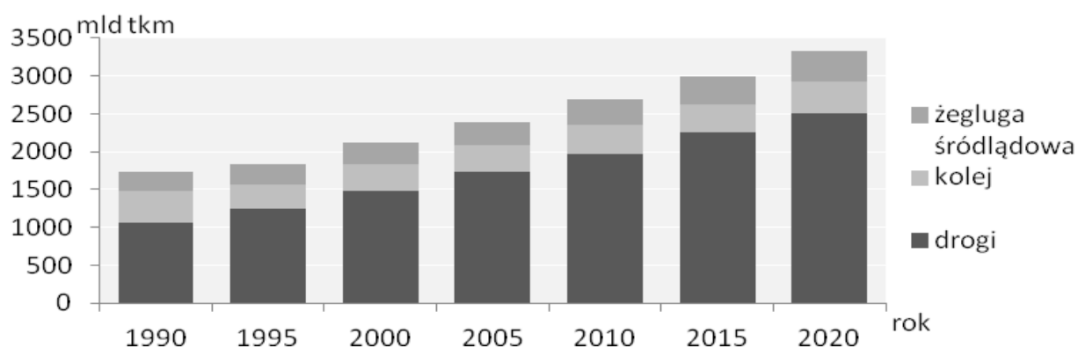
Rys. 4.11. Liczba zdarzeń o znamionach poważnej awarii na przestrzeni lat w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestrów poważnych awarii objętych obowiązkiem zgłoszenia do Głównej Inspekcji Ochrony Środowiska.

Głównymi przyczynami awarii są procesy przemysłowe i magazynowanie TŚP, wypadki w transporcie tych środków oraz błędy ludzkie. Autorka chciałaby poświęcić większą część transportowi TŚP, ponieważ uważa, że to właśnie ten aspekt jest najniebezpieczniejszy, z uwagi na narażanie większej ilości osób postronnych na niebezpieczeństwo.

Transportowanie towarów niebezpiecznych jest jednym najpoważniejszych zagrożeń dla ludności i środowiska. Odbywa się ono w głównej mierze poprzez transport drogowy, ale wykorzystywane w tym celu są także kolej oraz żegluga śródlądowa. Transportem drogowym jest przewożone około 80% wszystkich towarów niebezpiecznych w Europie, podobnie sytuacja wygląda w Polsce. Popularność tego rodzaju transportu wywołana jest niskimi kosztami, ponieważ taryfy przewozowe w transporcie drogowym są niższe niż w innych jego gałęziach²⁹⁸. Poniższy wykres przedstawia to, w jaki sposób kształtowały się ilości materiałów niebezpiecznych przewożonych po terenie Unii Europejskiej poszczególnymi gałęziami transportu.

²⁹⁸ E. Brożyna, *Przewóz drogowy ładunków niebezpiecznych w Polsce*, Zeszyty studenckie Wydziału ekonomicznego „Nasze Studia” 2017/8, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2017, s. 90.



Rys. 4.12. Przewozy towarów niebezpiecznych różnymi gałęziami transportu na przestrzeni lat 1990-2020 w Unii Europejskiej

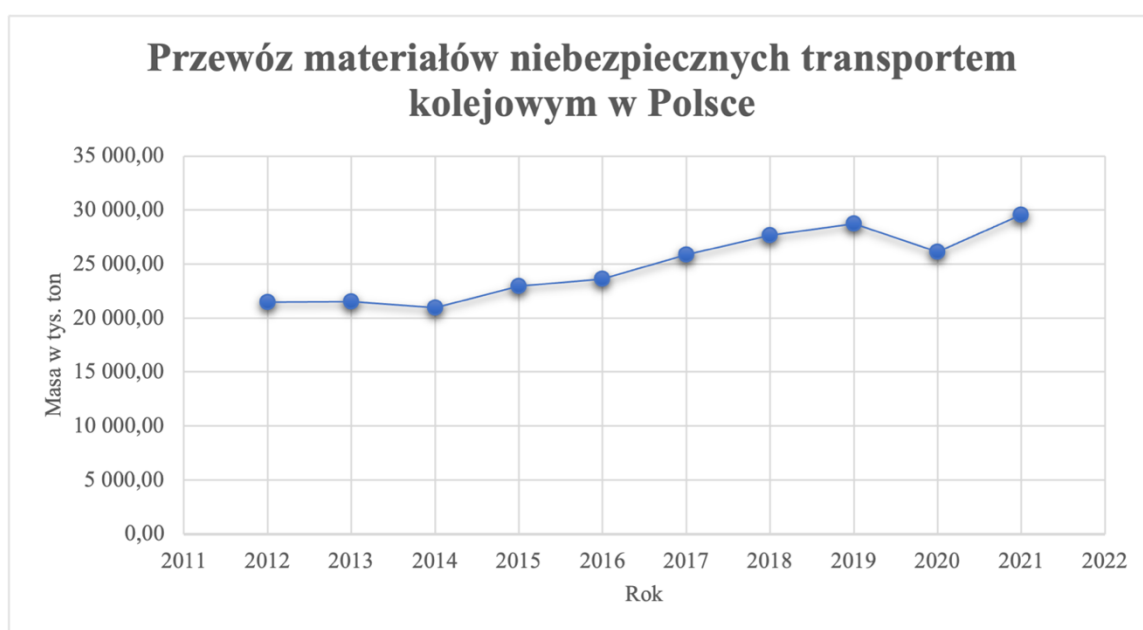
Źródło: www.gazy-adr.prv.pl [dostęp: 27.05.2023 r.].

W naszym kraju istnieje wiele szlaków przewozu towarów niebezpiecznych, które w głównej mierze są uzależnione od lokalizacji wcześniej wspomnianych zakładów przemysłowych. Najpopularniejsze z tych szlaków znajdują się w okolicach Trójmiasta, Bydgoszczy, Łodzi, Kielc, Tarnowa i Czechowic-Dziedzic²⁹⁹. Problem stanowi przechodzenie szlaków komunikacyjnych przez tereny silnie zurbanizowane, co generuje wysoki poziom zagrożenia w razie wystąpienia awarii podczas transportu, gdyż na odczucie jej negatywnych skutków narażonych jest wiele osób postronnych. Popularność transportu drogowego w tej dziedzinie sprawia również, że to właśnie podczas przewozu po drogach występuje najwięcej wypadków z udziałem pojazdów, przewożących materiały niebezpieczne. Jednak najniższy poziom bezpieczeństwa przewozów drogowych spośród tych trzech sposobów transportowania, nie stanowi przeszkody dla organizatorów przewozów, aby w dalszym ciągu z nich korzystać, bowiem ważniejsze są dla nich kwestie ekonomiczne, a niżeli bezpieczeństwo³⁰⁰. Rozmiar tego problemu jest niewątpliwie duży, a jego rozwiązanie będzie nie lada wyzwaniem, bowiem zachęcenie organizatorów transportu do zmiany przyzwyczajeń i konieczności przeznaczenia większych środków na zastąpienie transportu drogowego np. transportem kolejowym i ograniczenie przewożenia materiałów niebezpiecznych na dalekie odległości po drogach może okazać się niemożliwa. Jednak tylko taka zmiana dałaby namacalny efekt poprawy bezpieczeństwa. Analizując dane opublikowane Urząd Transportu Kolejowego odnoszące się do przewozu

²⁹⁹ Tamże, s. 90.

³⁰⁰ J. Poliński, *Problemy związane z transportem ładunków niebezpiecznych*, „Problemy Kolejnictwa” 2003, nr 137/138, s. 45.

materiałów niebezpiecznych koleją, można z łatwością wywnioskować, że z roku na rok ich liczba się zwiększa. Wyjątkiem był rok 2020, kiedy to całkowita masa przewiezionych towarów spadła, ale do tego roku nie należy przywiązywać wielkiej wagi, ponieważ był to okres z goła inny niż pozostałe, za sprawą wybuchu pandemii Covid-19. Tendencja wzrostu ilości towarów niebezpiecznych przewożonych koleją może wynikać z dwóch aspektów. Pierwszym jest zwiększenie liczby zakładów przetwarzających materiały niebezpieczne, natomiast drugim (mniej prawdopodobnym) jest chęć zwiększenia bezpieczeństwa transportu przez ich organizatorów, a tym samym zastępowanie transportu drogowego kolejowym.



Rys. 4.13. Przewóz materiałów niebezpiecznych transportem kolejowym w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Transportu Kolejowego.

Jak już wspomniano transport materiałów niebezpiecznych stanowi poważne zagrożenie. Dzieje się tak dlatego, że TŚP są wtedy poza zakładami je przetwarzającymi, gdzie istnieją dogodniejsze warunki do ich składowania czy przetwarzania. Ponadto podczas transportu są słabiej chronione, co może ułatwić terrorystom przechwycenie materiałów bądź zaatakowanie transportu i spowodowanie poważnej awarii.

Szczególne niebezpieczeństwo dla Polski stanowią awarie z udziałem promieniotwórczych środków przemysłowych. Główne zagrożenie w tym względzie płynie z krajów sąsiednich, a mianowicie z ich elektrowni atomowych, które są

rozlokowane w pobliżu polskich granic. W promieniu ok. 300 km od polskich granic obecnie pracuje 8 elektrowni jądrowych, posiadających 21 bloków energetycznych, które w sumie generują moc ok. 13 GWe. Ponadto na terenie Polski znajduje się jeden pracujący reaktor o nazwie Maria, znajdujący się w Narodowym Centrum Badań Jądrowych w Świerku k/Otwocka. Jest to reaktor badawczy, który rozpoczął swoje funkcjonowanie w 1974 roku, a jego moc wynosi 30 MW.

Wywołanie skażenia promieniotwórczego, jednak na mniejszą skalę, może nastąpić w trakcie przewozu paliwa jądrowego, materiałów rozszczepialnych i odpadów promieniotwórczych, dodatkowo zagrożenie stanowią materiały promieniotwórcze, które są używane w medycynie, przemyśle oraz nauce.

Awarie i katastrofy przemysłowe stanowią wyzwanie dla administracji publicznej, ale także wojska. Jak przedstawiono powyżej występuje tendencja spadkowa przy liczbie awarii, co jest pozytywnym sygnałem i może świadczyć o stałym zwiększaniu poziomu bezpieczeństwa w tym obszarze. Jednak szczególną uwagę należy poświęcać właściwej ochronie zakładów przemysłowych i transportowanych TŚP przed atakami terrorystycznymi, bowiem stanowią one potencjalny, wysoko opłacalny cel, którego zniszczenie może wyrządzić wiele szkód społeczeństwu jak również środowisku naturalnemu. Głównym organizatorem akcji ratunkowej po wstąpieniu awarii bądź katastrofy przemysłowej będzie straż pożarna, która jest wyspecjalizowana do niesienia pomocy w tego rodzaju kryzysach. Jednakże, gdy jej siły i środki okażą się niewystarczające do wsparcia mogą być powołane Wojska Obrony Terytorialnej. W tej kwestii WOT brałyby udział w zadaniach pomocniczych, bowiem ich przygotowanie nie jest na tyle specjalistyczne, aby skutecznie i bezpiecznie neutralizować skutki awarii przemysłowych, ponieważ ich programy szkolenia nie przewidują tego typu zagadnień. Ponadto żołnierze WOT na pytanie, jakie byłyby najbardziej odpowiednie zadania do realizacji przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach zarządzania kryzysowego, zadane w badaniu ankietowym, najrzadziej wskazywali odpowiedzi „likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych” (4 osoby) oraz „usuwanie skażeń promieniotwórczych” (1 osoba). Z tego faktu można wywnioskować, że żołnierze WOT nie czują się w odpowiednim stopniu przygotowani do wykonywania tego typu zadań w ramach wsparcia administracji publicznej.

Ad. 4. Katastrofy budowlane i komunikacyjne

Zgodnie z definicją ustawy Prawo budowlane **katastrofy budowlane** to zniszczenia, zawalenia obiektów budowlanych (stałych lub tymczasowych) lub jego części

oraz elementów konstrukcyjnych. Zdarzenie takie musi charakteryzować się gwałtownym przebiegiem oraz być niezamierzone³⁰¹. Katastrofy budowlane są zagrożeniem, któremu zazwyczaj towarzyszą znaczne straty ludzkie oraz materialne. Są one nadzwyczaj niebezpieczne, jeżeli mają miejsce w obiektach wielkopowierzchniowych (np. obiekty sportowe, hale targowe), które są jednocześnie obiektami użyteczności publicznej, gdzie w danym momencie odbywa się impreza masowa. Przyczynami powstania katastrof budowlanych mogą być:

- błędy popełnione podczas projektowania obiektu budowlanego;
- błędy popełnione podczas prowadzenia robót budowlanych związanych z budową nowego obiektu budowlanego;
- błędy popełnione podczas prowadzenia robót budowlanych w istniejącym obiekcie budowlanym;
- błędy popełnione podczas eksploatacji obiektu budowlanego;
- błędy popełnione podczas zabezpieczenia nieużytkowanego obiektu budowlanego³⁰²;
- zdarzenia losowe (silne wiatry, pożary, intensywne opady atmosferyczne, wybuchy, wypadki komunikacyjne).

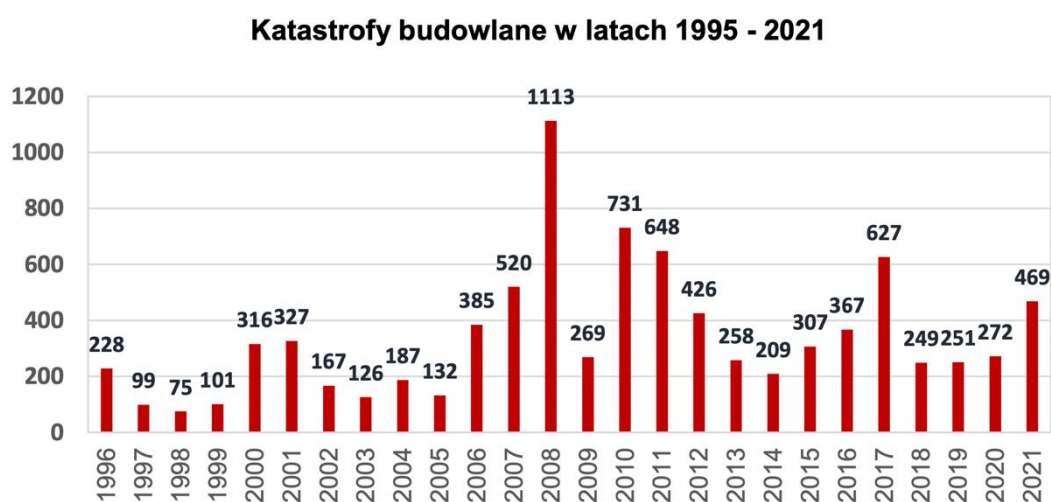
Przykładem najtragiczniejszej w ostatnich latach katastrofy budowlanej jest zawalenie hali targowej w Chorzowie na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich w styczniu 2006 roku, która była także wspomniana przy okazji omawiania zagrożenia związanego i intensywnymi opadami śniegu. Ta tragiczna w skutkach katastrofa była spowodowana nałożeniem się na siebie kilku czynników, będących źródłami zagrożenia, a mianowicie intensywnych opadów śniegu, który w coraz większych ilościach zalegał na dachu budynku wraz z upływem czasu – obfitość zalegającego śniegu była bezpośrednią przyczyną katastrofy. Natomiast do pośrednich przyczyn należy zaliczyć błędy ludzkie takie jak: nieprawidłowo zaprojektowana konstrukcja; błędy podczas prowadzenia robót budowlanych; nieprawidłowa eksploatacja (niedostateczne usuwanie pokrywy śnieżnej z dachu budynku)³⁰³. W tej katastrofie zginęło 65 osób, a 170 zostało rannych.

³⁰¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku *Prawo budowlane*, (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z 2022 r. poz. 88, 1557, 1768, 1783, 1846, 2206, 2687, z 2023 r. poz. 553. z późn. zm.), art. 73.

³⁰² A. Baryłka, *Katastrofy budowlane istotnym problemem budownictwa w Polsce*, [w:] *Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych* 2016/4, Warszawa 2016 r., s. 41.

³⁰³ *Katowice: Oskarżeni w sprawie katastrofy hali MTK skazani na kary od 1,5 do 9 lat więzienia*, *Dziennik Gazeta Prawna*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1072605,katowice-katastrofa-hali-mtk-oskarzeni-skazani.html>, [dostęp: 31.05.2023 r.].

Według danych zgromadzonych przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego w Polsce w latach 1995-2021 miało miejsce 8910 katastrof budowlanych. Na rysunku 4.14. przedstawione jest ich rozłożenie na poszczególne lata. W głównej mierze przyczyną tych katastrof były zdarzenia losowe (ok. 77% przypadków) – głównie niekorzystne zjawiska atmosferyczne. Zdecydowanie mniej liczną grupę stanowiły katastrofy spowodowane przez błędy podczas utrzymania – ok. 13 %. Statystycznie najmniej katastrof wydarzyło się w wyniku popełnionych błędów w trakcie wykonywania robót budowlanych, bo był to odsetek ok. 6,5%³⁰⁴.



Rys. 4.14. Liczba katastrof budowlanych w Polsce na przestrzeni lat 1995 – 2021

Źródło: Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, Katastrofy budowlane w 2021 roku, Warszawa 2022 r., s.4.

Katastrofy budowlane pociągają za sobą ofiary w ludziach. Według danych udostępnianych przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego w latach 2014-2021 łącznie poszkodowanych w wyniku katastrof budowlanych zostało 735 osób, w tym 172 poniosły śmierć, a 563 zostały ranne. Szczegółowe dane odnoszące się do poszczególnych lat zostały przedstawione na rysunku 4.15. Analiza tych danych pozwala stwierdzić, że nie da się jednoznacznie określić relacji pomiędzy liczbą poszkodowanych a liczbą katastrof.

³⁰⁴ Dane z analizy raportów Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego o katastrofach budowlanych w latach 2004-2021.

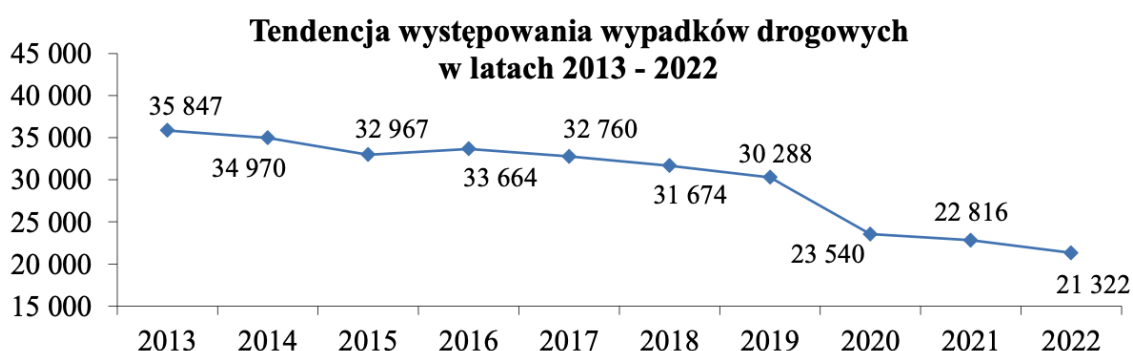


Rys. 4.15. Ofiary katastrof budowlanych w Polsce na przestrzeni lat

Źródło: Raporty z lat 2014 – 2021 o katastrofach budowlanych Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego.

Do zagrożeń, które napotykamy na swojej drodze każdego dnia można zaliczyć **katastrofy komunikacyjne**. Katastrofą komunikacyjną nazywa się zdarzenie obejmujące ruch na lądzie, na morzu i w powietrzu, które powoduje poważne zniszczenie mienia oraz doprowadza do zagrożenia życia i zdrowia wielu osób. Przemieszczanie się ludności, przy pomocy różnego rodzaju środków transportu, z biegiem lat staje się coraz bardziej powszechne. Najpopularniejszym środkiem transportu wykorzystywanym przez społeczeństwo jest samochód, uważany obecnie za jedno z dóbr podstawowych. Aut z roku na rok przybywa, co zwiększa natężenie ruchu na drogach, jednocześnie potęgując ryzyko katastrof komunikacyjnych. W Polsce według danych Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) zarejestrowanych jest 26,675 miliona samochodów osobowych (dane na dzień 31 grudnia 2022). CEPiK podaje, że ta liczba w porównaniu z poprzednim rokiem wzrosła o ponad pół miliona (+2,2%). Według danych Eurostatu w 2020 roku na 1000 Polaków przypadały 664 auta osobowe, co plasuje nas na 3 miejscu w Europie, za Luksemburgiem (682 auta) i Włochami (670 aut). Jednak, jeżeli spojrzymy na tę statystykę na przestrzeni 20 lat (2000 – 2020), to Polska zajmuje pierwsze miejsce w największym wzroście liczby aut na 1000 mieszkańców. W ciągu 20 lat liczba ta zwiększyła się o 403 auta (z 261 na 664). W powyższych danych mowa jest jedynie o samochodach osobowych, natomiast po polskich drogach poruszają się również inne pojazdy silnikowe np.

samochody ciężarowe czy motocykle. Według raportu Komendy Głównej Policji łączna liczba pojazdów silnikowych w polskim ruchu drogowym w 2022 roku wyniosła 34 866 137³⁰⁵. Biorąc pod uwagę powyższe dane można stwierdzić, że ryzyko wystąpienia katastrofy komunikacyjnej w Polsce rośnie z roku na rok za sprawą szybko powiększającej się liczby pojazdów. Jednak zaskakujący jest fakt, że mimo to liczba wypadków drogowych w Polsce spada, co przedstawiono na poniższym rysunku. Można przypuszczać, że dzieje się tak za sprawą większej ilości lepszych i bezpieczniejszych dróg oraz większej świadomości kierowców dotyczącej bezpiecznego poruszania się po drogach.



Rys. 4.16. Tendencja występowania wypadków drogowych w latach 2013-2022

Źródło: Wypadki drogowe w Polsce w 2022 roku, Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, Warszawa 2023, s. 7.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że to właśnie przemieszczanie się na lądzie jest najniebezpieczniejszym rodzajem transportu. Dlatego to jemu poświęcone jest najwięcej uwagi w tej części dysertacji. Jeżeli chodzi o wypadki lotnicze, kolejowe czy morskie, to ich prawdopodobieństwo jest marginalne. Dla przykładu w 2022 roku na świecie wydarzyło się pięć wypadków lotniczych, w których łącznie zginęło 158 osób³⁰⁶. Jeżeli chodzi o kolej, tu zagrożenie katastrofą komunikacyjną należy odbierać dwójako, a mianowicie wypadki można podzielić na te z udziałem innych środków transportu (w głównej mierze pojazdów kołowych) lub osób przekraczających tory w niedozwolonych miejscach oraz te które dotyczą wyłącznie składów kolejowych.

³⁰⁵ Wypadki drogowe w Polsce w 2022 roku, Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, Warszawa 2023, s. 5.

³⁰⁶ Dane ze portalu Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Powietrznych (IATA), <https://www.iata.org>, [dostęp: 04.06.2023 r.].

Według informacji podawanych przez Urząd Transportu Kolejowego tych pierwszych występuje najwięcej, bowiem stanowią one aż 90% wszystkich wypadków³⁰⁷. Jednakże warto zaznaczyć, że w tego rodzaju wypadkach osoby przemieszczające się składem kolejowym zwykle nie odnoszą obrażeń. Dlatego biorąc pod uwagę bezpieczeństwo pasażerów pociągów, można stwierdzić, że zagrożenie dla ich zdrowia czy życia oscyluje na minimalnym poziomie. Jeżeli chodzi o transport morski, to w tej kwestii również występowanie wypadków jest niewielkie. Jednak, jeżeli wypadek się wydarzy, to może mieć katastrofalne skutki np. dla środowiska naturalnego (zatonięcie tankowca). Wypadki na wodzie zdarzają się głównie na szlakach żeglugowych, gdzie można zaobserwować wzmożony ruch, ponadto na wodach przybrzeżnych, kanałach czy cieśninach.

Katastrofy budowlane i komunikacyjne codziennie zagrażają polskiemu społeczeństwu. Te drugie są najbardziej powszechnym zagrożeniem, z którym większość z nas spotyka się kilka razy dziennie. Nieoczekiwane pojawianie się powyższych zagrożeń, stanowi czynnik utrudniający szybką reakcję, jednak właściwe przygotowanie służb i odpowiednia analiza podobnych zdarzeń z przeszłości, powinna pozwolić na właściwe działanie w razie wystąpienia potrzeby. Administracja publiczna powinna stale wykonywać zadania przygotowawcze, aby skutecznie radzić sobie z tego typu zagrożeniami. Wyzwania można upatrywać w fazie zapobiegania tym sytuacjom kryzysowym, szczególnie jeżeli chodzi o katastrofy komunikacyjne. Zwiększenie nacisku na edukację społeczeństwa w zakresie bezpiecznej jazdy i poruszania się po drogach publicznych, poprawa jakości szlaków komunikacyjnych znacząco wpływają, jak wskazują statystyki, na mniejszą ilość wypadków oraz zmniejszenie śmiertelności na drogach. Warto zatem kontynuować działanie w tym kierunku w celu podtrzymania pozytywnej tendencji.

Wyzwaniem dla wojsk obrony terytorialnej w kontekście tych zagrożeń jest odpowiednie przeprowadzenie, dostosowanego do potrzeb, procesu szkoleniowego, który obejmowałby szczegółową wiedzę z zakresu wykonywania działań w celu przeciwdziałania tym konkretnym zagrożeniom. Wsparcie administracji publicznej w tym rodzaju zadań przeciwkryzysowych, wymaga współpracy np. wspólnych ćwiczeń, w trakcie których żołnierze mogliby poznać procedury działania, sprzęt i możliwości służb, które są przeznaczone do neutralizowania tych zagrożeń. Fakt, iż WOT nie są przygotowane do tego, aby pojawić się na miejscu wystąpienia katastrofy w bardzo krótkim

³⁰⁷ <https://dane.utk.gov.pl/sts/zdarzenia-kolejowe/zdarzenia-kolejowe/18417,Zdarzenia-kolejowe.html>, [dostęp: 05.06.2023 r.].

czasie (np. jak straż pożarna), powinien warunkować, dobieranie właściwych zadań dla tej formacji, w kontekście wystąpienia tych konkretnych zagrożeń. Zadania dla WOT, w aspekcie zagrożenia katastrofą budowlaną oraz komunikacyjną, powinny sprowadzać się do ewakuacji poszkodowanej ludności i mienia; przygotowywania warunków do tymczasowego przebywania ewakuowanej ludności we wskazanych miejscach; ochrony mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń; izolowania miejsca wystąpienia zagrożenia oraz miejsca prowadzenia akcji ratunkowej; wykonywania prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych oraz zabytkach; naprawy infrastruktury technicznej; zapewnienia przejezdności szlaków komunikacyjnych. Dodatkowo do wyżej wymienionych zadań, które wynikają z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, można byłoby zastanowić się nad dodaniem do nich edukacji społeczeństwa w skali lokalnej (w stałych rejonach odpowiedzialności jednostek WOT). Z pewnością wysoki poziom zaufania społecznego dla wojska pomógłby znacząco w skutecznym przekazywaniu wiedzy. Wpieranie i uzupełnianie możliwości cywilnych służb to główne przeznaczenie WOT w ramach powyższych zagrożeń.

Zagrożenia społeczne

Kolejnym aspektem godzącym w bezpieczeństwo RP są zagrożenia społeczne, których występowanie generuje powstawanie zagrożeń wtórnych, będących wyzwaniem dla administracji publicznej i wspierających ją wojsk OT. Jednak zanim poruszona zostanie kwestia zagrożeń wtórnych, najpierw należy przyjrzeć się charakterystyce zagrożeń społecznych. Studiując literaturę przedmiotu można napotkać wiele definicji zagrożeń społecznych, jednakże według autorki najtrafniejszą z punktu widzenia niniejszej dysertacji jest następująca: zagrożenia społeczne są związane z niezaspokojeniem istotnych potrzeb jednostek oraz grup społecznych, które kumulują krytyczne sytuacje i wprowadzają je w stan utraty poczucia bezpieczeństwa³⁰⁸.

Zagrożenia społeczne zaliczają się do tego gatunku, gdzie sprawca i ofiara to człowiek i społeczeństwo, które znajduje się w pewnej fazie niezadowolenia społecznego, ekonomicznego albo socjalnego. Charakterystyczną dla nich cechą jest powolne, stopniowe pojawianie się ich w społeczeństwie oraz intensyfikowanie się, aż do osiągnięcia

³⁰⁸ J. Gieraszewski, *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Difin, Warszawa 2013, s. 14.

poziomu nieakceptowalnego przez wspólnotę. Źródła zagrożeń społecznych można upatrywać w procesach i relacjach zachodzących wewnątrz społeczeństwa³⁰⁹.

Do zagrożeń społecznych możemy zaliczyć:

- naruszenie praw człowieka i podstawowych wolności;
- uprzedzenia kulturowe i religijne oraz dyskryminację mniejszości narodowych, etnicznych, kulturowych, religijnych i językowych;
- patologie społeczne (przestępczość, terror, struktury mafijne, narkomania, alkoholizm, analfabetyzm, masowe bezrobocie);
- ograniczanie wolności słowa w mediach;
- nacjonalizm, szowinizm, ksenofobię, fundamentalizm religijny;
- masowe migracje (ekonomiczne i ekologiczne);
- kryzys demograficzny;
- katastrofy i kataklizmy prowadzące do naruszenia systemu społecznego;
- ubożenie i głód dużych grup społecznych;
- degradację infrastruktury komunikacyjnej i mieszkaniowej³¹⁰.

Wymienione powyżej zagrożenia społeczne cechują się tym, że w większości przypadków wzajemnie się przeplatają i kumulują. Z reguły, gdy nastąpi występowanie tych zagrożeń, a ich eliminacja nie nadejdzie w odpowiednim czasie, to spowoduje, że ich działanie zacznie stopniowo narastać, tworząc dalsze negatywne zjawiska – zagrożenia wtórne, które mogą być obszarem zainteresowania dla podmiotów zarządzania kryzysowego. Najpoważniejszym zagrożeniem wtórnym wynikającym z zagrożeń społecznych są niepokoje społeczne. Źródłem tego zagrożenia może być wiele, jednakże głównie należy ich upatrywać w zmianach cywilizacyjnych związanych z dynamicznie zachodzącym procesem globalizacji i rozwojem kapitalizmu, sekularyzacją, rozwojem społeczeństwa masowego, umacnianiem się indywidualizmu oraz filozofii praw człowieka etc. Gwałtowne zmiany dokonujące się w powyższych płaszczyznach sprawiają, iż pewne grupy społeczne wykazują niezadowolenie, ponieważ ich status ulega pogorszeniu, a wpływy słabną. Bezspornie może to wywołać intensyfikowanie niepokojów społecznych, a co za tym idzie, powodować okoliczności, w których pewne grupy społeczne, zaczną demonstrować swoje niezadowolenie. Zmianę niekorzystnego położenia

³⁰⁹ T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarne w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa, 2012 r., s. 119.

³¹⁰ T. Bąk, Z. Ciekankowski, *Teorie bezpieczeństwa*, PWSTE, Jarosław 2012, s. 18.

mogą wymuszać na decydentach politycznych, wykorzystując metody siłowe. Niepokoje społeczne przyjmują dwojaki charakter, bowiem mogą stopniowo potęgować swoją siłę lub wybuchnąć nagle. W pierwszym przypadku mają swój początek w niezadowoleniu oraz frustracji społeczeństwa, natomiast w drugim w chęci osiągnięcia określonego celu, najczęściej o podłożu politycznym, oddziałując na świadomość społeczną z zadaniem wywołania pewnych emocji, prowokujących destabilizację porządku publicznego.

Niepokoje społeczne, szczególnie osiągające duże rozmiary mogą spowodować konieczność, zaangażowania znacznych ilości służb porządkowych. Administracja publiczna bierze pod uwagę możliwość, wyczerpania się zdolności tych służb do zneutralizowania zagrożenia, dlatego w planach zarządzania kryzysowego również na takie sytuacje planuje się ewentualne wsparcie przez siły zbrojne. Zwalczanie niepokojów społecznych, przyjmujących postać walki z tłumem, dla wojsk obrony terytorialnej stanowi wyzwanie, ponieważ umiejętności i techniki działania przydatne w tego rodzaju sytuacjach nie są domeną wojska. W związku z tym istnieje potrzeba przeprowadzania cyklicznych szkoleń z policją, która jest formacją wyspecjalizowaną w tego rodzaju czynnościach. Jednakże niepokoje społeczne mogą wywołać także inne niepożądane sytuacje m.in. utrudnienia w przemieszczaniu się; uszkodzenia i dewastację mienia, infrastruktury oraz obiektów zabytkowych; zakłócenia w infrastrukturze komunikacyjnej, przemysłowej, zakłócenia funkcjonowania systemów teleinformatycznych i telekomunikacyjnych. Wyraźnie widać jak szerokie spektrum negatywnych skutków mogą wywołać niepokoje społeczne. Implikuje to konieczność posiadania szerokiej gamy wiedzy i umiejętności w zakresie, zwalczania tego zagrożenia zarówno przez administrację publiczną, jak i wspierającą ją w razie potrzeby wojsko.

Zagrożenia migracyjne

W ostatnich latach Polska oraz kraje Europy Zachodniej borykają się ze wzrastającą falą migracji napływającej z Bliskiego Wschodu oraz Afryki. Przepływy ludności przestały być odbierane przez Europejczyków jako pozytywny aspekt, dzięki któremu pojawia się perspektywa zasilenia rynku pracy cudzoziemcami, a co za tym idzie szybszego rozwoju gospodarek europejskich. Zjawisko to jest obecnie postrzegane jako aspekt negatywny, który przyczynia się do spadku poziomu bezpieczeństwa. Ponadto autorytarne rządy wykorzystują migrantów, do realizacji swoich interesów w celu, wywarcia nacisku na innym państwie czy podmiocie. Przejawia się to w kreowaniu sztucznego przepływu migrantów. Najlepszym przykładem takiego działania jest kryzys migracyjny na granicy

polsko-białoruskiej. W takich sytuacjach pojawiają się określenia nawet takie jak broń demograficzna czy atak hybrydowy. Powyżej przedstawione okoliczności sprawiają, że zagrożenia migracyjne stanowią wyzwanie dla polskich władz w kontekście bezpieczeństwa państwa.

Migracja stanowiąc całokształt przedsięwzięć obejmujących przemieszczenia, które wiodą do stałej lub tymczasowej zmiany miejsca zamieszkania, wpływa na szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa, czyli bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne oraz zewnętrzne, a także na porządek publiczny³¹¹. Mając na uwadze powyższe fakty można pokusić się o stwierdzenie, że zagrożenia migracyjne mogą powodować bardzo wiele negatywnych sytuacji oraz zjawisk i podobnie jak w przypadku zagrożeń społecznych, wywołują one zagrożenia wtórne, takie jak: wzrost przestępczości i bezrobocia; brak asymilacji kulturowej migrantów; patologie społeczne; zamieszki; niepokoje społeczne; problemy gospodarcze dla kraju przyjmującego. Ponadto do zagrożeń migracyjnych zalicza się również nielegalna migracja, która w Polsce nasiliła się znacząco od połowy 2021 roku za sprawą, wywołania przez Białoruś sztucznego napływu migrantów z Bliskiego Wschodu do naszego kraju. Wszystkie te zjawiska i sytuacje związane z zagrożeniami migracyjnymi są wyzwaniem dla administracji publicznej i wspierającego ją w razie potrzeby wojska. Obserwując w ostatnich latach sytuację migracyjną w Europie, wyraźnie widać, że jest to jeden z głównych problemów naszego kontynentu w XXI wieku. W 2015 roku po raz pierwszy w tym stuleciu Stary Kontynent musiał stawić czoło masowemu napływowi ludności. To ogromne wyzwanie dla Unii Europejskiej jako organizacji, ale również dla pojedynczych państw, ukazało poważne niedostatki, jeżeli chodzi o przygotowanie na powstały kryzys oraz brak jedności wewnątrz wspólnoty. W tamtym okresie z całą pewnością nie można było mówić o współpracy ponadnarodowej. Objawiało się to głównie w zamykaniu granic poszczególnych państw, bez przeprowadzania wcześniejszych konsultacji, również we wzajemnym przepychaniu migrantów oraz brakiem chęci do prowadzenia dialogu. Za fundamentalną kwestię można uznać zupełnie inną wizję skutecznego rozwiązania problemu. Kraje Europy Zachodniej, a ściślej Francja, Niemcy, Włochy i Hiszpania, wyrażały chęć przyjmowania przybyłych migrantów, natomiast Polska, Czechy, Słowacja, Węgry oraz kraje bałtyckie stały na stanowisku, które zakładało kierunki migracji w bliższym regionie (inne państwa Bliskiego

³¹¹ J. Lubimow, *Zadania państwa w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo jako podstawowa potrzeba człowieka. Zbiór studiów*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Gorzów Wielkopolski 2014, s. 80.

Wschodu) i akcentowało, że bliskość kulturowa jest zasadniczą kwestią. Brak konsensusu pomiędzy państwami europejskimi w tej sprawie doprowadził do impasu w negocjacjach odnoszących się do sprawy migrantów.

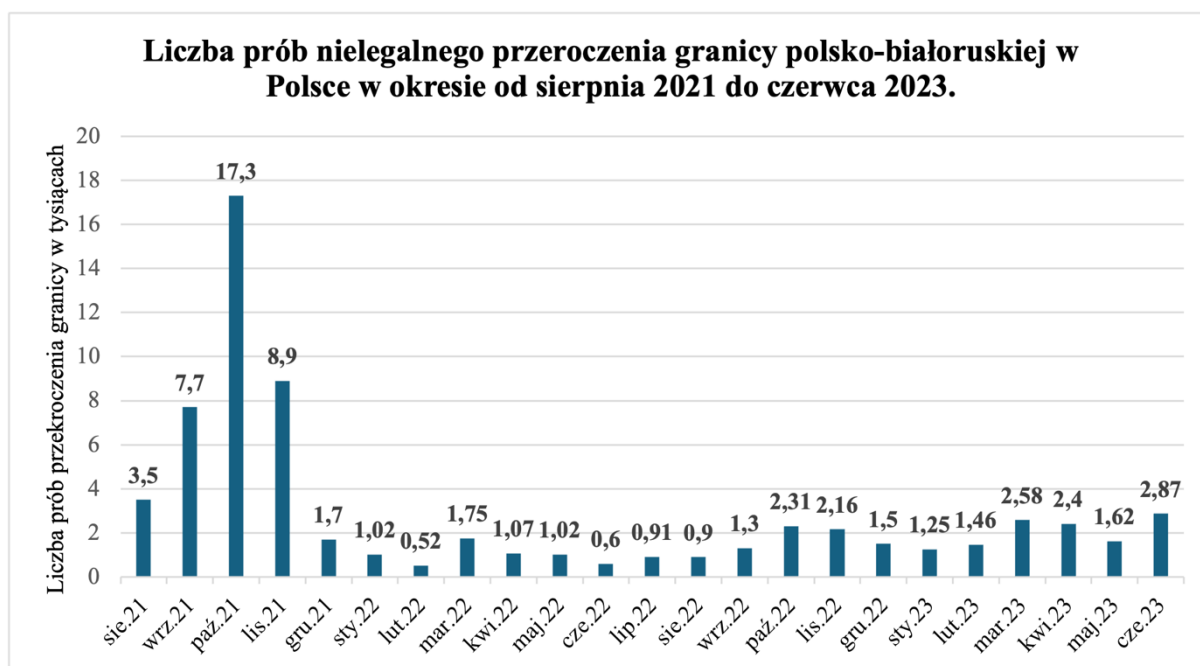
Po relatywnie spokojnych pięciu latach nastąpiło wycofanie amerykańskich wojsk z Afganistanu. Wydarzenie wywołało niepokój wśród afgańskiej ludności, który przerodził się w chęć opuszczenia kraju. Celem migrantów podobnie jak w 2015 roku stała się Europa. Z punktu widzenia migracji europejskie kraje po raz kolejny zostały podzielone. Dodatkowo w tym miejscu warto podkreślić, że sytuacja ta była wykorzystywana do celów politycznych przez niektórych europejskich polityków. Przykładowo prezydent Francji Emmanuel Macron skorzystał z tych wydarzeń, aby umocnić swoją pozycję w wyborach prezydenckich. Takie przykłady pokazują, jak duży wpływ na debatę publiczną w Europie ma kwestia migracji. Ostatecznie europejskie kraje ponownie nie doszły do porozumienia w omawianej kwestii. Sytuacja ta dobitnie pokazuje, że nie zostały wyciągnięte wnioski z kryzysu migracyjnego z 2015 roku. Nie jest to optymistyczny prognozyk na przyszłość ze względu na wysokie prawdopodobieństwo cyklicznego powtarzania się fal migracyjnych, także tych nielegalnych. Zagrożenia migracyjne głównie dotyczą kwestii społecznych, kulturowych, religijnych, ekonomicznych i bezpieczeństwa. Migranci, w szczególności ci przybywający z Bliskiego Wschodu są grupą, która obliguje rząd do poświęcania jej uwagi pod wieloma względami. Często ci ludzie nie chcą pracować, a liczą wyłącznie na świadczenia społeczne, ponadto ich kultura oraz religia są wysoce odmienne od tych przyjętych w Europie. Często są traktowani jako zagrożenie, ponieważ kojarzą się aktami terroru, które cyklicznie mają miejsce na świecie.

Na Starym Kontynencie doświadczamy także kryzysu migracyjnego, który dotyczy w głównej mierze naszego kraju. Mowa o niespodziewanym napływie nielegalnych migrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki z terytorium Białorusi. Kryzys ten został sztucznie wywołany przez białoruskie władze z prezydentem Łukaszenką na czele. Ma on służyć jako narzędzie politycznego nacisku na Unię Europejską, które przekona wspólnotę do zniesienia sankcji na Białoruś oraz uznania Łukaszenki za prawowitego prezydenta. Początek tego kryzysu miał miejsce w drugiej połowie 2021 roku i trwa nieprzerwanie do tej pory (połowa roku 2023). Od momentu rozpoczęcia tego kryzysu jego charakter, przybiera miano działań poniżej progu wojny kinetycznej, czyli można go określić jako wojnę hybrydową. Władze białoruskie w porozumieniu z rosyjskimi celowo organizują transporty do Białorusi dla ludności z takich krajów jak Irak czy Syria, a następnie wysyłają te osoby w strefę nadgraniczną i wspierają ich nielegalne przekroczenie granicy Polski.

Duża liczba nielegalnych migrantów ma destabilizować sytuację polityczną w Polsce. Całemu procesowi fali migracyjnej towarzyszą liczne białorusko-rosyjskie akcje propagandowe i dezinformacyjne, a także cyberataki. W początkowej fazie kryzysu, gdy jego nasilenie było największe polskie władze, zdecydowały się na wprowadzenie stanu wyjątkowego wzdłuż całej granicy polsko-białoruskiej, rozpoczął się on 2 września 2021 roku, trwał 30 dni, a następnie został przedłużony o kolejne 60 dni. Tym samym jest to pierwsze wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, powołujące się na przepisy o stanach nadzwyczajnych, od momentu ogłoszenia stanu wojennego w 1981 roku. Ten fakt pokazuje jak głębokim kryzysem Polska, mierzy się w tej materii. Ponadto jest to poważny sygnał obrazujący, że zagrożenia migracyjne powinny być traktowane przez polskie władze jako poważne wyzwanie, mające duże znamiona prawdopodobieństwa powrotu w przyszłości, bowiem jako narzędzie nacisku politycznego, oraz źródło problemów dla wydolności administracji publicznej oraz wspierającego go wojska jest skuteczną bronią we wrogich działaniach poniżej progu wojny.

Kryzys na granicy polsko-białoruskiej od początku wymagał ogromnego zaangażowania głównie Straży Granicznej, która w miarę postępowania wydarzeń, okazała się siłą niewystarczającą do skutecznego odpierania nielegalnych migrantów. Przeciwwstawienie się licznym bezprawnym przekroczeniom było i jest możliwe dzięki zaangażowaniu wielu polskich służb, w tym wojska. Już z końcem lata 2021 wsparcie musiało być udzielone zarówno przez wojska operacyjne jak i Wojska Obrony Terytorialnej. Początkowo wojska operacyjne wykonywały zadania: patrolowania granicy, udaremniania nielegalnych przekroczeń oraz budowy tymczasowego ogrodzenia utrudniającego wtargnięcie na teren Polski. Natomiast WOT działał w ramach operacji o kryptonimie Silne Wsparcie, która obejmowała: patrolowanie obszarów wzdłuż rzeki Bug; prowadzenie rozpoznania powietrznego przy pomocy dronów, organizowanie informacyjnych spotkań z ludnością cywilną, szkolenie przedstawicieli administracji samorządowej z tematyki cyberbezpieczeństwa, uruchomienie telefonicznej linii wsparcia. Podjęcie przez Wojska Obrony Terytorialnej oraz wojska operacyjne powyższych zadań sprawiło, że udział sił zbrojnych w tej operacji można uznać za kompleksowy, bowiem nie poprzestano na samym patrolowaniu granicy i przechwytywaniu nielegalnych migrantów, ale położono dodatkowo nacisk, na wsparcie lokalnej społeczności, aby naruszone sytuacją kryzysową poczucie bezpieczeństwa ludności, nie spadło poniżej pewnego progu, przy którym wystąpiłaby panika.

Od momentu rozpoczęcia kryzysu na granicy polsko-białoruskiej do chwili obecnej (lato 2023) utrzymywane są wojskowe zgrupowania zadaniowe. Ich siła jest na bieżąco dostosowywana do potrzeb wynikających z ilości migrantów usiłujących wtargnąć do naszego kraju. W szczytowym momencie ilość żołnierzy dochodziła do 15 tys. (październik-listopad 2021)³¹². W późniejszym okresie ilość ta ulegała zmniejszeniu, ponieważ liczba usiłowań przekroczenia granicy spadła. Dodatkowo pozytywne efekty przynosiła budowa tymczasowego oraz stałego ogrodzenia na styku państw. Załączony poniżej wykres obrazuje jak wielu migrantów w początkowym okresie, podejmowało próby nielegalnego przekroczenia polskiej granicy. Początek kryzysu można uznać za bardzo dynamiczny, gdyż to właśnie wtedy wystąpiło najwięcej prób nielegalnego sforsowania granicy Polski. Białoruś we współpracy z Rosją bezsprzecznie chciały wykorzystać element zaskoczenia oraz zapewnić szeroką skalę kryzysu, co widać wyraźnie na wykresie. Łącznie od momentu rozpoczęcia tej sytuacji odnotowano ponad 66 tysięcy prób nielegalnego przekroczenia granicy. Rekordowy okazał się październik 2021, kiedy to odnotowano ponad 17 tysięcy prób.



Rys. 4.17. Liczba prób nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej w Polsce w okresie od sierpnia 2021 do czerwca 2023

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Straż Graniczną.

³¹² *W obronie polskiej granicy*, <https://www.wojsko-polskie.pl/articles/tym-zyjemy-v/w-obronie-polskiej-granicy/>, [dostęp: 04.07.2023 r.].

Autorka korzystając z doświadczenia wynikającego ze służby w jednostce liniowej tj. 1. Warszawskiej Brygadzie Pancерnej, która od początku kryzysu była zaangażowana we wsparcie Straży Granicznej, oraz z przeprowadzonych wywiadów eksperckich z żołnierzami WOT, stwierdza, że zasadnym jest sformułowanie następującego wniosku płynącego z zaangażowania wojska na granicy: działania sił zbrojnych na granicy polsko-białoruskiej są dla nich wyjątkowo obciążające i godzące w proces szkolenia oraz wykonywanie bieżących zadań wynikających z toku służby wojskowej. Wiąże się to głównie z faktem zaangażowania znacznej ilości sił, co powoduje, że wielu żołnierzy przebywa poza miejscem stałej dyslokacji, a ich nieobecność sprawia, że pozostali żołnierze są zmuszeni do wykonywania większej ilości zadań. O ile na pierwszy rzut oka wykorzystanie w zaistniałej sytuacji wojsk OT jest zgodne z ich przeznaczeniem, to teoretycznie zaangażowanie wojsk operacyjnych nie. Wynika to z faktu, że zaistniała sytuacja kryzysowa nie posiada znamion zagrożenia militarnego, więc zgodnie z obowiązującą ustawą o obronie Ojczyzny działania w tym zakresie, podejmować powinny wyłącznie wojska OT jako wsparcie dla administracji publicznej. Jednak z drugiej strony można pomyśleć, że zagrożona jest Polska granica, a obowiązkiem wojsk operacyjnych jest jej obrona, co uzasadniałoby ich obecność w neutralizacji tego kryzysu. Jak wcześniej wspomniano zagrożenie to można uznać za hybrydowe, którego znaczna wielowątkowość utrudnia trafny ogląd sytuacji. Działania podejmowane poniżej progu wojny kinetycznej, powodują liczne trudności klasyfikacyjne, prowadzące do zmylenia strony, w którą są wymierzone. Zatem można stwierdzić, że w tej sytuacji administracja publiczna podjęła trafne decyzje, angażując zarówno wojska operacyjne jak i Wojska Obrony Terytorialnej.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności można jednoznacznie przyjąć, że problem nielegalnej migracji oraz jej następstw jest poważnym wyzwaniem dla administracji publicznej oraz wspierających ją sił zbrojnych. Obecne tendencje pokazują, że z tym problemem Polska będzie się mierzyć na wielu kierunkach, bowiem również w strukturach Unii Europejskiej trwa debata na temat przyjęcia migrantów przez kraje członkowskie. Wagę tej sytuacji podkreśla fakt, że partia rządząca ma zamiar przeprowadzić referendum w tej sprawie, w którym obywatele mieliby określić, czy są za przyjęciem migrantów, a może przeciw. Obserwując ostatnie wydarzenia z udziałem migrantów (w większości z Afryki i Bliskiego Wschodu) w krajach Europy Zachodniej, a szczególnie we Francji, gdzie dochodzi do bardzo niebezpiecznych sytuacji takich jak:

pożary, kradzieże, zamieszki, dewastacje mienia, ataki na funkcjonariuszy publicznych i innych³¹³, można potraktować je jako swego rodzaju przestrożę przed prowadzeniem „otwartej” polityki migracyjnej.

W kontekście zagrożeń migracyjnych wyzwanie dla administracji publicznej oraz WOT można upatrywać również w przyjmowaniu uchodźców po wybuchu wojny w Ukrainie w 2022 roku. Współpraca tych dwóch podmiotów, w okresie największego kryzysu uchodźczego, była kluczowa do skutecznego odprawiania Ukraińców na granicy kraju oraz organizowania ich pobytu w Polsce. Od pierwszych dni wojny polskie władze zdecydowały o natychmiastowym udzieleniu wsparcia dla ukraińskiej ludności uciekającej z własnego kraju w poszukiwaniu bezpieczeństwa. Olbrzymia skala tego przedsięwzięcia spowodowała, że niezwłocznie zaangażowane musiały zostać wojska OT. Wsparcie, którego udzielały instytucjom odpowiedzialnym za przyjmowanie uchodźców zawierały się w czterech głównych obszarach:

1. obsługa osób w punktach recepcyjnych i informacyjnych;
2. dystrybucja pomocy humanitarnej;
3. transport pomocy oraz transport osób (w ograniczonym zakresie);
4. budowa oraz rozbudowa miejsc wydzielonych na czasowe zakwaterowanie dla uchodźców³¹⁴.

Minister Obrony Narodowej Mariusz Błaszczak początkowo zdecydował o wysłaniu 1500 żołnierzy OT do wsparcia administracji publicznej, jednak już po niespełna dwóch tygodniach, zapowiedział, że ta liczba zostanie podwojona. Fakt ten obrazuje jak duża skala wsparcia musiała zostać udzielona, aby poprawnie zabezpieczyć przyjęcie ogromnej ilości osób z Ukrainy. Według danych UNHCR³¹⁵ od dnia wybuchu wojny do Polski wjechało 13,3 mln Ukraińców, z czego do Ukrainy wróciło 11,4 mln osób. Łącznie o azyl w naszym kraju ubiegało się już prawie milion uchodźców (stan na lato 2023).

Przykład ten pokazuje, że bez wojsk OT nie byłoby możliwe udzielenie pomocy uciekającym przed wojną Ukraińcom na tak szeroką skalę i w tak skuteczny sposób.

³¹³ *Francja rujnowana przez imigrantów: Trzeci dzień zamieszek!*, <https://wgospodarce.pl/informacje/129766-francja-rujnowana-przez-imigrantow-trzeci-dzien-zamieszek>, [dostęp: 05.07.2023 r.].

³¹⁴ *1500 żołnierzy WOT wspiera uchodźców z Ukrainy*, <https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/729858/1500-zolnierzy-wot-wspiera-uchodzcow-z-ukrainy>, [dostęp: 06.07.2022 r.].

³¹⁵ UNHCR – ang. *United Nations High Commissioner for Refugees*, pol. Wysoki komisarz Narodów Zjednoczonych for Refugees.

Ponownie warto podkreślić wagę współpracy cywilno-wojskowej, która przynosi wymierne efekty w postaci zapewnienia bezpieczeństwa osobom najbardziej tego potrzebującym, w tym wypadku obywatelom Ukrainy.

Sytuacje związane z występowaniem kryzysów migracyjnych, które w ostatnich latach dotknęły nasz kraj powinny nieść za sobą lekcje na przyszłość, bowiem takie wydarzenia mogą się powtarzać w obliczu globalnie zachodzących zmian. Uwzględniając fakt, że Polska staje się z roku na rok krajem bogatszym i bardziej atrakcyjnym do zamieszkania, należy uznać, że będzie ona coraz popularniejszym miejscem na migracyjnej mapie świata. W całej Unii Europejskiej istnieje potrzeba wypracowania narzędzi, które dałyby szansę na efektywną reakcję na kryzysy migracyjne.

4.3.2. Funkcjonalno-kompetencyjne i organizacyjne uwarunkowania współpracy WOT z administracją publiczną w ramach systemu zarządzania kryzysowego

Wyodrębnienie z katalogu problemów takich, które towarzyszą działaniom antykryzysowym, podejmowanym przez administrację publiczną oraz wspierające ją wojsko jest kwestią konieczną w celu, kompleksowego ujęcia zagadnienia wyzwań, stojących przez tymi podmiotami. Nieprzerwane usprawnianie systemu bezpieczeństwa narodowego, a także organizowanie go w sposób, pozwalający zarówno administracji publicznej jak i WOT, sprostać wyzwaniom wynikającym z zarządzania kryzysowego, to sprawy kluczowe dla skutecznego funkcjonowania tegoż systemu oraz sprawnego neutralizowania niebezpieczeństw i kryzysów w Polsce. Wieloaspektowość zagadnienia utrudnia wyszczególnienie wszystkich wyzwań, jednakże autorka wyodrębniła jej zdaniem najważniejsze, takie których wpływ na działalność administracji publicznej oraz wojsk OT jest największy. Skupiono się głównie na tych problemach, jakie napotykają żołnierze w ramach działalności wspierającej inne podmioty systemu zarządzania kryzysowego.

W obecnie panujących okolicznościach zarówno zagrożenia militarne, jak i niemilitarne są równie ważne. Rolą państwa jest ich skuteczna neutralizacja, tak aby zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom. Bezpieczeństwo to ma przejawiać się w niezmaconych warunkach do egzystencji i rozwoju. Warto w tym kontekście przyjrzeć się systemowi bezpieczeństwa narodowego. Jest w tym obszarze wiele kwestii, które mogłyby zostać usprawnione.

Po pierwsze władze państwowe powinny rozważyć możliwość stworzenia jednego aktu prawnego, obejmującego funkcjonowanie całego systemu, bowiem mnogość jego elementów, powoduje rozproszenie i brak interoperacyjności, która jest kluczowym

składnikiem w tym kontekście. Co prawda obecnie nie można odmówić staranności jaką wykazują się poszczególne podmioty systemu, jednakże w tym względzie wymagana jest większa spójność, która mogłaby zostać osiągnięta, po wprowadzeniu w życie zaproponowanego przez autorkę modelowego aktu prawnego.

Po drugie należy zwrócić szczególną uwagę na kwestię współpracy WOT z administracją publiczną, co jest podstawowym aspektem skutecznego wspomagania jej przez WOT w ramach zarządzania kryzysowego. Badania przeprowadzone wśród żołnierzy WOT biorących udział w kursie oficerskim Agrykola wskazują, że w tym obszarze istnieje jeszcze możliwość poprawy. Żołnierze zapytani o ocenę współpracy z administracją publiczną w ramach wspólnego wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w większości stwierdzili, że układała się ona dobrze (45% ankietowanych), natomiast 35 % biorących udział w badaniu oceniało tę współpracę bardzo dobrze. Jednakże pojawiały się także głosy krytyczne, bowiem 14 % badanych udzieliło odpowiedzi dostatecznie, a 2 % niedostatecznie, co może wzbudzać pewne zaniepokojenie. W tym miejscu należy także zaznaczyć, że wszyscy ankietowani brali w udział w wykonywaniu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego podczas swojej służby w WOT.

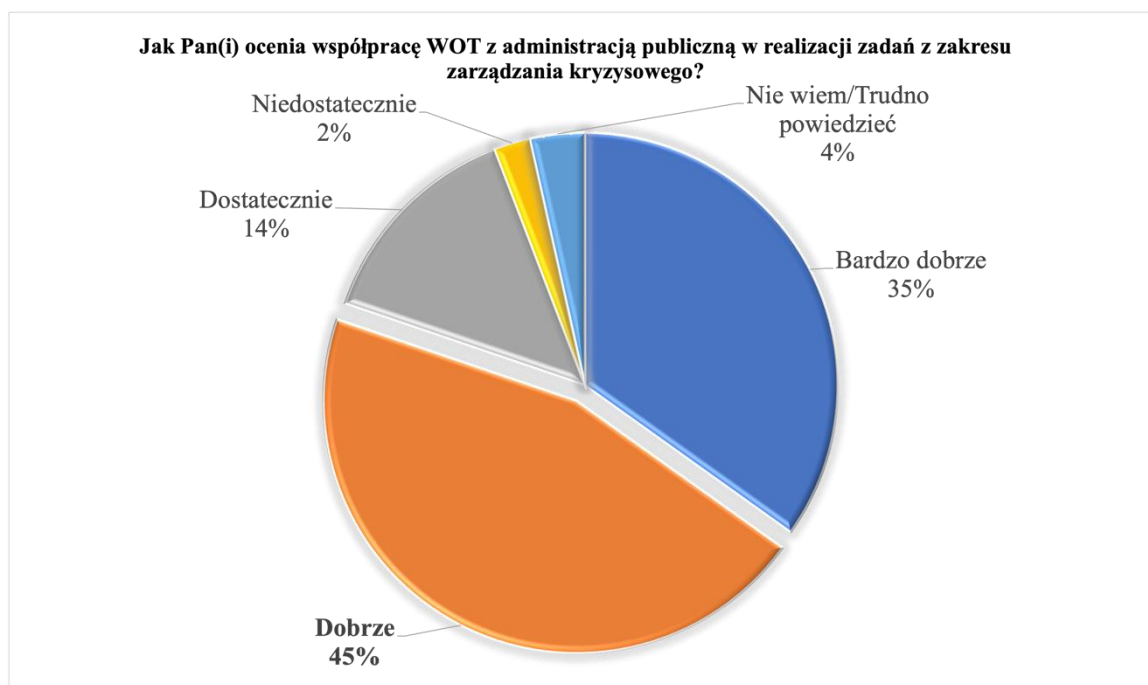
Wyniki ankiety dotyczące oceny współpracy Wojsk Obrony Terytorialnej z administracją publiczną w zakresie zarządzania kryzysowego są generalnie pozytywne. Większość respondentów (80%) ocenia współpracę jako bardzo dobrą lub dobrą, co świadczy o skuteczności i efektywności istniejących mechanizmów współpracy. Taki wynik podkreśla, że WOT wraz z administracją publiczną, posiadają pewne wypracowane procedury, które zdają się funkcjonować efektywnie. Efektywność ta jest kluczowa dla zapewnienia szybkiej i skoordynowanej reakcji na sytuacje kryzysowe. Pozytywne głosy świadczą również o wysokim poziomie wyszkolenia WOT pod kątem wykonywania zadań w ramach zarządzania kryzysowego. Żołnierze czują się kompetentni i dobrze przygotowani do współpracy z innymi podmiotami, co jest wynikiem prowadzenia skutecznego szkolenia w obszarze antykryzysowym.

Jednak pojawiające się negatywne opinie, za które można przyjąć odpowiedzi dostatecznie i niedostatecznie (16%), wskazują na istnienie pewnych obszarów wymagających poprawy. Zatem niezbędne jest ciągłe doskonalenie procedur, wypracowanie jednolitego modelu współpracy i wdrożenie go w całym kraju. Takie rozwiązanie z pewnością znacząco ulepszyłoby jakość pracy, wykonywanej w ramach zarządzania kryzysowego przez oba podmioty. Ponadto, dzięki owemu ogólnopolskiemu

modelowi, skróciłby się czas reakcji na zagrożenia, co podniosłoby poziom bezpieczeństwa ludności.

Cztery procent (4%) respondentów wyraziło niepewność co do oceny współpracy. Może to świadczyć o tym, że nie wszyscy żołnierze mają pełne informacje na temat funkcjonowania mechanizmów współpracy. Konieczne jest zatem zwrócenie większej uwagi na przybliżanie żołnierzom reguł i procedur kooperacji z administracją publiczną w ramach zarządzania kryzysowego. Znajomość zasad wykorzystania WOT w działaniach antykryzysowych jest niezbędna dla całościowego zrozumienia roli we wsparciu administracji publicznej.

Na poniższym wykresie przedstawiono wyniki opisanego powyżej badania.



Rys. 4.18. Odpowiedź badanych na pytanie: „Jak Pan(i) ocenia współpracę WOT z administracją publiczną w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego?”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych z uczestnikami kursu oficerskiego „Agrykola”.

Oprócz ogólnej oceny współpracy pomiędzy WOT a administracją publiczną w ramach realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego autorka niniejszej dysertacji, postawiła także pytanie o najkorzystniejsze rozwiązania dotyczące takiej współpracy. Odpowiedzi udzielone na to pytanie ankietowe są o tyle wartościowe, że

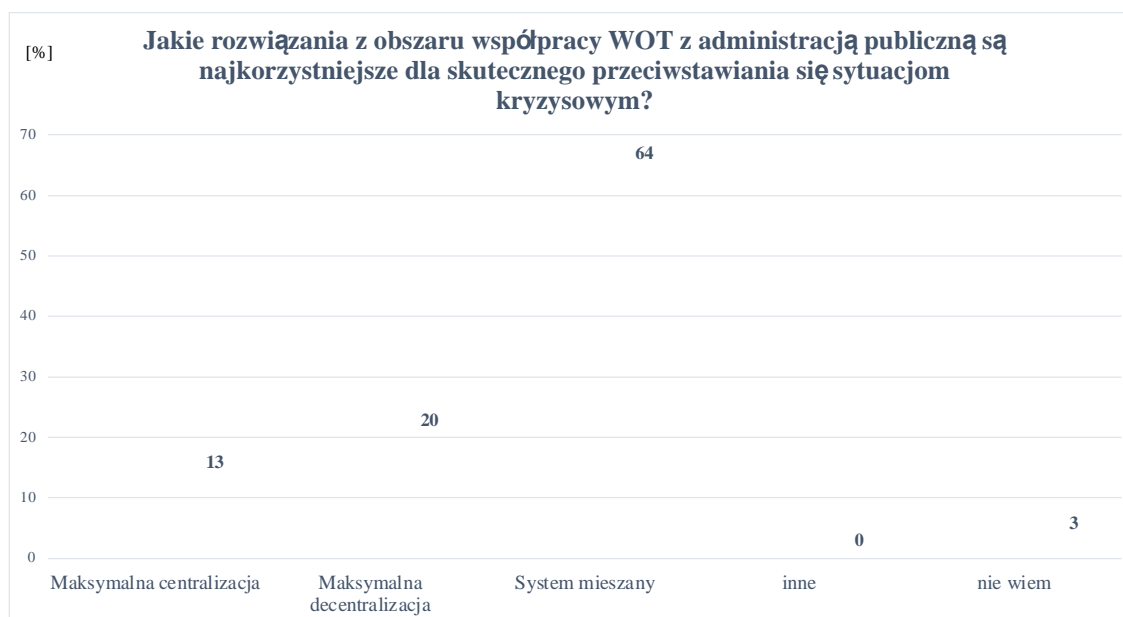
ankietowani jak wcześniej wspomniano uczestniczyli w działaniach, podejmowanych wspólnie z administracją publiczną w ramach działalności, obejmującej zarządzanie kryzysowe. Posiadają oni wiele perspektyw z prowadzonych działań oraz wiedzy praktycznej, które pozwalają obiektywnie ocenić i wybrać najlepsze rozwiązanie.

Przyglądając się wynikom badań od razu można zauważyć, że zdecydowana większość respondentów (64 %) uważa **system mieszany** za najkorzystniejsze rozwiązanie. Polega on na realizacji zadań na własnym terenie przy jednoczesnym wsparciu innych jednostek w razie potrzeby. Zapewnia elastyczność i adaptacyjność. Taki system umożliwia szybką reakcję lokalnych jednostek, jednocześnie oferując możliwość skoordynowanego wsparcia z zewnątrz. Jest to kluczowym elementem w dynamicznych i złożonych sytuacjach kryzysowych.

Wyniki wskazują na preferencję dla decentralizacji działań kryzysowych nad centralizacją. 20% respondentów wybrało maksymalną **decentralizację** przedsięwzięć, podczas gdy tylko 13 % z nich opowiedziało się za maksymalną **centralizacją**. Sugeruje to, że żołnierze WOT widzą wartość w wykorzystaniu lokalnych zasobów i jednostek, które mogą działać niezależnie w swoich stałych rejonach odpowiedzialności, co może zapewnić większą efektywność i lepsze dostosowanie do specyficznych lokalnych potrzeb i zagrożeń.

3% respondentów wybrało opcję **nie wiem**. Może to wskazywać potrzebę dodatkowego szkolenia i informowania żołnierzy w kwestii różnych modeli współpracy z administracją publiczną. Udzielanie tej odpowiedzi przez żołnierzy jest znakiem ostrzegawczym, który może świadczyć o małej wiedzy na temat podjęty w pytaniu, bądź braku zainteresowania tym obszarem. Niestety takie podejście jest niekorzystne, ponieważ może wpływać na obniżenie efektywności żołnierzy WOT podejmujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

Żaden z ankietowanych nie udzielił odpowiedzi **inne**, co sugeruje, że wśród żołnierzy WOT nie ma pomysłu, wprowadzenia innego rozwiązania niż zaproponowane przez autorkę dysertacji.



Rys. 4.19. Odpowiedz badanych na pytanie: „Jakie rozwiązania z obszaru współpracy WOT z administracją publiczną są najkorzystniejsze dla skutecznego przeciwstawienia się sytuacjom kryzysowym?”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych z uczestnikami kursu oficerskiego „Agrykola”.

Biorąc pod uwagę znaczącą preferencję dla systemu mieszanego, warto skoncentrować się na wdrażaniu i doskonaleniu tego modelu współpracy. System mieszany łączy zalety centralizacji i decentralizacji, umożliwiając elastyczną i skoordynowaną reakcję na różne typy zagrożeń. Konieczne jest jednak dalsze badanie i rozwijanie procedur, które umożliwią efektywne funkcjonowanie tego modelu w praktyce. System mieszany powinien być dostosowany do lokalnych warunków i specyfiki. Warto zatem prowadzić regionalne analizy i konsultacje, aby lepiej zrozumieć lokalne potrzeby i zagrożenia oraz dostosować model współpracy do konkretnych warunków operacyjnych.

Aby zmniejszyć niepewność wśród żołnierzy, ważne jest zapewnienie przejrzystej komunikacji i dostępu do informacji na temat różnych modeli współpracy i ich zastosowania. Może to obejmować tworzenie materiałów edukacyjnych, organizowanie seminariów i warsztatów oraz zapewnienie regularnych aktualizacji na temat zmian i usprawnień w systemie zarządzania kryzysowego.

Biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonego badania można stwierdzić, że aby zachować dobrą jakość współpracy należy ciągle ją usprawniać. Doświadczenie żołnierzy

odpowiadających na pytania ankiety z pewnością wzbogaca jej jakość i pokazuje, że mamy jeszcze w omówionym obszarze rezerwy, które wymagają poprawy. Współpracę powinno się umacniać wykonując wspólne szkolenia i ćwiczenia, odnoszące się do szerokiej gamy prawdopodobnych zagrożeń, co pozwoliłoby ujednolicić procedury działania w konkretnych sytuacjach kryzysowych.

Po trzecie, system bezpieczeństwa narodowego powinien przewidywać więcej miejsca na prowadzenie edukacji społeczeństwa w zakresie przygotowania i radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi. Takie zaznajamianie powinno objaśniać najbardziej prawdopodobne zagrożenia oraz sposoby przygotowania się do nich. Ponadto mogłoby przybliżać metody radzenia sobie z nimi, mając do dyspozycji jedynie zasoby znajdujące się w gospodarstwie domowym. Oczywiście nie każde zagrożenie da się w taki sposób odeprzeć, jednak istnieje duża szansa, że posiadając pewną podstawową wiedzę i umiejętności, społeczeństwo byłoby w stanie w znaczny sposób, zmniejszyć skutki jego oddziaływania, a to pozwoliłoby w pewnym sensie na częściowe odciążenie służb udzielających pomocy. Dla przykładu, posiadanie w gospodarstwie domowym małych przenośnych agregatów (w przypadku blackoutu), zapasów żywności oraz wody pitnej na kilka dni, zaopatrzenie się w odpowiednią odzież (powódź, silne mrozy, śnieżyce, silne wiatry), dysponowanie workami na piasek (powódź, podtopienia). Do tej listy można dodać jeszcze kilka pozycji, które nie są trudne do pozyskania i obsługi, ale w przypadku wystąpienia kryzysu są niezbędne do szybkiej reakcji i podjęcia działań zapobiegawczych. Im więcej społeczeństwo jest w stanie zrobić samo, tym potrzebuje mniejszego zaangażowania ze strony podmiotów zarządzania kryzysowego. W tym kontekście warto wziąć pod uwagę, także sposób prowadzenia takiej edukacji. Powinien być on przystępny i zachęcający, wykorzystywać nowoczesne platformy np. social media oraz osoby o dużych zasięgach w Internecie, czyli tzw. influencerów³¹⁶. W dobie społeczeństwa informacyjnego, które znaczące ilości czasu w ciągu dnia, spędza przeglądając Internet, można stwierdzić, że to właśnie ten kanał, powinien być wiodący w kontekście

³¹⁶ Influencer (ang. *influence* „wpływ”; łac. *influentia* „wpływ” od *influere* „wpływać”, *in* „w” i *fluere* „płynąć”) – w świecie mediów społecznościowych osoba wpływowa, która dzięki swojemu zasięgowi jest w stanie oddziaływać na ludzi, z którymi nawiązuje trwałe relacje. Często tym terminem określa się twórców internetowych o znacznym rozgłosie, którzy posiadają znaczne grono odbiorców. Osoby tego rodzaju bywają wykorzystywane w ramach kampanii marketingowych, ponieważ potrafią umiejętnie wpływać na zachowania internautów. Influencerzy koncentrują się często na pewnej ustalonej tematyce. Publikują recenzje produktów lub artykuły informacyjne, w zamian za możliwość wypróbowania danego towaru albo bonus finansowy ze strony partnera.

skutecznego dotarcia do obywateli. Wdrożenie takiego rozwiązania mogłoby mieć bardzo pozytywny skutek, ze względu na to, że przekazaniem podstawowej wiedzy oraz prostych, praktycznych wskazówek, przy stosunkowo niskich kosztach, państwo byłoby w stanie, zmniejszyć szkody spowodowane przez zaistnienie sytuacji kryzysowej.

Po czwarte, dobra organizacja systemu bezpieczeństwa narodowego zależy w dużej mierze od jednolitego systemu łączności dla jego różnych podmiotów, szczególnie tych wykonawczych. Przekaz informacji w szybki i bezpieczny sposób jest fundamentalną kwestią w aspekcie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Szczególnie w przypadku, gdy działania podejmują różne służby ratownicze, a dodatkowo są wspierane przez wojsko. Skuteczna pętla decyzyjna jest narzędziem niezbędnym do prowadzenia działań zarówno w ramach walki z zagrożeniami militarnymi jak i niemilitarnymi. Jej brak sprawi, że mimo nowoczesnych efektorów i tak poniesiemy klęskę³¹⁷. Taki system powinien być jednolity dla prowadzenia działań wszystkich rodzajów (militarnych i niemilitarnych) przez wiele podmiotów. Obecnie w naszym kraju nie funkcjonuje żaden system spełniający powyższe kryteria, a to generuje chaos informacyjny podczas wykonywania zadań w czasie sytuacji kryzysowych. W większości przypadków funkcjonariusze i żołnierze są zmuszeni do używania swoich prywatnych telefonów, gdzie wykorzystują często nieszyfrowane komunikatory (np. Messenger, Whatsapp), co nie powinno mieć miejsca, ponieważ omawiane przez nich zagadnienia są często informacjami wrażliwymi bądź niejawnymi. Jest to powszechna praktyka, która powinna być surowo zabroniona. Rozwiązaniem tej sytuacji byłoby zaopatrzenie dowódców wszystkich szczebli, nie tylko najwyższych (jak ma to miejsce obecnie), w smartfony służbowe lub tablety. Ponadto krokiem milowym byłoby stworzenie szyfrowanej aplikacji – komunikatora, jednolitego dla wszystkich elementów podsystemu wykonawczego. Połączenie tych rozwiązań w opinii autorki znacząco wpłynęłoby na usprawnienie wykonywanych zadań. Zmniejszenie chaosu informacyjnego, bezpieczeństwo komunikacji, szybsza reakcja na zagrożenie, a tym samym większa skuteczność działań – to tylko niektóre z pozytywnych aspektów wynikających z usprawnienia systemu łączności i pętli decyzyjnej.

Po piąte, należałoby wziąć pod uwagę aspekt przygotowania dowódców, zarówno wojskowych, ale też innych służb porządkowych i ratowniczych do prowadzenia działań. W sytuacjach kryzysowych liczy się czas, który w większości przypadków, działa na

³¹⁷ Strategy and Future, *Armia Nowego Wzoru*, Zona Zero, Warszawa 2022, s. 58.

niekorzyść i od tego jak szybko zostaną podjęte pewne decyzje, zależy powodzenie całej operacji lub uniknięcie większych strat albo nawet uratowanie życia. Dlatego podejmowanie decyzji przez dowódców będących na miejscu, ale również tych kierujących akcją ze sztabów, musi odbywać się w sposób dynamiczny. W tym kontekście wiele zależy właśnie od człowieka, który staje przed zadaniem, a otacza go wiele czynników stresowych, mogących spowodować różne reakcje psycho-fizyczne. Jednak nie tylko decyzyjność jest istotna w tym aspekcie. Bardzo ważnymi elementami są cechy dobrego dowódcy, takie jak lojalność w stosunku do swoich żołnierzy, poczucie obowiązku wobec ojczyzny, traktowanie wszystkich ludzi z szacunkiem, przedkładanie dobra osobistego nad dobro ojczyzny, bycie uczciwym oraz wykazywanie się odwagą w obliczu trudnych i niebezpiecznych sytuacji. Dowódca taki potrafi osobistym przykładem motywować swoich podwładnych do większego zaangażowania w wykonywanie zadań oraz daje im poczucie, że pod jego przewodnictwem działają w sposób odpowiedni i bezpieczny³¹⁸. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, warto byłoby przemyśleć wdrożenie do programów szkolenia specjalistycznych zajęć z zakresu leadershipu³¹⁹ prowadzonych przez weteranów i psychologów. Czynnikiem ludzki w tego rodzaju sytuacjach jest kluczowy do pomyślnego przeprowadzenia operacji, a ciągle ulepszanie go pozwoli na zwiększenie skuteczności neutralizacji zagrożeń i przełoży się wymiennie na poczucie bezpieczeństwa obywateli, a także większe zaufanie społeczne do służb ratowniczych i wojska.

Po szóste, ważnym aspektem w organizowaniu systemu bezpieczeństwa narodowego oraz wyzwaniem dla administracji publicznej i wojska jest rola informacji oraz mediów. Chociaż formalnie nie stanowią one części tego systemu, to bez wątpienia mają na niego istotny wpływ, ponieważ to właśnie głównie za pośrednictwem mediów społeczeństwo jest informowane o wydarzeniach z zakresu bezpieczeństwa. Wykorzystanie mediów stanowi wyzwanie, które zarówno może przerodzić się w szansę, jak i zagrożenie dla poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa. Fundamentalną funkcją mediów jest dostarczanie informacji³²⁰. Informację społeczną M. Szulczewski definiuje jako część wiedzy przekazywanej we wszystkich formach komunikowania się ludzi, która jest przez nich wykorzystywana do aktualnego orientowania się i działania w otaczającym

³¹⁸ *Introduction to army leadership* - <https://www.uakron.edu/armyrotc/MS1/24.pdf>, [dostęp: 12.02.2023 r.].

³¹⁹ Leadership - wywieranie wpływu na ludzi — poprzez zapewnianie celu, kierunku i motywacji — podczas działania na rzecz realizacji misji i doskonalenia organizacji.

³²⁰ A. Kozłowska, *Oddziaływanie mass mediów*, SGH, Warszawa 2006, s. 76.

ich świecie³²¹. Potrzeba bycia poinformowanym z reguły decyduje o społecznym samopoczuciu, ale również jest ważnym warunkiem, charakteryzującym sposób oraz jakość funkcjonowania człowieka w otaczającym go świecie³²². Mając powyższe na względzie można wysnuć wniosek, że informacje, które są przekazywane przez media, mają bardzo istotny wpływ na zachowanie społeczeństwa. W Polsce, ale także na świecie istnieje wiele różnego rodzaju gazet, czasopism stacji telewizyjnych oraz portali internetowych przekazujących na bieżąco najświeższe informacje. Jednak każde z nich pokazuje je w mniejszym lub większym stopniu inaczej, ze względu na wyznawane wartości. Media te mają dużą moc przekazu i wywierają istotny wpływ na kształtowanie opinii społeczeństwa na rozmaite tematy. Dlatego bardzo ważna jest ich wiarygodność, szczególnie jeżeli chodzi o informacje bezpośrednio dotyczące bezpieczeństwa narodowego. Jednak w tym kontekście wrogie państwa lub podmioty niebędące państwami często wykorzystują technikę zwaną dezinformacją, aby uzyskać efekt zastraszenia społeczeństwa, osłabienia władz czy manipulacji. Dezinformacja ma zwykle charakter dwutorowy, polegający na wprowadzaniu w błąd i wywieraniu wpływu³²³. Szybki postęp technologiczny pozwala na rozwój technik komunikowania społecznego, który z kolei przyczynia się do rozwoju dezinformacji. Oddzielenie prawdziwych informacji od fałszywych, staje się w dzisiejszych czasach coraz trudniejszym zadaniem. Dezinformacja może dotyczyć sfery zaufania społeczeństwa w stosunku do wojska, a także służb porządkowych, ale również może mieć charakter celowego wprowadzania niepokoju, w związku z wystąpieniem w kraju sytuacji kryzysowej. Dobrym przykładem w tej kwestii jest wykorzystanie narracji mediów, do wywoływania niepokoju wśród społeczeństwa w związku z pandemią COVID-19, kiedy obywatele popędzili do sklepów, na stacje benzynowe, czy do bankomatów, wykupując i wybierając z nich wszystkie zapasy. Taki efekt osiągnięto przez ciągłe powtarzanie w mediach o szybko rozprzestrzeniającym się wirusie, a marginalizowanie innych, także istotnych w tamtym czasie informacji. Jeżeli wieści związane z rozpoczynającą się ówczesnie pandemią COVID-19 nie byłyby jedynymi podawanymi przez media w tamtym okresie, to prawdopodobnie można byłoby uniknąć zasiania paniki wśród społeczeństwa. Jest to jeden z przykładów jak destrukcyjnie media mogą wpłynąć na poczucie bezpieczeństwa ludności. Z drugiej zaś strony ich

³²¹ M. Szulczewski, *Informacja społeczna*, Książka i Wiedza, Warszawa 1979, s. 7.

³²² Szerzej: A. Kozłowska, *Oddziaływanie mass mediów*, SGH, Warszawa 2006, s. 76-79.

³²³ J. Darczewska, *Dezinformacja – rosyjska broń strategiczna*, online:
<https://archiwum.rcb.gov.pl/dezinformacja-rosyjska-bron-strategiczna/> [dostęp: 30.01.2023 r.].

działalność może stanowić szansę na polepszenie poziomu bezpieczeństwa. W tym kontekście należy zadać pytanie, czy dziennikarze wykonują swoją pracę mając głównie na względzie interesy państwa i społeczeństwa, czy realizują wyłącznie swoje osobiste cele, które nie mają nic wspólnego z oczekiwaniami społecznymi? Niestety w praktyce częściej występuje ta druga opcja³²⁴. Rywalizacja pomiędzy mediami polegająca na szybszym zdobywaniu i publikowaniu informacji bez odpowiedniej weryfikacji czy komentowaniu wydarzeń w oparciu o wypowiedzi nieuprawnionych lub niekompetentnych osób, wynika z chęci uzyskania popularności poprzez prędkość przekazywanych informacji. Powyższe okoliczności powinny być przyczyną do wprowadzenia zmian, polegających opracowaniu jednolitych standardów i reguł polityki medialnej, zapewniającej określoną i wszystkim znaną procedurę przekazu³²⁵. Stworzenie wytycznych relacjonowania wydarzeń o charakterze kryzysowym, byłoby szansą, na polepszenie funkcjonowania mediów w systemie bezpieczeństwa narodowego. Przede wszystkim wpłynęłoby to na ograniczenie manipulacji i dezinformacji, co przełożyłoby się na zredukowanie skrajnych reakcji społeczeństwa, a to niewątpliwie niosłoby za sobą pozytywny efekt, jeżeli chodzi o działanie służb na miejscu wystąpienia zagrożenia. W kontekście zarządzania informacjami podczas kryzysów terrorystycznych, amerykańska stacja telewizyjna CBS News opracowała zestaw wytycznych, które mają na celu zrównoważone i odpowiedzialne relacjonowanie takich wydarzeń. Wytyczne te są częścią szerszej polityki informacyjnej stacji i obejmują następujące zasady:

1. **Zachowanie ostrożności i powściągliwości:** CBS News zobowiązuje się do troskliwego i sumiennego podejścia podczas relacjonowania ataków terrorystycznych. Obejmuje to ostrożność w komunikacji, aby nie eskalować napięcia ani nie wpływać negatywnie na sytuację.
2. **Ograniczenie rozgłosu terrorystów:** Stacja stara się unikać nadawania niepotrzebnego rozgłosu osobom lub grupom terrorystycznym, co mogłoby niechcący przyczynić się do propagowania ich ideologii.
3. **Niewtrącanie się w negocjacje:** CBS News unika angażowania się w trwające negocjacje z terrorystami, rozumiejąc, że każda ingerencja medialna może komplikować proces rozwiązywania kryzysu.

³²⁴ L. Bełza, *Wpływ polityki na rzetelność przekazu informacji. Zagrożenia związane z brakiem wspólnej polityki medialnej* [w:] *Polityka medialna instytucji państwowych w obszarze zagrożeń terrorystycznych*, BBN, Warszawa 2009, s. 70.

³²⁵ Tamże, s. 70-71.

4. **Konsultacje z ekspertami w sytuacjach kryzysowych:** W przypadku incydentów z zakładnikami, stacja współpracuje z ekspertami i doradcami, aby zapewnić, że zadawane pytania i przedstawiane relacje nie pogarszają sytuacji.
5. **Wykonanie poleceń organów ścigania:** Podczas kryzysów terrorystycznych CBS News ściśle współpracuje z odpowiednimi organami ścigania, przestrzegając wydawanych przez nie poleceń.
6. **Zbalansowanie treści programów informacyjnych:** Stacja dąży do utrzymania równowagi w swojej ofercie informacyjnej, starając się, by opowieści o działaniach terrorystów nie dominowały nad innymi istotnymi wiadomościami dnia.

Analizując powyższe zasady, można zauważyć jak ważne jest odpowiednie przekazywanie informacji, ponieważ to ono decyduje o tym, czy w tym przypadku terroryści, osiągną cel i nagłośnią swoje haniebne działania, powodując tym zastraszenie społeczeństwa. Przy racjonalnej relacji medialnej, do takiej sytuacji nie dojdzie bądź będzie ona wyraźnie ograniczona. Powyższe wytyczne są zaprojektowane z myślą o zagrożeniach terrorystycznych, jednak zawierają wiele analogii do innych sytuacji, w których relacjonowanie zdarzeń powinno przebiegać w podobny sposób. Stworzenie takich zasad w odniesieniu do innych wydarzeń związanych z bezpieczeństwem narodowym wywarłoby pozytywny wpływ na cały system bezpieczeństwa narodowego.

Nietrudno w powyższych konstatacjach dostrzec jak wielowymiarowo działają media i na jak dużo czynników mają wpływ. Dlatego tak ważne jest, aby włączyć je do systemu bezpieczeństwa narodowego, zachowując jednocześnie wszystkie ich wartości, takie jak np.: przekazywanie prawdy, pracę zgodną z etyką dziennikarską i lojalność wobec obywateli. Relacjonowanie zdarzeń kryzysowych, prowadzone w rzetelny sposób w oparciu o wypracowane wspólnie z podmiotami bezpieczeństwa narodowego wytycznymi, byłoby szansą na poprawę poczucia bezpieczeństwa obywateli oraz na znaczące ułatwienie pracy administracji publicznej i wojska w zakresie zarządzania kryzysowego.

Kolejną kwestią związaną z prawidłowym funkcjonowaniem systemu bezpieczeństwa narodowego, pozwalającą jego podmiotom na efektywne wykonywanie zadań jest odpowiedni kapitał ludzki. Pozyskiwanie go z biegiem lat staje się coraz trudniejsze, ze względu na następujące zmiany pokoleniowe. Kilka lat temu na rynek pracy wkroczyło pokolenie Z (ludzie urodzeni między 1995 a 2012 rokiem), które jest pokoleniem dorastającym we w pełni scyfryzowanym, społeczeństwie. Ich podejście do

pracy jest zgoła inne niż poprzedzających ich pokoleń. Zoomerzy³²⁶ często zmieniają pracę i nie przywiązują się do niej, chętnie tworzą własne biznesy, są przedsiębiorczy, mają wysokie wymagania i silną potrzebę zmieniania świata. Ponadto najważniejszą cechą pokolenia Z jest, to że odrzuca ono kult pracy³²⁷. Takie podejście jest problematyczne w kontekście rekrutacji przedstawicieli tego pokolenia do wojska czy innych służb, a to właśnie oni stanowią obecnie grupę najbardziej pożądaną. Obserwując obecną sytuację w Wojsku Polskim można zauważyć tendencję, do rezygnowania ze służby przez młodych ludzi, którzy ją dopiero rozpoczęli, jeżeli nie spełnia ona ich oczekiwań. Szybko występuje u nich wypalenie zawodowe w związku z natłokiem różnego rodzaju zadań (często nie związanych z zajmowanym przez nich stanowiskiem, do których nie są przygotowani), spadających na nich w ekspresowym tempie, a tym samym znacznie ograniczających możliwość zaplanowania życia prywatnego. Ponadto są rozczarowani niedostatecznym poziomem rozwoju, który powinno zapewniać wojsko. Jednak służba w jednostce charakteryzująca się mnogością zadań, często nie pozwala na pełne realizowanie planów szkolenia. Przedstawiane przez władze wyniki rekrutacji nowych żołnierzy, są najwyższe od momentu zawieszenia zasadniczej służby wojskowej, lecz równie dużo notuje się odejść, co nie jest już tak szeroko prezentowane. Potwierdza to bilans powołań i zwolnień ze służby w styczniu 2023 roku. Powołano wtedy 3969 żołnierzy, natomiast ze służby odeszło 4392 osób³²⁸. Zatem przyjęte przez władze założenie o posiadaniu 300-stu tysięcznej armii do 2026 roku, zdaje się być nierealne biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania. Bilans szwedzkiego think tanku wojskowego FOI potwierdza tą tezę. Tyle, że bierze pod uwagę, iż powiększenie armii tylko do poziomu 200 tysięcy w tym samym czasie. Biorąc pod uwagę obecne niedobory, będzie ambicją trudną do osiągnięcia³²⁹. Z prezentowanych przez resort obrony narodowej danych dotyczących zwiększenia liczebności wojska wynika, że w latach 2010-2020 polskie siły zbrojne powiększyły się o 15 573 żołnierzy. Według danych przedstawionych przez Ministra Obrony Narodowej na Twitterze na dzień 26 maja 2023 roku w polskich siłach zbrojnych służy 172 500 żołnierzy. Tak więc założenie przewidujące rozbudowę armii do

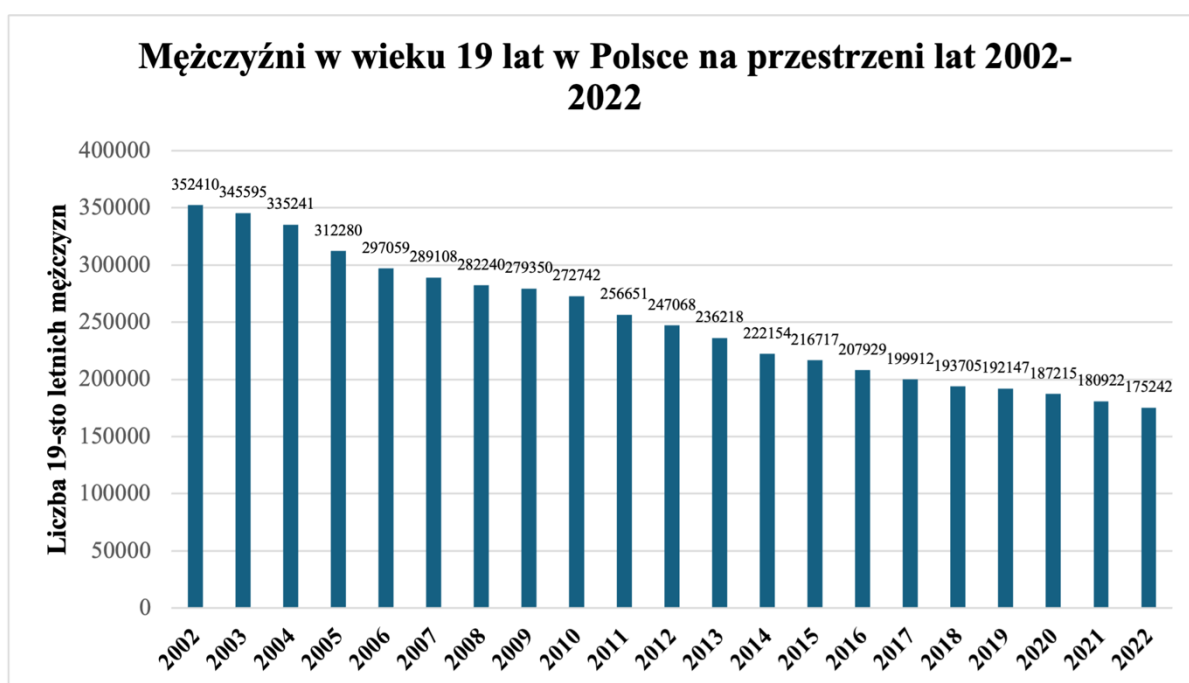
³²⁶ Inaczej przedstawiciel pokolenia Z

³²⁷ *Nadchodzi pokolenie wypalonych? Skupieni na sobie młodzi zmierzają się z polskim rynkiem pracy*, <https://www.money.pl/gospodarka/nadchodzi-pokolenie-wypalonych-skupieni-na-sobie-mlodzi-zmierza-sie-z-polskim-kultem-pracy-6825619576986560a.html>, [dostęp: 14.02.2023 r.].

³²⁸ Oficjalny profil Mariusza Błaszczaka na Twitterze, <https://twitter.com/mblaszczak>, [dostęp: 14.02.2023 r.].

³²⁹ D. Lepp, *Poland's Military Capability 2020*, <https://www.foi.se/report-summary?reportNo=FOI%20Memo%207597>, [dostęp: 09.07.2023 r.].

zapowiadanych rozmiarów 300 tys. byłoby możliwe do zrealizowania do roku 2026 jedynie w przypadku, gdyby wojsko powiększało się w tempie 42 500 żołnierzy na rok. Taki szybki przyrost nie jest możliwy, także ze względu na warunki demograficzne panujące w Polsce. Na podstawie danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) można zauważyć trend polegający na zmniejszaniu się liczby mężczyzn w wieku 19 lat, czyli takich którzy podlegają obowiązkowej kwalifikacji wojskowej (z 247 tys. w 2012 roku do 175 tys. w 2022 roku – to różnica aż 30%). Biorąc pod uwagę ostatnie 20 lat sytuacja wygląda jeszcze gorzej, ponieważ mamy do czynienia z niemal 50-cio procentowym spadkiem. Wyraźny trend spadkowy można zauważyć na poniższym wykresie.

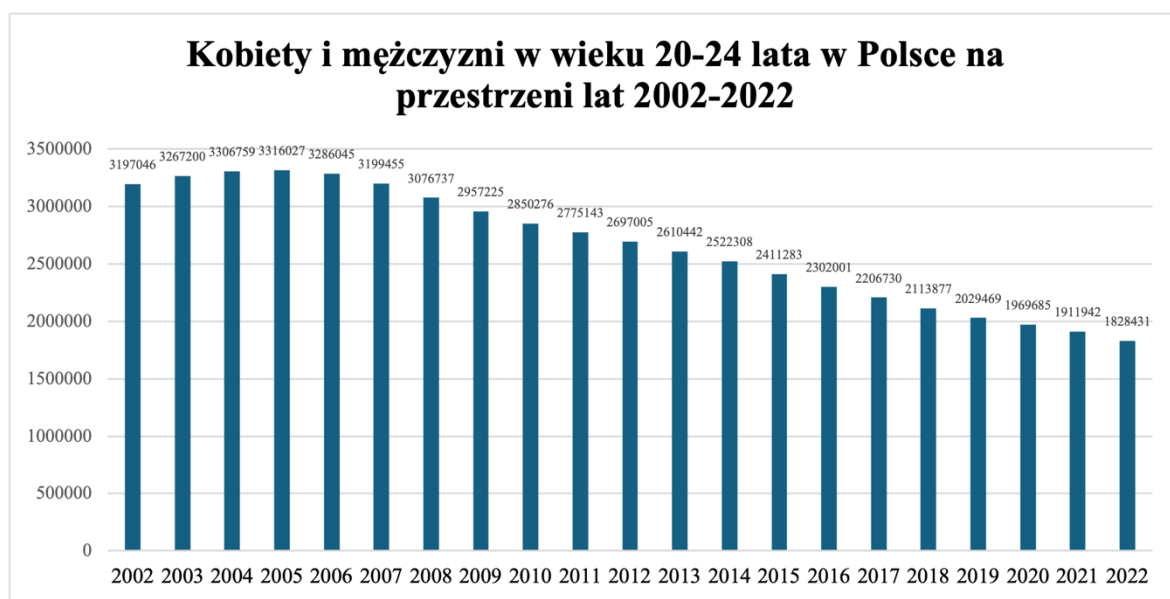


Rys. 4.20. Liczba mężczyzn w wieku 19 lat (poborowym) na przestrzeni lat 2002-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W tym miejscu można zadać pytanie, dlaczego pod uwagę brani są wyłącznie mężczyźni? Przecież kobiety też mogą rekrutować się do wojska czy innych służb. Zgadza się. Ten trend staje się coraz popularniejszy. Zdecydowana większość stanowisk w Wojsku Polskim czy innych służbach jest dla kobiet możliwa do objęcia, a zadania, które należy na nich wykonywać nie sprawiają im problemów. Dlatego sukcesywnie procent kobiet w mundurach zwiększa się. Resort obrony narodowej w maju 2023 roku poinformował, że kobiety w polskiej armii stanowią 9,8%, a w WOT prawie 20%. Jest to pozytywny aspekt,

ponieważ kobiety wykazują cechy większego zaangażowania w powierzone zadania, są bardziej zdeterminowane niż mężczyźni, a także potrafią znieść więcej bólu³³⁰. Zasadnym byłoby zatem przeanalizować dane dotyczące zarówno młodych mężczyzn, jak i kobiet. Na poniższym wykresie przedstawiono zmianę tej grupy społecznej w ciągu ostatnich dwóch dekad. Podobnie jak w przypadku liczby samych mężczyzn ten parametr ma tendencję spadkową, co świadczy o starzeniu się społeczeństwa, ale także o mniejszej liczbie potencjalnych kandydatów do służby ojczyźnie.



Rys. 4.21. Kobiety i mężczyźni w wieku 20-24 lata w Polsce na przestrzeni lat 2002-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z obserwacji autorki oraz wywiadów eksperckich, można wywnioskować, że przy rekrutacji do wojska czy innych służb mundurowych coraz częściej pojawia się problem przyjmowania osób, które są zbyt stare. Najczęściej są to osoby szukające wyłącznie korzyści materialnych, niekoniecznie chętne do wykonywania takich samych zadań, co młodzi żołnierze, mimo pozostawania w tym samym stopniu, na tym samym stanowisku. Z obserwacji wynika, że osoby te są „wysyłane” do armii czy innych służb przez swoich członków rodziny, które w dalej służą lub służyły. Takie osoby w większości nie stanowią żadnej wartości bojowej dla sił zbrojnych, przeciwnie, są ciężarem i kosztem dla państwa, a ich postawa negatywnie wpływa na pozostałych żołnierzy w pododdziale. Z całą

³³⁰ G. Kaliciak, *Bez taryfy ulgowej. Kobiety w wojsku. Historie kobiet służących w siłach zbrojnych*, Wydawnictwo Zarne, Wołowiec 2020, s. 9.

pewnością nie należy generalizować, lecz sytuacji takich jak opisane powyżej występuje wiele. Dlatego warto byłoby przemyśleć kwestię wprowadzenia limitu wiekowego przy rekrutacji na poszczególne stanowiska, co mogłoby dać możliwość chociażby częściowego wyeliminowania przytoczonych zdarzeń.

Warte zaznaczenia jest również, że zmiana pokoleniowa oraz chęć wcielenia do armii jak największej ilości osób implikuje problem jakości kapitału ludzkiego. Zamysł przyjęcia tak dużej ilości osób spowodował znaczące obniżenie wymagań w stosunku do kandydatów, co nie przekłada się pozytywnie na późniejszą jakość ich służby. Służba w wojsku powinna charakteryzować się elitarnością, a modelowy żołnierz powinien mieć wysokie morale, opierające się na przeświadczeniu o swojej niekwestionowanej przewadze bojowej nad przeciwnikiem. Podobnie winno to wyglądać także w innych służbach, które zajmują się zachowaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, jednak w tym przypadku nie będziemy mówić o żołnierzu, ale funkcjonariuszu.

Przedstawiony powyżej problem jest kluczowy z punktu widzenia całego systemu bezpieczeństwa narodowego, bowiem bez odpowiednich ludzi, posiadających specjalistyczne umiejętności i wolę służby ojczyźnie, nie można mówić o skutecznym zapewnieniu bezpieczeństwa państwa. Nawet najbardziej zaawansowany sprzęt nie pomoże, gdy zabraknie obsługującego go człowieka. Dlatego niezmiernie istotne jest wypracowanie w tej kwestii racjonalnego rozwiązania, które pozwoli na utrzymanie skuteczności sił zbrojnych przy wpływie czynnika zmiany pokoleniowej i starzenia się społeczeństwa.

4.4. Prognozowane wyzwania dla wojsk obrony terytorialnej i administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego

W ostatnich latach dostrzegamy różnego rodzaju liczne przeobrażenia środowiska bezpieczeństwa o zasięgu globalnym, regionalnym i krajowym. Nowe, nieznane dotąd, wyzwania w tym środowisku powodują, że państwa muszą stale dostosowywać do nich systemy bezpieczeństwa i przygotowywać się odpowiednio do tych przyszłych. Kluczowe w tym kontekście jest wypracowanie odpowiednich rozwiązań strategicznych. W tym miejscu można sobie zadać pytanie: jak w sposób fachowy identyfikować wyzwania oraz jak właściwie się przygotować do nich przygotować? Autorka zawęzi obszar swoich rozważań do działalności administracji publicznej oraz wojsk OT w ramach zarządzania

kryzysowego. Głównym elementem, wyznaczającym kierunki badań w przedmiotowej kwestii, są zadania stawiane zarówno przed administracją publiczną i wojskami OT, ale również formy ich wykonania. Istotne jest, aby podejmowane aktualnie decyzje uwzględniały okoliczności w bliższej, a także dalszej przyszłości. Ich fundamentem powinny być podparte naukowo prognozy rozwoju sytuacji. Dla osiągnięcia tego celu wykorzystywane są prognozy, czyli próby przepowiedzenia przyszłości oparte na naukowych argumentach. Zatem określenie wyzwań i zagrożeń dla Wojsk Obrony Terytorialnej i dla administracji publicznej w kontekście zarządzania kryzysowego wymaga przeprowadzenia procesu prognozowania, który jest częścią analizy strategicznej. Prognozowanie to przewidywanie przyszłych faktów, zjawisk na podstawie uzasadnionych przesłanek, ustalonych w toku badań naukowych³³¹. Jego celem jest pomoc w budowaniu oraz wykorzystaniu inteligencji zbiorowej w poukładany i systemowy sposób, tak aby mieć możliwość przewidzenia kierunku zmian. Z innej zaś strony celem prognozowania strategicznego jest również ujęcie prognoz, w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa kraju, w sposób zapewniający dostosowanie jej do przyszłych wyzwań, dzięki zapewnieniu, by inicjatywy krótkoterminowe wpisywały się w perspektywę długoterminową³³². Prognozowanie strategiczne pozwala na przewidywanie tendencji, ryzyka, pojawiających się zagrożeń i ich potencjalnych konsekwencji, ale również wynikających z nich możliwości. Jego głównym celem nie jest przewidywanie przyszłości a analiza wielu różnych potencjalnych scenariuszy razem z możliwościami i wyzwaniem, jakie mogą wystąpić w każdym z nich.

W tym miejscu warto wskazać istotę przygotowywania prognoz, które później wykorzystuje się w procesie planowania bezpieczeństwa. Głównego sensu należy się doszukiwać w tym, że wszystkie dokumenty dotyczące bezpieczeństwa tj.: strategie bezpieczeństwa, strategie obronności, strategie wojskowe, plany zarządzania kryzysowego oraz dokumenty dotyczące zarządzania bezpieczeństwem instytucji i przedsiębiorstw, zawsze odnoszą się swoją treścią do przyszłości. Dlatego wyniki analizy strategicznej poddaje się prognozowaniu ze względu na fakt, że większe znaczenie ma dla nas to, jak

³³¹ A. Dawidczyk, *Analiza strategiczna w dziedzinie bezpieczeństwa państwa*, Difin, Warszawa 2020 r., s.121.

³³² Prognozowanie strategiczne, Komisja Europejska - https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight_pl [dostęp: 18.01.2023 r.].

będą one funkcjonowały i rozwijały się w przyszłości, niż to jak oddziałują na obecną sytuację³³³.

Istnieje wiele metod prognozowania, jednak w dziedzinie bezpieczeństwa głównie wykorzystywane są metody jakościowe (wynik prognozy wyrażony słownie), ale można spotkać się również z metodami ilościowymi (wynik prognozy wyrażony liczbowo), aczkolwiek znacznie rzadziej. Do metod jakościowych zaliczamy metodę ekspercką i scenariuszową. Według A. Dawidczyka metoda ekspercka polega na wykorzystaniu danych otrzymanych w rezultacie rzetelnie uzasadnionej procedury zbierania, systematyzowania i analizy informacji od specjalistów z danej dziedziny (ekspertów)³³⁴. Przy stosowaniu tej metody ważne jest, aby pracowała przy niej odpowiednio duża grupa specjalistów, których wiedza i doświadczenie pozwolą na przeprowadzenie rzetelnego procesu prognozowania. Ważny jest także ich dobór, aby nie miał on charakteru intuicyjnego, a także partykularystycznego. Specjaliści powinni być wybrani zgodnie z określonymi zasadami, które pozwalają na weryfikację ich kwalifikacji i przydatności do realizowanego projektu.

Metoda scenariuszowa w prognozowaniu opiera się na założeniu, że przyszłości nie da się przewidzieć jednoznacznie i możemy się spotkać z różnymi sytuacjami, dlatego należy przygotować kilka scenariuszy na każdą z tych sytuacji. W każdym z wariantów opracowywany jest plan działania w przypadku, gdyby okazał się prawdziwy. Po przygotowaniu scenariuszy wykorzystywany jest jeden z nich - najbardziej prawdopodobny do spełnienia w danych okolicznościach. Ta metoda jest najchętniej stosowana w naszym kraju przy opracowywaniu kolejnych strategii bezpieczeństwa czy przeglądów strategicznych.

Według P. Dittmanna proces prognostyczny jest procesem sekwencyjnym i możemy w nim dostrzec pewien schemat postępowania prognostycznego. Jest on podzielony na następujące etapy³³⁵:

Etap 1 – Sformułowanie zadania prognostycznego:

- określanie zmiennych, które będą podlegać prognozowaniu,
- zdefiniowanie podstawowych celów prognozowania,
- ustalenie wymagań prognozy i jej okresu czasowego;

³³³ A. Dawidczyk, *Analiza strategiczna w dziedzinie bezpieczeństwa państwa*, Difin, Warszawa 2020 r., s. 121.

³³⁴ Tamże, s. 123.

³³⁵ P. Dittmann, *Prognozowanie w przedsiębiorstwie: metody i ich zastosowanie*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.

Etap 2 – Określenie przesłanek prognostycznych

- zebranie danych niezbędnych do konstrukcji prognozy;

Etap 3 – Zebranie, statystyczna obróbka i analiza danych prognostycznych;

Etap 4 – Wybór metody prognozowania:

- wybór metody powinien uwzględniać charakter zmiennej prognozowanej, rodzaj i zakres dostępnych danych, wyprzedzenie czasowe prognozy, rodzaj konstruowanej prognozy, koszty zastosowania określonych metod;

Etap 5 – Konstrukcja prognozy;

Etap 6 – Ocena dopuszczalności prognozy;

Etap 7 – Zastosowanie prognozy;

Etap 8 – Ocena trafności prognozy.

Przeprowadzenie prognozowania w powyższy sposób, przez wykwalifikowanych ekspertów, pozwala na uzyskanie rzetelnej wiedzy, na której da się polegać w odniesieniu do przyszłości. Ponadto na jej podstawie z powodzeniem można formułować najbardziej prawdopodobne wyzwania i zagrożenia dla systemu bezpieczeństwa państwa. Im dokładniej przeprowadzona analiza strategiczna, tym lepiej można przygotować się na potencjalne sytuacje zagrożenia. Analiza strategiczna bezpieczeństwa państwa powinna stanowić punkt wyjściowy do formułowania i opracowywania podobnych analiz na niższych szczeblach w strukturze systemu bezpieczeństwa narodowego. W kontekście Ministerstwa Obrony Narodowej, zdaniem autorki należałoby cyklicznie tworzyć analizę strategiczną dla całego resortu oraz dodatkowo dla każdego z rodzajów sił zbrojnych. Pomiędzy analizami powinno się doraźnie wykonywać uaktualniające przeglądy strategiczne, z uwagi na szybko zmieniające się środowisko bezpieczeństwa. Takie podejście pozwoliłoby na lepsze zrozumienie, wartościowanie i przygotowanie się do wyzwań i zagrożeń, które potencjalnie mogłyby urzeczywistnić się w przyszłości.

Przedstawiony powyżej proces prognozowania ma na celu przybliżenie jego złożoności oraz podkreślenie istotności w kontekście prawidłowego, przygotowywania się do antycypowanych wyzwań. Poniżej zaprezentowane zostaną kwestie, którym czoło będzie najprawdopodobniej musiała stawić administracja publiczna oraz Wojska OT w ramach swojej działalności w systemie zarządzania kryzysowego.

Pierwszym prognozowanym wyzwaniem dla WOT będzie zagadnienie strukturalne, a mianowicie zmiana podporządkowania tego rodzaju wojsk. Kwestia ta była poruszana w czasie powstawania formacji w 2016 roku, jednak z biegiem lat wydaje

się, że temat odszedł na dalszy plan. Pierwotny scenariusz zakładał, że do czasu całkowitego sformowania WOT będą podporządkowane bezpośrednio pod Ministra Obrony Narodowej, natomiast po osiągnięciu tego stanu przejdą w podporządkowanie Szefa Sztabu Generalnego, co jest niezaprzeczalnie logicznym rozwiązaniem. Zmiana podporządkowania jednak do tej pory nie miała miejsca, bowiem Wojska Obrony Terytorialnej nie osiągnęły stanu pełnej gotowości. Przyjmuje się, że ten stan zostanie osiągnięty w 2025 roku.

Jednym z poważniejszych wyzwań jakie przewidują naukowcy jest globalne ocieplenie. Samo w sobie nie stanowi bezpośredniego zagrożenia dla funkcjonowania państwa, lecz wywoływane przez nie zjawiska będą w przyszłości miały kolosalny wpływ na szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego globalne ocieplenie wpłynie następujące obszary: zwiększenie prawdopodobieństwa występowania pożarów oraz suszy, zmniejszenie zasobów wody pitnej, zmniejszenie plonów roślin, fale upałów. Zjawiska te będą nasilały się z biegiem lat, dlatego już teraz należy brać pod uwagę ich negatywne konsekwencje oraz powziąć środki zapobiegawcze. Wymienione powyżej zagrożenia wtórne są o tyle istotne, że dotyczą podstawowych potrzeb człowieka. Masowe ich występowanie może doprowadzić do śmierci wielu osób oraz ogólnej paniki i niepokoju społecznego. Zapobieganie globalnemu ociepleniu wydaje się z punktu widzenia pojedynczego państwa bardzo trudnym zadaniem, jednak nie niemożliwym. Zaplanowanie odpowiedniej strategii, systematyczne wprowadzenie zmian i odpowiednich regulacji prawnych może znacząco pomóc w odsunięciu w czasie tych negatywnych zjawisk. Ważną kwestią jest tu edukacja społeczeństwa, zapoznanie ze szkodliwymi skutkami tych zagrożeń oraz egzekwowanie odpowiednich postaw proekologicznych. W myśl zasady „zaczynaj od siebie” można uzyskać zaskakująco pozytywne efekty.

Administracja publiczna i wojska OT w ramach tego rodzaju wyzwania oprócz prowadzenia edukacji obywateli powinny również zaopatrzyć się w sprzęt pomagający w jego neutralizowaniu. Część środków już znajduje się na wyposażeniu tych podmiotów, lecz z biegiem czasu nasilenie negatywnych skutków globalnego ocieplenia będzie wzrastać, dlatego też wzrosnąć musi liczba tych środków, aby pozwolić na skuteczną walkę z zagrożeniami. Mowa tu głównie o sprzęcie potrzebnym do walki z pożarami oraz małą ilością wody pitnej.

Kolejnym zagrożeniem, które w przyszłości będzie miało coraz większy wpływ na kwestie zarządzania kryzysowego oraz ochrony ludności jest cyberterrorizm

połączony z rozwojem społeczeństwa informacyjnego. W Polsce jak i na świecie w ostatnich trzydziestu latach dokonał się olbrzymi postęp technologiczny, który ułatwił życie i funkcjonowanie człowieka na wielu płaszczyznach. Usprawniona została wymiana informacji dzięki wykorzystaniu Internetu, jej koszty zmalały, a szybkość przekazu diametralnie wzrosła. Funkcjonowanie ludzi w rzeczywistości wirtualnej stało się codziennością. Większość obywateli korzysta z mediów społecznościowych (Facebook, Instagram, Twitter, etc.) nieustannie wymieniając informacje, kupuje w sklepach internetowych, pracuje zdalnie czy załatwia sprawy urzędowe. Należy zauważyć, że z biegiem czasu Internet zaczyna ogarniać coraz większą część funkcjonowania państwa. Jeszcze do niedawna, aby załatwić jakąkolwiek sprawę urzędową, należało wybrać się do fizycznej placówki. Obecnie coraz więcej możemy zrobić z poziomu własnego komputera z dostępem do Internetu (składać wnioski, elektronicznie podpisywać dokumenty, śledzić postęp sprawy, płacić podatki etc.). Usprawnienie nastąpiło także w kontekście posiadania przy sobie dokumentów tożsamości. Od niedawna w Polsce mamy możliwość posługiwania się e-dowodem osobistym, czy e-prawem jazdy. Wszystko dzięki pomocy technologii a dokładnie aplikacji na smartfony (mObywatel). Dokumenty wirtualne są traktowane na równi z tymi fizycznymi.

Niewątpliwie takie możliwości są udogodnieniem dla Polaków. Jednakże w tym miejscu warto zauważyć, że włączanie się przestrzeni wirtualnej w wiele dziedzin naszego życia wiąże się także z zagrożeniami. Codziennie w Internecie zamieszczamy wiele informacji o sobie, głównie w portalach społecznościowych. To właśnie te serwisy generują największe przepływy bardzo osobistych danych setek milionów ludzi. Dane te mogą być wykorzystane do celów, których sobie nie życzymy. Warto w tym miejscu wspomnieć o aferze z wyciekiem danych przy wyborach prezydenckich w Stanach Zjednoczonych w 2016 roku, w którą była zamieszana agencja Cambridge Analytica. Uzyskane od Facebooka informacje o wyborcach pomogły w promocji politycznej, profilowaniu wyborców i nakłonieniu osób niezdecydowanych do oddania głosu na konkretnego kandydata. Ten przykład pokazuje do czego prowadzić może dalszy rozwój technologii komunikacyjnej, którego podstawą jest archiwizowanie danych osobowych

użytkowników³³⁶. Z pewnością na tym obszarze chcielibyśmy mieć większą kontrolę nad udostępnianymi danymi.

Coraz większa rola sfery elektronicznej w działalności państwa oraz w zarządzaniu jego elementami, szczególnie infrastruktury krytycznej, nie umknęła uwadze terrorystów, będących na czasie z technologią i szukających kolejnych obszarów do prowadzenia wrogiej działalności, mającej destrukcyjny wpływ na działanie państwa i społeczeństwa. Mowa tu o cyberterroryzmie, który w dobie społeczeństwa informacyjnego, zyskuje na znaczeniu. Cyberterroryzm jest zjawiskiem relatywnie młodym, a jego zakres zainteresowania obejmuje niemal każdy obiekt poruszający się w cyberprzestrzeni. Istnieje wiele definicji cyberterroryzmu jednak autorka zdecydowała się przytoczyć jedną, która jej zdaniem najpełniej oddaje cechy tegoż zjawiska. Autorem definicji jest M. Pollit, a ma ona następujące brzmienie: Cyberterroryzm jest zaplanowanym i politycznie umotywowanym atakiem przeciwko systemom, programom komputerowym oraz bazom danych, który skutkuje przemocą wobec celów niewojskowych, popełnionych przez grupy ponadnarodowe lub tajnych agentów. Kwestią, o którą należałoby uzupełnić powyższą definicję jest sfera wojskowa, gdyż jak pokazuje wojna w Ukrainie, cyberterroryzm jest także jednym z narzędzi w rękach putinowskiej Rosji, które wykorzystywane jest w ramach tej wojny. Wraz z postępem technologii i coraz większym udziałem wirtualnej rzeczywistości w naszym życiu możliwości przeprowadzania cyberataków będą rosły. Dlatego tak istotną kwestią jest ciągle przygotowywanie się na nowe możliwości negatywnego oddziaływania wrogich podmiotów. Polskie prawodawstwo wydaje się zwracać uwagę na to zagrożenie. Jednak jeszcze nie w stopniu zadowalającym, ponieważ mnóstwo kwestii nie jest doprecyzowanych, a ich rozproszenie w wielu aktach prawnych sprawia problemy z interpretacją³³⁷.

Zarówno administracja publiczna jak i Wojsko Polskie zdają sobie sprawę z powagi tego rodzaju zagrożeń, co można wnioskować po tym, że utworzone zostały odpowiednie siły do walki nimi. Z ramienia administracji publicznej główną rolę w tej kwestii pełni Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, natomiast w siłach zbrojnych wraz z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny w 2022 roku, powstał nowy ich rodzaj,

³³⁶ K. Lewestam, *Czy powinniśmy skasować Facebooka? Co tak naprawdę zrobiła Cambridge Analytica*, <https://technologia.dziennik.pl/internet/artykuly/571389,cambridge-analytica-facebook-afera-usa.html> [dostęp: 20.07.2023 r.].

³³⁷ K. Bielski, *Cyberterroryzm – nowe zagrożenie bezpieczeństwa państwa w XXI wieku*, *Acta Politica Polonica* 34:93-110.

a mianowicie Wojska Obrony Cyberprzestrzeni. Jednak należy nadmienić, że już wcześniej siły zbrojne zajmowały się tym zagrożeniem za pośrednictwem specjalnej komórki w Wojskach Obrony Terytorialnej, a mianowicie Zespołowi Działań Cyberprzestrzennych. Zespół rozpoczął swoją działalność w 2019 roku, a jego głównym zadaniem jest ochrona przed wrogimi działaniami w sieci oraz szkolenie lokalnych społeczności z zakresu bezpieczeństwa w Internecie (np. jak podczas kryzysu na granicy polsko-białoruskiej). Wykorzystanie przez WOT osób pracujących na co dzień w branży IT oraz wyróżniających się młodych absolwentów techników informatycznych, czy zwycięzców olimpiad, chcących oprócz działalności cywilnej, wesprzeć bezpieczeństwo państwa, można uznać za trafne rozwiązanie³³⁸. Rozwijanie tego zespołu w przyszłości będzie konieczne, aby dalej skutecznie pomagać zwalczać cyber zagrożenia w lokalnych społecznościach.

Zwiększenie udziału Internetu i urządzeń mobilnych w codziennym życiu zapewnia wiele udogodnień, ale wiąże się także z zagrożeniami. W przyszłości skala problemu będzie narastać, dlatego państwo musi zapewnić nieprzerwany rozwój oraz wdrażanie właściwych rozwiązań systemowych, dotyczących prewencji oraz rozszerzenia systemu wczesnego ostrzegania przed cyberatakami. W tym kontekście ważna jest ścisła i nieprzerwana współpraca pomiędzy instytucjami państwowymi.

Kolejnym wyzwaniem z jakim w przyszłości będą musiały się zmierzyć podmioty zarządzania kryzysowego są zagrożenia związane z planowaną budową i późniejszym uruchomieniem elektrowni atomowych w naszym kraju. Polskie władze stawiają kolejne kroki na drodze do utworzenia w Polsce możliwości korzystania z tego źródła energii. Oprócz relatywnie taniej i „czystej” energii wytwarzanej na drodze rozszczepienia atomów, uruchomienie tego typu obiektu, wiąże się z powstaniem nowych zagrożeń i wyzwań, także tych z zakresu bezpieczeństwa. Jak wspomniano we wcześniejszej części rozdziału na terenie Polski, od wielu lat, znajduje się reaktor jądrowy, więc jako kraj posiadamy doświadczenie w obchodzeniu się z tego typu urządzeniami. Jednak należy zauważyć, że wspomniany reaktor jest wykorzystywany wyłącznie do celów naukowych, a jego moc jest niewielka w zestawieniu z elektrownią atomową. Dla porównania - moc reaktora Maria wynosi 30 MW, a w planowanej elektrowni zostaną umieszczone 3

³³⁸ *WOT zaczyna budowę komponentu CYBER*, <https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/446886/wot-zaczyna-budowe-komponentu-cyber> [dostęp: 24.04.2023 r.].

reaktory po 1200 MW każdy³³⁹. Jest to bardzo znacząca różnica, toteż skutki ewentualnej awarii byłyby proporcjonalnie większe. Dlatego podmioty zarządzania kryzysowego muszą podjąć kroki w celu, prawidłowego przygotowania się do uwzględnienia elektrowni atomowej w systemie zarządzania kryzysowego. Będzie to nie lada wyzwanie, ponieważ takie zagrożenie nie występowało wcześniej w polskim środowisku bezpieczeństwa. Konieczne jest wypracowanie odpowiednich procedur, aby prawidłowo zabezpieczyć ten obiekt infrastruktury krytycznej we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. W tym przypadku należałoby zastanowić się nad zwróceniem się o pomoc do krajów (UE lub NATO), które posiadają elektrownie atomowe od dawna, aby od nich pozyskać procedury właściwego postępowania z tego typu obiektem nie tylko w kontekście bezpieczeństwa, ale nawet szerszym. Takie postępowanie z pewnością usprawniłoby tworzenie naszych macierzystych procedur i niewątpliwie polepszyłyby ich jakość.

Podmioty wykonawcze systemu zarządzania kryzysowego będą musiały szkolić się na wypadek wystąpienia awarii elektrowni atomowej. Ważne w tym kontekście jest jak najszybsze neutralizowanie źródeł szkodliwego promieniowania i zabezpieczenie przed nim społeczeństwa, szczególnie mieszkającego w pobliżu elektrowni. Do tego potrzeba fachowego przygotowania, ale także odpowiednich narzędzi. To zagadnienie także musi być przedmiotem analiz i debat, aby osiągnąć możliwie jak najlepsze rozwiązania. Niewątpliwie będzie to duże wyzwanie dla podmiotów systemu ZK, także ze względu na odbiór społeczny budowy elektrowni atomowej. Badania przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska w 2020 roku, wskazują, że 62,5% Polaków jest zdecydowanie za i raczej za budową elektrowni atomowej, natomiast 31,6% opowiada się raczej przeciw i zdecydowanie przeciw, a 5,9% nie ma na ten temat zdania³⁴⁰. Można przypuszczać, że powodem, dla którego aż 31,6% przyjmuje stanowisko negatywne jest głośna awaria w elektrowni w Czarnobylu, która bezpośrednio dotknęła nasz kraj w 1986 roku i była tragiczna w skutkach, bowiem szacuje się, że w jej wyniku śmierć mogło ponieść nawet 200 tys. osób (przewlekła choroba popromienna). Analizując wyniki przytoczonego powyżej badania można zaobserwować, że starsze osoby, które pamiętają przytoczoną awarię, są bardziej negatywnie nastawione do

³³⁹ *Ważny krok w stronę budowy elektrowni atomowej w Polsce*, Rzeczpospolita, 2023, <https://energia.rp.pl/atom/art38524971-wazny-krok-w-strone-budowy-elektrowni-atomowej-w-polsce> [dostęp: 24.07.2023 r.].

³⁴⁰ *62,5% Polaków popiera budowę elektrowni jądrowych w Polsce*, <https://www.gov.pl/web/polski-atom/625-polakow-popiera-budowe-elektrowni-jadrowych-w-polsce> [dostęp: 25.07.2023 r.].

budowy elektrowni jądrowej. Najbardziej sceptycznie nastawioną grupę stanowią osoby w zakresie wiekowym 50-59 – 39%. Zatem mając powyższe uwarunkowania na uwadze administracja publiczna powinna przeprowadzić akcję informacyjną dla grup negatywnie nastawionych do realizacji tego przedsięwzięcia. Sceptykom warto przybliżyć zalety i zapewnić ich o bezpieczeństwie eksploatacji elektrowni atomowych w Polsce. Takie rozwiązanie mogłoby zwiększyć poczucie bezpieczeństwa osób nieprzekonanych i zmienić ich zdanie pozyskiwaniu energii z atomu przez Polskę.

Powstanie w naszym kraju elektrowni jądrowych wiąże się z tańszym i bardziej ekologicznym wytwarzaniem energii elektrycznej, jednakże jest także dużym wyzwaniem dla wielu podmiotów państwowych (także dla tych będących częścią systemu zarządzania kryzysowego), ze względu na konieczność odpowiedniego przygotowania się do jej uruchomienia na wielu płaszczyznach, a następnie zabezpieczenia jej prawidłowego funkcjonowania i wypracowania odpowiednich procedur w razie awarii.

Kolejnym wyzwaniem dla administracji publicznej w ramach systemu ZK będzie ciągle zapewnianie poczucia bezpieczeństwa polskiemu społeczeństwu. Jest to wyzwanie, które towarzyszy podmiotom ZK ciągle, jednak występowanie nowych nieznanych zagrożeń oraz nasilanie się już istniejących, będzie implikowało konieczność zwracania szczególnej uwagi na tę kwestię w szybko zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa. W ostatnich latach wiele mówi się o silnym wpływie psychologii na każdą z dziedzin naszego życia. Oddziaływanie w codziennej egzystencji coraz większej liczby bodźców na człowieka może doprowadzić do zachwiania jego dobrostanu psychicznego. Za istotę poczucia bezpieczeństwa przyjmujemy stan, w którym doświadczamy spokoju, pewności, nie odczuwamy zagrożeń oraz jesteśmy przekonani o posiadaniu wystarczających zasobów do podjęcia działań obronnych. Ponadto doświadczamy satysfakcji, a także zadowolenia, które są wynikiem osiągnięcia pewnego poziomu bezpieczeństwa³⁴¹. Takie uwarunkowania są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania jednostki w złożonych układach interpersonalnych. Formowanie poczucia bezpieczeństwa dokonuje się na płaszczyźnie osobniczej oraz w przestrzeni społecznej. Życie i funkcjonowanie podmiotu z innymi ludźmi oraz wchodzenie z nimi w złożone relacje i interakcje, a także doświadczanie i uczestniczenie w działaniach środowiska, podejmowanych w celu jego ochrony przed zagrożeniami, sprawiają, że

³⁴¹ R. Klamut, *Bezpieczeństwo jako pojęcie psychologiczne*, Zeszyty naukowe Politechniki Rzeszowskiej, nr 286, Rzeszów 2012, s. 46.

poczucie bezpieczeństwa można traktować jako zagadnienie złożone, wieloaspektowe i wieloczynnikowe³⁴².

Jeżeli chodzi o Wojska Obrony Terytorialnej, to w tym kontekście można zauważyć, że nawet ich motto: *Zawsze gotowi, zawsze blisko* ma dawać wyraźny sygnał dla społeczeństwa, że w każdym momencie są przygotowani do niesienia niezbędnej pomocy i znajdują się w pobliżu w razie wystąpienia potrzeby. Niewątpliwie ten aspekt ma wpływ na podniesienie poziomu poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa, tym bardziej, że Wojska Obrony Terytorialnej już wielokrotnie udowodniły, podczas różnego rodzaju sytuacji kryzysowych, iż ich motto jest realizowane w praktyce. Przytoczony przykład pokazuje, że budowanie poczucia bezpieczeństwa może być realizowane nawet przez na pozór niewielkie aspekty, które połączone razem tworzą efekt synergii i mogą wyraźnie wpłynąć na całościowy obraz tych odczuć.

Systemowy charakter czynników wpływających na poczucie bezpieczeństwa, oznacza, że wynikają one wprost z charakterystyki systemu politycznego, w którym człowiek przebywa i funkcjonuje (demokracja, autorytaryzm, totalitaryzm). Ważną rolę odgrywa także moment historyczny – czas pokoju, wojny, dynamicznych zmian społecznych lub relatywnej stabilności³⁴³. W Polsce istnieją dogodne warunki do prawidłowego funkcjonowania i rozwoju społeczeństwa – panuje pokój oraz ustrój demokratyczny. Jednak dynamicznie zmieniająca się sytuacja w naszym regionie i wojna w Ukrainie, z pewnością determinują spadek poziomu bezpieczeństwa ludności. Dlatego bardzo istotną kwestią jest ciągle pokazywanie społeczeństwu w urozmaicony sposób, że państwo jest odpowiednio przygotowane na przeciwdziałanie różnego rodzaju zagrożeniom zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

4.5. Wnioski

- Jedną z przyczyn reaktywacji Wojsk Obrony Terytorialnej, była chęć włączenia ich do systemu zarządzania kryzysowego, aby w razie wyczerpania sił i środków administracji publicznej istniał podmiot, posiadający realne zdolności do udzielenia wsparcia w tym zakresie.

³⁴² A. Pieczywork, *Kształtowanie poczucia bezpieczeństwa człowieka w sytuacjach kryzysowych* [w:] *Zarządzanie Kryzysowe. Problemy, wyzwania, kierunki doskonalenia*, red. I. Denysiuk, Z. Sobejko, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 165.

³⁴³ E.M. Marciniak, *Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulkowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 61.

- Włączenie WOT do systemu zarządzania kryzysowego jest zgodne z wyznawaną przez nich maksymą: zawsze gotowi zawsze blisko, bowiem w ten sposób są oni pomocni dla lokalnych społeczności w razie zaistnienia potrzeby.
- Wojska Obrony Terytorialnej sukcesywnie przejmują od wojsk operacyjnych zadania związane z zarządzaniem kryzysowym. Krokiem milowym było wejście w życie ustawy o obronie Ojczyzny, która od 2022 roku, zmieniła obraz zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej, przypisując wojskom OT całość odpowiedzialności w tej kwestii.
- Wykonywanie zadań w ramach zarządzania kryzysowego przez Siły Zbrojne RP jest możliwe na mocy: ustawy o obronie Ojczyzny, ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ustawy o stanie klęski żywiołowej oraz rozporządzenia precyzującego szczegółowe zasady użycia Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu.
- Siły Zbrojne RP jako podmiot pomocniczy administracji publicznej w kwestii zarządzania kryzysowego, wykonują zadania zawierające się w 15 obszarach.
- W celu uruchomienia Sił Zbrojnych RP w ramach zarządzania kryzysowego musi wystąpić sytuacja, w której siły i środki podsystemu niemilitarnego zostaną wyczerpane. W takim przypadku wojewoda wnioskuje do Ministra Obrony Narodowej o przekazanie do jego dyspozycji pododdziałów Sił Zbrojnych RP, tworzących wojskowe zgrupowania zadaniowe, których zadaniem będzie wsparcie administracji publicznej w walce z sytuacją kryzysową.
- Badania ankietowe potwierdzają, że Wojska Obrony Terytorialnej powinny brać udział w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Jednocześnie wskazują, że zadania te powinny być raczej mało skomplikowane i niewymagające specjalistycznych umiejętności.
- Badania pokazują, że istnieją obszary współpracy pomiędzy administracją publiczną a wojskami OT w ramach zarządzania kryzysowego, które powinny zostać ulepszone. Jednak większość badanych pozytywnie ocenia współpracę jaką podejmują ze sobą te dwa podmioty.
- Współcześnie mamy do czynienia z szybko zmieniającym się środowiskiem bezpieczeństwa, które charakteryzuje się wielowymiarowością. Obliguje to siły zbrojne do rozszerzenia swoich programów szkolenia o nowe umiejętności oraz do szybkiej adaptacji do występujących warunków.

- Definicja zagrożenia mówi, że jest to zespół okoliczności wewnętrznych i (lub) zewnętrznych, które mogą spowodować powstanie stanu niebezpiecznego dla danego podmiotu (są źródłem takiego stanu).
- Wojska OT oraz administracja publiczna w ramach zarządzania kryzysowego podejmują działania w celu wyeliminowania zagrożeń niemilitarnych. Najgroźniejszymi z nich są: powodzie, niekorzystne zjawiska atmosferyczne, epidemie groźnych chorób wśród ludzi i zwierząt, awarie systemów zaopatrzenia w energię i artykuły pierwszej potrzeby, awarie systemów teleinformatycznych, katastrofy komunikacyjne i budowlane, nielegalna migracja.
- Oprócz walki z zagrożeniami niemilitarnymi WOT i administracja publiczna muszą rozwiązywać problemy wynikające z ich funkcjonowania w ramach zarządzania kryzysowego np. kwestie: współpracy, pozyskiwania kapitału ludzkiego, zapewnienia skutecznej łączności, wyszkolenia dowódców, prowadzenia skutecznej polityki informacyjnej.
- Przeprowadzenie procesu prognozowania jest niezbędne w celu określenia przyszłych wyzwań i zagrożeń dla podmiotów systemu zarządzania kryzysowego.
- Prognozowaniem nazywamy przewidywanie przyszłych faktów czy zjawisk na podstawie uzasadnionych przesłanek, ustalonych w toku badań naukowych. Pozwala ono na przewidywanie tendencji, ryzyka pojawiających się zagrożeń i ich potencjalnych konsekwencji, ale również wynikających z nich możliwości.
- Wyzwaniami prognozowanymi dla WOT i administracji publicznej w zarządzaniu kryzysowym są: zmiana podporządkowania WOT, globalne ocieplenie, cyberterrorizm, budowa i uruchomienie pierwszej elektrowni atomowej w Polsce, zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa.

Rozdział V

Współpraca WOT z administracją publiczną – rekomendacje

5.1. Prognozowane kierunki transformacji Wojsk Obrony Terytorialnej w zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa

Profil Sił Zbrojnych RP w tym Wojsk Obrony Terytorialnej jest w kluczowy sposób determinowany przez środowisko bezpieczeństwa, sytuację polityczną oraz gospodarczą. Równie ważne znaczenie w tej kwestii ma także członkostwo w NATO oraz Unii Europejskiej. Potrzeba zachowania odpowiedniego poziomu przygotowania do zmieniających się warunków, powinna prowadzić do systematycznych przeobrażeń w Siłach Zbrojnych RP. Ostatnie lata pokazały, że zarówno w kwestii militarnej, jak i niemilitarnej mamy do czynienia z największymi od dziesięcioleci zmianami, które wymagają konkretnej odpowiedzi. Ta odpowiedź powinna mieć swój początek w głębokim przemyśleniu znaczenia roli sił zbrojnych, bowiem to właśnie ich rola jako narzędzia polityki państwowej będzie rosła.

Jak już wspomniano w początkowej części dysertacji, stworzenie WOT było odpowiedzią na dynamicznie zmieniające się środowisko bezpieczeństwa w Europie wschodniej, za sprawą imperialnej polityki Federacji Rosyjskiej i wykorzystywanych do jej prowadzenia ofensywnych, niekonwencjonalnych instrumentów. Formowanie nowego rodzaju wojsk rozpoczęło się od przyjęcia Koncepcji utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej. Dokument ten jednoznacznie stanowił, że: w oparciu o przeprowadzone w resorcie obrony narodowej prace koncepcyjno-analityczne (...) najkorzystniejszym rozwiązaniem jest sformowanie nowoczesnych Wojsk Obrony Terytorialnej³⁴⁴. W dokumencie tym można również znaleźć założenie odnoszące się do formy jaką ma przyjąć nowa formacja: wojska te, w kształcie niespotykanym w powojennej Polsce, będą szansą na skuteczne odbudowanie bezpieczeństwa militarnego Polski, poprzez efektywniejsze wykorzystanie jej zdolności ekonomicznych, demograficznych

³⁴⁴ *Koncepcja utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej (Etap I 2016-2017)*, Warszawa, 2016.

i kulturowych³⁴⁵. Najogólniej mówiąc, po wielu latach niepowodzeń w funkcjonowaniu WOT po II wojnie światowej, chciano wreszcie odbudować te wojska w sposób kompletny, unikając przy tym niepowodzeń jakie można było obserwować w przeszłości. Wojska, które stanowią realne wzmocnienie dla bezpieczeństwa polskich obywateli w zmieniającej się sytuacji geopolitycznej w naszym regionie oraz są czynnikiem odstrasającym. Po trzydziestu latach względnie spokojnej sytuacji w Europie środkowo-wschodniej, mamy do czynienia z odnowieniem walki Rosji o wpływy na swoich dawnych terytoriach. WOT przede wszystkim miały być odpowiedzią na te wydarzenia.

Jednak nie tylko ten cel przyświecał twórcom Wojsk Obrony Terytorialnej w obecnym kształcie. Od samego początku rozpoczęcia prac nad tworzeniem nowej formacji przyjęto, że będzie ona nieść pomoc nie tylko w czasie wojny, ale – co równie ważne – w czasie pokoju. Prowadzone przez Rosję działania poniżej progu wojny, dały polskim władzom do zrozumienia, że potrzebna jest w naszym kraju siła, która mogłaby skutecznie na takie zagrożenia odpowiadać.

Jednak nie tylko zagrożenia zewnętrzne są obecne w polskim środowisku bezpieczeństwa. Ideą powstania WOT była także możliwość wykorzystania tej siły do przeciwstawienia się wewnętrznym zagrożeniom niemilitarnym. Dlatego ich pomysłodawcy od początku propagowali hasło zawsze gotowi, zawsze blisko. Najogólniej mówiąc, wojsko ma być blisko obywatela, kiedy występuje sytuacja zagrażająca jego bezpieczeństwu. Dlatego też pierwotnym zamysłem było stworzenie kompanii w każdym powiecie. Jednak z perspektywy czasu można powiedzieć, że tego założenia nie udało się wprowadzić w życie, za sprawą niedostatków w infrastrukturze szkoleniowej. Jednak dowództwo WOT stopniowo dąży do zmaterializowania się tej idei. Ponadto bliskość wojsk OT w relacji z obywatelami miała być zapewniona poprzez, wspieranie administracji publicznej w działaniach z zakresu zarządzania kryzysowego. Wagę współpracy z administracją publiczną w tym względzie podkreślano od samego początku formowania piątego rodzaju sił zbrojnych. Na poziomie wojewódzkim odpowiedzialnym za taką działalność uczyniono dowódcę brygady, który miał nawiązać relacje z wojewodą, z marszałkiem, z komendantem wojewódzkim Policji, z komendantem wojewódzkim Straży Pożarnej oraz ze wszystkimi innymi służbami mundurowymi³⁴⁶. Jeżeli chodzi o szczebel niżej, czyli powiat, to w tym miejscu do nawiązania współpracy zobowiązano

³⁴⁵ Tamże.

³⁴⁶ G.Kwaśniak, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej z dnia 10 marca 2016 r.*, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2016, s. 14.

dowódców batalionów. Analogicznie jak na poziomie wojewódzkim, współpraca miała być nawiązana m. in.: ze starostą, z burmistrzem, komendantem powiatowym Straży Pożarnej, komendantem powiatowym Policji itd³⁴⁷. Założono, że właśnie takie podejście do kwestii zarządzania kryzysowego pozwoli na uzyskanie efektu synergii przy podejmowanych w tym zakresie działaniach.

Mówiąc o formowaniu WOT nie sposób nie wspomnieć o podstawie prawnej, dzięki której formacja ta rozpoczęła funkcjonowanie. Pod koniec 2016 roku wprowadzona została ustawa o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych ustaw, która konkretnie określiła, powstanie piątego rodzaju Sił Zbrojnych RP – Wojsk Obrony Terytorialnej. Ten sam akt prawny sformułował zadania dla Dowódcy WOT, a do najważniejszych z nich zaliczano:

- 1) realizację programów rozwoju Sił Zbrojnych;
- 2) planowanie, organizowanie i prowadzenie szkolenia podległych jednostek wojskowych oraz związków organizacyjnych;
- 3) planowanie organizowanie mobilizacyjnego oraz operacyjnego rozwinięcia, a także użycia Wojsk Obrony Terytorialnej;
- 4) przygotowanie sił i środków Wojsk Obrony Terytorialnej do działań bojowych;
- 5) wykonywanie zadań związanych z udziałem oddziałów i pododdziałów Wojsk Obrony Terytorialnej w zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych, ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, a także udziału w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego;
- 6) współpracę z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa³⁴⁸.

Wprowadzone w życie prawo spowodowało, że dnia 1 stycznia 2017 roku formalnie zaczęły istnieć Wojska Obrony Terytorialnej. W swoim pierwotnym założeniu miały posiadać 17 brygad – po jednej na każde województwo, a w województwie mazowieckim dwie. Liczebność WOT miała wynosić 50 tysięcy żołnierzy. Stan ten planowano osiągnąć do 2024 roku.

³⁴⁷ G. Kwaśniak, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej z dnia 10 marca 2016 r.*, Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2016, s. 14.

³⁴⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2021 r. poz. 372, 1728, art. 11c.

2016 to rok, który upłynął pod znakiem dużych zmian w Wojsku Polskim. Równoległe z pracą nad formowaniem Wojsk Obrony Terytorialnej, polskie władze podjęły kroki zmierzające ku kompleksowemu zbadaniu kierunku w jakim powinny iść zmiany w armii, aby sprostać przyszłym wyzwaniom, które przed nią stoją. W związku z tym postanowiono przeprowadzić Strategiczny Przegląd Obrony (SPO), dzięki któremu został opracowany aktualnie realizowany kierunek zmian w siłach zbrojnych. Prace nad SPO zainicjował ówczesny Minister Obrony Narodowej Antoni Macierewicz. Podjęcie się tego zadania było konieczne ze względu na odrodzenie agresywnej polityki imperialnej Federacji Rosyjskiej, która ośmieliła się zaatakować Ukrainę i przejąć półwysep Krymski w 2014 roku. Te wydarzenia zapoczątkowały nowy rozdział w europejskim środowisku bezpieczeństwa, a zbagatelizowanie ich byłoby nieodpowiedzialnym posunięciem. Dlatego koniecznym w tamtym okresie krokiem polskich władz, było przeprowadzenie dokładnej analizy sytuacji i wyciągnięcie wniosków, co rozpoczęto właśnie m. in. za sprawą SPO.

Przeprowadzenie SPO miało na celu stworzenie odpowiedniej wizji polskich Sił Zbrojnych, która będzie adekwatna zarówno do obecnych, jak i przyszłych zagrożeń, ale także z biorąc pod uwagę posiadane zasoby. Ponadto starano się określić z jakich metod należy skorzystać, aby wizja ta mogła się zmaterializować. Ostatnim z celów było sformowanie trwałych podstaw do kierowania polityką obronną, która oparta będzie o analizę danych oraz logiczny system decyzyjny³⁴⁹. Osiągnięcie powyższych celów wymagało stworzenia kilku zespołów odpowiedzialnych za obszary, które uznano za najbardziej kluczowe. Były nimi:

- Zespół Badawczy nr 1 – Środowisko bezpieczeństwa RP;
- Zespół Badawczy nr 2 – Podsystem kierowania obroną narodową;
- Zespół Badawczy nr 3 – Zdolności operacyjne Sił Zbrojnych RP;
- Zespół Badawczy nr 4 – Pozamilitarne przygotowania obronne;
- Zespół Badawczy nr 5 – Proces planowania obronnego.

Jak można zauważyć Przegląd został zaplanowany w sposób kompleksowy. Wykorzystano odmienną niż do tej pory metodykę jego przeprowadzenia, opartą w głównej mierze na grach strategicznych i wojennych. Użyto systemu JTLS³⁵⁰, symulacji

³⁴⁹ <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/strategiczny-przeglad-obronny>, [dostęp: 21.01.2024 r.].

³⁵⁰ Joint Theater Level Simulation – Interaktywny, wspomagany komputerowo, system do symulacji działań wojennych na poziomie operacyjnym.

budżetowych „koszt-efekt”, narzędzi optymalizujących³⁵¹, metody delfickiej oraz scenariuszowej.

Głównym wnioskiem z przeprowadzonych w Przeglądzie badań była konieczność wypracowania podejścia antydostępowego jako podstawy polskiej strategii obronnej. Wniosek ten został także doprecyzowany wnioskami szczegółowymi, z których najważniejszymi były: 1) zwiększenie możliwości rażenia SZ RP w sposób kosztowo efektywny z naciskiem na działanie w środowisku walki o wysokiej intensywności; 2) uniemożliwienie kontroli jednostronnej eskalacji przez przeciwnika; 3) intensyfikacja szkolenia z naciskiem na połączość; 4) wprowadzenie zintegrowanego systemu rozpoznania na wszystkich szczeblach; 5) rozwój działania w cyberprzestrzeni; 6) wymiana przestarzałego postsowieckiego sprzętu na nowoczesny; 7) stopniowe zwiększanie ukompletowania wojsk operacyjnych; 8) reforma i unifikacja szkolenia rezerw osobowych; 9) zwiększanie ilości stanów osobowych żołnierzy³⁵². Ogólnie rzecz biorąc wnioski zostały ukierunkowane na zwiększenie możliwości rażenia sił zbrojnych, zwiększenie ich stanów osobowych oraz przeprowadzenie modernizacji technicznej. W późniejszych latach można było obserwować systematyczne wprowadzanie w życie powyższych założeń, które w swojej istocie stawiają na większe uniezależnienie się SZ RP od wojsk sojusznicznych przy potencjalnej operacji obronnej na terenie Polski.

Zakończenie prac nad Strategicznym Przeglądem Obronnym w pierwszej połowie 2017 roku umożliwiło przejście do opracowania dokumentu pod nazwą Koncepcja Obronna RP. Zdefiniowano w nim główne założenia, które miały wymiennie zwiększyć potencjał odstraszenia, opierając się w zasadniczym stopniu o własne zasoby obronne. W dokumencie tym podkreślono także duże znaczenie WOT dla polskiej obronności oraz wskazano zadania jakich są zobowiązane się podejmować. Założenie zawarte w Koncepcji Obronnej RP przewiduje, że Wojska Obrony Terytorialnej będą stanowić wsparcie dla wojsk operacyjnych. Ponadto określono, że muszą być gotowe na neutralizację zagrożeń hybrydowych. Szczególną uwagę zwrócono na umiejętność efektywnego współdziałania z pozostałymi rodzajami sił zbrojnych, bowiem to właśnie ten czynnik uważa się jako decydujący o powodzeniu operacji połączonej.

Dalsza część Koncepcji Obronnej RP przedstawia w pełni rozwinięte WOT, posiadające powiększony potencjał ogniowy, który ma zapewnić możliwość wykonywania

³⁵¹ Opracowane na potrzeby SPO przez Instytut Systemów Informatycznych Wydziału Cybernetyki WAT.

³⁵² <https://www.gov.pl/attachment/0c73f870-a276-49d7-8f22-e49873d63b90>, [dostęp: 21.01.2024 r.].

szerokiej gamy zadań. Jednakże w dalszym ciągu jako naczelną misję Wojsk Obrony Terytorialnej przedstawia się współdziałanie z wojskami operacyjnymi. Dodatkowo WOT ma zostać przystosowany do neutralizowania działań nieregularnych przeciwnika oraz wsparcia na szeroką skalę administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego³⁵³. Założono także, że ten ostatni obszar zostanie objęty odrębną ustawą, która opíše szczególną rolę Wojsk OT w tym zakresie. Ponadto koncepcja przyjmuje, że w ciągu najbliższych 8 lat liczba żołnierzy przekroczy 200 tysięcy, włączając w to żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej, których docelowa liczebność ma kształtować się na poziomie 50 tysięcy, w tym 10% stanowić będą żołnierze zawodowi, natomiast pozostałe 90% żołnierze terytorialnej służby wojskowej.

Podsumowując treści zawarte w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP oraz w koncepcji obronnej RP, można było wyszczególnić zadania jakie w początkowym okresie funkcjonowania Wojsk Obrony Terytorialnej, zostały im powierzone. Zaliczyć do nich należy następujące zdolności:

- 1) odstraszania i demonstracji poziomu gotowości do podjęcia działań obrony i ochrony granicy państwowej;
- 2) osłony rozwinięcia (strategicznego, mobilizacyjnego i operacyjnego) wojsk;
- 3) wykonywania zadań w obszarze strategicznej operacji obronnej na terenie Polski;
- 4) realizacji zadań wynikających z działalności rozpoznawczej, a także prowadzenia połączonego wsparcia ogniowego;
- 5) realizacji zadań związanych z przyjęciem Sojusznicznych Sił Wzmocnienia oraz zabezpieczenia włączenia się ich do walki;
- 6) przeciwdziałanie i neutralizowanie zagrożeń o charakterze hybrydowym;
- 7) prowadzenia działań niekonwencjonalnych;
- 8) prowadzenie działalności wspierającej administrację publiczną w ramach zarządzania kryzysowego;
- 9) współpracy z pozamilitarnymi podmiotami systemu obronnego państwa³⁵⁴.

Warto w tym momencie nadmienić, że zadania jakie zobowiązane są wykonywać Wojska Obrony Terytorialnej realizowane są przez nie w sposób odmienny niż w wojskach operacyjnych. Założono, że odmienność ta będzie polegała na przywiązaniu konkretnych jednostek WOT do swoich stałych rejonów odpowiedzialności (SRO). Takie rozwiązanie

³⁵³ *Koncepcja Obronna RP*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2017, s. 44.

³⁵⁴ M. Klisz, *Utworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej jako odpowiedź na nowe zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka* – 2017 nr 3, Kraków 2017, s. 71.

ma podkreślać terytorialny charakter WOT, które są formowane w oparciu o miejscowe (lokalne) zasoby kadrowe, a ponadto uwypuklać pierwszoplanowe zadanie pododdziałów WOT jakim jest obrona i ochrona społeczności lokalnych³⁵⁵. Wydaje się, że założenie to jest wysoce zasadne i będzie z powodzeniem kontynuowane w przyszłości.

Wraz z upływem lat Wojska Obrony Terytorialnej miały możliwość zaprezentowania swoich zdolności operacyjnych w jednym ze swoich obszarów działalności, a mianowicie w zarządzaniu kryzysowym. Z perspektywy czasu można stwierdzić, że ten aspekt był dotychczas realizowany w sposób bardzo dobry. WOT był wielokrotnie angażowany w różnego rodzaju przedsięwzięcia z zakresu zarządzania kryzysowego. Wręcz można pokusić się o stwierdzenie, że ich rola w tym wymiarze stała się kluczowa, bowiem w ostatnich latach mnogość wszelkiego rodzaju sytuacji kryzysowych, szczególnie związanych z pandemią, wydarzeniami na granicy polsko-białoruskiej i kryzysem migracyjnym ludności z Ukrainy, spowodowała, że Polska jak nigdy wcześniej potrzebowała siły zdolnej do skutecznego wsparcia administracji publicznej. Wojska Obrony Terytorialnej wypełniły tę lukę i należy przyznać, że ciężko obecnie wyobrazić sobie inną formację, która mogłaby zrobić to lepiej.

Działalność Wojsk Obrony Terytorialnej w ramach zarządzania kryzysowego w ciągu ostatnich lat potwierdziła ich wysoką skuteczność w tym kontekście. Właśnie ta skuteczność oraz pierwotna koncepcja wykorzystania WOT, skłoniły polskie władze, aby już w 2022 roku przy okazji zmiany przestarzałej ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP na ustawę o obronie Ojczyzny zmienić obraz zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej. Jak już wspomniano w poprzednich rozdziałach, ustawa ta przesunęła odpowiedzialność za ten aspekt na Wojska Obrony Terytorialnej, aby tym samym odciążyć wojska operacyjne i wykonywać pełniej swoją misję wobec społeczeństwa: zawsze gotowi, zawsze blisko. Zmiana ta była bardzo ważnym wydarzeniem, bowiem skierowała całe siły zbrojne na odpowiednie tory w kontekście występowania kryzysów niemilitarnych. Stało się tak dlatego, że wreszcie wojska operacyjne mogły w pełni skupić się na realizowaniu nieprzerwanego szkolenia przygotowującego do prowadzenia potencjalnych działań zbrojnych. Wątro zwrócić uwagę na fakt, że zmiana ta nastąpiła mimo, nie osiągnięcia pełnego stopnia ukończenia przez WOT, co może świadczyć o dokonaniu przez polskie władze bardzo pozytywnej

³⁵⁵ M. Klisz, *Utworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej jako odpowiedź na nowe zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka* – 2017 nr 3, Kraków 2017, s. 71.

oceny działalności antykryzysowej, jakiej podejmowała się formacja. Kontynuowanie tego kierunku, wydaje się być kluczową sprawą w kontekście przyszłego wkładu WOT w system bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju.

Ustawa o obronie Ojczyzny uregulowała także programowanie rozwoju sił zbrojnych, co jest pozytywnym krokiem naprzód w kwestii odpowiedniego przygotowania do przyszłych wyzwań jakie przed nimi staną. Ustawa określa, że w tym zakresie przygotowywane są następujące dokumenty:

- 1) Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych (przygotowywane przez Prezydenta);
- 2) Szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych (przygotowywane przez Radę Ministrów);
- 3) Program rozwoju Sił Zbrojnych (przygotowywany przez Ministra Obrony Narodowej).

Ważnym aspektem przewidzianym przez ustawę o obronie Ojczyzny jest fakt, że dokumenty te nie będą tworzone w oderwaniu od siebie, przeciwnie – Szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych mają być przygotowane na podstawie Głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych, natomiast Program rozwoju Sił Zbrojnych na podstawie Szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych.

Przygotowywanie tych dokumentów w sposób metodyczny pozwoli na osiągnięcie efektu synergii, co spowoduje, że rozwój polskich Sił Zbrojnych w tym Wojsk Obrony Terytorialnej będzie skuteczny i nieprzerwany.

Rozwój polskich Sił Zbrojnych należy przede wszystkim warunkować poprzez ocenę obecnego, ale i przyszłego środowiska bezpieczeństwa, przyszłych wyzwań dla bezpieczeństwa, zasadniczych interesów państwa w obszarze bezpieczeństwa, ale także przyszłego środowiska operacyjnego, w jakim prawdopodobnie przyjdzie im działać. **Najbardziej prawdopodobne okoliczności w jakich będzie funkcjonowało Wojsko Polskie w przyszłości przedstawiają się następująco:** 1) Federacja Rosyjska w dalszym ciągu będzie próbowała zyskiwać coraz więcej sprawczości na kontynencie Europejskim, szczególnie wśród państw, które przed 1990 rokiem były miejscem jej strefy wpływów; 2) Rozstrzygnięcie wojny w Ukrainie będzie w znacznym stopniu przesądzało o przyszłych wydarzeniach w naszym regionie; 3) Wykorzystywanie działań poniżej progu wojny przez Rosję przy użyciu środków niemilitarnych, będzie się nasilać i przybierać różnorodne

formy³⁵⁶; 4) Intensyfikacja konfliktów regionalnych i wewnętrznych w południowym sąsiedztwie Europy, a także niekontrolowany wzrost demograficzny w krajach Afryki oraz Azji południowo-wschodniej, spowoduje jeszcze większe nasilenie presji migracyjnej³⁵⁷; 5) Stany Zjednoczone będą prawdopodobnie ograniczać swoje siły w Europie, z powodu konieczności zwrócenia uwagi na potencjalną wojnę z Chinami na Pacyfiku, co znacząco może osłabić projekcję siły Sojuszu Północnoatlantyckiego na Starym Kontynencie; 6) Kluczowe, z punktu widzenia odstraszenia, państwa NATO w Europie, czyli Francja Niemcy i Wielka Brytania nie są przygotowane, na prowadzenie wojny na wschodniej flance Sojuszu, bowiem zredukowane przez wiele lat armie tych krajów, nie stanowią siły, która mogłaby skutecznie stawić czoło agresji ze strony Rosji³⁵⁸; 7) Błyskawicznie następujący rozwój technologii cyfrowych (sztuczna inteligencja, Internet rzeczy, uczenie maszynowe, nanotechnologie technologie kwantowe, szerokopasmowe sieci łączności etc.) będzie stwarzał nowe możliwości, ale także generował nieznane dotąd zagrożenia dla sił zbrojnych; 8) Piąta domena prowadzenia wojny – cyberprzestrzeń będzie odgrywać coraz większą rolę w całościowym ujęciu działań zbrojnych, ale też hybrydowych. Przewaga w tej domenie będzie kluczowa z punktu widzenia osiągnięcia dominacji poprzez prowadzone działania. 9) Istotną kwestią w przyszłych konfliktach będzie kompleksowe przygotowanie systemu odporności państwa, który polega nie tylko na siłach zbrojnych, ale także na zaangażowaniu całego aparatu państwowego w tym społeczeństwa³⁵⁹; 10) Zmiany klimatyczne będą powodować groźne, niewystępujące wcześniej w naszym kraju anomalie pogodowe, które prawdopodobnie będą mogły oddziaływać na duże obszary, powodując zagrożenia wtórne takie jak: skażenie wód, ograniczenie możliwości produkcji żywności, zanieczyszczenia powietrza, zniszczenia mienia etc³⁶⁰.

Powyższe uwarunkowania prawdopodobnie będą miały ogromny wpływ na przyszłe funkcjonowanie Sił Zbrojnych RP w tym Wojsk Obrony Terytorialnej. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że z wymienionych wyżej uwarunkowań, wiele będzie miało bezpośredni wpływ właśnie na WOT m.in. eskalacja zagrożeń hybrydowych, szybki rozwój technologii i powiększająca się w związku z tym skala wyzwań,

³⁵⁶ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020 r., s. 6.

³⁵⁷ Z. Błażewicz, *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa 2030 – Wyzwania*, Studia Społeczne 1/2022, s. 72.

³⁵⁸ Zob. *Strategy and Future, Armia Nowego Wzoru, Zona Zero*, Warszawa 2022, s. 79-90.

³⁵⁹ Tamże, s. 460-471.

³⁶⁰ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020 r., s. 9.

przygotowanie systemu odporności państwa we współpracy z administracją publiczną oraz zagrożenia wynikające ze zmian klimatycznych.

Ponadto na kształt jaki przybierze przyszłe środowisko bezpieczeństwa i okoliczności w jakich będzie funkcjonowało Wojsko Polskie, nakładają się wymogi przyszedłego pola walki. Jak można zaobserwować po prowadzonej za naszą wschodnią granicą wojną, zasadnicze znaczenie będzie miało nasycenie pola walki sensorami i systemami rozpoznawczymi. Dzięki nim będzie można uzyskać dominację informacyjną, bez której prowadzenie skutecznych działań jest obecnie nierealne. Ponadto zmienił się charakter wojny, która już nie przyjmuje postaci sekwencyjnej, jak to miało miejsce w poprzednich wiekach, ale obserwowana jest jednoczesność działań i szybkość prowadzenia operacji w wielu domenach: lądowej, powietrznej, w cyberprzestrzeni, w spektrum elektromagnetycznym, czy nawet w kosmosie³⁶¹. Ponadto należy stwierdzić, że fundamentalną rolę będzie pełniło nasycenie pola walki tanimi, bezzałogowymi statkami powietrznymi, które mogą mieć wiele zastosowań, od rozpoznawczych po uderzeniowe. W przyszłej wojnie należy się liczyć także z precyzyjnymi uderzeniami w cele wysokowartościowe osłabiające potencjał bojowy, ale także gospodarczy³⁶². Bardzo ważny aspekt będzie stanowić także faza niekinetyczna przed wystąpieniem wojny, a mianowicie stawienie czoła atakom hybrydowym, na które będą miały odpowiadać właśnie Wojska Obrony Terytorialnej.

Warto w tym miejscu przypomnieć jakie są główne zadania Wojsk Obrony Terytorialnej. W czasie wojny będzie to aktywne wpieranie wojsk operacyjnych w działaniach zbrojnych, w stałych rejonach odpowiedzialności, natomiast w czasie pokoju ich zadania będą sprowadzać się do pomocy lokalnym społecznościom, wspierania administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego, a także odpierania zagrożeń hybrydowych wycelowanych w Polskę.

Prawidłowe i skuteczne wypełnianie tych zadań wiąże się z posiadaniem przez Wojska Obrony Terytorialnej pewnych cech, a są nimi: 1) umiejętność współdziałania z różnymi podmiotami; 2) elastyczność i manewrowość; 3) zdolność do prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego; 4) umiejętność odpowiedniego reagowania na zagrożenia hybrydowe; 5) doskonała znajomość stałych rejonów odpowiedzialności;

³⁶¹ Zob. *Strategy and Future, Armia Nowego Wzoru, Zona Zero*, Warszawa 2022, s. 41.

³⁶² D. Kasprzycki, *Rosyjska wizja wojny przyszłości. Formuła wykorzystania instrumentarium koncepcji wojny nowej generacji w oparciu o doświadczenia z działań wobec Ukrainy*. Wydawnictwo Infort editions, Połomia 2022, s. 115.

6) dobrze rozwinięty system rozpoznania i świadomości sytuacyjnej; 7) odporność na uderzenia przeciwnika wykorzystującego broń konwencjonalną oraz broń masowego rażenia; 8) umiejętność niesienia pomocy ludności cywilnej w czasie P oraz w czasie W; 9) wykorzystywanie rozwoju technologicznego do usprawniania szeroko pojętej działalności; 10) umiejętność skutecznego edukowania społeczeństwa w zakresie procedur działania po wystąpieniu różnego rodzaju zagrożeń.

Powyższe umiejętności w opinii autorki będą kluczowe w kwestii skutecznego wykonywania zadań przez Wojska Obrony Terytorialnej. Wielowymiarowość przyszłych zagrożeń oraz zmiany geopolityczne w naszym regionie, wymagają podjęcia odpowiednich kroków, celem szybkiego dostosowania się do panujących warunków i jak najlepszego im sprostania.

Po 7 latach funkcjonowania Wojsk Obrony Terytorialnej, nie wypełniły założeń strukturalnych, jakie przyjmowano w procesie ich tworzenia. Jak wiemy z poprzednich części dysertacji, WOT do końca 2023 roku sformowały łącznie 18 Brygad Obrony Terytorialnej, z czego nie udało się utworzyć brygad w województwach opolskim i lubuskim. Powodem był brak możliwości pozyskania wystarczającej ilości kapitału ludzkiego. Jednak już w trakcie realizacji procesu formowania WOT, postanowiono utworzyć trzy dodatkowe brygady na wschodniej ścianie naszego kraju. Zatem można stwierdzić, że skompensowane zostało, nieutworzenie dwóch początkowo planowanych brygad.

Pierwotnie przyjęte założenie, odnoszące się do podporządkowania Wojsk Obrony Terytorialnej jako odrębnego rodzaju wojsk określało, że do zakończenia procesu formowania, będą one podporządkowane bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej. Taka sytuacja ma miejsce do dziś (początek roku 2024), mimo wcześniej wspomnianego sformowania już osiemnastu BOT. W dalszym ciągu dowództwo WOT nie ogłasza jednak, że proces formowania został całkowicie zakończony i istnieje możliwość zmiany podporządkowania z Ministra Obrony Narodowej na Szefa Sztabu Generalnego

Niewątpliwie, to zagadnienie będzie stanowić jedno z najważniejszych wyzwań strukturalnych, przed którymi staną Wojska Obrony Terytorialnej. Występuje wiele wątpliwości związanych z tym tematem m.in. kwestia dalszego dynamicznego rozwoju formacji, wypracowania nowych zasad funkcjonowania i współpracy z innymi rodzajami wojsk pod dowództwem Szefa Sztabu Generalnego.

W tym miejscu nie sposób nie wspomnieć o planowanych zmianach w strukturze dowodzenia całych sił zbrojnych, bowiem nie pozostaną one bez wpływu na Wojska

Obrony Terytorialnej. Idea przeobrażeń wzięła swój początek w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 roku, gdzie zaznaczono, że należy: Kontynuować adaptację struktury dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej czasu pokoju i wojny do potrzeb wynikających ze zmian w środowisku bezpieczeństwa³⁶³. Obserwując wojnę w Ukrainie i zauważając potrzebę zmiany Prezydent RP Andrzej Duda zapowiedział w połowie 2023 roku, iż złoży prezydencki projekt ustawy, dotyczący przeprowadzenia reformy systemu dowodzenia w siłach zbrojnych. Tak też się stało, projekt wpłynął do Sejmu 16 sierpnia 2023 roku. Zakłada on daleko idące zmiany w systemie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Kluczową reformą jest propozycja likwidacji Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i sformowania w zamian Dowództwa Sił Połączonych, któremu podlegać będą również nowo utworzone dowództwa poszczególnych rodzajów sił zbrojnych – Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej oraz Wojsk Obrony Terytorialnej. Planuje się także powołanie do życia nowego rodzaju wojsk, a mianowicie wojsk medycznych³⁶⁴.

Projekt ustawy przewiduje następującą podległość: w czasie pokoju Dowódcy Sił Połączonych będą podporządkowani: Dowódca Wojsk Lądowych, Dowódca Sił Powietrznych, Dowódca Marynarki Wojennej oraz Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej. Natomiast w podległość Ministra Obrony Narodowej mieliby wejść: Dowódca Komponentu Wojsk Specjalnych, Dowódca Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni oraz Dowódca Komponentu Wojsk Medycznych. Szefowi Sztabu Generalnego podlegałyby Dowódca Sił Połączonych i Szef Inspektoratu Wsparcia SZ. Inne rozwiązanie zostanie przyjęte w czasie wojny, bowiem w takiej sytuacji przełożonym wymienionych wyżej dowódców zostałby Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych³⁶⁵.

Uzasadnienie do opisanego projektu ustawy przedstawia cel proponowanych zmian, który zakłada, że dzięki nim zlikwidowane zostaną niejasności kompetencyjne organów władzy publicznej oraz organów wojskowych, a także nastąpi likwidacja sfer uznaniowości w procesach decyzyjnych. Powyższe uwarunkowania mają prowadzić do

³⁶³ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020 r., s. 18.

³⁶⁴ <https://www.prezydent.pl/prawo/wniesione-do-sejmu/inicjatywa-ustawodawcza-ws-dzialan-na-wypadek-zewnetrznego-zagrozenia-bezpieczenstwa-panstwa,73370>, [dostęp: 07.02.2024 r.].

³⁶⁵ M. Kowalska-Sendek, *Zmiany w systemie dowodzenia armią. Projekt trafił do Sejmu*, <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/40167?t=Zmiany-w-systemie-dowodzenia-armia-Projekt-trafil-do-Sejmu>, [dostęp: 07.02.2024 r.].

respektowania i należytej realizacji art. 26 ust. 2 Konstytucji RP, czyli zapisu odnoszącego się do cywilnej oraz demokratycznej kontroli sprawowanej nad Siłami Zbrojnymi RP³⁶⁶.

Niestety możemy obserwować niewystarczająco szybką procedurę legislacyjną nad wspomnianym projektem ustawy, bowiem od momentu jego złożenia, nie wydarzyło się nic oprócz skierowania go do opinii do organizacji samorządowych.

Wojska Obrony Terytorialnej w najbliższym czasie zgodnie z wypowiedzią ich ówczesnego dowódcy – gen. bryg. Macieja Klisza, podczas posiedzenia senackiej Komisji Obrony Narodowej w 2023 roku, będą skupiać swój wysiłek na dalszym doskonaleniu zdolności operacyjnych, zwiększaniu potencjału osobowego, ulepszaniu współpracy z wojskami operacyjnymi szczególnie w dwóch obszarach – odstraszania i obrony. Ponadto celem WOT jest zwiększanie potencjału gotowości obronnej społeczeństwa m.in. w ramach narodowego programu przysposobienia wojskowego³⁶⁷. Wojska Obrony Terytorialnej będą także aspirować do brania udziału w największych ćwiczeniach wojskowych w naszym kraju, a mianowicie Anakonda oraz Dragon na poziomach brygadowym, dywizyjnym a nawet operacyjnym³⁶⁸. W najbliższej perspektywie planowane jest także dalsze wyposażenie WOT w najnowocześniejszy sprzęt lekkiej piechoty m.in. w przeciwpancerne pociski kierowane, granatniki M72, amunicję krążącą Warmate czy broń snajperską. Wyposażenie w ten nowoczesny sprzęt wymusza także, położenie nacisku na szkolenie z jego właściwego wykorzystania na polu walki, co WOT także zamierza robić³⁶⁹. W perspektywie 10 lat WOT będzie formacją w pełni rozwiniętą, włączoną w łańcuch dowodzenia wojskowego, ściśle współpracującą z administracją publiczną w ramach zarządzania kryzysowego oraz z wojskami operacyjnymi w ramach prowadzenia działań wojennych. Ponadto będą to wojska charakteryzujące się przebywaniem blisko społeczeństwa, edukującym je w zakresie działalności proobronnej oraz kryzysowej, a także niosące pomoc w razie wystąpienia potrzeby. WOT będzie posiadał zdolność skutecznej odpowiedzi na zagrożenia hybrydowe oraz prowadzenia walki zbrojnej w stałych rejonach odpowiedzialności. Ponadto w czasie wojny brygada

³⁶⁶ <https://www.prezydent.pl/prawo/wniesione-do-sejmu/inicjatywa-ustawodawcza-ws-dzialan-na-wypadek-zewnetrznego-zagrozenia-bezpieczenstwa-panstwa,73370>, [dostęp: 08.02.2024 r.].

³⁶⁷ *Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Obrony Narodowej z dnia 7 marca 2023 r.*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2023, s. 13.

³⁶⁸ M. Kowalska-Sendek, *Gen. Klisz: Rewolucji w WOT nie będzie*, <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/39186>, [dostęp: 11.02.2024 r.].

³⁶⁹ M. Kowalska-Sendek, *Gen. Klisz: Rewolucji w WOT nie będzie*, <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/39186>, [dostęp: 11.02.2024 r.].

stołeczna będzie posiadała umiejętności organizacji zbrojnego ruchu oporu i specjalizowała się będzie w walkach w terenie zurbanizowanym.

Zdaniem jednego z czołowych polskich geopolityków – Jacka Bartosiaka, w ostatnich latach na naszą niekorzyść zmieniła się koniunktura geostrategiczna, która oznacza zwiększenie ilości zagrożeń dla Polski. Stało się tak za sprawą wzmocnienia pozycji Rosji, która podjęła reformy swojej armii i zamierza wrócić do europejskiej polityki, a co więcej w Europie Środkowo-Wschodniej dyktować swoje warunki. Dlatego J. Bartosiak twierdzi, że dziś bardziej niż kiedykolwiek istotne jest prawidłowe wykorzystanie sił zbrojnych jako narzędzia polityki państwowej. Zwraca także uwagę, że obecnie potrzebujemy sił zbrojnych, które będą gotowe do stawienia czoła wyzwaniom XXI wieku, które są zgoła inne od tych występujących w przeszłości. Ponadto stwierdza, że: (...) musimy przygotować się przede wszystkim do wojny aż do uruchomienia art. 5 (Traktatu Północnoatlantyckiego – przyp.), a nie do wojny po uruchomieniu art. 5, jak to robimy obecnie³⁷⁰. Do takiej wojny potrzebne są inne zdolności, a szczególnie ważne będzie aktywne odstraszenie, w fazie starcia poniżej progu wojny. W praktyce oznacza to wprowadzenie w tej fazie elementów działań ofensywnych przez Wojsko Polskie. Geopolityk twierdzi, że kluczowymi aspektami przyszłego wojska będą: jego jakość, wysokie ukończenie, manewrowość, elastyczność i szybkość reakcji, posiadanie niezawodnego systemu łączności i prawidłowe zadaniowanie. Ponadto zasadniczy czynnik będzie stanowił kapitał ludzki i jego morale³⁷¹. J. Bartosiak bardzo mocno podkreśla także konieczność zmiany mentalności wewnątrz naszej armii i tego jak jest postrzegana na zewnątrz przez społeczeństwo. Chodzi głównie o dokonanie zmiany mentalnej - z sił zbrojnych kojarzonych ze starymi stereotypami w wojsko nowoczesne, sprawne i silne zarówno ciałem jak i duchem, z którego obywatele są dumni i tą dumę okazują.

Założenia formułowane przez J. Bartosiaka wydają się trafnie oceniać kierunek, w jakim powinny zmierzać polskie siły zbrojne w przyszłości, ponieważ bazują na szerokich obserwacjach środowiska bezpieczeństwa oraz danych ilościowych. Zakupy nowoczesnego sprzętu wartego miliony złotych zgodnie z Planem Modernizacji Technicznej z 2019 są niewątpliwie konieczne, aby zastąpić przestarzały, post-sowiecki sprzęt i dzięki temu uzyskać większy potencjał ogniowy. Jednak same efekторы nie wystarczą, aby sprawić, że polskie Siły Zbrojne staną się skuteczniejsze. Reforma ta

³⁷⁰ Zob. *Strategy and Future, Armia Nowego Wzoru, Zona Zero*, Warszawa 2022, s. 39.

³⁷¹ Tamże, s. 43.

powinna być dużo głębsza – zaczynając od położenia większego nacisku na szkolenie, przez maksymalne dokompletowanie jednostek, aż po zmianę mentalną.

5.2. Wojska Obrony Terytorialnej i administracja publiczna wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych

Zmiany w układzie politycznym, jakie zaszły na świecie pod koniec XX wieku, czyli rozpad Związku Sowieckiego oraz zakończenie zimnej wojny, ponadto wysokie tempo rozwoju technologicznego i coraz częstsze wykorzystywanie ataków terrorystycznych, sprawiły, że należało zredefiniować znaczenie i zakres zagrożeń występujących w czasie pokoju i wojny. Po tamtym okresie większego znaczenia nabrały zagrożenia niemilitarne, bowiem, nad Europą przestało wisieć widmo wojny, w wyniku osłabienia jednego z ówczesnych mocarstw. Systemy bezpieczeństwa europejskich krajów musiały zatem przejść przemodelowanie i dostosować się do nowej sytuacji w regionie. Tak stało się także w Polsce. Szczególną zmianę przeszły siły zbrojne, które w pewnym stopniu przeorientowały swoją uwagę na bezpieczeństwo wewnętrzne w czasie pokoju, ponieważ stosunek zagrożeń niemilitarnych do militarnych znacząco wzrósł. Od tamtej pory nie ograniczano się do wojska jedynie jako potencjału obronnego, jego rola znacząco wzrosła, ponieważ zwiększył się wachlarz zagrożeń jakim należało stawić czoła. To właśnie w latach 90-tych ubiegłego wieku B. Burzan i jego współpracownicy, dostrzegli, że siły zbrojne w krajach demokratycznych są zmuszone do zmierzenia się ze znacznie obszerniejszym wachlarzem zagrożeń, niż w przeszłości. Autorzy zauważyli, że wiele kwestii związanych z bezpieczeństwem uległo zmianie, a zagrożeń związanych ze zmianami klimatycznymi, terroryzmem, pandemiemi czy cyberatakami nie można klasyfikować jako zagrożeń czysto militarnych. W związku z tym siły zbrojne muszą dostosować się do nowych wyzwań nie tylko w kwestii tradycyjnej obrony narodowej, ale także poprzez współpracę z cywilnymi podmiotami zapewniającymi bezpieczeństwo wewnętrzne, w celu skutecznego radzenia sobie z zagrożeniami niemilitarnymi³⁷².

Analiza obecnych oraz przyszłych zagrożeń przeprowadzona w IV rozdziale dysertacji wskazuje, że system bezpieczeństwa narodowego będzie musiał w przyszłości

³⁷² B.Buzan, O. Waever, de Wilde J., *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London 1998.

uwzględniać: rozwój zagrożeń o charakterze hybrydowym, oddziałujących na wiele aspektów funkcjonowania państwa; zmiany klimatyczne powodujące różnego rodzaju anomalie pogodowe; szybki rozwój technologiczny, który z jednej strony może okazać się szansą, a z drugiej wyzwaniem; zwiększoną presję migracyjną głównie z Bliskiego Wschodu, ale także Afryki, która może wywoływać wiele zagrożeń wtórnych, jak na przykład niepokoje społeczne czy zwiększające się bezrobocie; konieczność zapewnienia większego poczucia bezpieczeństwa obywatelom w związku z trudną sytuacją w regionie; przygotowanie na wystąpienie kolejnych pandemii groźnych chorób.

Zwiększenie znaczenia zagrożeń niemilitarnych w ostatnich dekadach z pewnością będzie miało swoją kontynuację w przyszłości, dlatego system bezpieczeństwa narodowego powinien ciągle kierować dużą uwagę na ten obszar, bowiem zagrożenia te będą oddziaływać na wiele sfer funkcjonowania państwa. Ważna w tym kontekście jest elastyczność i dynamiczne dostosowanie do zmieniających się realiów, aby efektywnie radzić sobie zarówno z zagrożeniami militarnymi, jak i mającymi coraz szerszy wachlarz zagrożeń niemilitarnymi. Warto podkreślić jak trafnym w tym kontekście, było utworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej i zapewnienie tym samym systemowi bezpieczeństwa narodowego dodatkowej siły, ukierunkowanej na zwalczanie m.in. właśnie zagrożeń niemilitarnych.

W związku z powyższymi prognozami dla systemu bezpieczeństwa narodowego, w którym znaczącą rolę odgrywają zarówno administracja publiczna, jak i Wojska Obrony Terytorialnej, podmioty te będą zobligowane do prowadzenia działalności, która pozwoli na skuteczną odpowiedź w sytuacjach zagrożenia. Ciągła współpraca między nimi będzie fundamentalna z punktu widzenia efektywności w zapewnianiu bezpieczeństwa obywatelom w czasie pokoju. Ponadto uzupełnianie swoich sił i środków oraz zdolności przez WOT i administrację publiczną we wskazanym zakresie, pozwoli na lepsze dostosowanie się, do dynamicznie zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa. Dzięki tej współpracy będzie możliwość osiągnięcia efektu synergii, który zwiększy szanse na pomyślną neutralizację zagrożeń.

Wojska Obrony Terytorialnej powinny zatem skupić się na rozwijaniu następujących zdolności:

- 1) **Szybkie reagowanie na zagrożenia** – WOT powinny utrzymywać wysoką gotowość reagowania na różnorodne sytuacje kryzysowe, bowiem szybka reakcja

jest zasadniczym elementem decydującym o powodzeniu neutralizacji zagrożenia i zmniejszenia jego skutków.

- 2) **Koordinacja działań** – WOT powinny położyć szczególny nacisk na doskonalenie zdolności koordynacji współpracy z administracją publiczną oraz podległymi jej służbami porządkowymi takimi jak Straż Pożarna, Policja, Straż Graniczna, czy służby medyczne. Powodzenie działań związanych z zarządzaniem kryzysowym w kluczowym stopniu będzie zależeć właśnie od współpracy i komunikacji między tymi podmiotami.
- 3) **Elastyczność i adaptacja** – zdolność szybkiej adaptacji do zmieniających się warunków podczas wystąpienia sytuacji kryzysowych odgrywa podstawową rolę w dynamicznie zmieniającym się środowisku. WOT powinny cechować się elastycznością i otwartością na zmiany, w celu efektywnego reagowania na różne scenariusze.
- 4) **Zarządzanie informacją** – prawidłowe gromadzenie, analiza i przekazywanie informacji to kluczowa umiejętność dla podejmowania trafnych decyzji w czasie wystąpienia zagrożenia. Wojska Obrony Terytorialnej powinny aktywnie rozwijać zdolności w zakresie zarządzania informacją, uwzględniając w tym wykorzystanie nowoczesnych technologii rozpoznawania sytuacji i jej monitorowania, a także prowadzenia skutecznej komunikacji.
- 5) **Odporność psychiczna** – żołnierze WOT powinni rozwijać swoją odporność psychiczną, tak aby z powodzeniem móc funkcjonować w warunkach zwiększonego stresu i presji. Wykorzystywanie treningów psychologicznych ze specjalistami z tej dziedziny mogłoby istotnie zwiększyć zdolności operacyjne żołnierzy WOT w czasie kryzysu.
- 6) **Doskonalenie umiejętności i procedur** – prowadzenie regularnych szkoleń i ćwiczeń z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom niemilitarnym jest niezbędne, dla podtrzymywania wysokiego poziomu gotowości i umiejętności operacyjnych. Ciągłe doskonalenie procedur działania, pozwoli na odpowiednie przygotowanie do wykonywania zadań w każdych warunkach.

Z kolei **administracja publiczna** powinna rozwijać następujące zdolności:

- 1) **Planowanie** – administracja publiczna powinna stale doskonalić tę zdolność ze względu na zwiększającą się liczbę czynników, które należy wziąć pod uwagę

w tym procesie, aby skutecznie wykonywać m.in. plany zarządzania kryzysowego, które stanowią podstawę skutecznej działalności antykryzysowej.

- 2) **Koordinacja działań** – jest niezbędna z punktu widzenia administracji publicznej jako głównego podmiotu zarządzającego działalnością antykryzysową. Koordinacja działań różnych ogniw systemu zarządzania kryzysowego jest ważna na wszystkich poziomach: od taktycznego do strategicznego. To od niej w dużej mierze zależy powodzenie operacji i czas zneutralizowania sytuacji kryzysowej.
- 3) **Komunikacja** – administracja publiczna powinna dynamicznie rozwijać skuteczne prowadzenie komunikacji z obywatelami, mediami i innymi zainteresowanymi podmiotami w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej, dostarczając rzetelnych informacji, instrukcji oraz wsparcia.
- 4) **Zarządzanie informacją** – jest jedną z kluczowych zdolności w czasie wystąpienia kryzysu, powinno się ją rozwijać, aby możliwe było podejmowanie trafnych decyzji na podstawie analizy potwierdzonych informacji oraz precyzyjna reakcja na zmieniającą się dynamicznie sytuację.
- 5) **Regularne prowadzenie szkoleń i ćwiczeń** – wykonywanie symulacji, ćwiczeń, przygotowanie personelu do reagowania na różnego rodzaju zagrożenia. Ponadto włączanie do ćwiczeń podmiotów, wspierających proces zarządzania kryzysowego np. WOT
- 6) **Elastyczność i adaptacja** – administracja publiczna powinna wykazywać się elastycznością i otwartością na zmiany, w celu szybszego reagowania na zmieniające się warunki i zagrożenia, a ponadto przystosowywać swoje procedury i strategie, aby móc lepiej radzić sobie z nowymi wyzwaniami.

Dynamiczny rozwój zagrożeń niemilitarnych może wpłynąć na ewolucję wymienionych powyżej zdolności, niezbędnych do prowadzenia skutecznego zarządzania kryzysowego zarówno przez WOT, jak i administrację publiczną. Dlatego kluczowe w tym kontekście jest stałe dostosowywanie i doskonalenie zdolności, procedur i strategii, aby efektywnie radzić sobie z ewoluującymi zagrożeniami. Jest to proces wymagający ciągłego monitorowania sytuacji i analizy trendów, a także dostosowywania, podejmowanych działań do zmieniających się warunków.

Rozwijanie powyżej wymienionych zdolności powinno być realizowane w oparciu o bazę naukową, wykorzystując zarówno wojskowe jak i cywilne ośrodki naukowe. W Polsce nie brakuje miejsc pozwalających zintensyfikować rozwój w kontekście zarządzania kryzysowego. Są nimi np. akademie wojskowe - Wojskowa Akademia

Techniczna, Akademia Sztuki Wojennej, Lotnicza Akademia Wojskowa, Akademia Wojsk Lądowych, Akademia Marynarki Wojennej; uczelnie cywilne, prowadzące badania i działalność dydaktyczną w obszarze bezpieczeństwa narodowego; instytuty badawcze; centra naukowe i think tanki związane z omawianą tematyką.

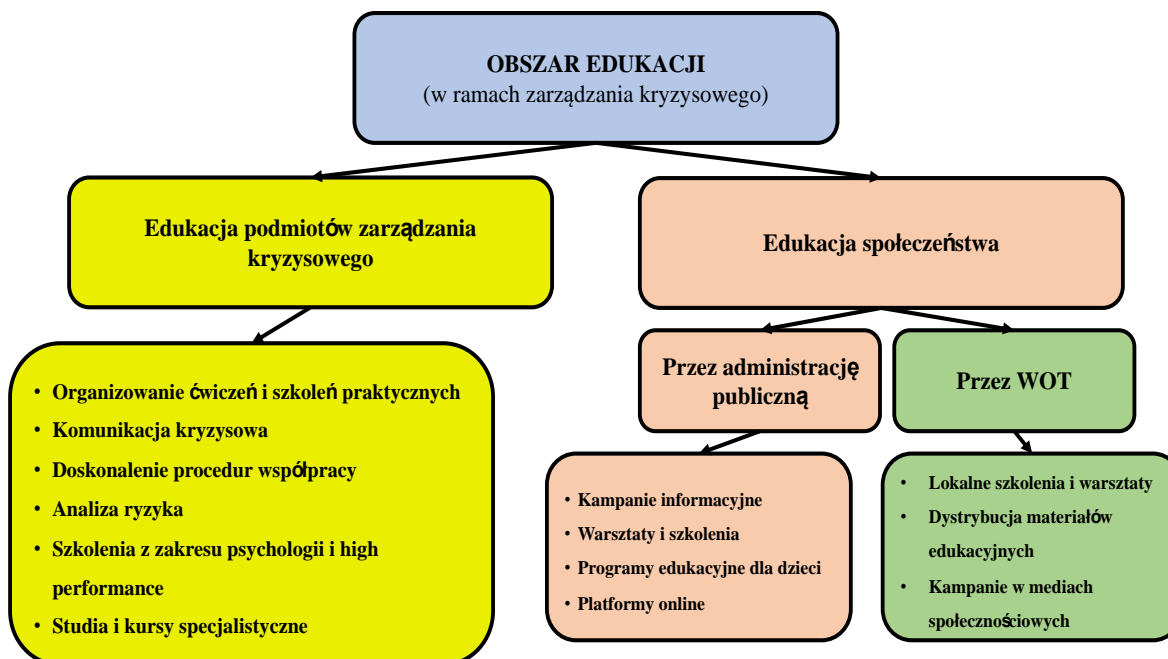
Nauka może przyczynić się do rozwijania zdolności z zakresu zarządzania kryzysowego przez WOT i administrację publiczną w następujący sposób:

- 1) **Prowadzenie badań naukowych** – badanie różnych aspektów zarządzania kryzysowego - od zagrożeń, przez optymalizację procedur po zachowanie personelu w sytuacjach stresowych. Odkrywanie nowej wiedzy i informacji na temat najlepszych praktyk i innowacyjnych rozwiązań możliwych do zastosowania w działalności antykryzysowej.
- 2) **Analiza przypadków i studia przypadków** – analizowanie konkretnych przypadków, które miały miejsce w przeszłości, może umożliwić zarówno administracji publicznej, jak i WOT wyciągnięcie wniosków i udoskonalanie swojego działania w ramach zarządzania kryzysowego.
- 3) **Symulacje komputerowe** – wykorzystywanie symulacji komputerowych do modelowania różnego rodzaju scenariuszy sytuacji kryzysowych i testowania skuteczności różnych strategii oraz procedur wykorzystywanych w zarządzaniu kryzysowym. Sięganie po takie rozwiązanie przyczynia się do redukcji kosztów szkolenia i analizy oraz pozwala na doskonalenie się w bezpiecznym środowisku symulacyjnym.
- 4) **Rozwój nowych technologii** – baza naukowa posiada możliwości do wykorzystywania rozwoju technologicznego, aby tworzyć praktyczne rozwiązania na rzecz poprawy bezpieczeństwa przy wystąpieniu zagrożeń niemilitarnych. Dla przykładu mogą być to: systemy wczesnego ostrzegania i powiadamiania o zagrożeniach; systemy analizy i monitoringu danych wykorzystujących sztuczną inteligencję; telekomunikacja satelitarna; systemy monitorowania środowiska; inteligentne systemy zarządzania informacją; technologie awaryjnej energii; rozwój bezzałogowych platform naziemnych i powietrznych; analityka predykcyjna; biometryczne systemy identyfikacji.

Wykorzystywanie wyżej wymienionych możliwości jakie oferuje polska baza naukowa, powinno na stałe wejść do kanonu działalności, jaka podejmowana jest w ramach zarządzania kryzysowego i stanowić jej dużą część. Dzięki niej podmioty zarządzania kryzysowego mogą rozwijać swoje umiejętności praktyczne i teoretyczne, wyciągać

wnioski, wykonywać trafne analizy, symulować wiele scenariuszy etc. Dlatego należy zwiększyć rolę ośrodków naukowych w systemie zarządzania kryzysowego, tak aby działania podejmowane w ramach niego, mogły stać się jeszcze bardziej skuteczne, zapewniając tym samym wyższy poziom bezpieczeństwa obywatelom.

Obszarem, który jest bardzo istotny z punktu rozwoju zagrożeń niemilitarnych jest **obszar edukacji**. Może być on podzielony na dwie zasadnicze części, a mianowicie: edukacja podmiotów zarządzania kryzysowego oraz edukacja społeczeństwa. Poprzez rozwój edukacji podmiotów zarządzania kryzysowego oraz edukacji społeczeństwa możemy zwiększyć odporność społeczną i poprawić zdolność reagowania na różnorodne zagrożenia i sytuacje kryzysowe. W obszarze edukacji Wojska Obrony Terytorialnej oraz administracja publiczna powinny w wielu kwestiach łączyć swoje siły, by osiągnąć lepsze rezultaty.



Rys. 5.1. Podział modelu edukacji w ramach zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne.

Jeżeli chodzi o **edukację podmiotów zarządzania kryzysowego**, to zdaniem autorki powinna ona obejmować:

- 1) **Organizowanie szkoleń i ćwiczeń praktycznych** – symulujących różne scenariusze kryzysowe, umożliwiające personelowi administracyjnemu

i wojskowemu praktyczne przetestowanie swoich umiejętności oraz procedur w działaniu, a tym samym poznanie realnego poziomu przygotowania do różnego rodzaju sytuacji kryzysowych.

- 2) **Komunikację kryzysową** – szkolenia z zakresu komunikacji w czasie kryzysu, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej, w tym z mediami i społeczeństwem.
- 3) **Doskonalenie procedur współpracy** – edukacja w obszarze koordynacji działań podejmowanych w czasie kryzysu z różnymi podmiotami zarządzania kryzysowego. Organizowanie w tym celu spotkań roboczych, ujednociających sposób prowadzenia działań, określająca obszary odpowiedzialności danych podmiotów, ich możliwości sprzętowe oraz kapitał ludzki. Wzorowym przykładem w tej kwestii jest organizowanie przez WOT programu Parasol.
- 4) **Analizę ryzyka** – doskonalenie zdolności analizy ryzyka oraz oceny zagrożeń w celu efektywnego identyfikowania, monitorowania i zarządzania różnymi zagrożeniami bezpieczeństwa.
- 5) **Szkolenia z zakresu psychologii i wysokiej wydajności** – dla pracowników i żołnierzy mogą obejmować rozwijanie umiejętności radzenia sobie ze stresem, komunikacji, motywacji, podejmowania decyzji oraz budowania wspólnoty, co wspiera ich zdolność do skutecznego zarządzania sytuacjami kryzysowymi.
- 6) **Studia i kursy specjalistyczne** – prowadzenie dedykowanych dla personelu administracyjnego i wojskowego specjalistycznych studiów oraz kursów z zakresu zarządzania kryzysowego, umożliwiających uzyskanie nowych kwalifikacji, wiedzy oraz umiejętności.

Edukacja podmiotów zarządzania kryzysowego stanowi kluczowy element w budowaniu odporności społecznej oraz skutecznego reagowania na różnorodne zagrożenia i sytuacje kryzysowe. Poprzez odpowiednie szkolenia i kursy, pracownicy administracji publicznej oraz żołnierze Wojsk Obrony Terytorialnej, zdobywają nie tylko wiedzę teoretyczną, lecz również praktyczne umiejętności niezbędne do efektywnego działania w dynamicznym i nieprzewidywalnym środowisku kryzysowym.

Niezwykle istotnym aspektem edukacji podmiotów zarządzania kryzysowego jest także budowanie silnej kultury organizacyjnej, opartej na wartościach takich jak współpraca, zaufanie i odpowiedzialność. Poprzez inwestowanie w rozwój kompetencji pracowników administracji publicznej oraz żołnierzy WOT, organizacje stają się bardziej elastyczne, odporniejsze i gotowe do skutecznego reagowania na różnorodne wyzwania.

Efektywne reagowanie na występujące zagrożenia niemilitarne, wymaga nie tylko odpowiedniej infrastruktury, przygotowania instytucjonalnego, lecz także zaangażowania i odpowiedniego stopnia gotowości społeczeństwa. Dlatego niezmiernie ważnym obszarem jest **edukacja społeczeństwa w zakresie zarządzania kryzysowego**. Stanowi ona zasadniczy element w budowaniu większej świadomości społecznej, dotyczącej tematu zagrożeń oraz umiejętności reagowania na różnego rodzaju sytuacje kryzysowe. Wykorzystując odpowiednie metody edukacji tj.: szkolenia, kampanie informacyjne ćwiczenia symulacyjne, czy platformy online, społeczeństwo może uzyskać niezbędną wiedzę i umiejętności do radzenia sobie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Poniżej wymienione zostaną różne aspekty edukacji społeczeństwa w zakresie zarządzania kryzysowego ze szczególnym uwzględnieniem roli, jaką w tym procesie mogą odegrać administracja publiczna oraz WOT.

Administracja publiczna w obszarze edukacji społeczeństwa z zakresu zarządzania kryzysowego może podjąć kilka rodzajów działań.

Po pierwsze, prowadzić **kampanie informacyjne** odnoszące się do różnorodnych zagrożeń i sposobów reagowania na nie. Mogą one obejmować dystrybucję ulotek, organizację spotkań informacyjnych, publikację artykułów w lokalnych mediach lub wykorzystanie mediów społecznościowych o czym wspomniano w IV rozdziale dysertacji.

Po drugie, administracja publiczna może organizować **warsztaty i szkolenia** dla społeczeństwa z tematyki obejmującej: pierwszą pomoc, sposoby ewakuacji, korzystanie z odpowiednich źródeł informacji w czasie kryzysu, cyberbezpieczeństwo, radzenie sobie ze stresem. Zajęcia takie mogłyby być prowadzone przez specjalistów z wymienionych dziedzin, co z pewnością zwiększyłoby ich prestiż i jakość.

Po trzecie, powinno się wprowadzać **programy edukacyjne dla dzieci**, które poprzez zabawę i kreatywne zajęcia, pokazują, jak reagować na różnego rodzaju zagrożenia, uczą podstawowych zasad pierwszej pomocy, informują w jaki sposób powiadomić służby ratownicze etc. Ponadto można organizować wizyty edukacyjne np.: ze strażakami, żołnierzami WOT, ratownikami z pogotowia ratunkowego, które mogą być dla dzieci ciekawym doświadczeniem i pomóc im w zrozumieniu podstawowej specyfiki zarządzania kryzysowego. Nauka tematyki związanej z zarządzaniem kryzysowym oraz edukacją dla bezpieczeństwa prowadzona od najmłodszych lat, przynosi szereg pozytywnych rezultatów, które przekładają się na przyszłe zachowania dzieci w wielu aspektach. Dla przykładu takie dzieci mają tendencję do podejmowania świadomych decyzji w sytuacjach zagrożenia, wykazują się większą gotowością do

pomocy innym w przypadku, wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz są pewniejsze siebie w podejmowaniu działań ratunkowych. W rezultacie, edukacja ta ma może mieć trwały wpływ na przyszłość dzieci, wspierając je w rozwijaniu się jako odporni, odpowiedzialni i zaangażowani członkowie społeczności.

Po czwarte administracja publiczna powinna stworzyć specjalne **platformy online**, które zawierają informacje oraz porady dotyczące zarządzania kryzysowego, kierowane do różnych grup wiekowych i potrzeb lokalnych społeczności. Takie platformy mogłyby być także wykorzystywane do dystrybucji aktualnych ostrzeżeń i powiadomień w czasie rzeczywistym. Ponadto dobrym rozwiązaniem byłoby stworzenie dedykowanych platform e-learningowych, które można wykorzystać do udostępniania kursów online z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa oraz zarządzania kryzysowego. Kursy powinny kończyć się testami sprawdzającymi wiedzę oraz umożliwiać uczestnikom zdobycie certyfikatów po ich ukończeniu, które byłyby honorowane np. przy zawieraniu polis ubezpieczeniowych, w celu uzyskania korzystniejszych stawek ubezpieczenia.

Wojska Obrony Terytorialnej w obszarze edukacji społeczeństwa z zakresu zarządzania kryzysowego mogą podjąć kilka rodzajów działań.

Po pierwsze WOT może organizować **lokalne szkolenia i warsztaty** z zakresu zarządzania kryzysowego, które mogą przyjmować różną tematykę np.: pierwsza pomoc, procedury przygotowania do ewakuacji, bezpieczne zachowanie się w czasie kryzysu, posługiwanie się środkami mogącymi pomóc w razie wystąpienia lub zagrożenia wystąpienia sytuacji kryzysowej, zapoznanie z możliwościami WOT w ramach zarządzania kryzysowego, czy promowanie kultury gotowości do potencjalnych zagrożeń. Organizacja przez WOT warsztatów i szkoleń dla społeczności lokalnych bez wątpienia jest korzystna dla obu stron. Dla WOT oznacza pogłębienie relacji z ludnością, promocję swojej misji, a także rozwijanie kompetencji społecznych i przywódczych. Z drugiej strony dla społeczności lokalnych oznacza zdobycie praktycznych umiejętności, zwiększenie poczucia bezpieczeństwa, a także integrację społeczną. Poprzez taką współpracę obie strony mogą wzajemnie się wzbogacać i rozwijać swoje relacje.

Po drugie WOT może przygotowywać i prowadzić **dystrybucję materiałów edukacyjnych** dla lokalnych społeczności, takich jak broszury, plakaty, ulotki, które będą zawierać praktyczne wskazówki, a także informacje dotyczące postępowania w różnych sytuacjach kryzysowych. Ważne jest, aby materiały te były przygotowywane w przystępny i zrozumiały dla różnych grup społecznych sposób i dostosowane do zagrożeń, których wystąpienie jest najbardziej prawdopodobne w danym regionie. Dystrybucja takich

materiałów powinna odbywać się poprzez różne kanały np.: punkty informacyjne, lokalne sklepy, stacje paliw, szkoły, punkty usługowe, tak aby dotrzeć do jak największej grupy lokalnych odbiorców.

Po trzecie WOT może prowadzić **kampanie w mediach społecznościowych**, które będą miały na celu edukowanie społeczeństwa w zakresie zarządzania kryzysowego. Media społecznościowe są sferą, która pozwala dotrzeć do szerokiej grupy odbiorców z różnych grup wiekowych, społecznych oraz geograficznych. Ponadto zapewniają powszechność korzystania, szybki przepływ informacji, możliwość interakcji oraz spersonalizowane treści. Regularne publikowanie różnego rodzaju materiałów edukacyjnych w mediach społecznościowych na portalach takich jak: Facebook, Instagram, X czy YouTube mogłoby pozwolić na dotarcie do szerokiej publiczności. W ramach publikacji WOT powinien zamieszczać różnorodne treści, takie jak:

- **Porady i wskazówki** – publikowanie tego typu materiałów odnoszących się do np.: instrukcji udzielenia pomocy w różnych sytuacjach, przedstawienia procedur ewakuacyjnych, radzenia sobie z zagrożeniami przy pomocy podręcznych przedmiotów domowych, bezpiecznego zachowania w różnych sytuacjach.
- **Informacje o zagrożeniach** – informowanie społeczności lokalnych o zagrożeniach, które wystąpiły bądź o możliwości ich pojawienia się w najbliższym czasie, tak aby osoby zamieszkujące dany region, były świadome potencjalnego ryzyka i aby mogły odpowiednio się do niego przygotować.
- **Kontakty i źródła wsparcia** – publikowanie kontaktów do odpowiednich instytucji wsparcia, służb ratowniczych oraz lokalnych władz, tak aby mieszkańcy mieli możliwość szybkiego kontaktu z odpowiednimi podmiotami w razie zaistnienia potrzeby.
- **Raporty i analizy** – zamieszczanie raportów oraz analiz dotyczących przeszłych sytuacji kryzysowych, które mogą pomóc społeczeństwu zrozumieć przyczyny i skutki występowania różnych zagrożeń. Przedstawianie takich danych mogłoby zaowocować zwiększeniem świadomości mieszkańców, co przełożyłoby się na zwiększenie ich bezpieczeństwa. Ponadto należy zaznaczyć, że statystyki przemawiają do ludzi, ponieważ są obiektywne, wiarygodne oraz pozwalają na zrozumienie trendów i zależności.

Prowadzenie kampanii w mediach społecznościowych może pozwolić na bardzo efektywne edukowanie społeczeństwa w obszarze zarządzania kryzysowego, zwiększając świadomość i gotowość społeczeństwa do radzenia sobie w trudnych sytuacjach. Taka

forma edukacji pozwala na dotarcie do szerokiego grona osób w bardzo krótkim czasie. Promuje to kulturę bezpieczeństwa na dużą skalę przy niskich kosztach finansowych.

Edukacja społeczeństwa w zakresie zarządzania kryzysowego przez administrację publiczną oraz Wojska Obrony Terytorialnej jest niewątpliwie korzystna dla całego kraju dzięki zwiększeniu jego odporności na różnorodne zagrożenia dla bezpieczeństwa. To obecnie niezwykle ważna kwestia w obliczu sytuacji, jaka ma miejsce w naszej części Europy. Główne korzyści z takiej działalności to: zwiększona gotowość społeczna, skuteczniejsza reakcja społeczeństwa na sytuacje kryzysowe, zmniejszenie obciążenia systemu ratowniczego, zwiększenie zaufania społecznego dla służb ratowniczych i wojska, zapobieganie wybuchom paniki wśród społeczeństwa. Szereg wymienionych korzyści wskazywałby na zasadność niezwłocznego podjęcia wspomnianej działalności, ponieważ silne i odporne społeczeństwo jest równoznaczne z silnym i odpornym państwem.

5.3. Model funkcjonowania administracji publicznej we współpracy z Wojskami Obrony Terytorialnej w ramach zarządzania kryzysowego

Biorąc pod uwagę przedstawione w podrozdziale 5.1 okoliczności w jakich najprawdopodobniej będzie funkcjonowało wojsko polskie w przyszłości, obecne środowisko bezpieczeństwa oraz rozwój zagrożeń niemilitarnych, należy stwierdzić, że Wojska Obrony Terytorialnej oraz administracja publiczna powinny zacieśnić swoją współpracę w zakresie zarządzania kryzysowego i przyjąć rozwiązania, które pozwolą na jeszcze bardziej efektywne przeciwdziałanie zagrożeniom, implikującym sytuacje kryzysowe. Działalność administracji publicznej i WOT w tym zakresie nie powinna podlegać rewolucji, a jedynie udoskonaleniom pewnych obszarów, które pozwolą na zwiększenie skuteczności całego systemu zarządzania kryzysowego.

Żołnierze OT z kursu oficerskiego Agrykola, którzy brali udział w badaniu ankietowym, odpowiedzieli na pytanie: Czy uważa Pan(i), że system Zarządzania Kryzysowego w Polsce dobrze wpisuje się w strukturę administracji publicznej?

Większość respondentów (47%) uważa, że system zarządzania kryzysowego **dobrze wpisuje się** w strukturę administracji publicznej. Świadczy to o pozytywnym postrzeganiu tego systemu przez znaczną część żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej.

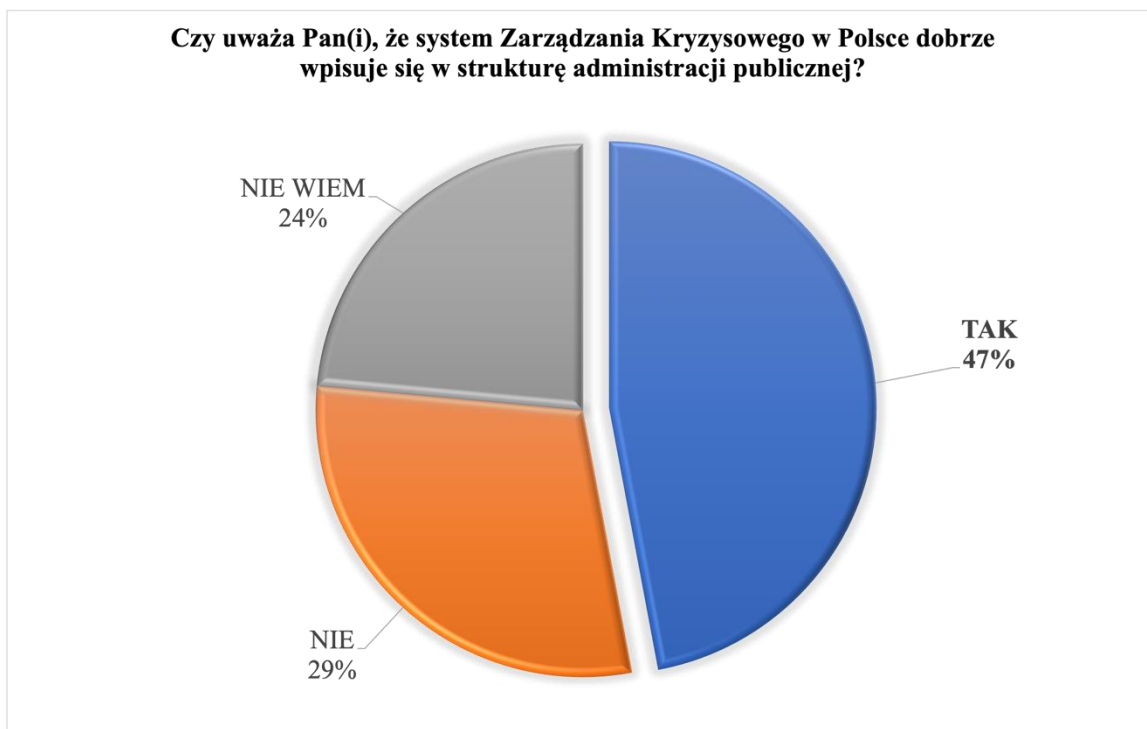
Ponadto wynik wskazuje, że istnieje zaufanie do obecnych procedur i struktur systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.

29 % badanych uważa, że system zarządzania kryzysowego **nie wpisuje się dobrze** w strukturę administracji publicznej. To znaczny odsetek, który sygnalizuje istnienie istotnych problemów lub niedoskonałości. Negatywna ocena wskazuje, że niektóre obszary systemu zarządzania kryzysowego wymagają poprawy i udoskonalenia.

24 % ankietowanych zaznaczyło odpowiedź **nie wiem**. Taki wynik sugeruje, że istnieje grupa żołnierzy, która nie jest dostatecznie zaznajomiona z funkcjonowaniem systemu zarządzania kryzysowego w naszym kraju lub nie ma wystarczających informacji, aby ocenić jego efektywność. Może to wskazywać na potrzebę lepszego informowania i edukacji na temat systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.

Wyniki ankiety odzwierciedlają zróżnicowane doświadczenia i opinie żołnierzy WOT na temat systemu zarządzania kryzysowego. Pozytywne głosy mogą wynikać z bezpośrednich doświadczeń z efektywnym funkcjonowaniem systemu, podczas gdy krytyczne opinie mogą być rezultatem napotkanych trudności w czasie wykonywania zadań antykryzysowych na poziomie lokalnym.

Z odpowiedzi na wyżej przytoczone pytanie ankietowe można wysnuć wniosek, że istnieją pewne przesłanki, które wskazują, że obecnie przyjęte rozwiązania w systemie zarządzania kryzysowego, nie funkcjonują prawidłowo i należy wypracować skuteczniejsze metody. Jednak nie powinno się zapominać o prawie połowie respondentów, którzy wskazali, że system zarządzania kryzysowego dobrze wpisuje się w strukturę administracji publicznej. Takie głosy można było także usłyszeć podczas wywiadów eksperckich, przeprowadzanych z urzędnikami z samorządów, którzy na co dzień zajmują się sprawami zarządzania kryzysowego. Dlatego należy stwierdzić, że potrzebne są zmiany, jednak nie rewolucyjne, a jedynie częściowe dotyczące niektórych obszarów działalności w ramach zarządzania kryzysowego.

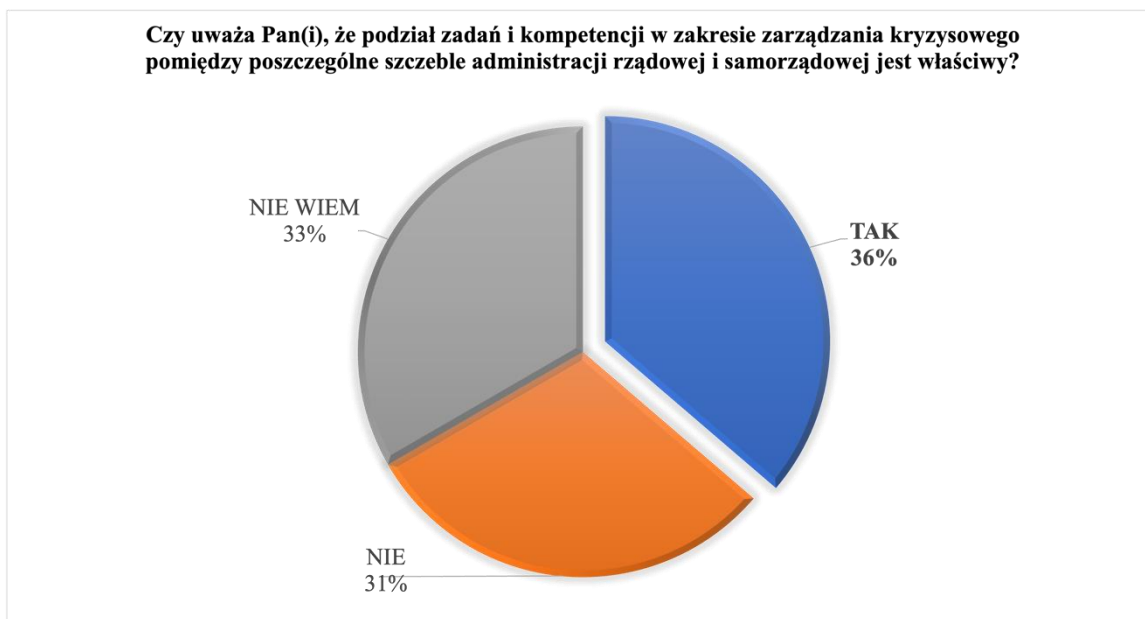


Rys. 5.2. Odpowiedz badanych na pytanie: „Czy uważa Pan(i), że system Zarządzania Kryzysowego w Polsce dobrze wpisuje się w strukturę administracji publicznej?”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych z uczestnikami kursu oficerskiego „Agrykola”.

Kolejne pytanie ankietowe potwierdzające tezę mówiącą o tym, że w systemie zarządzania kryzysowego potrzeba zmian, ale nie radykalnych jest następujące: Czy uważa Pan(i), że podział zadań i kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego pomiędzy poszczególne szczeble administracji rządowej i samorządowej jest właściwy? Ankietowani odpowiadali na nie w następujący sposób: TAK – 36%, NIE – 31%, NIE WIEM – 33%. Pokazuje, to niezdecydowanie respondentów, które mówi nam, że w istocie nie wszystko funkcjonuje tak jak powinno, ale istnieją obszary, gdzie podejmowane działanie jest skuteczne. Ponadto odpowiedzi mogą sugerować, że podział zadań i kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego może być postrzegany jako kontrowersyjny lub niewystarczająco jasny. Prawdopodobnie taki stan rzeczy wynika z braku odpowiedniego zrozumienia rozdziału kompetencji pomiędzy różne szczeble administracji publicznej. Konieczne może być zatem położenie większego nacisku na edukację odnoszącą się do podziału ról i odpowiedzialności w systemie zarządzania kryzysowego. Podobnie jak

w poprzednim omówionym pytaniu ankietowym różnorodne odpowiedzi mogą odzwierciedlać zróżnicowane doświadczenia żołnierzy z systemem zarządzania kryzysowego. Pozytywne opinie mogą wynikać z bezpośrednich doświadczeń z dobrze funkcjonującymi strukturami, podczas gdy negatywne głosy mogą być rezultatem napotkanych trudności lub braku koordynacji przy wykonywanych zadaniach antykryzysowych.



Rys. 5.3. Odpowiedz badanych na pytanie: „Czy uważa Pan(i), że podział zadań i kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego pomiędzy poszczególne szczeble administracji rządowej i samorządowej jest właściwy?”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych z uczestnikami kursu oficerskiego „Agrykola”.

Jak wspomiano w poprzednich rozdziałach administracja publiczna może być wspierana siłami zbrojnymi w ramach zarządzania kryzysowego, kiedy jej siły i środki są niewystarczające do przejęcia kontroli nad zaistniałą sytuacją kryzysową. Jednak dekadę temu w takiej sytuacji dostępne były jedynie wojska operacyjne, których pierwszoplanowym zadaniem nie jest walka z zagrożeniami niemilitarnymi. Sytuacja diametralnie zmieniła się po powstaniu WOT, ponieważ jednym z ich głównych zadań w czasie pokoju jest wspieranie systemu zarządzania kryzysowego. W Polsce powstała siła, która zdecydowanie bardziej niż wojska operacyjne została zaangażowana w to zadanie.

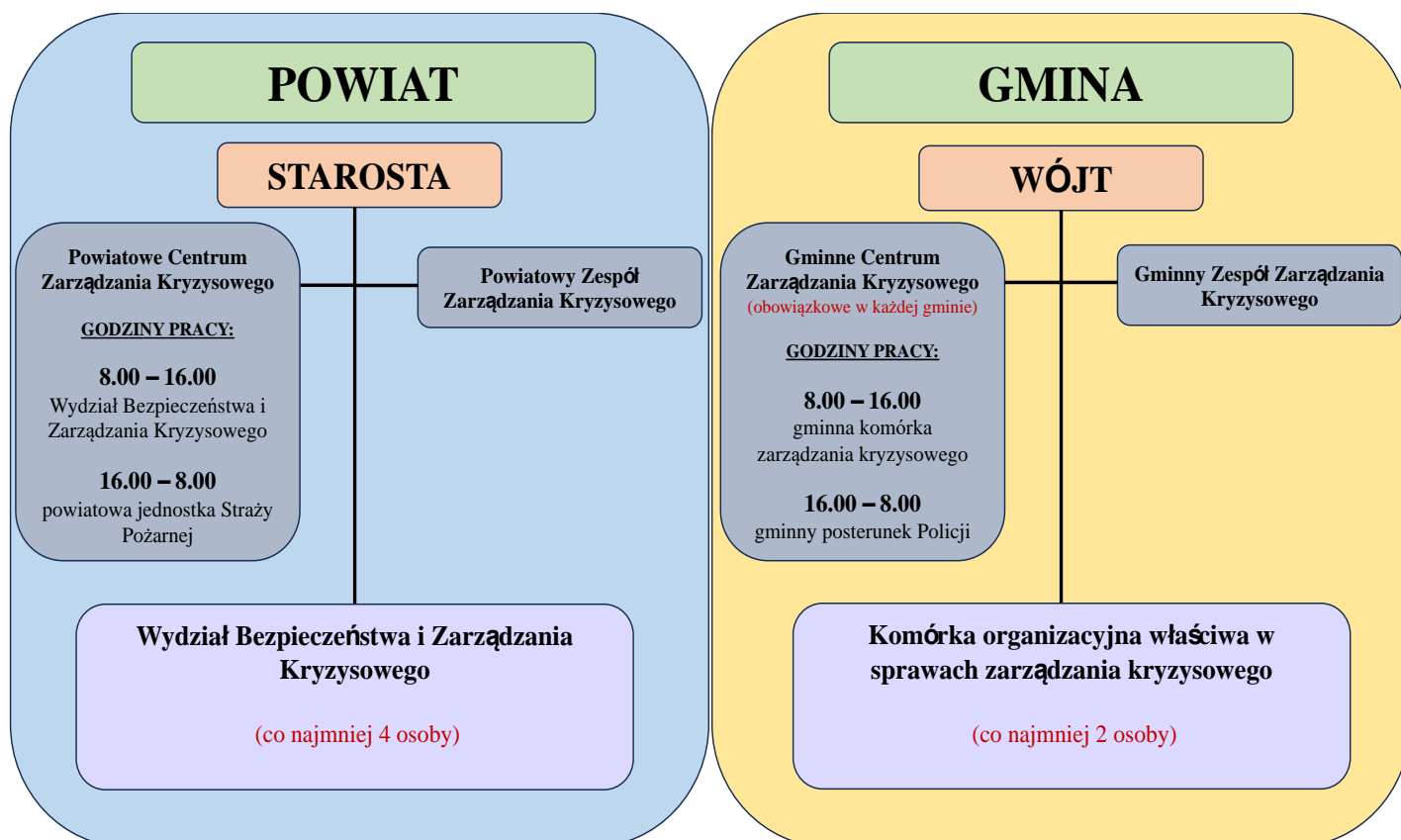
Dzięki czemu administracja publiczna zyskała możliwość, otrzymania dużo większego potencjalnego wsparcia, reagującego szybciej na zagrożenia, przygotowującego się do nich w ramach swojego szkolenia i znającego teren, w którym ma operować, ponieważ składa się z lokalnego społeczeństwa. WOT jest formacją, dzięki której można znacznie skuteczniej zapobiegać i reagować na potencjalne zagrożenia niemilitarne. Nie ma co do tego wątpliwości. Jednak, aby w pełni tę siłę wykorzystać należy stworzyć odpowiednie warunki współpracy z administracją publiczną, procedury działania nawet, a może przede wszystkim na najniższych szczeblach strukturalnych i procedury uruchamiania tej siły, aby mogła, w razie zaistnienia potrzeby, sprawnie włączyć się do podjętych działań. Analiza działalności WOT oraz administracji publicznej, przeprowadzona na potrzeby niniejszej dysertacji, pozwoliła na wskazanie, jak powinien wyglądać model współpracy pomiędzy Wojskami Obrony Terytorialnej a administracją publiczną w ramach zarządzania kryzysowego.

Struktura organizacyjna tej części administracji publicznej, która jest odpowiedzialna za zarządzanie kryzysowe została określona przez ustawę o zarządzaniu kryzysowym. Bazując na wywiadach eksperckich można stwierdzić, że przyjęte obecnie rozwiązanie działa w sposób prawidłowy. Struktura dzieli się na dwa podsystemy – kierowania oraz wykonawczy, co jest podziałem ogólnym i najprostszym, jednak w realnych okolicznościach składa się on z wielu podsystemów funkcjonalnych. Jak zaznaczono w rozdziale II dysertacji, głównym problemem z jakim borykają się podmioty zarządzania kryzysowego administracji publicznej, w szczególności na najniższych szczeblach tj. powiatowym oraz gminnym, jest niewystarczający kapitał ludzki, zajmujący się wspomnianym obszarem działalności samorządowej. Kwestia ta powinna być jedną z pierwszych, podlegających zmianie w obecnie funkcjonującym systemie zarządzania kryzysowego. Należy wprowadzić przepisy prawne regulujące minimalną liczbę osób, jakie zajmują się działalnością związaną z zarządzaniem kryzysowym na poszczególnych szczeblach administracji samorządowej. Proponuje się, aby były to co najmniej 4 osoby w powiecie i 2 osoby w gminie. Ponadto w przepisach należy także zaznaczyć, że zakres obowiązków tych osób, powinien zawężyć się wyłącznie do zarządzania kryzysowego, a nie jak to ma miejsce obecnie, obejmować także inne obszary, które nie są związane z zarządzaniem kryzysowym. Tematyka zarządzania kryzysowego wymaga zaangażowania większej ilości osób na szczeblach samorządowych, niż aktualnie, ponieważ jak podkreślano w poprzednich rozdziałach, jest to obszar, który podlega ciągłym przeobrażeniom i ma skutecznie stawić czoło rozwojowi różnego rodzaju zagrożeń.

Brak odpowiedniej ilości osób zajmującym się tą tematyką w samorządach, będzie objawiał się spadkiem jakości działania.

Zmiany powinny także objąć organizację funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego na poziomie samorządowym. Jak wiadomo z rozdziału II tworzenie w gminach centr zarządzania kryzysowego ma charakter fakultatywny, natomiast w powiatach jest to obowiązek. Zdaniem autorki zarówno w powiatach jak i we wszystkich gminach powinny funkcjonować centra zarządzania kryzysowego. Przepisy określają, że komórka ta powinna zapewniać całodobowe alarmowanie członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz całodobowy obieg informacji³⁷³. Jednak jak wynika z wywiadów eksperckich w większości powiatów takie rozwiązanie nie funkcjonuje. Centrum zarządzania kryzysowego działa wyłącznie w godzinach pracy starostw, co zdaniem autorki znacząco obniża poziom gotowości do podjęcia działań antykryzysowych. Dlatego w celu zapewnienia ciągłości przepływu informacji oraz monitorowania zagrożeń należy uregulować prawnie całodobowe funkcjonowanie centrów zarządzania kryzysowego, zarówno w powiatach, jak i w gminach. Już w obecnych uwarunkowaniach prawnych na poziomie gminy ustawa nie wymaga etatowego centrum zarządzania kryzysowego, ale wymagane jest takie zorganizowanie pracy urzędu, żeby system przekazywania informacji działał w trybie ciągłym. Zdając sobie sprawę z dużego obciążenia personelu zajmującego się zarządzaniem kryzysowym przy tego typu rozwiązaniu tj. prowadzeniu całodobowych dyżurów, autorka proponuje wykorzystanie pomocy ze strony Państwowej Straży Pożarnej oraz Policji. Formacje te prowadzą swoją działalność całodobowo, co można wykorzystać do funkcjonowania centr zarządzania kryzysowego po godzinach pracy urzędów powiatowych i gminnych. Takie rozwiązanie pozwoli na lepszy monitoring zagrożeń oraz sprawniejszą reakcję w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Ponadto urzędnicy wymieniając się informacjami ze służbami porządkowo-ratunkowymi podczas pracy przy CZK, będą mogli nawiązać silniejsze relacje, które stanowią podstawę w skutecznej działalności na rzecz bezpieczeństwa lokalnych mieszkańców. Model jaki proponuje autorka został przedstawiony na poniższym rysunku.

³⁷³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122.), art. 18 ust. 3.

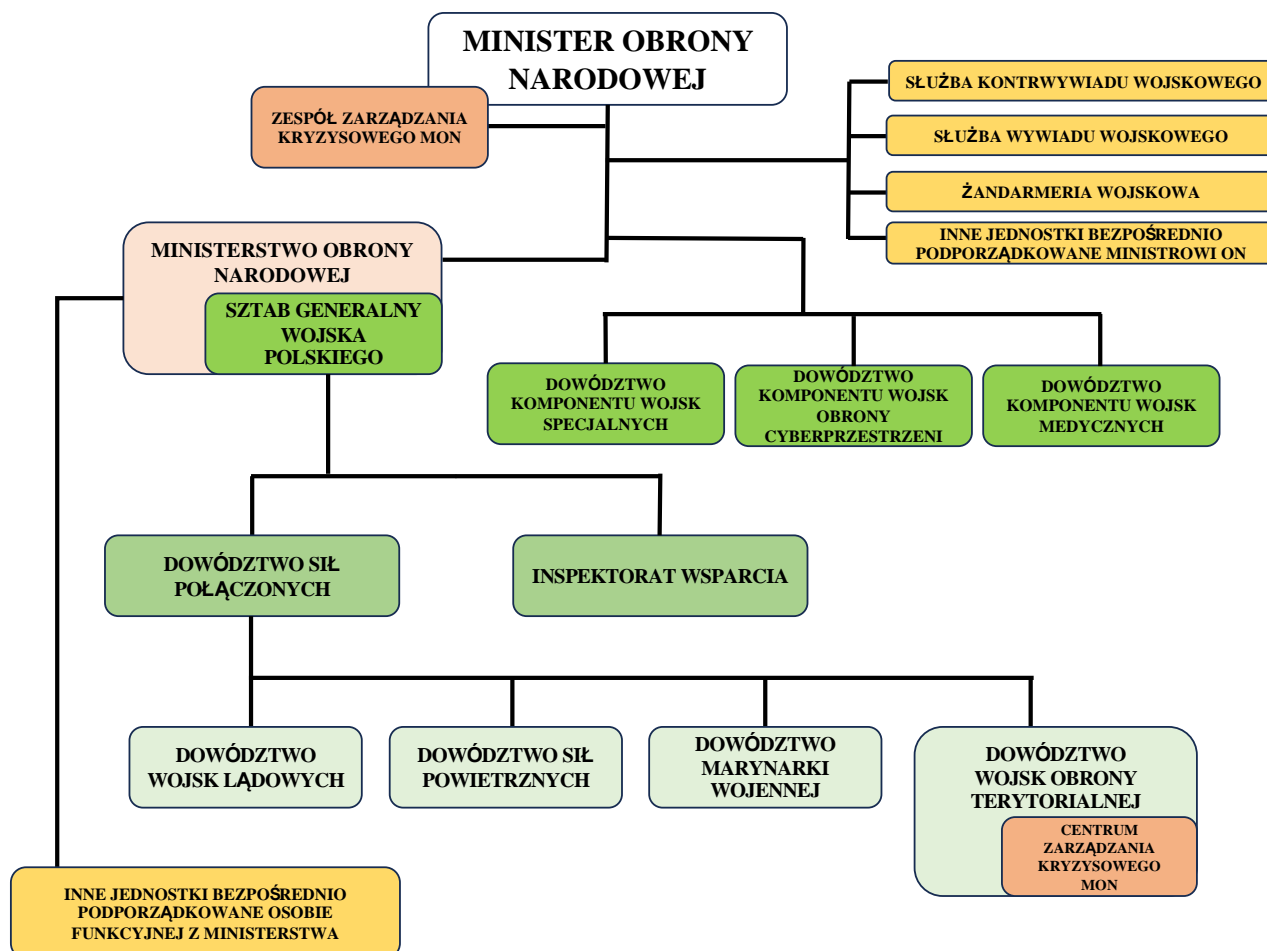


Rys. 5.4. Model struktury organizacyjnej systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatowym i gminnym

Źródło: opracowanie własne.

Jak wspomniano w rozdziale III największe strukturalne wyzwanie jaki stoi przed WOT w najbliższych latach to płynne wpisanie tej formacji w struktury sił zbrojnych z uwzględnieniem zmiany podporządkowania z Ministra Obrony Narodowej na Sztab Generalny. Istotne znaczenie w tym procesie będzie miała zmiana struktury dowodzenia w całym Wojsku Polskim, o której była mowa na początku niniejszego rozdziału. WOT jest głównym aktorem, jeżeli chodzi o zarządzanie kryzysowe w resorcie obrony narodowej, bowiem od momentu wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny, to właśnie ta formacja została obarczona większością zadań w tym obszarze. Wspomniana zamiana podporządkowania oraz zmiana struktury dowodzenia w Siłach Zbrojnych RP, nie powinny w żadnym stopniu wpłynąć na te regulacje ani w teorii, ani w praktyce. Skuteczność tego rozwiązania została dowiedziona w operacjach wsparcia administracji publicznej, gdy jej siły i środki okazały się niewystarczające i bez wątplenia ten kierunek powinno się

kontynuować. Poniżej został przedstawiony model przyszłego wariantu struktury dowodzenia w siłach zbrojnych z uwzględnieniem systemu zarządzania kryzysowego.

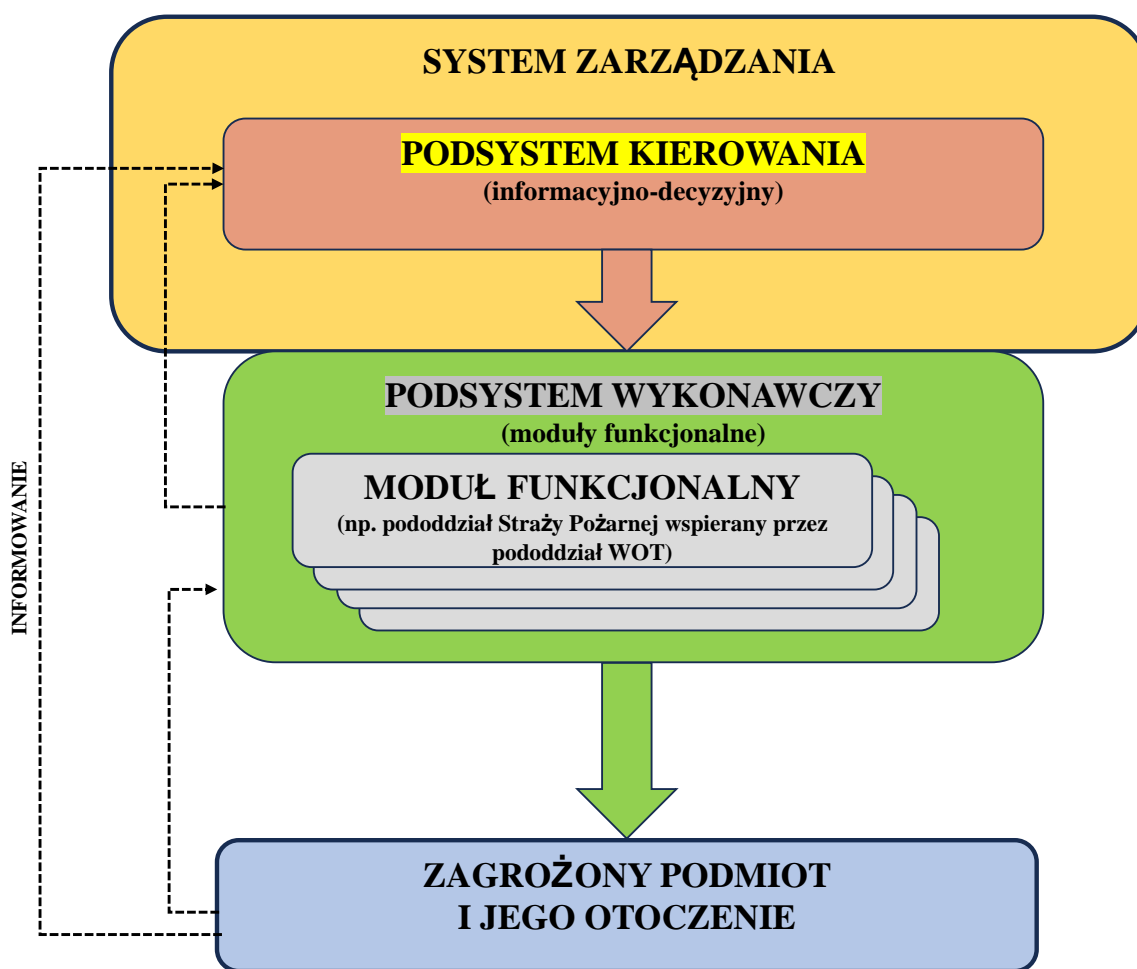


Rys. 5.5. Model proponowanej struktury dowodzenia Sił Zbrojnych RP z uwzględnieniem systemu zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne.

Struktury systemu zarządzania kryzysowego MON wpisują się w struktury systemu zarządzania kryzysowego kraju. Systemy te dzielą się na dwa podsystemy: kierowania oraz wykonawczy. Najogólniej mówiąc podsystem kierowania będzie pełnił funkcję informacyjno-decyzyjną, natomiast wykonawczy będzie skupiał się na działalności antykryzysowej w terenie, która będzie prowadzona pod nadzorem podsystemu kierowania. Na podsystem kierowania składają się zespoły zarządzania kryzysowego oraz centra zarządzania kryzysowego. Natomiast na podsystem wykonawczy składają się moduły funkcjonalne, które są tworzone na podstawie informacji uzyskanych na temat

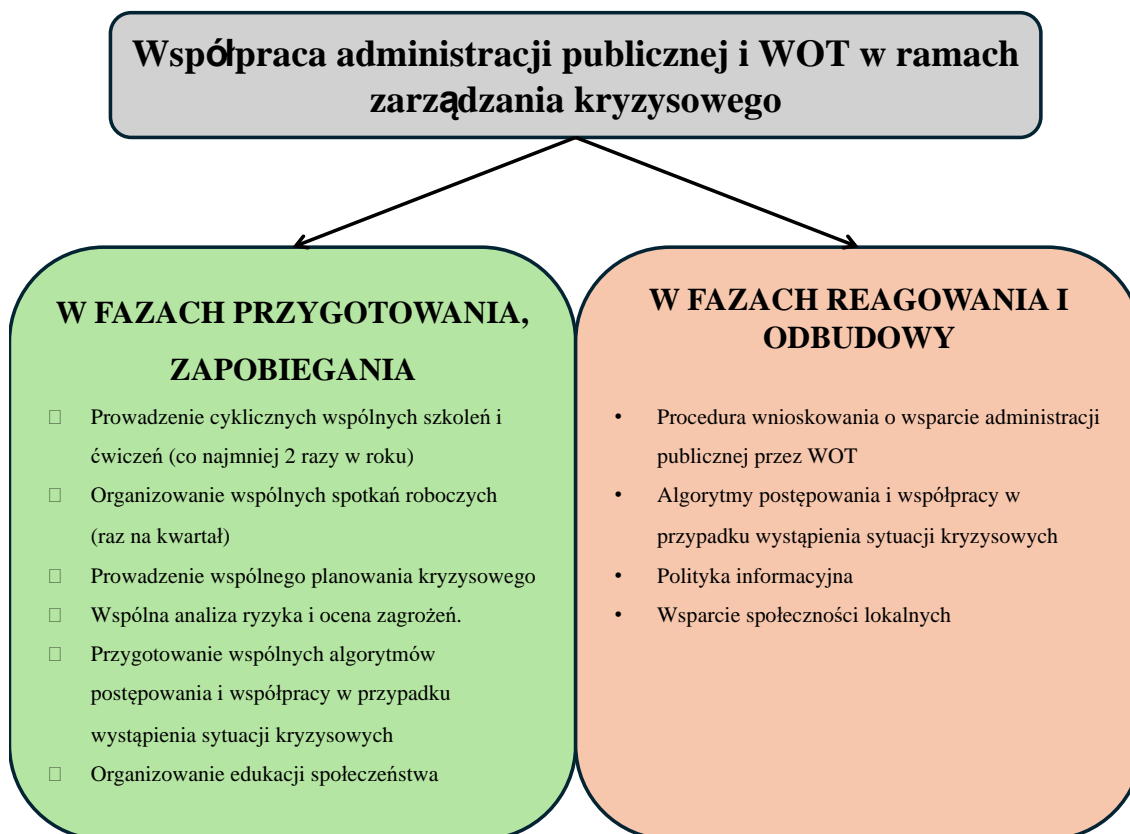
sytuacji kryzysowej. Model ten jest prosty i ogólny, jednak w praktyce składa się on z dużej liczby podsystemów funkcjonalnych, które będą miały określone przeznaczenie. Model ten funkcjonuje zarówno w siłach zbrojnych jak i administracji publicznej od momentu wejścia w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym i zdaje się spełniać swoją rolę w sposób poprawny. Istota posiadania zbieżnych struktur sprawia, że systemy są bardziej spójne i kompatybilne, co oznacza lepszą koordynację działań, skuteczniejszą wymianę informacji, efektywne wykorzystanie sił i środków, a to prowadzi do ułatwienia współpracy pomiędzy administracją publiczną a MON.



Rys. 5.6. Ogólny model systemu zarządzania kryzysowego funkcjonującego w ramach struktury administracji publicznej i MON

Źródło: opracowanie własne na podstawie T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarnego w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa, 2012 r., s. 364.

Działalność w zakresie zarządzania kryzysowego, którą prowadzą wspólnie administracja publiczna i Wojska Obrony Terytorialnej nie jest obecnie dostatecznie dobrze opisana w dokumentach normatywnych. Wobec tego istnieje wiele rozbieżności dotyczących warunków, rodzaju i obszaru współpracy, a także kompetencji w poszczególnych obszarach. Bazując na wywiadach eksperckich wyraźnie widać tę zależność. Uściślając, w różnych regionach stosuje się różne metody, a nawet podstawy prawne współpracy pomiędzy WOT a administracją publiczną. Istnieje zatem konieczność ujednolicenia zasad podejmowanej wspólnie działalności, w taki sposób, aby były one w całym kraju takie same. W związku z tym poniżej zostanie przedstawiony model warunków współpracy, których wprowadzenie w życie mogłoby znacząco podnieść jakość działalności, podejmowanej w ramach zarządzania kryzysowego zarówno przez WOT jak i administrację publiczną.



Rys. 5.7. Model podziału współpracy administracji publicznej i WOT w ramach zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne.

Współpracę tych podmiotów w ramach zarządzania kryzysowego należy podzielić na dwie grupy:

1. Współpraca w fazach zapobiegania i przygotowania.
2. Współpraca w fazach reagowania i odbudowy.

Współpraca w fazach zapobiegania, przygotowania, stanowi równie ważny obszar jak współpraca w fazie reagowania i odbudowy. Dzieje się tak ze względu na fakt, że to właśnie w tym czasie należy podjąć właściwe kroki, aby jak najlepiej przygotować się do neutralizacji potencjalnego zagrożenia. Ten obszar współpracy będzie obejmować znacznie większą część niż ten w trakcie wystąpienia sytuacji kryzysowej i chwilę po niej. Dlatego wspomniana duża ilość czasu musi być dobrze spożytkowana, aby skutecznie przygotować się do podjęcia wspólnych działań antykryzysowych.

Kompleksowa współpraca pomiędzy administracją publiczną a WOT w **fazach zapobiegania i przygotowania**, wymaga określenia warunków, na jakich ta współpraca będzie przebiegać. Propozycja autorki przewiduje, że najważniejszymi z nich będą:

- Prowadzenie cyklicznych wspólnych szkoleń i ćwiczeń (co najmniej 2 razy w roku).
- Organizowanie wspólnych spotkań roboczych (raz na kwartał).
- Prowadzenie wspólnego planowania kryzysowego.
- Wspólna analiza ryzyka i ocena zagrożeń.
- Przygotowanie wspólnych algorytmów postępowania i współpracy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.
- Organizowanie edukacji społeczeństwa.

Prowadzenie cyklicznych wspólnych szkoleń i ćwiczeń jest warunkiem, bez którego nie ma możliwości prowadzenia skutecznej współpracy. Organizacja tych przedsięwzięć wymaga przeprowadzenia wspólnego procesu planowania. W pierwszej kolejności powinno się określać zakres tematyczny wymagający przetrenowania oraz cele szkolenia, które mogą dotyczyć różnego rodzaju zagrożeń np. klęsk żywiołowych, katastrof technicznych, pandemii, masowych migracji etc. Implementacja różnorodnych scenariuszy kryzysowych pozwala na lepsze przygotowanie do potencjalnych zagrożeń. Powinno się uwzględniać zarówno scenariusze lokalne, dotyczące konkretnych obszarów czy instytucji, ale także scenariusze mające charakter ogólnokrajowy. Ponadto w tego rodzaju szkolenia i ćwiczenia powinny być zaangażowane osoby, które na co dzień nie zajmują się zarządzaniem kryzysowym, ale na czas wystąpienia kryzysu posiadają pewne funkcje. Dotyczy to zarówno administracji publicznej jak i WOT. Po zakończeniu każdego szkolenia powinno odbywać się podsumowanie, mające na celu przeprowadzenie analizy

popętnionych błędów, zdefiniowanie mocnych i słabych stron ćwiczenia oraz na tej podstawie wyciągnięcie wniosków, które mogą posłużyć do doskonalenia procedur współdziałania w przyszłości. W podsumowaniu winni uczestniczyć zarówno przedstawiciele administracji publicznej, jak i WOT.

Wspólne spotkania robocze powinny być organizowane przynajmniej raz na kwartał, ponieważ wartość jaką za sobą niosą jest szczególnie cenna. Taki wniosek można wysnuć na podstawie bardzo pozytywnych opinii urzędników administracji samorządowej o warsztatach pod nazwą Parasol, które były organizowane przez WOT. Projekt ten powinno się kontynuować w rozszerzonym kształcie. Mógłby on przewidywać stałą identyfikację kompetencji, umiejętności oraz zasobów posiadanych przez WOT i administrację publiczną. Odnosi się to zarówno do personelu, infrastruktury, jak i sprzętu. Podczas spotkań należy dokonywać analizy powyższych czynników, tak aby poznać i ocenić specyficzne umiejętności, doświadczenie obu stron, a także możliwości współpracy. Dzięki przeprowadzeniu takiej analizy można w sposób bardziej optymalny wykorzystywać potencjał WOT oraz administracji publicznej w zarządzaniu kryzysowym. Znajomość mocnych i słabych stron każdego z podmiotów pozwoli na przeprowadzenie skuteczniejszego procesu planowania oraz podziału zadań, co z kolei spowoduje, że minimalizacji ulegną luki, podczas wykonywania zadań. Kolejnym celem tych spotkań powinno być wspólne zrozumienie obszarów odpowiedzialności w działaniach, podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego. Należy określić zakres działań i obowiązków obu stron w różnych scenariuszach sytuacji kryzysowych. Wyraźne przypisanie jakie zadania leżą w kompetencji WOT, a jakie w kompetencji administracji publicznej, pozwoli uniknąć niejasności i konfliktów interesów przy podejmowaniu wspólnych działań w momencie wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Prowadzenie wspólnego planowania kryzysowego przez WOT i administrację publiczną jest szczególnie ważne dla powodzenia działalności podejmowanej przez te podmioty w ramach zarządzania kryzysowego. Przedstawiciele WOT powinni brać czynny udział w przygotowywaniu planów zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach współpracy tj. Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej na szczeblu krajowym; dowódcy brygad OT na szczeblu wojewódzkim/miejskim; dowódcy batalionów lekkiej piechoty na szczeblu powiatowym/miejskim. Wspólne planowanie z pewnością okaże się mniej skomplikowaną kwestią, za sprawą wcześniej wspomnianych cyklicznych spotkań roboczych, które zapewnią odpowiedni poziom wiedzy na temat wzajemnych możliwości. Podczas prowadzenia planowania kryzysowego administracja publiczna i WOT powinny

precyzyjnie zidentyfikować zagrożenia jakie występują w danych rejonach, określić cele strategiczne podejmowanej wspólnie działalności antykryzysowej mogą być to np.: zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, minimalizacja strat materialnych, a także jak najszybsze przywrócenie stanu sprzed wystąpienia sytuacji kryzysowej. Ponadto proces planowania powinien uwzględniać wypracowanie strategii działań, czyli szerokie ujęcie, podejmowanej wspólnie działalności antykryzysowej, ale także precyzować procedury operacyjne i taktyczne, bowiem to właśnie od nich zależeć będzie powodzenie operacji.

Wspólna analiza ryzyka i ocena zagrożeń powinna być systematycznie prowadzona przez administrację publiczną oraz WOT i obejmować identyfikację, ocenę i priorytetyzację potencjalnych zagrożeń niemilitarnych. Analiza ta powinna dotyczyć zagrożeń przedstawionych w rozdziale IV dysertacji, prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz różnych scenariuszy ich rozwoju. Ponadto winna także uwzględniać czynniki takie jak: dostępność środków zapobiegawczych, odporność społeczeństwa oraz infrastruktury, a także umiejętność odpowiedzi zagrożenie. Niezmiernie istotne jest także branie pod uwagę dynamicznie zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa i postępu technologicznego, które wymuszają ciągłą analizę sytuacji i szybką adaptację do panujących warunków. W celu zmaksymalizowania efektów powyższego procesu można zaangażować w niego ekspertów z różnych dziedzin, które stanowią przedmiot zainteresowania.

Przygotowanie wspólnych algorytmów postępowania i współpracy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych według autorki jest kwestią kluczową do prowadzenia skutecznego zarządzania kryzysowego. Dzięki tym algorytmom można skutecznie zaplanować scenariusze reagowania na różnego rodzaju zagrożenia, określić zadania jakie mają wykonywać poszczególne podmioty w danych sytuacjach, zaplanować system meldunkowy oraz sposoby komunikacji pomiędzy podmiotami zarówno na linii podmiot wykonawczy – podmiot wykonawczy, ale także podmiot kierowania – podmiot wykonawczy i odwrotnie. Generalnie chodzi o wypracowanie i ciągłe doprecyzowywanie procedur na niższych szczeblach tj. operacyjnym i taktycznym, w celu uniknięcia problemów oraz chaosu w trakcie podejmowanych działań. Należy ustalić najmniejsze szczegóły np. kanały komunikacji czy możliwości i ograniczenia ludzi oraz sprzętu. Bazując na wywiadach eksperckich można zauważyć, że wspomniane procedury operacyjne i taktyczne nie są w dostatecznym stopniu rozbudowane, co implikuje szereg problemów m.in. z łącznością, kompatybilnością sprzętu czy niezrozumieniem posiadanych możliwości. Należy zatem opracować algorytmy jednakowe dla całego kraju,

z drobnymi różnicami uwzględniającymi specyfikę danego terenu. Do tego zadania powinno się stworzyć zespół, składający się z przedstawicieli MON oraz administracji publicznej, który kompleksowo zająłby się tym zagadnieniem. Wywiady eksperckie pokazują, że brakuje jednolitości we współdziałaniu WOT i administracji publicznej w działaniach z zakresu zarządzania kryzysowego. Często podmioty te są zmuszone od początku wypracowywać swoje zasady i procedury, a to sprawia, że w różnych miejscach kraju, działania podejmowane przy takiej samej sytuacji kryzysowej mogą się diametralnie różnić. Bez wątplenia jest to zjawisko negatywne z kilku powodów. Po pierwsze w razie konieczności użycia dodatkowego pododdziału WOT z innego terenu niż ten, na którym wystąpiła sytuacja kryzysowa, pojawi się problem z koordynacją działań, ponieważ procedury współpracy będą odmienne. Po drugie wypracowywanie procedur od początku dla każdego obszaru naszego kraju przez administrację terenową i WOT wiąże się z poświęceniem na to zadanie znacznych ilości czasu, który można byłoby poświęcić na szkolenie, a mimo to kryterium jednolitości nie zostanie uzyskane. Posiadanie więc jednolitych procedur ogólnokrajowych i jedynie udoskonalanie ich lokalnie w zależności od potrzeb, znacząco usprawniłoby współpracę w ramach zarządzania kryzysowego przez WOT i administrację publiczną oraz zwiększyło jej skuteczność.

Organizowanie edukacji społeczeństwa było już kwestią poruszoną w rozdziale IV oraz w podrozdziale 5.2 niniejszego rozdziału. Jest to obszar, który niewątpliwie może przyczynić się do znacznego wzrostu odporności społeczeństwa na różnego rodzaju zagrożenia. Wspólne organizowanie edukacji społeczeństwa przez WOT i administrację publiczną powinno rozpocząć się od zaplanowania w jakich obszarach poszczególne podmioty będą edukować. W późniejszym etapie należy przygotować zakres tematyczny szkoleń oraz odpowiednio dobrać ich formę (wspominano o niej podrozdziale 5.2). Zajęcia powinny być ciekawe i angażujące, bowiem w przeciwnym wypadku nie zostaną osiągnięte cele szkoleniowe. Podobnie jak w przypadku procedur działania na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych, które zostały omówione wcześniej, nadrzędną kwestią będzie jednolitość. Dlatego kluczowym przedsięwzięciem jest przygotowanie programu edukacyjnego na szczeblu centralnym i subtelne dostosowywanie go do danego obszaru w kraju. Szereg zalet jakie niesie za sobą edukowanie społeczeństwa wymieniono we wcześniejszej części rozdziału.

Współpraca fazach reagowania i odbudowy stanowi drugi rodzaj współpracy, który jest podejmowany przez WOT i administrację publiczną w ramach zarządzania kryzysowego. Powodzenie w tym obszarze zależy głównie od odpowiednio wykonanych

prac przygotowawczych, które były opisane powyżej. Ponadto obszar ten stanowi znacznie mniejszą część całokształtu podejmowanej współpracy przez WOT i administrację w zarządzaniu kryzysowym, jednak jest punktem krytycznym, gdzie sprawdzana jest gotowość i stan przygotowania poszczególnych podmiotów do przejęcia kontroli nad zaistniałą sytuacją kryzysową.

Podjęcie efektywnej współpracy administracji publicznej i WOT w momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej i zaraz po jej zakończeniu, wymaga sprecyzowania warunków w jakich będzie ona przebiegać. Najistotniejszymi kwestiami w tym obszarze będą:

- Procedura wnioskowania o wsparcie administracji publicznej przez WOT
- Algorytmy postępowania i współpracy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych
- Polityka informacyjna
- Wsparcie społeczności lokalnych

Wejście w życie ustawy o obronie Ojczyzny w 2022 roku wprowadziło wiele zmian w zakresie zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej. Jednak nie zdecydowano się w tamtym czasie na zmianę **procedury wnioskowania przez administrację publiczną o wsparcie przez siły zbrojne** w przypadku, gdy jej siły i środki okażą się niewystarczające podczas wykonywania zadań w ramach zarządzania kryzysowego. Wspominano o tym w rozdziale IV. Biorąc pod uwagę szybko zmieniające się środowisko bezpieczeństwa oraz mnogość nowych zagrożeń, powodujących sytuacje kryzysowe, nad którymi powinno się jak najszybciej przejąć kontrolę, aby skutecznie je zneutralizować, można stwierdzić, że wypracowanie nowej procedury wnioskowania wydaje się w tej sytuacji kluczową kwestią. Będzie ona przesądzać o powodzeniu podejmowanych działań antykryzysowych, ponieważ jak wielokrotnie podkreślano w trakcie wywiadów eksperckich to właśnie czynnik czasu jest zasadniczym determinantem w tej sprawie.

Główne założenia dotyczące wariantu procedury proponowanego przez autorkę zakładają, że:

Wniosku o wsparcie przez siły zbrojne nie będzie wystosowywał właściwy terytorialnie wojewoda, a przedstawiciel administracji terenowej, na którego terenie wystąpiła sytuacja kryzysowa i podległe mu podmioty, przystąpiły do wykonywania zadań związanych z jej neutralizacją. Będzie mógł być to wójt, starosta, prezydent miasta. Ideą tego rozwiązania jest skrócenie drogi wnioskowania do minimum oraz decentralizacja.

Warto w tym miejscu także podkreślić, że przedstawiciele administracji publicznej szczebla terenowego, zajmujący się zarządzaniem kryzysowym, powinni być przeszkoleni jak przeprowadzać rzetelną analizę sytuacji kryzysowej w celu uniknięcia sytuacji wnioskowania o wsparcie wojska w przypadkach, które takiej interwencji nie wymagają. Można byłoby w tym celu stworzyć algorytm we współpracy z WOT, który pomagałby przy podejmowaniu decyzji o wystosowanie wyżej wspomnianego wniosku.

Ze strony sił zbrojnych podobnie jak w przypadku administracji publicznej autorka proponuje obniżenie rangi adresata wniosku. Nie byłby to, jak do tej pory, Minister Obrony Narodowej, ale właściwy terytorialnie dowódca BOT, który z upoważnienia Ministra ON będzie mógł podejmować decyzję o włączeniu WOT do wsparcia administracji publicznej w zadaniach związanych z zarządzaniem kryzysowym. Posiadając Zespół Oceny Wsparcia (ZOW) dowódca BOT będzie miał najlepszy obraz skali sytuacji kryzysowej, a dzięki temu jego decyzja z pewnością będzie adekwatna.

Proponowane obniżenie progu decyzyjnego z krajowego na lokalny niewątpliwie znacząco skróci czas, w jakim siły zbrojne będą w stanie wesprzeć administrację publiczną i w porę zapanować nad powstałą sytuacją kryzysową. Stanie się tak, ponieważ osoby podejmujące decyzje, będą znajdować się blisko źródła wystąpienia kryzysu, co sprawi, że będą lepiej rozumieć sytuację i dzięki temu będą mogły szybko ją ocenić oraz podjąć niezbędne działania. Lokalne podmioty zarządzania kryzysowego, nawiążą ścisłą współpracę z właściwą terytorialnie BOT oraz wchodzącymi w jej skład batalionami lekkiej piechoty, co znacznie usprawni komunikację i wymianę informacji, na podstawie których będzie można podjąć odpowiednie decyzje np. o potrzebie udzielenia wsparcia przez siły zbrojne. Wyeliminuje to konieczność czekania na podejmowanie decyzji na szczeblu centralnym, jak to jest realizowane obecnie. Skrócenie czasu oczekiwania na siły zbrojne, które zostały przewidziane do udzielenia wsparcia zmniejszy się z kilku dni do kilku godzin. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że model procedury, który zostanie opisany poniżej, powinien odnosić się wyłącznie do Wojsk Obrony Terytorialnej, natomiast jeżeli chodzi o wojska operacyjne to procedura powinna pozostać niezmienna.

Wobec tego przeprojektowanie procedury wnioskowania o wsparcie administracji publicznej przez siły zbrojne wydaje się konieczna, aby usprawnić ten aspekt funkcjonowania systemu.

Proponowana procedura wnioskowania o wsparcie administracji publicznej przez siły zbrojne wygląda następująco:

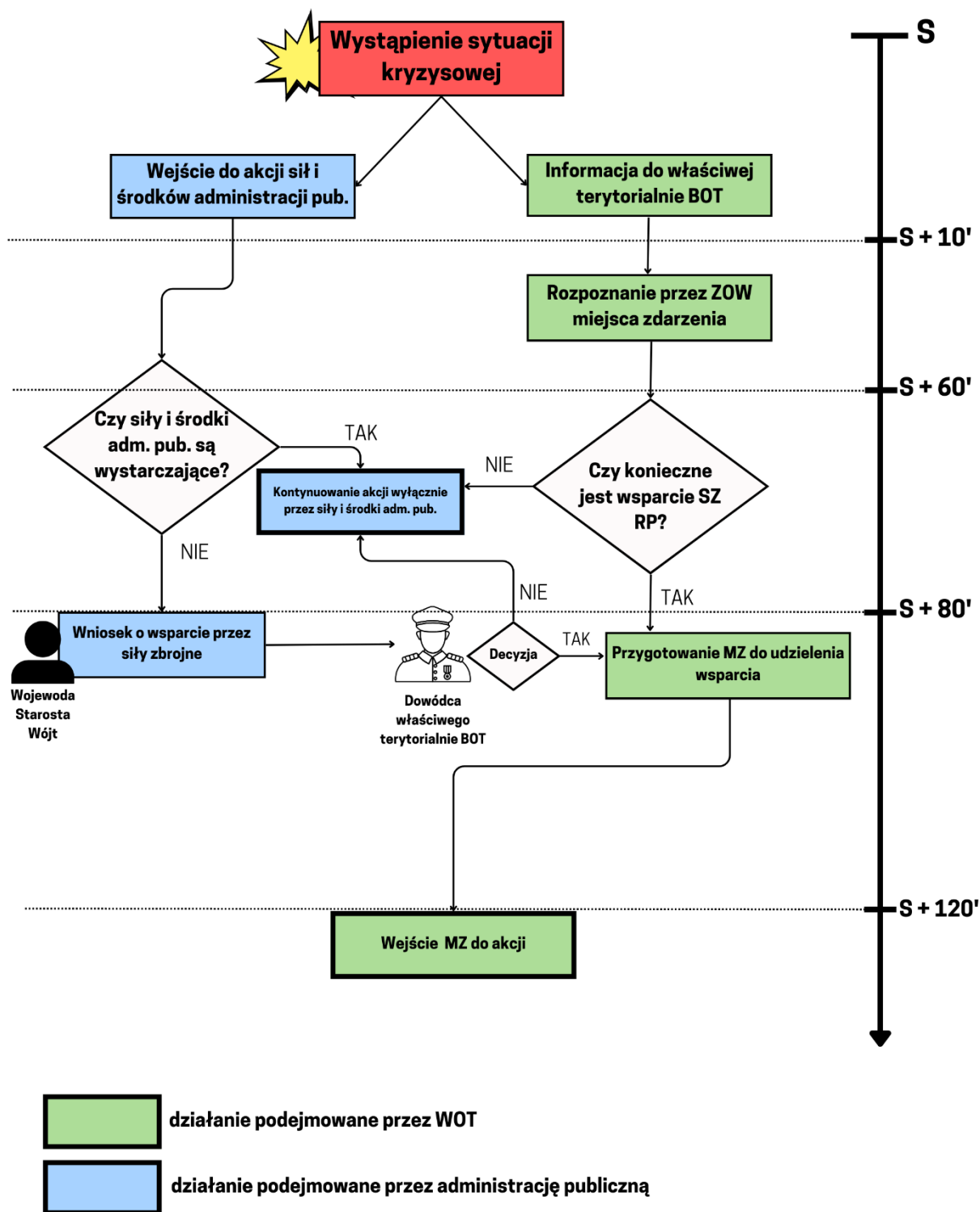
Tabela 5.1. Procedura wnioskowania administracji publicznej o wsparcie przez siły zbrojne w ramach zarządzania kryzysowego

Administracja Publiczna	Wojska Obrony Terytorialnej
1. Wysłanie na miejsce wystąpienia sytuacji kryzysowej sił i środków podlegających administracji publicznej.	
2. Przekazanie informacji do właściwego terytorialnie Dowódcy BOT o wystąpieniu sytuacji kryzysowej (od CZK administracji terenowej).	1. Niezwłoczne skierowanie przez Dowódcę BOT Zespołu Oceny Wsparcia (ZOW) na miejsce wystąpienia sytuacji kryzysowej w celu rozpoznania sytuacji i dokonania wstępnej oceny ilości sił i środków WOT, jakie będą niezbędne do wsparcia administracji publicznej w celu przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową (poprzez ocenę własną oraz nawiązanie komunikacji z administracją terenową).
3. Podjęcie działań antykryzysowych przez siły i środki.	2. Rozpoznanie miejsca wystąpienia sytuacji kryzysowej przez ZOW i wydanie na tej podstawie wstępnej opinii na temat konieczności wsparcia administracji publicznej, która jest przedstawiana Dowódcy BOT.
4. Stwierdzenie przez właściwego terytorialnie przedstawiciela administracji terenowej (wójt, starosta, wojewoda), że konieczne jest wsparcie sił zbrojnych, ponieważ siły i środki adm. pub. są niewystarczające w związku z czym wnioskuje do dowódcy BOT o wsparcie sił zbrojnych informując przełożonych (np. w przypadku wójta informacja do starosty).	3. Wpłynięcie wniosku przedstawiciela administracji terenowej (wojewody, starosty, wójta).
	4. Rozpatrzenie wniosku i podjęcie decyzji o wsparciu (informacja do CZK MON)

	5. Postawienie rozkazu dla modułów zadaniowych (MZ) przez Dowódcę BOT i wysłanie ich na miejsce wystąpienia sytuacji kryzysowej.
5. Nawiązanie współpracy z MZ.	6. Nawiązanie współpracy przez moduły zadaniowe z podmiotami administracji publicznej biorącymi udział w operacji
Prowadzenie wspólnej operacji antykryzysowej.	
Prowadzenie ciągłej wymiany informacji na temat sytuacji kryzysowej przez CZK MON i CZK administracji terenowej odpowiedniego szczebla.	

Źródło: opracowanie własne.

Działania opisane w powyższej tabeli przedstawiono także graficznie dla lepszego zobrazowania proponowanego modelu procedury wnioskowania o wsparcie administracji publicznej przez siły zbrojne w przypadku, gdy jej siły i środki okażą się niewystarczające do przejęcia kontroli nad powstałą sytuacją kryzysową.



Rys. 5.8. Algorytm podejmowania decyzji o włączeniu sił zbrojnych do wsparcia administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne.

Algorytmy postępowania i współpracy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych są kluczowe dla powodzenia działalności antykryzysowej. Jak wcześniej wspomniano należy przygotować szereg algorytmów na różne rodzaje zagrożeń, tak aby podmioty zarządzania kryzysowego mogły w sposób metodyczny, podejmować się ich eliminacji. Zaprojektowanie procedur, to jednak tylko początek, bowiem w obszarze, o którym obecnie mowa, czyli współpracy administracji publicznej i WOT w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, należy skutecznie wprowadzić je w życie. Wspomniana skuteczność będzie rosła, gdy współpracujące podmioty, będą doskonalić się na wspólnych szkoleniach i ćwiczeniach, wykorzystując przygotowane procedury. Praktyczne przećwiczenie ich przed zastosowaniem w realnym działaniu, znacząco zwiększy skuteczność w momencie wystąpienia faktycznego zagrożenia. Ważne w tym kontekście jest także wzajemne zrozumienie podmiotów i posiadanie efektywnego systemu wymiany informacji w czasie rzeczywistym. Jak wiadomo sytuacje o charakterze kryzysowym z reguły wprowadzają wiele chaosu, mogą mieć nagły i nieprzewidywalny charakter, ich skala może się niekontrolowanie powiększać, a ponadto mogą stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia nie tylko społeczeństwa, ale także funkcjonariuszy i żołnierzy, którzy próbują jej zapobiec. W związku z powyższymi uwarunkowaniami należy stwierdzić, że konieczne jest ciągłe doskonalenie się w przyjętych algorytmach, tak aby podjąć skuteczną działalność antykryzysową, wymagającą współpracy administracji publicznej i WOT na najwyższym poziomie.

Polityka informacyjna podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej stanowi jeden z zasadniczych czynników kształtujących poziom poczucia bezpieczeństwa ludności. Wojska Obrony Terytorialnej i administracja publiczna, kiedy wykonują wspólnie działania antykryzysowe, powinny ściśle współpracować w ramach tego zagadnienia. Istnieje kilka obszarów, jakimi należy się zająć, aby usprawnić politykę informacyjną.

Administracja publiczna i WOT powinny przygotowywać **wspólne komunikaty** dotyczące zaistniałej sytuacji kryzysowej oraz działań jakie podejmują w celu jej zneutralizowania. Powinno to polegać na opracowaniu zrozumiałego, dostosowanego do odbiorców tekstu z określonymi informacjami, które WOT i administracja publiczna, chcą w danym momencie przekazać społeczeństwu.

Kolejnym obszarem jest **wyбір odpowiednich kanałów komunikacji**, które pozwolą na skutecznie dotarcie przygotowanych informacji do społeczeństwa. Wykorzystane mogą być tradycyjne środki komunikacji jak konferencje prasowe, ale należy brać również pod uwagę nowoczesne środki, takie jak media społecznościowe, które

są bardzo popularne i chętnie wykorzystywane przez społeczeństwo. Prowadzenie relacji z zaistniałej sytuacji kryzysowej za pośrednictwem mediów społecznościowych daje możliwość lepszego rozeznania w sytuacji przez społeczeństwo, ze względu na wprowadzane na bieżąco aktualizacje oraz możliwość komentowania postów i zadawania pod nimi pytań.

Następny obszar to **monitorowanie reakcji społecznej na przekazywane informacje**, którego istotą jest obserwowanie przekazywanych przez różne podmioty informacji i dementowanie nieprawdziwych, a także dostosowywanie własnego przekazu do zmieniającej się sytuacji. Celem tych działań jest niedopuszczenie do obniżenia poziomu poczucia bezpieczeństwa ludności, poprzez dostarczanie przez różne podmioty niesprawdzonych czy nieprawdziwych informacji na temat panującego zagrożenia.

Prowadzenie spójnej polityki informacyjnej jest niezmiernie ważne w trakcie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Pomaga ona w budowaniu zaufania społecznego, może znacznie przyczynić się do zmniejszenia paniki oraz niepokojów społecznych, wywołanych przez zagrożenie. Dlatego WOT i administracja publiczna podejmując wspólne działania w ramach zarządzania kryzysowego, powinny uzgodnić szczegółowe warunki prowadzenia polityki informacyjnej w wyżej wymienionych obszarach.

Wsparcie społeczności lokalnych stanowi kolejny obszar w jakim WOT oraz administracja publiczna powinny ściśle współpracować w fazie reagowania i odbudowy. Jak wielokrotnie podkreślano w niniejszej dysertacji, jest to jedna z głównych misji WOT, co sprawia, że jest przez formację postrzegana priorytetowo. Sytuacje kryzysowe bardzo często bezpośrednio dotyczą właśnie społeczności lokalnych, które potrzebują pomocy podmiotów zarządzania kryzysowego już od pierwszych chwil wystąpienia kryzysu i zaraz po nim. Zarówno WOT jak i administracja publiczna zapewniają **pomoc najbardziej potrzebującym członkom społeczności lokalnej**, narażonym na negatywne skutki, jakie niesie za sobą sytuacja kryzysowa. Organizacja ewakuacji z miejsca zdarzenia, zapewnienie tymczasowych schronień, żywności i wody pitnej, opieki medycznej oraz pomocy psychologicznej, to najważniejsze punkty, jakie administracja publiczna i WOT powinny wspólnie przedsięwziąć, aby skutecznie wspierać najbardziej narażonych. Współpraca w tym aspekcie powinna opierać się na podziale obszarów odpowiedzialności, tak aby uniknąć dublowania podejmowanych akcji. Kwestia ta winna zostać ustalona przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej w ramach procesu planowania i opracowywania algorytmów działania.

Wspieranie społeczności lokalnych w czasie wystąpienia kryzysu i po jego zakończeniu, stanowi istotny element całego zarządzania kryzysowego, bowiem to właśnie ochrona życia, zdrowia oraz mienia poszkodowanych jest celem, podejmowanej w ramach niego działalności. W tym obszarze duże znaczenie będzie miała praca przygotowawcza, czyli wcześniej wspomniana edukacja społeczeństwa. Jeżeli w czasie przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej administracja publiczna i WOT zorganizują skuteczną edukację, przełoży się to na znaczne zwiększenie odporności społecznej, co może zaowocować mniejszymi nakładami sił, które będą musiały wejść do działania, ale także większą ich skutecznością. Wyedukowane społeczeństwo, będzie wymagać mniejszej ilości uwagi ze strony wojska czy służb ratowniczo-porządkowych, a nawet może angażować się w pomoc dla innych, bardziej poszkodowanych członków społeczności.

Współpraca pomiędzy administracją publiczną a Wojskami Obrony Terytorialnej w ramach zarządzania kryzysowego jest kluczowym elementem dla uzyskania efektu synergii, a co za tym idzie, podwyższenia skuteczności podejmowanych działań. Dlatego bardzo istotne jest, aby współpraca ta miała z góry określone ramy, dzięki którym będzie można uzyskać jednolitość na terenie całego kraju oraz uniknąć tworzenia lokalnych zasad współpracy, które implikują brak spójności i konieczność zainwestowania dużej ilości zasobów czasowych. Zaproponowany wariant mógłby znacząco usprawnić i zoptymalizować podejmowane przez WOT i administrację publiczną wspólne działania antykryzysowe. Przyjęcie podziału na współpracę w fazach przygotowania i zapobiegania oraz w fazach reagowania i odbudowy wydaje się trafnym rozwiązaniem, ponieważ działania podejmowane w obu tych okresach różnią się od siebie, jednak istnieją między nimi ściśle zależności. Jeżeli współpraca w okresie braku zagrożeń nie będzie efektywna, przełoży się to na współpracę w okresie wystąpienia zagrożenia. Wszelkie niedostatki fazach przygotowania i zapobiegania zostaną uwidocznione w fazach reagowania i odbudowy. Przedstawiony model współpracy mógłby wprowadzić pewnego rodzaju stabilizację i regularność. Dzięki czemu, usprawniłby pracę zarówno podsystemu kierowania, jak i podsystemu wykonawczego systemu zarządzania kryzysowego.

5.4. Wnioski

- Dynamicznie zmieniające się środowisko bezpieczeństwa w Europie środkowo-wschodniej, spowodowało konieczność spojrzenia na siły zbrojne jako instrument polityki państwa polskiego. Zapoczątkowało to ideę utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej,

a także zbadania kierunku w jakim powinny iść Siły Zbrojne RP w przyszłości, co zaowocowało wydaniem Koncepcji Obronnej RP.

- Rozwój Sił Zbrojnych RP w tym Wojsk Obrony Terytorialnej jest w znaczącym stopniu uzależniony od przyszłego kształtu środowiska bezpieczeństwa oraz wyzwań jakie będzie ono narzucać. Do najważniejszych z nich należą: imperialna polityka Federacji Rosyjskiej, kwestia warunków zakończenia wojny w Ukrainie, wykorzystanie przez Federację Rosyjską działalności poniżej progu wojny, zintensyfikowanie migracji z krajów Bliskiego Wschodu oraz Afryki, zwrócenie większej uwagi Stanów Zjednoczonych na potencjalną wojnę z Chinami na Pacyfiku niż na sytuację w Europie, przygotowanie krajów NATO do potencjalnego konfliktu zbrojnego z Federacją Rosyjską, błyskawiczny rozwój technologii w tym sztucznej inteligencji, szybko postępujące zmiany klimatyczne.
- Sprostanie wyzwaniom przyszłości będzie warunkowane posiadaniem konkretnych umiejętności przez WOT, wśród których do najważniejszych należy zaliczyć: współdziałanie z różnymi podmiotami, elastyczność, zdolność do prowadzenia działalności w ramach zarządzania kryzysowego, zdolność do neutralizowania zagrożeń hybrydowych, doskonała znajomość stałych rejonów odpowiedzialności, rozwinięty system świadomości sytuacyjnej, wykorzystanie dobrodziejstw rozwoju technologicznego, umiejętność niesienia pomocy ludności cywilnej.
- W perspektywie 10 lat Wojska Obrony Terytorialnej będą formacją w pełni rozwiniętą, włączoną w łańcuch dowodzenia Sił Zbrojnych RP, ściśle współpracującą z administracją publiczną w ramach zarządzania kryzysowego oraz z wojskami operacyjnymi w ramach prowadzenia działań wojennych. Ponadto będą to wojska charakteryzujące się przebywaniem blisko społeczeństwa, edukującym je w zakresie działalności proobronnej oraz kryzysowej, a także niosące pomoc w razie wystąpienia potrzeby. WOT będzie posiadał zdolność skutecznej odpowiedzi na zagrożenia hybrydowe oraz prowadzenia walki zbrojnej w stałych rejonach odpowiedzialności, ponadto w czasie wojny brygada stołeczna będzie posiadała umiejętności organizacji zbrojnego ruchu oporu i specjalizowała się będzie w walkach w terenie zurbanizowanym.
- Zmiany w układzie politycznym pod koniec XX wieku spowodowały, że zagrożenia militarne zostały odsunięte na dalszy plan, natomiast większa uwaga została skupiona na zagrożeniach niemilitarnych, ponieważ to one występowały znacznie częściej. W związku z tym musiała także nastąpić zmiana w siłach zbrojnych, które od tamtej pory nie zajmowały się wyłącznie obroną granic, ale rozszerzyły swój wachlarz działalności o zwalczanie zagrożeń niemilitarnych. Obecnie mamy do czynienia z wyrównaniem się

znaczenia sfer militarnej oraz niemilitarnej w związku z trwającą od 2022 roku pełnoskalową wojną pomiędzy Rosją a Ukrainą.

- Najbardziej prawdopodobnymi zagrożeniami niemilitarnymi jakie będą występować w naszym kraju są: zagrożenia hybrydowe; cyberprzestępczość; zagrożenia naturalne; presja migracyjna z Bliskiego Wschodu oraz Afryki mogąca implikować zagrożenia wtórne, takie jak niepokoje społeczne; pandemie różnego rodzaju chorób.
- W celu przygotowania skutecznej odpowiedzi na zagrożenia niemilitarne Wojska Obrony Terytorialnej muszą rozwijać pewne zdolności, którymi według autorki są: szybka reakcja na zagrożenie; sprawna koordynacja działań; elastyczność i adaptacja; skuteczne zarządzanie informacją; odporność psychiczna; doskonalenie umiejętności i procedur. Administracja publiczna natomiast powinna skupić się na rozwijaniu umiejętności: planowania, koordynacji działań, komunikacji; zarządzania informacją; elastyczności i adaptacji oraz prowadzenia dobrze odwzorowujących rzeczywistość szkoleń i ćwiczeń.
- Nauka może przyczynić się do rozwijania zdolności i procedur niezbędnych do prowadzenia skutecznego zarządzania kryzysowego poprzez: prowadzenie badań naukowych; analizy przypadków; symulacje komputerowe, korzystanie z dobrodziejstw rozwoju technologicznego, tworzenie platform, systemów i technologii.
- Obszar edukacji w ramach zarządzania kryzysowego można podzielić na dwie zasadnicze części: edukację podmiotów zarządzania kryzysowego oraz edukację społeczeństwa. Dzięki edukacji zwiększa się odporność społeczna na zagrożenia niemilitarne, ponadto podwyższa się zaufanie do służb ratowniczych oraz wojska, a także następuje częściowe odciążenie systemu ratowniczego.
- System zarządzania kryzysowego w Polsce wymaga wprowadzenia zmian, jednak nie rewolucyjnych, a jedynie częściowych w pewnych obszarach podejmowanej w ramach niego działalności.
- Współpraca administracji publicznej i WOT w ramach zarządzania kryzysowego powinna zostać na nowo unormowana prawnie i podzielona na dwie zasadnicze części: współpracę w fazach zapobiegania i przygotowania oraz współpracę w fazach zapobiegania i przygotowania. Przy projektowaniu nowych podstaw prawnych owej współpracy powinno uwzględnić się uwarunkowania, które są kluczowe w kwestii skuteczności działania tych podmiotów.
- Najważniejszymi punktami współpracy **w fazach zapobiegania i przygotowania** są: prowadzenie cyklicznych szkoleń i ćwiczeń; organizowanie wspólnych spotkań roboczych; prowadzenie wspólnego planowania kryzysowego; wspólna analiza ryzyka i ocena

zagrożeń; przygotowanie wspólnych algorytmów postępowania i współpracy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych; organizowanie edukacji społeczeństwa.

- Najważniejszymi punktami współpracy **w fazach zapobiegania i przygotowania** są: procedura wnioskowania o wsparcie administracji publicznej przez WOT; algorytmy postępowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych; polityka informacyjna; wsparcie społeczności lokalnych.
- Obecnie funkcjonująca procedura wnioskowania o wsparcie administracji publicznej przez WOT jest zbyt scentralizowana, co przekłada się na długi okres uruchamiania wojska. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej krytyczny czynnik stanowi czas, dlatego procedura ta powinna być zdecentralizowana. Autorka proponuje następującą procedurę wnioskowania: przedstawiciel administracji terenowej (wójt, starosta, wojewoda) wnioskuje do dowódcy właściwej terytorialnie BOT o udzielenie wsparcia (informując o tym fakcie swoich przełożonych), ponieważ siły i środki administracji publicznej okazały się niewystarczające do przejęcia kontroli nad zaistniałą sytuacją kryzysową. Dowódca właściwej BOT rozpatruje wniosek na podstawie pozyskanych danych rozpoznawczych informując o swojej decyzji Ministra Obrony Narodowej.

ZAKOŃCZENIE

Proces badawczy, którego wyniki przedstawiono w niniejszej dysertacji obejmował identyfikację zasadniczych obszarów dotyczących zagrożeń niemilitarnych oraz zarządzania kryzysowego, a także wykorzystania w tym kontekście Wojsk Obrony Terytorialnej do wsparcia administracji publicznej w przypadku, gdy jej siły i środki okażą się niewystarczające. Przedstawione wnioski, oceny oraz opinie opierają się na gruntownej analizie literatury przedmiotu i dokumentów normatywnych, a przede wszystkim na badaniach empirycznych. Był to sondaż diagnostyczny przeprowadzony techniką ankietowania na reprezentatywnej grupie żołnierzy WOT oraz wywiady z pracownikami administracji publicznej różnego szczebla, zajmującymi się tematyką zarządzania kryzysowego.

Zasadniczym **celem badań** była ocena znaczenia Wojsk Obrony Terytorialnej w systemie zarządzania kryzysowego, a także przedstawienie koncepcji rozwiązania modelowego dla współpracy administracji publicznej z jednostkami WOT w zakresie działań antykryzysowych.

Główny problem badawczy zawarł się w pytaniu: Jak Wojska Obrony Terytorialnej wpisują się system zarządzania kryzysowego i jakie rozwiązania z obszaru współpracy WOT z administracją publiczną są najkorzystniejsze dla skutecznego przeciwstawiania się sytuacjom kryzysowym? Problem ten doprecyzowano w czterech pytaniach szczegółowych: 1) Jaka jest rola i miejsce formacji obrony terytorialnej w systemach bezpieczeństwa narodowego państw demokratycznych? 2) Jakie jest miejsce i rola administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego RP? 3) Jakie wyzwania, zdaniem żołnierzy WOT oraz pracowników administracji publicznej, stoją przed Wojskami Obrony Terytorialnej w działaniach antykryzysowych? 4) Jaki kształt mogłoby przyjąć rozwiązanie modelowe dla współpracy Wojsk Obrony Terytorialnej z administracją publiczną w ramach systemu zarządzania kryzysowego?

Każdemu z problemów szczegółowych wymienionych powyżej, poświęcono jeden rozdział merytoryczny dysertacji. Naukową refleksję nad poszczególnymi problemami oparto na konkretnych danych, wynikających z literatury przedmiotu, aktów prawnych i dokumentów organizacyjno-kompetencyjnych oraz na wynikach badań empirycznych.

Wnioski podsumowujące poszczególne rozdziały merytoryczne sukcesywnie przybliżały autorkę dysertacji do rozwiązania głównego problemu badawczego i do ostatecznej weryfikacji **hipotezy głównej** przyjętej w początkowym etapie badań: Jednostki Wojsk Obrony Terytorialnej dobrze wpisują się w podział administracyjny kraju, a tym samym w system zarządzania kryzysowego oparty na strukturze administracji publicznej w państwie. Zadania na rzecz lokalnych społeczności realizują na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym i innych aktów prawnych regulujących wykorzystanie Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu zagrożeń niemilitarnych. W celu sprawnej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez Wojska Obrony Terytorialnej należy doprecyzować procedury współpracy na wszystkich szczeblach zarządzania, uprościć i skrócić procesy decyzyjne, poprzez dopracowanie dokumentów organizacyjno-kompetencyjnych, regulujących współpracę administracji publicznej z jednostkami WOT.

Przeprowadzony proces badawczy przyczynił się do wyciągnięcia szeregu wniosków ogólnych z obszaru współpracy formacji obrony terytorialnej z administracją publiczną w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Poniżej przedstawiono najważniejsze z tych wniosków:

- Demokratyczne państwa dysponujące formacjami obrony terytorialnej zazwyczaj wykorzystują je jako element pomocniczy wobec wojsk operacyjnych. Rola tych formacji różnicuje się w zależności od kontekstu czasowego: wojennego i pokojowego. Podczas konfliktu zbrojnego, wojska terytorialne odgrywają kluczową rolę we wsparciu obronnym, operując w stałych rejonach odpowiedzialności, gdzie wspomagają działania wojsk operacyjnych. W okresie pokoju, ich działalność jest ściśle związana ze współpracą z administracją publiczną w ramach zarządzania kryzysowego. Dodatkowo, wojska terytorialne pełnią funkcję wsparcia dla lokalnych społeczności poprzez organizowanie działań edukacyjnych oraz pomocowych w obszarach, które tego wymagają.
- Administracja publiczna jest odpowiedzialna za funkcjonowanie skutecznego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce i stanowi główny podmiot w tym systemie, co określa ustawa o zarządzaniu kryzysowym. System ten jest przeznaczony do zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania oraz przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwania ich skutków oraz odtwarzania zasobów infrastruktury krytycznej.

- Jedną z przyczyn reaktywacji Wojsk Obrony Terytorialnej w Polsce, była chęć włączenia ich do systemu zarządzania kryzysowego, aby w razie wyczerpania sił i środków administracji publicznej istniał podmiot, posiadający realne zdolności do udzielenia wsparcia w tym zakresie.
- Wojska Obrony Terytorialnej sukcesywnie przejmują od wojsk operacyjnych zadania związane z zarządzaniem kryzysowym. Krokiem milowym było wejście w życie ustawy o obronie Ojczyzny, która od 2022 roku zmieniła obraz zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej, przypisując wojskom OT całość odpowiedzialności w tej kwestii.
- Badania ankietowe wskazują, że Wojska Obrony Terytorialnej powinny angażować się w realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, choć zadania te nie powinny być zbyt skomplikowane ani nie powinny wymagać specjalistycznej wiedzy. Respondenci wskazują, że istnieją obszary współpracy między administracją publiczną a wojskami OT, które wymagają ulepszenia, niemniej większość z nich pozytywnie ocenia współpracę w ramach zarządzania kryzysowego.
- Wojska Obrony Terytorialnej wraz z administracją publiczną angażują się w eliminowanie zagrożeń niemilitarnych w ramach zarządzania kryzysowego. Do najbardziej niebezpiecznych z nich, wymagających ścisłej współpracy tych podmiotów, należy zaliczyć: powodzie, ekstremalne zjawiska atmosferyczne, epidemie groźnych chorób dotyczących ludzi i zwierzęta, awarie w dostawach energii i podstawowych dóbr konsumpcyjnych, uszkodzenia w systemach teleinformatycznych, katastrofy w sektorze transportowym i budowlanym, a także nielegalną migrację.
- W kontekście zarządzania kryzysowego, niezbędne jest prawne zredefiniowanie współpracy między administracją publiczną a Wojskami Obrony Terytorialnej. Proponuje się podział współpracy na dwie fundamentalne fazy. Pierwsze, to współdziałanie w fazach przygotowania i zapobiegania. Drugie, to działanie w sytuacji pojawienia się konkretnego zagrożenia, czyli w fazach reagowania i odbudowy. W procesie formułowania nowych regulacji prawnych dotyczących tej współpracy, kluczowe będzie uwzględnienie czynników determinujących efektywność działań obu podmiotów.
- Aktualnie obowiązująca procedura wnioskowania o wsparcie administracji publicznej przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach zarządzania kryzysowego charakteryzuje się nadmierną centralizacją, co prowadzi do opóźnień w mobilizacji

pododdziałów WOT. W sytuacjach kryzysowych kluczowe jest szybkie reagowanie. Istnieje zatem potrzeba decentralizacji tego procesu. Autorka zaproponowała nową procedurę, w której przedstawiciel administracji lokalnej (np. wójt, starosta, wojewoda) zwraca się bezpośrednio do dowódcy BOT, odpowiedniego terytorialnie, o wsparcie, kiedy siły i środki administracji okazują się niewystarczające. Wniosek ten, złożony w obliczu niedoboru środków do opanowania sytuacji kryzysowej, powinien być również zgłoszony przełożonym wnioskodawcy. Dowódca BOT, po analizie informacji rozpoznawczych, podejmuje decyzję, którą następnie komunikuje Ministrowi Obrony Narodowej.

Przeprowadzone badania potwierdziły, że Wojska Obrony Terytorialnej są odpowiednim podmiotem do wspomagania administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego. Decydującym aspektem w tej materii jest struktura WOT, zharmonizowana z podziałem administracyjnym kraju, co umożliwi efektywną współpracę z organami administracji publicznej podczas realizacji działań antykryzysowych. Integracja WOT z systemem zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym i przejście pełnej odpowiedzialności za ten system w ramach Ministerstwa Obrony Narodowej przyczyniła się do redefinicji oraz optymalizacji tegoż systemu, zwiększając jego skuteczność dzięki możliwości szybszej reakcji na zagrożenia. Ponadto, zastąpienie wojsk operacyjnych Wojskami Obrony Terytorialnej w realizacji zadań antykryzysowych znacząco zmniejszyło koszty tych operacji, co przynosi korzyści dla budżetu państwa.

Współczesne środowisko bezpieczeństwa charakteryzuje się dużą zmiennością. Obserwuje się też dużą różnorodność zagrożeń. Badania, których wyniki przedstawiono w niniejszej dysertacji koncentrują się na zagrożeniach niemilitarnych, bowiem to one stanowią główny obszar zainteresowania systemów zarządzania kryzysowego. Stąd w pracy dokonano klasyfikacji zagrożeń niemilitarnych. Szczegółowa analiza charakterystyk tych zagrożeń oraz ocena prawdopodobieństwa ich wystąpienia pozwoliła zidentyfikować te, które mają kluczowe znaczenie dla współpracy między administracją publiczną a Wojskami Obrony Terytorialnej w kontekście zarządzania kryzysowego.

W badaniach zidentyfikowano liczne problemy organizacyjne występujące w działaniach antykryzysowych prowadzonych przez administrację publiczną oraz Wojska Obrony Terytorialnej. Wymaga to dogłębnego przemyślenia aspektów współpracy, rekrutacji, zapewnienia efektywnej komunikacji, szkolenia dowódców, prowadzenia skutecznej polityki informacyjnej oraz edukacji społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa. Redefinicja tych obszarów jest niezbędna do osiągnięcia lepszych wyników w zarządzaniu

kryzysowym. Proces ten powinien być oparty na podejściu systemowym, umożliwiając implementację modelu współpracy i odpowiednich rozwiązań prawnych na skalę krajową. Taki uniwersalny model pozwoliłby na ujednoczenie strategii, efektywniejsze zarządzanie zasobami, wsparcie dla zrównoważonego rozwoju oraz optymalizację współpracy między tymi podmiotami na poziomie ogólnokrajowym.

Badania wykazały, że Wojska Obrony Terytorialnej pełnią kluczową rolę zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Utworzenie tej formacji umożliwiło wojskom operacyjnym skoncentrowanie się na ich głównym zadaniu w okresie pokoju, jakim jest przygotowanie do ewentualnego konfliktu zbrojnego. Dzięki temu, że WOT przejęły część obowiązków, wojska operacyjne mogą poświęcić całą swoją uwagę na szkolenie, co stanowi dla nich znaczące odciążenie. Państwo zyskało podwójnie: wojska operacyjne są lepiej przygotowane do działań militarnych, a WOT efektywnie wspierają administrację publiczną w działaniach antykryzysowych.

Dzięki wprowadzonym zmianom, administracja publiczna uzyskała możliwość korzystania z istotnie rozszerzonego wsparcia, które charakteryzuje się szybką reakcją na zagrożenia. Żołnierze WOT są odpowiednio przygotowani poprzez swoje szkolenia oraz sprzęt jakim dysponują, a ponadto wykazują się znajomością terenu działania, co wynika z tego, że najczęściej ten teren po prostu zamieszkują. Wojska Obrony Terytorialnej jako formacja, znacząco zwiększają efektywność działań prewencyjnych oraz reakcji na potencjalne zagrożenia niemilitarne, co czyni je nieocenionym wsparciem dla państwa zarówno w czasach pokoju, jak i kryzysu.

Zaproponowany w dysertacji model współpracy pomiędzy administracją publiczną a Wojskami Obrony Terytorialnej umożliwiłby skonsolidowanie potencjałów tych podmiotów, co znacząco ulepszyłoby krajowy system zarządzania kryzysowego. Dzięki temu, polskie społeczeństwo osiągnęłoby wyższy poziom bezpieczeństwa w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że hipoteza główna przyjęta w początkowym etapie procesu badawczego została zweryfikowana pozytywnie. Ponadto rozwiązano problem badawczy dzięki uzyskaniu odpowiedzi na problemy szczegółowe. Dodatkowo oceniono znaczenie WOT w systemie zarządzania kryzysowego i przedstawiono koncepcję rozwiązania modelowego dla współpracy administracji publicznej z jednostkami WOT w zakresie działań antykryzysowych. Dzięki temu osiągnięto cel prowadzonych badań.

Wnioski i propozycje zawarte w niniejszej dysertacji nie stanowią ostatecznych rozwiązań. Z pewnością powinny one być rozwijane w przyszłości. Niemniej, przedstawione wyniki badań są autorską, kreatywną interpretacją Doktorantki i mogą inspirować do dalszego zgłębiania skomplikowanej problematyki uczestnictwa WOT w zarządzaniu kryzysowym i ich współpracy w tym obszarze z administracją publiczną. Autorka jest świadoma, że istnieją dodatkowe obszary, które z uwagi na przyjęte założenia i ograniczenia badawcze mogą mieć wpływ na ten obszar. W związku z tym konieczne jest dalsze prowadzenie badań naukowych, a także poszukiwanie nowych, bardziej efektywnych rozwiązań jakie pomogą podnieść jakość współpracy Wojsk Obrony Terytorialnej oraz administracji publicznej w zarządzaniu kryzysowym. Powyższe rozważania skłaniają do refleksji, iż przedstawiony obszar wymaga prowadzenia dalszych wnikliwych badań naukowych i przy ich pomocy wskazywania nowych skuteczniejszych rozwiązań. Z pewnością musi być to proces ciągły z uwagi na nieustanne zmiany w środowisku bezpieczeństwa i powiększanie się wachlarza zagrożeń niemilitarnych.

BIBLIOGRAFIA

Monografie i opracowania wydane w formie drukowanej

1. Analiza nt. Organizacja i Zasady Użycia Wojsk Obrony Terytorialnej w Polsce (1963-2008), Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych, Bydgoszcz, 2017.
2. Balcerowicz B., Wybrane problemy obronności państwa, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002.
3. Baniak K., Analiza zagrożeń telekomunikacyjnych sektora publicznego, Kwartalnik BBN. Tom 3 – Bezpieczeństwo w telekomunikacji i teleinformatyce, BBN Warszawa 2007.
4. Baryłka A., Katastrofy budowlane istotnym problemem budownictwa w Polsce, [w:] Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych 2016/4, Warszawa 2016.
5. Bąk T., Ciekankowski Z., Teorie bezpieczeństwa, PWSTE, Jarosław 2012.
6. Bełza L., Wpływ polityki na rzetelność przekazu informacji. Zagrożenia związane z brakiem wspólnej polityki medialnej [w:] Polityka medialna instytucji państwowych w obszarze zagrożeń terrorystycznych, BBN, Warszawa 2009.
7. Bielski K., Cyberterrorizm – nowe zagrożenie bezpieczeństwa państwa w XXI wieku, Acta Politica Polonica 34:93-110.
8. Błaś A., Boć J., Jeżewski J., Administracja publiczna, (red.) J. Boć, Kolonia Limited 2003.
9. Błażewicz Z., Strategiczne środowisko bezpieczeństwa 2030 – Wyzwania, Studia Społeczne 1/2022.
10. Borowska-Stefańska M., Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodzią w województwie łódzkim, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
11. Brożyna E., Przewóz drogowy ładunków niebezpiecznych w Polsce, Zeszyty studenckie Wydziału ekonomicznego „Nasze Studia” 2017/8, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2017.
12. Buzan B., Waever O., de Wilde J., Security. A New Framework for Analysis, Lynne Rienner Publishers, London 1998.

13. Chapska M., Napieralska A., Znaczenie Gwardii Narodowej w systemie militarnym USA, Przegląd Naukowo-Metodyczny, Edukacja dla bezpieczeństwa, Rok XIII nr 3/2020, Poznań 2020.
14. Chapska M., Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w systemie zarządzania kryzysowego na przykładzie województwa mazowieckiego, Wrocław 2020.
15. Chmielewski P., Semantyka kryzysu, [w:] Problemy zarządzania 2/2003 (2), Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003.
16. Chomeczyński P., Wybrane problemy etyczne w badaniach. Obserwacja uczestnicząca ukryta, Przegląd Socjologii Jakościowej, Tom II, nr 1, Łódź 2006.
17. Cieślarczyk M., Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich, AON, Warszawa 2003.
18. Clarke M., Charakterystyka zachowania się w kryzysie, maszynopis wykładu wygłoszonego w Brukseli w 1995.
19. Czwolek A., Polcikiewicz Z., Stańczyk K., Doświadczenia, wnioski i rekomendacje wynikające z dotychczasowego funkcjonowania Wojsk Obrony Terytorialnej w Polsce – Potrzeby i koncepcja utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej, FNCE, Warszawa 2022.
20. Dawidczyk A., Analiza strategiczna w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, Difin, Warszawa 2020.
21. Dittmann P., Prognozowanie w przedsiębiorstwie: metody i ich zastosowanie, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
22. Forskrift om verneplikt og heimevernstjeneste.
23. Gieraszewski J., Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego, Difin, Warszawa 2013.
24. Griffin R. W., Podstawy zarządzania organizacjami, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
25. Grocki R., Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki, wyd. 2, Difin, Warszawa 2020.
26. Grocki R., Wielokryterialność podejmowania decyzji w zarządzaniu kryzysowym dla potrzeb ochrony przed powodzią, praca doktorska, Akademia Rolnicza, Wrocław 2005.
27. Grocki R., Vademecum zagrożeń, Bellona, Warszawa 2003.
28. Grocki R., Vademecum zagrożeń, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003.
29. Górská K., Rożej A., Wybrane metody empiryczne w naukach o bezpieczeństwie, BiTP Vol. 30 Issue 2, 2013.

30. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, Katastrofy budowlane w 2021 roku, Warszawa 2022.
31. Handbok Hemvärn, Sztokholm 2018.
32. International Military and Defence Encyclopedia, Waszyngton 1993.
33. Jacobson M., Finland in the New Europe, Praeger Publishers Westport, 1998.
34. Jakubczak R., Współczesne Wojska Obrony Terytorialnej, Warszawa 2014.
35. Jakubczak R., (red.), Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2004, zał. 33 - Typologia zagrożeń ludności, mienia i środowiska, wg K. Przeworskiego.
36. Jakubczak R., Wiśniewski B. (red.), Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2016.
37. Jakubczak W., Struktury Resortu Obrony Narodowej na rzecz sytuacji kryzysowych [w:] R. Jakubczak red., Współczesna obrona narodowa, Fundacja Historia i Kultura, Warszawa 2020.
38. Jeszka A.M., Problemy badawcze i hipotezy w naukach o zarządzaniu, Organizacja i kierowanie, nr 5, 2013.
39. Jonsson D.K., Using scenarios in civil defence planning, 2017.
40. Jura J., Przygotowanie rozprawy doktorskiej, Warszawa 1994.
41. Kaczmarczyk B., Współczesny wymiar zagrożeń naturalnych [w:] Kultura bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje, 2014.
42. Kaliciak G., Bez taryfy ulgowej. Kobiety w wojsku. Historie kobiet służących w siłach zbrojnych, Wydawnictwo Zarne, Wołowiec 2020.
43. Kasprzycki D., Rosyjska wizja wojny przyszłości. Formuła wykorzystania instrumentarium koncepcji wojny nowej generacji w oparciu o doświadczenia z działań wobec Ukrainy. Wydawnictwo Infort editions, Połomia 2022.
44. Kiter W., Istota zarządzania kryzysowego, [w:] System reagowania kryzysowego (red.) J. Gryz, W. Kiter, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
45. Kitler W., Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System, Dodatek do Zeszytów Naukowych AON, Warszawa 2002.
46. Kitler W., Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System, Warszawa 2011.
47. Kitler W., Gryz J., System reagowania kryzysowego, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

48. Kitler W., Podstawowa terminologia zarządzania kryzysowego, [w:] E. Nowak (red.), Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej, Zeszyty TWO, Nr 1(45)/2006.
49. Kitler W., Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
50. Kitler W., Bezpieczeństwo narodowe. Teoria i praktyka, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej, Warszawa 2020.
51. Klamut R., Bezpieczeństwo jako pojęcie psychologiczne, Zeszyty naukowe Politechniki Rzeszowskiej, nr 286, Rzeszów 2012.
52. Klisz M., Utworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej jako odpowiedź na nowe zagrożenia bezpieczeństwa państwa, Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka – 2017 nr 3, Kraków 2017.
53. Koncepcja Obronna RP, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2017.
54. Kopaliński W., Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Wiedza powszechna, Warszawa 2000.
55. Kornaś J., Administracja publiczna w Polsce, [w:] Administracja publiczna (red.) J. Hausner, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2005.
56. Koziej S., Polityczno-Strategiczne Aspekty Bezpieczeństwa, Warszawa 2011.
57. Kozłowska A., Oddziaływanie mass mediów, SGH, Warszawa 2006.
58. Kukułka J., Bezpieczeństwo a współpraca europejska – współzależność i sprzeczność interesów, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 7/1982.
59. Lang J., Zagadnienia wstępne, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Prawo administracyjne (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 1999.
60. Lioe K.E., Armed Forces in Law Enforcement Operations? – The German and European Perspective, Springer – Verlag Berlin Heidelberg 2011.
61. Lubimow J., Zadania państwa w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] Bezpieczeństwo jako podstawowa potrzeba człowieka. Zbiór studiów, red. K. Flaga-Gieruszyńska, E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Gorzów Wielkopolski 2014.
62. Łobocki M., Metody badań pedagogicznych, Warszawa 1984.
63. Łętowski J., Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe. Warszawa 1990.
64. Maciejewski P., Żuber M., Prognozowanie skażeń po uwolnieniu toksycznych środków przemysłowych w wyniku działań terrorystycznych [w:] M. Żuber (red.) Katastrofy naturalne i cywilizacyjne. Terroryzm współczesny aspekty polityczne,

- społeczne i ekonomiczne, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych, Wrocław 2006.
65. Marciniak M., Zagrożenie i bezpieczeństwo – aspekty fenomenologiczne, [w:] Zagrożenia niemilitarne bezpieczeństwa Polski na przełomie XX i XXI wieku, red. T. Panecki, M. Marciniak, Akademia Humanistyczna im. A. Gieyszтора, Pułtusk, 2015.
 66. Marciniak E.M., Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa [w:] Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia, red. S. Sulkowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
 67. Matuszak A., Matuszak Z., Określenie próby i jej licznosci w badaniach pedagogicznych, *General and Professional Education*, 2/2011, ISSN 2084-1469.
 68. Matyasik G., Wachowicz K., Szwecja stawia na Hemvarnet (Gwardię Krajową), „ObronaNarodowa. pl”, w: <https://obronanarodowa.pl/content/czasopismo.html> [dostęp: 17.06.2021 r.].
 69. Michalak A., Cele, zadania i struktury wojsk obrony terytorialnej w XXI wieku, *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka* 3, Kraków 2017.
 70. Mroczko F., Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych. Zarys problemów regionu dolnośląskiego. Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2012.
 71. Nowak S., Metodologia badań socjologicznych. Warszawa 1970.
 72. Nowak E., Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych, AON, Warszawa, 2007.
 73. Ochendowski E., Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2006.
 74. Ogólny zarys organizacji OTK, Załącznik do Protokołu nr 003/59 z posiedzenia Komitetu Obrony Kraju w dniu 18.12.1959.
 75. Okoń W., Nowy słownik pedagogiczny, Wyd. Żak, Warszawa 1996.
 76. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej z dnia 10 marca 2016 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2016.
 77. Pieczywork A., Kształtowanie poczucia bezpieczeństwa człowieka w sytuacjach kryzysowych [w:] Zarządzanie Kryzysowe. Problemy, wyzwania, kierunki doskonalenia, red. I. Denysiuk, Z. Sobejko, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.
 78. Pieter J., Ogólna metodologia pracy naukowej, Wrocław 1967.

79. Pietrek G., System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia, Difin, Warszawa 2018.
80. Pilch T., Zasady badań pedagogicznych, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 1998.
81. Poliński J., Problemy związane z transportem ładunków niebezpiecznych, „Problemy Kolejnictwa” 2003, nr 137/138.
82. Prońko J., Wiśniewski B., Wojtuszek T., Kryzys i zarządzanie, WSA, Bielsko-Biała 2006.
83. Pszczołowski T., Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji, Ossolineum, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978.
84. Radwanowicz J., Administracja publiczna i prawo administracyjne, [w:] Prawo administracyjne. Cześć Ogólna, (red.) M. Chmaj, Warszawa 2004.
85. Rajchel K., Zarządzanie – kierowanie, [w:] Podstawy organizacji i kierowania. Wybrane problemy (red.) A. Misiuk, K. Rajchel, WSPoI, Szczytno 2007.
86. Raport o występowaniu zdarzeń o znamionach poważnej awarii w roku 2022, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Warszawa 2023.
87. Renaud J.D., National Guard Fact Sheet, Waszyngton, 2006.
88. Roberts A., Nations in arms: The theory and practice of territorial defence, Macmillan, IISS, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 1986.
89. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1996.
90. Słownik wyrazów obcych, Warszawa 1980.
91. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2002.
92. Sobolewski G., Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy, Warszawa 2013.
93. Sobolewski G., Zarządzanie kryzysowe jako integralna część bezpieczeństwa narodowego, [w:] Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, (red.) M. Marszałek, G. Sobolewski, T. Konopka, A. Cyran, Wyższa Szkoła Handlowa, Kielce 2012.
94. Stach W., Metodologia badań w naukach o bezpieczeństwie, Zeszyty naukowe Wyższej szkoły handlu i usług w Poznaniu nr 25, Poznań 2013.
95. Stochaj J., Roman Ł., Wybrane metody teoretyczne w naukach społecznych i ich zastosowanie, Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej nr 2(6), Warszawa 2013.
96. Strategia bezpieczeństwa narodowego RP, Warszawa 2020.

97. Strategy and Future, Armia Nowego Wzoru, Zona Zero, Warszawa 2022.
98. Szczurek T., Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarnego w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych, Warszawa, 2012.
99. Szczurek T., Resort obrony narodowej w zarządzaniu kryzysowym w latach 1989-2009, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2009.
100. Sztumski J., Wstęp do metod i technik badań społecznych, Katowice 2005.
101. Szulczewski M., Informacja społeczna, Książka i Wiedza, Warszawa 1979.
102. Szvircsev Tresch T., The Transformation of Switzerland's Militia Armed Forces and Role of the Citizen in Uniforms, Military Academy ETH Zurych, 2011.
103. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, oprac. zespół pod kier. B. Zdrodowskiego, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa, 2008.
104. The Military Balance 2017.
105. von Clausewitz C., O Wojnie, Lublin 1995.
106. von Clausewitz C., On War, Oxford University Press, New York 2006.
107. Wasiuta O., Klepka R., Kopec R. [red.], Vademecum bezpieczeństwa, wydawnictwo Libron, Kraków 2018.
108. Więzik B., Wpływ zagospodarowania międzywala na zagrożenia powodziowe, [w:] B. Więzik (red.), Prawne, administracyjne i środowiskowe uwarunkowania dolin rzecznych, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2010.
109. Wiśniewski E., Metodyka wojskowych badań naukowych, ASG WP, Warszawa 1983.
110. Wojnarowski J., Współczesne wyzwania i zagrożenia dla systemu bezpieczeństwa państwa, [w:] Z. Piątek (red.), Narodowy System Pogotowia Kryzysowego, Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych, Warszawa 2007.
111. Wojska Obrony Terytorialnej w Operacji - DD-3.40, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2018.
112. Wróblewski R., Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1993.
113. Wypadki drogowe w Polsce w 2022 roku, Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, Warszawa 2023.
114. Zagrożenia okresowe występujące w Polsce, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Wydział Analiz i Prognoz Biura Monitorowania i Analizy Zagrożeń RCB, Warszawa 2010.

115. Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Obrony Narodowej z dnia 7 marca 2023 r., Kancelaria Senatu, Warszawa 2023.
116. Zdrodowski B., Teoria zarządzania kryzysowego zarys, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2014.
117. Zięba R., Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego, [w:] Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie, (red.) R. Zięba, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
118. Zwalczenie i przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń w populacji dzika oraz przenikaniu i rozprzestrzenianiu się tej choroby w stadach świń – Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2022.

Opracowania dostępne w Internecie, maszynopisy, materiały niepublikowane i adresy internetowe

1. 1500 żołnierzy WOT wspiera uchodźców z Ukrainy, <https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/729858/1500-zolnierzy-wot-wspiera-uchodzcow-z-ukrainy>, [dostęp: 06.07.2022 r.].
2. 62,5% Polaków popiera budowę elektrowni jądrowych w Polsce, <https://www.gov.pl/web/polski-atom/625-polakow-popiera-budowe-elektrowni-jadrowych-w-polsce> [dostęp: 25.07.2023 r.].
3. Bericht ueber die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, strona Konfederacji Szwajcarskiej, <https://www.eda.admin.ch>, [dostęp: 07.08.2021 r.].
4. Ćwiczenie AMPER-22 PGE Dystrybucja, służb i WOT na Podlasiu, <https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/772318/cwiczenie-amper-22-pge-dystrybucja-sluzb-i-wot-na-podlasiu>, [dostęp: 19.05.2023 r.].
5. D. Lepp, Poland's Military Capability 2020, <https://www.foi.se/report-summary?reportNo=FOI%20Memo%207597>, [dostęp: 09.07.2023 r.].
6. Dane ze portalu Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Powietrznych (IATA), <https://www.iata.org>, [dostęp: 04.06.2023 r.].
7. E. Zarzycka, Sejsmiczność Polski, Instytut Geofizyki Polskiej Akademii Nauk, Zakład Sejsmologii i Fizyki Wnętrza Ziemi, <https://www.igf.edu.pl/materialy-edukacyjne.php>, [dostęp: 10.04.2023 r.].

8. Federal Mission, na: <https://www.nationalguard.mil/About-the-Guard/Army-National-Guard/About-Us/Federal-Mission/>, [dostęp: 22.03.2021 r.].
9. Finansowanie obrony terytorialnej – Jak to się robi w Norwegii?, <https://www.defence24.pl/finansowanie-obrony-terytorialnej-jak-to-sie-robi-w-norwegii> [dostęp: 06.08.2021 r.].
10. Finlandia. Historia., <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Finlandia-Historia;4574092.html> [dostęp: 09.12.2021 r.].
11. Francja rujnowana przez imigrantów: Trzeci dzień zamieszek!, <https://wgospodarce.pl/informacje/129766-francja-rujnowana-przez-imigrantow-trzeci-dzien-zamieszek>, [dostęp: 05.07.2023 r.].
12. Grad: co to jest i jak powstaje grad? Gdzie i kiedy powstaje gradobicie?, National Geographic, <https://www.national-geographic.pl/artukul/grad-co-to-jest-i-jak-powstaje-grad-gdzie-i-kiedy-powstaje-gradobicie>, [dostęp: 24.03.2023 r.].
13. <https://dane.utk.gov.pl/sts/zdarzenia-kolejowe/zdarzenia-kolejowe/18417,Zdarzenia-kolejowe.html>, [dostęp: 05.06.2023 r.].
14. <https://defence24.pl/sily-zbrojne/armie-swiata-sily-obrony-finlandii> [dostęp:27.12.2021 r.].
15. https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_United_States_Army_National_Guard, [dostęp: 12.02.2021 r.].
16. https://en.wikipedia.org/wiki/Laura_Swaan_Wrede [dostęp: 07.05.2024 r.].
17. https://en.wikipedia.org/wiki/Reserve_components_of_the_United_States_Armed_Forces [dostęp: 10.03.2021 r.].
18. <https://hemvaret.se/verksamhet/ungdom> [dostęp: 21.07.2021 r.].
19. <https://mpk.fi> [dostęp: 02.01.2022 r.].
20. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Katastrofa_budowlana_na_Slasku_\(2006\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Katastrofa_budowlana_na_Slasku_(2006)) [dostęp:04.04.2023 r.].
21. <https://www.forsvaret.no/heimevernet/aktuelt/heimevernet-skal-igjen-bista-politiet-med-grensekontroll> [dostęp: 03.08.2021 r.].
22. <https://www.forsvaret.no/heimevernet/innsatsstyrker/norex-utvekslingen> [dostęp:31.07.2021 r.].
23. <https://www.forsvaret.no/heimevernet/ny-i-heimevernet/det-du-lurer-pa-om-heimevernet> [dostęp: 28.07.2021 r.].
24. <https://www.forsvaret.no/heimevernet/om-heimevernet> [dostęp: 26.07.2021 r.].

25. <https://www.forsvaret.no/heimevernet/strategi-for-utvikling-av-heimevernet-mot-2030/heimevernssoldaten> [dostęp: 03.08.2021 r.].
26. <https://www.forsvaret.no/heimevernet/strategi-for-utvikling-av-heimevernet-mot-2030/bruken-av-heimevernet> [dostęp: 04.08.2021 r.].
27. <https://www.forsvaret.no/heimevernet/strategi-for-utvikling-av-heimevernet-mot-2030/var-totale-beredskap> [dostęp: 05.08.2021 r.].
28. <https://www.forsvarsmakten.se/en/about/organisation/training-units-schools-and-centres/national-home-guard-combat-school-hvss/>, [dostęp: 17.06.2021 r.].
29. https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=norway [dostęp: 25.07.2021 r.].
30. <https://www.gov.pl/attachment/0c73f870-a276-49d7-8f22-e49873d63b90>, [dostęp: 21.01.2024 r.].
31. <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/strategiczny-przeglad-obronny>, [dostęp: 21.01.2024 r.].
32. <https://www.hemvarnet.se/om-organi-%20sationen/hemvarnsforbanden/692> [dostęp: 21.07.2021 r.].
33. <https://www.hemvarnet.se/om-organisationen/hemvarnsforbanden/256/972/> [dostęp: 17.06.2021 r.].
34. <https://www.hemvarnet.se/org> [dostęp: 17.06.2021 r.].
35. <https://www.nationalguard.mil/About-the-Guard/Army-National-Guard/About-Us/By-the-Numbers/>, [dostęp: 22.02.2021 r.].
36. <https://www.prezydent.pl/prawo/wniesione-do-sejmu/inicjatywa-ustawodawcza-ws-dzialan-na-wypadek-zewnetrznego-zagrozenia-bezpieczenstwa-panstwa,73370>, [dostęp: 07.02.2024 r.].
37. <https://www.regjeringen.no/contentassets/81506a8900cc4f16bf805b936e3bb041/no/pdfs/prp202020210014000dddpdfs.pdf> [dostęp: 05.08.2021 r.].
38. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3B2030ED865DCD89C1257A780044A4CE&litera=A>, [dostęp: 16.10.2023 r.].
39. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3B2030ED865DCD89C1257A780044A4CE&litera=A>, [dostęp: 11.10.2023 r.].
40. <https://www.volcanodiscovery.com/earthquakes/poland/archive/2022.html>, [dostęp: 10.04.2023 r.].
41. <https://www.vtg.admin.ch/en/die-schweizer-armee/gliederung.html>, [dostęp: 17.11.2023 r.].

42. <https://www.vtg.admin.ch/en/organisation/afcs.html>, [dostęp: 17.11.2023 r.].
43. <https://www.vtg.admin.ch/en/organisation/armed-forces-staff.html>, [dostęp: 17.11.2023 r.].
44. <https://www.vtg.admin.ch/en/organisation/kdo-ausb.html>, [dostęp: 17.11.2023 r.].
45. Ilu żołnierzy liczą Wojska Obrony Terytorialnej, <https://www.pap.pl/aktualnosci/ilu-zolnierzy-licza-wojska-obrony-terytorialnej>, [dostęp: 14.01.2024 r.].
46. Innovative Readiness Training, <https://irt.defense.gov/About/>, [dostęp: 23.03.2021 r.].
47. Introduction to army leadership - <https://www.uakron.edu/armyrotc/MS1/24.pdf>, [dostęp: 12.02.2023 r.].
48. J. Darczewska, Dezinformacja – rosyjska broń strategiczna, online: <https://archiwum.rcb.gov.pl/dezinformacja-rosyjska-bron-strategiczna/> [dostęp: 30.01.2023 r.].
49. K. Lewestam, Czy powinniśmy skasować Facebooka? Co tak naprawdę zrobiła Cambridge Analytica, <https://technologia.dziennik.pl/internet/artykuly/571389,cambridge-analytica-facebook-afery-usa.html> [dostęp: 20.07.2023 r.].
50. Katowice: Oskarżeni w sprawie katastrofy hali MTK skazani na kary od 1,5 do 9 lat więzienia, Dziennik Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1072605,katowice-katastrofa-hali-mtk-oskarzeni-skazani.html>, [dostęp: 31.05.2023 r.].
51. Kodeks Stanów Zjednoczonych <https://uscode.house.gov/browse/prelim@title32&edition=prelim>, [dostęp: 22.03.2021 r.].
52. Koncepcja utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej (Etap I 2016-2017), Ministerstwo Obrony Narodowej Warszawa, 2016.
53. Koronawirus nie zniknął. Branża lotnicza ostrzega: zamykanie granic nie jest receptą, <https://www.money.pl/gospodarka/koronawirus-nie-zniknal-branża-lotnicza-ostrzega-zamykanie-granic-nie-jest-recepta-6781777575005056a.html>, [dostęp: 20.04.2023 r.].
54. Kurs Działań Niekonwencjonalnych nr 001 zrealizowany! <https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/708456/kurs-dzialan-niekonwencjonalnych-nr-001-zrealizowany>, [dostęp: 15.01.2024 r.].

55. M. Kowalska-Sendek, „Parasol” WOT-u, <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/26551?t=-Parasol-WOT-u> [dostęp: 11.01.2024 r.].
56. M. Kowalska-Sendek, Gen. Klisz: Rewolucji w WOT nie będzie, <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/39186> [dostęp: 11.01.2024 r.].
57. M. Kowalska-Sendek, Zmiany w systemie dowodzenia armią. Projekt trafił do Sejmu, <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/40167?t=Zmiany-w-systemie-dowodzenia-armia-Projekt-trafil-do-Sejmu>, [dostęp: 07.02.2024 r.].
58. Nadchodzi pokolenie wypalonych? Skupieni na sobie młodzi zmierzają się z polskim rynkiem pracy, <https://www.money.pl/gospodarka/nadchodzi-pokolenie-wypalonych-skupieni-na-sobie-mlodzi-zmierza-sie-z-polskim-kultem-pracy-6825619576986560a.html>, [dostęp: 14.02.2023 r.].
59. Obrona terytorialna Finlandii, <https://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/24284?t=Obrona-terytorialna-Finlandii> [dostęp: 02.01.2022 r.].
60. Oficjalny profil Mariusza Błaszczaka na Twitterze, <https://twitter.com/mblaszczak>, [dostęp: 14.02.2023 r.].
61. Opad śniegu, IMGW, <https://imgw.isok.gov.pl/mapy-zagrozen-i-ryzyka/zagrozenia-meteorologiczne/opad-sniegu.html>, [dostęp: 02.04.2023 r.].
62. P. Żurawski vel Grajewski, Armie poborowe – model szwajcarski i izraelski, <https://niezalezna.pl/68597-armie-poborowe-model-szwajcarski-i-izraelski> [dostęp: 20.08.2021 r.].
63. Pandemia zwiększa zainteresowanie służbą w WOT, <https://defence24.pl/sily-zbrojne/pandemia-zwieksza-zainteresowanie-sluzba-w-wot> [dostęp: 25.04.2023 r.].
64. Parasol cyberbezpieczeństwa terytorialsów dla lokalnych urzędów, <https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/691552/parasol-cyberbezpieczenstwa-terytorialsow-dla-lokalnych-urzedow>, [dostęp: 23.05.2023r.].
65. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej nr 16 z dnia 4 listopada 2020 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych.
66. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej nr 57 z dnia 10 lutego 2022 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych.
67. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej nr 81 z dnia 10 stycznia 2018 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych.
68. Podsumowanie lockdownu w Polsce, Związek przedsiębiorców i pracodawców, Warszawa 2021, dostępne online: <https://zpp.net.pl/wp->

- [content/uploads/2021/01/25.01.2021-Business-Paper-Podsumowanie-lockdownu-w-Polsce.pdf](#), [dostęp: 20.04.2023 r.].
69. Porozumienie o współpracy podlaskich terytorialsów i spółki PGE Dystrybucja, <https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/751329/porozumienie-o-wspolpracy-podlaskich-terytorialsow-i-spolki-pge-dystrybucja>, [dostęp: 19.05.2023 r.].
70. Pracownik idzie do wojska – obowiązki pracodawcy, <https://kadry.infor.pl/wypowiedzenie/ochrona-przed-wypowiedzeniem/6378882,pracownik-idzie-do-wojska-obowiazki-pracodawcy.html>, [dostęp: 15.01.2024 r.].
71. Prognozowanie strategiczne, Komisja Europejska - https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight_pl [dostęp: 18.01.2023 r.].
72. Program Youth Challenge, <https://ngchallenge.org/about-us/program/>, [dostęp: 01.04.2021 r.].
73. Rebirth of the Divisions, <https://www.ngaus.org/about-ngaus/newsroom/rebirth-divisions> [dostęp: 03.03.2021 r.].
74. Rocznica zaangażowania terytorialsów w walkę z pożarem Biebrzańskiego Parku Narodowego, <https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/661735/rocznica-zaangazowania-terytorialsow-w-walke-z-pozarem-biebrzanskiego-parku-narodowego> [dostęp: 02.04.2023 r.].
75. Rok działań przeciwepidemicznych, <https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/654420/rok-dzialan-przeciwepidemicznych> [dostęp: 24.04.2023 r.].
76. SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex> [dostęp: 10.06.2021 r.].
77. Słownik języka polskiego PWN online, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/problem> [dostęp: 16.04.2024 r.].
78. Stan ograniczenia dostaw prądu. Za dużo energii ze słońca, <https://energia.rp.pl/oze/art38374801-stan-zagrozenia-dostaw-pradu-za-duzo-energii-ze-slonca> [dostęp: 19.05.2023 r.].
79. Susza, słownik ochrony środowiska online, <https://www.teraz-srodowisko.pl/slownik-ochrona-srodowiska/definicja/susza.html> [dostęp: 31.03.2023 r.].

- Susze atmosferyczne i glebowe – komentarz ekspercki, Centrum prasowe UMCS,
<https://www.umcs.pl/pl/aktualnosci,4622,susze-atmosferyczne-i-glebowe-komentarz-eksperscki,118958.chtm> [dostęp: 31.03.2023 r.].
80. Szkoły w czasach pandemii, Warszawa 2022,
<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/szkoly-w-czasach-pandemii.html>
[dostęp: 17.04.2023 r.].
81. Szwajcaria nadal będzie trzymać broń w domu: 2 miliony pistoletów
<https://www.polskieradio24.pl/5/3/Artykul/312457,Szwajcaria-nadal-bedzie-trzymac-bron-w-domu-2-miliony-pistoletow>, PAP [dostęp: 20.08.2021 r.].
82. The Home Guard Act, w: <https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19530717-028-eng.pdf> [dostęp: 28.07.2021 r.].
83. Understanding hybrid threats, <https://epthinktank.eu/2015/06/24/understanding-hybrid-threats/> European Parliamentary Research Service, [dostęp: 07.01.2023 r.].
84. Ustawa o siłach obronnych (551/2007), <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070551>
[dostęp: 27.12.2021 r.].
85. W obronie polskiej granicy, <https://www.wojsko-polskie.pl/articles/tym-zyjemy-v/w-obronie-polskiej-granicy/>, [dostęp: 04.07.2023 r.].
86. W perspektywie kilkudziesięciu lat czeka nas kolejna epidemia,
<https://www.termedia.pl/mz/W-perspektywie-kilkudziesieciu-lat-czeka-nas-kolejna-epidemia,49912.html> [dostęp: 25.04.2023 r.].
87. W. Kitler, Teoretyczny problem czy problematyczna teoria?,
<http://www.straz.gov.pl> [dostęp: 14.08.2023 r.].
88. Ważny krok w stronę budowy elektrowni atomowej w Polsce, Rzeczpospolita, 2023, <https://energia.rp.pl/atom/art38524971-wazny-krok-w-strone-budowy-elektrowni-atomowej-w-polsce> [dostęp: 24.07.2023 r.].
89. Wielki słownik języka polskiego PAN,
<https://wsjp.pl/haslo/podglad/71590/kwerenda/5184374/biblioteczna>
[dostęp: 18.04.2024 r.].
90. WOT zaczyna budowę komponentu CYBER,
<https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/446886/wot-zaczyna-budowe-komponentu-cyber> [dostęp: 24.04.2023 r.].
91. Zagrożenia meteorologiczne - Burze z gradem, <https://imgw.isok.gov.pl/mapy-zagrozen-i-ryzyka/zagrozenia-meteorologiczne/burze-z-gradem.html>,
[dostęp: 24.03.2023 r.].

92. Zagrożenie związane z występowaniem burzy, IMGW,
<https://imgw.isok.gov.pl/mapy-zagrozen-i-ryzyka/zagrozenia-meteorologiczne/burze-z-gradem/zagrozenia-zwiazane-z-wystepowaniem.html>,
[dostęp: 24.03.2023 r.].
93. Zagrożenie związane z występowaniem silnego wiatru, IMGW,
<https://imgw.isok.gov.pl/mapy-zagrozen-i-ryzyka/zagrozenia-meteorologiczne/silny-wiatr/zagrozenia-zwiazane-z-wystepowaniem.html> [dostęp: 28.03.2023 r.].

Akty prawne

1. Kodeks Stanów Zjednoczonych.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. z późn. zm.
3. Konstytucja USA, II Poprawka, 1791.
4. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego
5. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień.
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 r. w sprawie określania organów administracji publicznej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, Dz.U 2009, nr 226, poz. 1810.
7. Treaty Of Peace With Finland, Paris, 10th February, 1947, Presented by the Secretary of State for Foreign Affairs to Parliament by Command of His Majesty, Treaty Series No. 53 (1948); P. Visuri, Evolution Of The Finnish Military Doctrine 1945–1985, Finnish Defence Studies, War College Helsinki 1990.
8. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022 poz. 655 z późn. zm.
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego Dz. U. z 2023 r. poz. 755.
10. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, Dz.U. 2007 nr 52 poz. 343 z późn. zm.

11. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558 z późn. zm.
12. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 Prawo wodne, Dz.U. 2017 poz. 1566 z późn. zm.
13. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220 z późn. zm.
14. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590 z późn. zm.
15. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, 2687, z 2023 r. poz. 877. z późn. zm.
16. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi Dz. U. z 2008 r., nr 234 poz. 1570 z późn. zm.
17. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane, Dz. U. z 1994 Nr 89 poz. 414 z późn. zm.

SPIS RYSUNKÓW

1. **Rys. 2.1.** Udział procentowy poszczególnych ras wśród żołnierzy Gwardii Narodowej USA
2. **Rys. 2.2.** Udział procentowy poziomu edukacji wśród żołnierzy Gwardii Narodowej USA
3. **Rys. 2.3.** Udział procentowy żołnierzy GN w danym wieku
4. **Rys. 2.4.** Liczba broni na 100 osób (2016 r.)
5. **Rys. 2.5.** Liczba zgonów spowodowanych postrzeleniem w Szwajcarii
6. **Rys. 2.6.** Struktura organizacyjna Szwajcarskich Sił Zbrojnych
7. **Rys. 2.7.** Wynik badania ankietowego odpowiadającego na pytanie: Czy w chwili obecnej, Pana/Pani zdaniem, istnieje czy też nie istnieje zagrożenie dla niepodległości Polski?
8. **Rys. 2.8.** Etapy tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej
9. **Rys. 2.9.** Struktura organizacyjna Brygady OT
10. **Rys. 2.10.** Struktura batalionu lekkiej piechoty
11. **Rys. 2.11.** Wyniki odpowiedzi na pytanie: Jesteś przeciwnikiem czy zwolennikiem istnienia Wojsk Obrony Terytorialnej?
12. **Rys. 3.1.** Struktura administracji publicznej w Polsce
13. **Rys. 3.2.** Uwarunkowania wystąpienia kryzysu
14. **Rys. 3.3.** Fazy przebiegu sytuacji kryzysowej w zestawieniu z działaniami antykryzysowymi
15. **Rys. 3.4.** Proces zarządzania kryzysowego
16. **Rys. 3.5.** Fazy zarządzania kryzysowego
17. **Rys. 3.6.** Relacje czasowe faz zarządzania kryzysowego
18. **Rys. 3.7.** Wartości wag poszczególnych faz zarządzania kryzysowego
19. **Rys. 3.8.** Elementy systemu zarządzania kryzysowego
20. **Rys 4.1.** Zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny w kontekście zarządzania kryzysowego w Resorcie Obrony Narodowej
21. **Rys. 4.2.** Procedura wnioskowania o wsparcie administracji publicznej przez Siły Zbrojne RP w ramach zarządzania kryzysowego
22. **Rys. 4.3.** Odpowiedz badanych na pytanie: „Które z 15-stu zadań przewidzianych dla Sił Zbrojnych RP w art. 25 ustawy o Zarządzaniu Kryzysowym są Pana(i) zdaniem najbardziej odpowiednie do realizacji przez Wojska Obrony Terytorialnej?”

23. **Rys. 4.4.** Odpowiedz badanych na pytanie: „Czy uważa Pan(i), że Wojska Obrony Terytorialnej powinny brać udział w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego?”
24. **Rys. 4.5.** Odpowiedz badanych na pytanie: „Czy podczas dotychczasowej służby w WOT brał(a) Pan(i) udział w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego?”
25. **Rys. 4.6.** Przedział występowania zagrożeń hybrydowych
26. **Rys. 4.7.** Podział zagrożeń według udziału czynnika militarnego
27. **Rys. 4.8.** Skumulowana liczba zgonów z powodu koronawirusa (Covid-19) w Polsce w latach 2020-2023.
28. **Rys. 4.9.** Występowanie ASF u dzików na przestrzeni lat
29. **Rys. 4.10.** Występowanie ASF u świń domowych na przestrzeni lat
30. **Rys. 4.11.** Liczba zdarzeń o znamionach poważnej awarii na przestrzeni lat w Polsce
31. **Rys. 4.12.** Przewozy towarów niebezpiecznych różnymi gałęziami transportu na przestrzeni lat 1990-2020 w Unii Europejskiej
32. **Rys. 4.13.** Przewóz materiałów niebezpiecznych transportem kolejowym w Polsce
33. **Rys. 4.14.** Liczba katastrof budowlanych w Polsce na przestrzeni lat 1995 – 2021
34. **Rys. 4.15.** Ofiary katastrof budowlanych w Polsce na przestrzeni lat
35. **Rys. 4.16.** Tendencja występowania wypadków drogowych w latach 2013-2022
36. **Rys. 4.17.** Liczba prób nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej w Polsce w okresie od sierpnia 2021 do czerwca 2023
37. **Rys. 4.18.** Odpowiedz badanych na pytanie: „Jak Pan(i) ocenia współpracę WOT z administracją publiczną w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego?”
38. **Rys. 4.19.** Odpowiedz badanych na pytanie: „Jakie rozwiązania z obszaru współpracy WOT z administracją publiczną są najkorzystniejsze dla skutecznego przeciwstawienia się sytuacjom kryzysowym?”
39. **Rys. 4.20.** Liczba mężczyzn w wieku 19 lat (poborowym) na przestrzeni lat 2002-2022
40. **Rys. 4.21.** Kobiety i mężczyźni w wieku 20-24 lata w Polsce na przestrzeni lat 2002-2022

41. **Rys. 5.1.** Podział modelu edukacji w ramach zarządzania kryzysowego
42. **Rys. 5.2.** Odpowiedz badanych na pytanie: „Czy uważa Pan(i), że system Zarządzania Kryzysowego w Polsce dobrze wpisuje się w strukturę administracji publicznej?”
43. **Rys. 5.3.** Odpowiedz badanych na pytanie: „Czy uważa Pan(i), że podział zadań i kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego pomiędzy poszczególne szczeble administracji rządowej i samorządowej jest właściwy?”
44. **Rys. 5.4.** Model struktury organizacyjnej systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatowym i gminnym
45. **Rys. 5.5.** Model proponowanej struktury dowodzenia Sił Zbrojnych RP z uwzględnieniem systemu zarządzania kryzysowego
46. **Rys. 5.6.** Ogólny model systemu zarządzania kryzysowego funkcjonującego w ramach struktury administracji publicznej i MON
47. **Rys. 5.7.** Model podziału współpracy administracji publicznej i WOT w ramach zarządzania kryzysowego
48. **Rys. 5.8.** Algorytm podejmowania decyzji o włączeniu sił zbrojnych do wsparcia administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego

SPIS TABEL

1. **Tabela 2.1.** Dopuszczalne wielkości poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych Finlandii zapisane w traktacie paryskim z 1947 roku
2. **Tabela 3.2.** Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce
3. **Tabela 4.1.** Czynniki wpływające na możliwość wystąpienia zagrożeń dla systemów teleinformatycznych
4. **Tabela 5.1.** Procedura wnioskowania administracji publicznej o wsparcie przez siły zbrojne w ramach zarządzania kryzysowego

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1

KWESTIONARIUSZ ANKIETY

W związku z realizacją tematu badawczego **Wojska Obrony Terytorialnej w systemie zarządzania kryzysowego** uprzejmie proszę o wskazanie odpowiedzi na niżej wymienione pytania. Badanie jest anonimowe a uzyskane wyniki zostaną wykorzystane wyłącznie w celach naukowych.

1. Czy uważa Pan(i), że System Zarządzania Kryzysowego w Polsce dobrze wpisuje się w strukturę administracji publicznej? (proszę zaznaczyć **jedną** odpowiedź)
 - TAK
 - NIE
 - Nie wiem
2. Czy uważa Pan(i), że podział zadań i kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego pomiędzy poszczególne szczeble administracji rządowej i samorządowej jest właściwy? (proszę zaznaczyć **jedną** odpowiedź)
 - TAK
 - NIE
 - Nie wiem
3. Czy uważa Pan(i), że Wojska Obrony Terytorialnej powinny brać udział w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego? (proszę zaznaczyć **jedną** odpowiedź)
 - TAK
 - NIE
 - Nie wiem
4. Które z 15-stu zadań przewidzianych dla Sił Zbrojnych RP w art. 25 ustawy o zarządzaniu kryzysowym są Pana(i) zdaniem najbardziej odpowiednie do realizacji przez Wojska Obrony Terytorialnej? (proszę zaznaczyć **siedem** odpowiedzi – tylko w przypadku zaznaczenia odpowiedzi „TAK” w poprzednim pytaniu)
 - współudział w monitorowaniu zagrożeń;
 - wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
 - wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
 - ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;
 - wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;
 - współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;

- izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
- wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;
- prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych;
- usuwanie skażeń promieniotwórczych;
- wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudowa infrastruktury technicznej;
- współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych;
- udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych;
- Inne (jakie?)
.....
.....
.....
.....
.....

5. Czy podczas dotychczasowej służby w WOT brał(a) Pan(i) udział w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego? (proszę zaznaczyć **jedną** odpowiedź)

- TAK
- NIE
- Nie wiem/nie pamiętam

6. Jak Pan(i) ocenia współpracę WOT z administracją publiczną w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (proszę zaznaczyć jedną odpowiedź - tylko w przypadku zaznaczenia odpowiedzi „TAK” w poprzednim pytaniu)

- Bardzo dobrze
- Dobrze
- Dostatecznie
- Niedostatecznie
- Nie wiem/Trudno powiedzieć

7. Jakie rozwiązania z obszaru współpracy WOT z administracją publiczną są najkorzystniejsze dla skutecznego przeciwstawiania się sytuacjom kryzysowym? (proszę zaznaczyć **jedną** odpowiedź)

- Maksymalna centralizacja przedsięwzięć w celu wykorzystania całego potencjału WOT w rejonach najbardziej zagrożonych;
- Maksymalna decentralizacja przedsięwzięć w celu wykorzystania poszczególnych jednostek WOT w ich rejonach odpowiedzialności
- System mieszany - realizacja zadań na własnym terenie przy wsparciu innych jednostek, w przypadku wystąpienia takiej potrzeby;
- Inne(jakie?)

.....
.....
.....
.....
.....

- Nie wiem