

WSPÓŁDZIAŁANIE SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZE STRAŻĄ GRANICZNĄ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

COOPERATION OF THE ARMED FORCES OF THE REPUBLIC OF POLAND WITH BORDER GUARD IN CRISIS SITUATIONS

Abstract: The article presents the problems of cooperation of the Armed Forces of the Republic of Poland with the Border Guard in crisis situations. The Armed Forces of the Republic of Poland are used in the crisis management system only in situations of particular importance, under specific legal regulations. Due to the occurrence of various threats and crisis situations, branches of the armed forces are directed to help and support the civil authorities and society and other services in order to efficiently and effectively cooperate in removing the effects of the crisis. The cooperation of the Polish Armed Forces with the Border Guard in crisis situations is necessary for the quick and effective protection of human life and health and property. An important area of joint activities is also the protection of Polish borders, where troops of the Armed Forces and Border Guard officers effectively cooperate in this respect. Joint actions undertaken by the Armed Forces and the Border Guard significantly contribute to strengthening and economic development of the Polish state and ensuring broadly understood security and defense of its citizens.

Keywords: security, protection, cooperation, Armed Forces, Border Guard, crisis situation, crisis management

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych i naczelných potrzeb człowieka, gwarantujących prawidłowy i zrównoważony rozwój. Brak poczucia bezpieczeństwa wywołuje niepokój oraz może prowadzić do rozwoju wielu chorób, współcześnie nazywanych chorobami cywilizacyjnymi.

Definicje leksykalne utożsamiają bezpieczeństwo z brakiem zagrożenia lub stanem niezagrożenia, poczuciem pewności i spokoju. Pojęcie *bezpieczeństwo* oznacza stan bez pieczy, od wyrazów pochodzących z języka łacińskiego *sine cura = securitas*¹. Zakres pojęciowy terminu bezpieczeństwo systematycznie poszerza się w wyniku rozwoju cywilizacyjnego o nieznane dotychczas wyzwania i zagrożenia oraz o nowe sposoby i środki ich eliminowania². Wspólną cechą większości definicji bezpieczeństwa jest określanie go mianem procesu, gdyż, jak wykazuje Jerzy Stańczyk:

bezpieczeństwo jest nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym, w ramach którego podmioty działające starają się doskonalic mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa³.

Współczesne bezpieczeństwo obejmuje coraz więcej dziedzin. W teorii bezpieczeństwa wyróżnia się jego przedmiotowe wymiary wyodrębniając sferę bezpieczeństwa ekologicznego, zdrowotnego, ekonomicznego, gospodarczego, publicznego, politycznego, militarnego, społecznego, kulturowego i inne⁴. Józef Kukułka bezpieczeństwo określa jako niezmiernie ważną „potrzebę egzystencjalną, wynikającą z obiektywnych warunków bytowania ludzi i różnych grup społecznych oraz ich wzajemnych relacji, wymagającą troski o jej zaspokojenie”⁵. Natomiast Jerzy Kunikowski w swojej pracy pisze, iż bezpieczeństwo

jest pojęciem odzwierciedlającym brak zagrożeń i jego poczucie. To również zdolność narodu do obrony jego wewnętrznych wartości przed zewnętrznymi zagrożeniami. Współczesny miernik szans przetrwania i rozwoju państwa, społeczeństwa oraz jego obywateli⁶.

¹ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 15.

² R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), Warszawa 1997, s. 3.

³ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie...*, dz. cyt., s. 18.

⁴ M. Cieślarczyk, *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Siedlce 2006, s. 139-195; M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 149-152; M. Cieślarczyk, *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Siedlce 2011, s. 144-200.

⁵ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska. Współzależność i sprzeczność interesów*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 7, Warszawa 1982, s. 32.

⁶ J. Kunikowski, *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2002, s. 165.

Bezpieczeństwo państwa nie jest kategorią poddającą się jednoznacznym definicjom. Najogólniej można stwierdzić, że chodzi o taki brak zagrożenia, który umożliwia bezpieczną jego egzystencję i rozwój⁷. Wyszczególnia się dwa aspekty (typy) bezpieczeństwa państwa: wewnętrzne i zewnętrzne.

Bezpieczeństwo wewnętrzne definiowane jest jako

jeden z dwóch aspektów (typów) bezpieczeństwa, oznaczający stan rzeczy, zbiór różnego rodzaju okoliczności zachodzących we wszelkich dziedzinach aktywności wewnętrznej, charakteryzujący się stabilnością i harmonijnością jego rozwoju (funkcjonowania)⁸.

Drugi typ, którym jest bezpieczeństwo zewnętrzne, oznacza

jeden z dwóch aspektów bezpieczeństwa państwa, oznaczający stan rzeczy, zbiór różnego rodzaju okoliczności zachodzących w jego otoczeniu (w środowisku międzynarodowym), charakteryzujący się brakiem negatywnych oddziaływań ze strony innych podmiotów, pozwalający na stabilny i harmonijny jego rozwój (funkcjonowanie)⁹.

Zagwarantowanie bezpieczeństwa obywatelom w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym należy do organów państwowych i jest jednym z podstawowych zadań administracji publicznej. W tym celu organy państwowe powołują odpowiednie służby odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku w przestrzeni publicznej. W Polsce istnieje szereg organów, służb i instytucji, służących ochronie ludności i utrzymaniu porządku publicznego. Wśród nich można wymienić, między innymi: Policję, Straże Gminne, Straże Miejskie, Straż Ochrony Kolei, Służbę Celno-Skarbową, Straż Graniczną, Siły Zbrojne RP oraz służby ratownictwa i ochrony ludności, w których pierwszoplanową rolę spełnia Państwowa Straż Pożarna wraz z Ochotniczą Strażą Pożarną. Jednym z licznych zadań wymienionych służb jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, a zatem niesienie pomocy ludności cywilnej w razie występowania określonych zagrożeń.

⁷ W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 47.

⁸ W. Kitler, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, Ł. Sułkowski, A. Marjański (red.), Łódź 2009, s. 31.

⁹ Tamże, s. 26.

Rodzaje zagrożeń i ich charakterystyka

Zagrożenie jest terminem różnie rozumianym i definiowanym, różne są również jego typologie, w zależności od charakteryzowanej sytuacji i źródła destrukcji¹⁰. Współcześnie, zgodnie z przyjętą typologią, wyróżnia się następujące zagrożenia: naturalne (powodowane siłami natury), cywilizacyjne (powodowane zamierzonym lub niecelowym działaniem człowieka), militarne/wojenne¹¹.

Do zagrożeń naturalnych należą:

- silne wiatry, huragany;
- gwałtowne opady atmosferyczne;
- powodzie;
- susze;
- pożary;
- gwałtowne wahania temperatur;
- gęste mgły, smog;
- trzęsienia ziemi, osunięcia gruntu;
- epidemie chorób ludzi;
- epidemie chorób zwierząt (epizootie: pomory, zarazy); przykładem tego typu chorób jest Afrykański Pomór Świń (ASF), obejmujący dziki i trzodę chlewną, rozprzestrzeniający się na duże odległości powodując znaczne straty populacyjne oraz gospodarcze;
- epidemie chorób roślin (epifitozy: masowe występowanie zachorowań roślin na daną chorobę, na określonym terenie i w określonym czasie);
- inwazje szkodników¹².

Do zagrożeń cywilizacyjnych należą:

- długotrwałe przerwy w zasilaniu w energię elektryczną, wodę, gaz;
- zakłócenia dostaw paliw płynnych;
- poważne zakłócenia w transporcie i telekomunikacji;
- masowe migracje ludności;

¹⁰ K.R. Zieliński, *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2017, s. 39.

¹¹ Tamże, s. 45.

¹² Tamże, 42-45.

- protesty społeczne, demonstracje, zamieszki;
- skażenia chemiczne, biologiczne, radiacyjne środowiska naturalnego;
- odnalezienie niewypałów i materiałów wybuchowych¹³.

Do zagrożeń militarnych/wojennych należą:

- terroryzm;
- wojna¹⁴.

Według kryterium przedmiotowego wyszczególnia się następujące zagrożenia bezpieczeństwa państwa¹⁵:

1. Ekologiczne – występują, gdy dochodzi do zmian w środowisku naturalnym, w wyniku których, może nastąpić niebezpieczeństwo dla istot żywych¹⁶;
2. Społeczne – występują, gdy pojawia się niemożność zapewnienia dóbr materialnych lub uwidacznia się negatywny wpływ środowiska rodzinnego poprzez niedostateczne działania wychowawczo-socjalizacyjne, tj. brak nauczania kultury, wartości, języka, standardów moralnych, norm społecznych¹⁷;
3. Ekonomiczne – związane są z produkcją, dysponowaniem i wymianą dóbr w celu zwiększenia dobrobytu ogólnego;
4. Polityczne – występują, gdy określone grupy społeczne nasilają działalność, której efektem jest niemożność wykonywania przez państwo określonych funkcji i wskutek tego mogą doprowadzić do obalenia władzy, podważenia rangi państwa na arenie międzynarodowej, a także mogą doprowadzić do naruszenia racji stanu¹⁸;
5. Militarne – traktowane są jako możliwość użycia siły militarnej przez państwo, nazywane również realnym wystąpieniem przemocy zbrojnej.

Wyszczególnia się formy pośredniego bądź bezpośredniego użycia

¹³ Tamże.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa, s. 61.

¹⁶ Z. Ciekankowski, S. Krysiński, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych jako sposób umacniania bezpieczeństwa państwa*, Jarosław 2014, s. 116.

¹⁷ K. Loranty, *Bezpieczeństwo społeczne państwa demokratycznego*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 1/2007, s. 200-201.

¹⁸ B. Balcerowicz, *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997, s. 74.

wojska, do których należą: demonstracja siły, dywersje militarne, blokada militarna, szantaż militarny, prowokacja militarna, incydent graniczny, ograniczone użycie środków przemocy zbrojnej, zbrojne starcie graniczne, napaść zbrojna grup nieformalnych, konflikt lokalny, konflikt między państwami¹⁹.

Procesy związane z globalizacją sprzyjają pojawianiu się nowych zagrożeń i dylematów bezpieczeństwa i jest to wynikiem, między innymi: słabości działania Organizacji Narodów Zjednoczonych, wyczerpania surowców nieodnawialnych, terroryzmu międzynarodowego, niekontrolowanych konfliktów wewnętrznych oraz przestępczości transgranicznej²⁰.

Współdziałanie Sił Zbrojnych i Straży Granicznej w sytuacjach kryzysowych

Bezpieczeństwo powszechne odnosi się do całej działalności człowieka i bezpośrednio łączy się z odpowiedzialnością i kompetencjami, jest stanem świadomości społecznej wypracowywanym w celowej działalności, mającej wpływ na rozwój terenów lokalnych, poszczególnych regionów oraz całego kraju. Bezpieczeństwo jest zapewniane przez całokształt działalności praktycznej oraz badań naukowych zmierzających do minimalizowania zagrożeń i ograniczania negatywnych skutków dla zdrowia i życia człowieka²¹. Bezpieczeństwo publiczne definiowane jest jako pożądaný stan rzeczy gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urzędów publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo zdrowia, życia i mienia obywateli²². Jednym ze sposobów prowadzącym do zapewniania bezpieczeństwa społeczeństwu jest planowanie kryzysowe, które wyrosło i kształtowało się w ramach struktur i działalności Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) na bazie doktryny elastycznego reagowania, a w latach dziewięćdziesiątych XX wieku zostało ukierunkowane na zabezpieczenie możliwości sterowania procesami rozwoju w taki sposób, aby służyły one bezpieczeństwu powszechnemu. Polska

¹⁹ Tamże.

²⁰ M. Mieteń, *Współczesne bezpieczeństwo i jego rodzaje*, [w:] *Wybrane aspekty współczesnego bezpieczeństwa i jego zagrożeń*, P. Szmitkowski (red.), Siedlce 2014, s. 44.

²¹ M. Janusz, S. Sawczak, *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane elementy Ochrony Ludności oraz Zarządzania Kryzysowego*, Wrocław 2005, s. 13.

²² S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, W. Bednarek, S. Pikulski (red.), Olsztyn 2000, s. 101.

w pracach tych brała udział jeszcze przed wstąpieniem do NATO, tj. od roku 1994, ale dopiero od 1997 roku prowadzone prace nabrały realnego kształtu²³.

Współcześnie funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego, organów, właściwych do podejmowania działań w sytuacjach kryzysowych określa ustawa o zarządzaniu kryzysowym²⁴. Zawiera ona również zadania oraz obowiązki poszczególnych organów administracji publicznej w tym zakresie. Organy te stanowiąc pojedyncze komponenty składają się na system zarządzania kryzysowego. System zarządzania kryzysowego składa się z organów zarządzania kryzysowego, organów doradczych i opiniodawczych (zakres doradztwa dotyczy koordynacji i rozpoczynania działań w zakresie zarządzania kryzysowego), centrów zarządzania kryzysowego, których zadaniem jest pełna i ciągła gotowość do podejmowania działań przez 24 godziny na dobę²⁵.

W celu określenia, czym jest zarządzanie kryzysowe, należy w pierwszej kolejności zaprezentować pojęcie *kryzysu* oraz *sytuacji kryzysowej*. W literaturze przedmiotu przedstawiane są różne sposoby rozumienia tych dwóch pojęć.

Termin *kryzys* (gr. *krisis*) oznacza moment rozstrzygający, punkt zwrotny, okres przełomu, w kontekście ekonomicznym załamanie procesu wzrostu gospodarczego, w ujęciu medycznym nagłe, gwałtowne przesilenie się choroby²⁶. *Kryzys* w ujęciu ogólnym dotyczy sytuacji ekstremalnej, która powstała w toku działalności organizacji/systemu powodując utratę inicjatywy i możliwości zaistnienia zmiany systemowej, wymagająca podjęcia zdecydowanych i wszechstronnych działań zaradczych, oznacza specyfikę jakiegokolwiek sytuacji i jednocześnie decydujący przełom pomiędzy dwiema fazami jakiegoś procesu²⁷. Marian Cieślarczyk podkreśla, że „w potocznym

²³ M. Janusz, S. Sawczak, *Zarządzanie kryzysowe...*, dz. cyt., s. 14.

²⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm.; na podstawie obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lipca 2019 roku 29 lipca 2019 r. został ogłoszony jednolity tekst ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2019 r., poz. 1211, zmiany te nie dotyczą Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁵ Tamże.

²⁶ *Słownik wyrazów obcych* PWN, Warszawa 1980, s. 404.

²⁷ K.R. Zieliński, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 51.

rozumieniu spotyka się zazwyczaj wąskie, negatywne rozumienie kryzysów. Traktuje się je wtedy jako przykre, a nawet groźne zdarzenia, sytuacje lub procesy stwarzające zagrożenie dla istotnych potrzeb, celów, interesów i wartości danego podmiotu”²⁸.

Sytuacja kryzysowa to zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych towarzyszących danemu podmiotowi wpływających na jego funkcjonowanie w taki sposób, że zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmian, rezultatem jest utrata równowagi i możliwości kontrolowania przebiegu zdarzeń lub eskalacja zagrożenia jego interesów²⁹.

Zarządzanie kryzysowe odnosi się do procesu kierowania. Proces ten obejmuje całe państwo i ma zapobiegać wystąpieniu sytuacji kryzysowej, w przypadku jednak, gdy nie uda się zapobiec jej wystąpieniu, takie jej ukierunkowanie, aby nie zagrażała życiu, zdrowiu czy interesom społeczeństwa. Zarządzanie kryzysowe powinno stanowić integralną składową kierowania obronnością kraju³⁰. Zarządzanie kryzysowe oznacza zatem całości kształt rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, które są realizowane przez organy władzy publicznej wszystkich szczebli przy współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami w celu zapobiegania sytuacjom trudnym i niebezpiecznym, które stwarzają zagrożenie dla zdrowia, życia, mienia, środowiska i infrastruktury. Celem jest również przygotowanie systemu reagowania, a w sytuacji wystąpienia kryzysów i zagrożeń, kształtowanie i kontrolowanie ich przebiegu oraz reagowanie w sposób, zapewniający minimalizowanie strat i akceptowany poziom bezpieczeństwa, a także odbudowa struktur społecznych po katastrofie³¹.

Zarządzanie kryzysowe składa się z czterech etapów/faz, które są ze sobą nierozdzielnie związane i występują w określonej kolejności, tj.:

1. Zapobieganie – etap ten związany jest z działaniami w sferze technicznej, celem działań na tym etapie jest niedopuszczenie do powstania zagrożenia lub przynajmniej do ograniczenia jego skutków;

²⁸ M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 106.

²⁹ Tamże.

³⁰ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 39.

³¹ J. Gołębiowski, *Gotowość kryzysowa państwa, czyli jak sprostać zagrożeniom*, „Wiedza Obronna”, nr 2/2004, s. 164; K.R. Zieliński, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 58-59.

2. Przygotowanie – ten etap dotyczy oceny, analizy i charakteru potencjalnych zagrożeń oraz określenia stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia określonego zagrożenia;
3. Reagowanie – etap ten odnosi się do bezpośrednich działań podejmowanych podczas wystąpienia zdarzenia (zagrożenia) mające na celu opanowanie sytuacji i zażegnanie jej skutków;
4. Odbudowa – jest to etap, którego celem jest podjęcie działań, które umożliwią przywrócenie stanu sprzed wystąpienia kryzysu, w możliwie krótkim czasie i polega, między innymi, na naprawie uszkodzeń, które są skutkami wystąpienia sytuacji kryzysowej na danym terenie, np.: naprawa budynków, dróg, linii kolejowych, łączności i transportu³².

W odniesieniu do organizacji systemu zarządzania kryzysowego w Polsce należy podkreślić, że sytuacja jest złożona, gdyż system zarządzania kryzysowego można traktować jako system operacyjny³³. Organizację zarządzania kryzysowego w Polsce można potraktować jako model organizacji utworzony z zasobów państwa i społeczeństwa tworzących określoną całość, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ludzi, mienia i środowiska naturalnego³⁴. System zarządzania kryzysowego obejmuje organy administracji rządowej i samorządowej. Zgodnie z zapisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym koncepcja organizacyjna zarządzania kryzysowego opiera się na zasadzie prymatu układu terytorialnego, a zatem główny ciężar decyzji i odpowiedzialności spoczywa na władzy funkcjonującej na danym stopniu podziału terytorialnego państwa, na którym wystąpił kryzys³⁵.

Poszczególne poziomy administracji publicznej posiadają w swoich zasobach narzędzia do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, między innymi takie, jak: służby ratowniczo-medyczne, służby utrzymania porządku publicznego, straże pożarne itp. W sytuacji, gdy siły i środki są niewystarczające oraz jeśli sytuacja kryzysowa obejmuje kilka szczebli administracyjnych wówczas odpowiedzialność za jej rozwiązanie przejmuje organ nadrzędny³⁶. Administracja publiczna w Polsce dzieli się na rządową oraz

³² K.R. Zieliński, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 63-66.

³³ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013, s. 72.

³⁴ Tamże, s. 73.

³⁵ Tamże, 73-74.

³⁶ Tamże, s. 74.

samorządową i w odniesieniu do reagowania na powstałe zdarzenie kryzysowe obejmuje poziom centralny (zdarzenie krajowe), wojewódzki (zdarzenie wojewódzkie) oraz lokalny (zdarzenie powiatowe i zdarzenie gminne)³⁷. Na poziomie krajowym (terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) głównym organem odpowiadającym za zarządzanie kryzysowe jest Rada Ministrów, przy której funkcjonuje Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz Rządowe Centrum Bezpieczeństwa podległe Prezesowi Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej.

Na szczeblu województwa zarządzaniem kryzysowym zajmuje się wojewoda, który zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku jest przedstawicielem Rady Ministrów w terenie³⁸. Wojewoda kieruje działaniami mającymi na celu wykrywanie i likwidację zagrożeń na terenie całego województwa oraz zapewnia współdziałanie jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym i likwidacji ich skutków³⁹. Przy wojewodzie funkcjonuje Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego i Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego⁴⁰.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego i sytuacji kryzysowych na poziomie powiatu jest starosta nadzorujący Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego. Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu⁴¹. Elementem wspomagającym starostę jest powiatowy zespół zarządzania kryzysowego⁴². Starosta określa tryb jego pracy, skład, siedzibę oraz organizację⁴³.

Poziomem najniższym w wieloszczeblowej strukturze systemu zarządzania kryzysowego jest poziom gminny. Na obszarze gminy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, w zależności od rodzaju

³⁷ Tamże, s. 76.

³⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., nr 78, poz. 483, art. 152; G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 84.

³⁹ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 84.

⁴⁰ Tamże, s. 76.

⁴¹ Tamże, s. 87.

⁴² R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011, s. 217.

⁴³ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 87.

gminy, jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta⁴⁴. Na poziomie tym funkcjonuje Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego⁴⁵, których organizację, siedzibę, tryb pracy, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych określa wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w zależności od rodzaju gminy⁴⁶. Na poziomie gminnym występuje dowolność tworzenia centrów zarządzania kryzysowego, co związane jest z nieposiadaniem przez gminy wystarczających zasobów, takich, jak struktury organizacyjne, podmioty wykonawcze, a także brak zasobów finansowych. Ma to istotny wpływ na podejmowanie decyzji o rezygnacji z organizowania takiego centrum na obszarze gminy⁴⁷.

W polskich regulacjach prawnych nie ma jednego aktu normatywnego dotyczącego użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych. Możliwość wsparcia przez Siły Zbrojne społeczeństwa i organów administracji publicznej w przypadku pojawienia się zagrożenia i zaistnienia sytuacji kryzysowej wynika z wielu aktów prawnych, w których zostały określone zadania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁸.

Obszary wsparcia, współpracy z innymi służbami oraz zadania Sił Zbrojnych RP zostały określone w ustawach, rozporządzeniach, strategiach oraz w dokumentach resortu obrony narodowej, takich jak: zarządzenia, decyzje Ministra Obrony Narodowej, rozkazy szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego⁴⁹. Podstawowym aktem prawnym określającym zadania Sił Zbrojnych RP jest ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰. Ustawa określa, że Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków; w działaniach antyterrorystycznych; w działaniach z zakresu ochrony mienia, ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego; w akcjach poszukiwawczych; w działa-

⁴⁴ Tamże, s. 88.

⁴⁵ R. Kalinowski, *Obrona cywilna...*, dz. cyt., s. 217; G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 76.

⁴⁶ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 89.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Tamże, s. 101.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 r., Dz.U. 2004, nr 241, poz. 2416, z późn. zm., art. 3 pkt. 2.

niach podejmowanych w celu oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego, jak również w ich unieszkodliwianiu oraz w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego⁵¹.

Udział i zakres działań Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych został rozwinięty regulacjami prawnymi zawartymi w ustawie o zarządzaniu kryzysowym⁵². Regulacje zawarte w ustawie określają sposób, warunki oraz procedurę aktywacji Sił Zbrojnych do udziału w zaistniałej sytuacji kryzysowej. Jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwane dalej oddziałami sił zbrojnych, w celu skierowania ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego⁵³. Problematykę udziału Sił Zbrojnych RP w zarządzaniu kryzysowym regulują także inne dokumenty resortowe, które szczegółowo określają organizację systemu zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej⁵⁴.

Z powodu występowania różnych sytuacji kryzysowych, najczęściej o charakterze katastrof naturalnych (powódzie, huragany, pożary lasów, klęski żywiołowe itp.) oddziały sił zbrojnych, na mocy przepisów prawnych, mogą zostać skierowane do pomocy i wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa oraz innych służb w celu sprawnego i skutecznego ich współdziałania w zakresie usunięcia skutków wystąpienia sytuacji kryzysowej. Istotnym obszarem pomocy udzielanej przez Siły Zbrojne w powstałych sytuacjach kryzysowych jest współdziałanie oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej ze Strażą Graniczną, które możliwe jest na mocy aktów prawnych, między innymi, takich jak:

- Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej;
- Ustawa z dnia 4 września 2008 roku o ochronie żeglugi i portów morskich;
- Rozporządzenie z dnia 29 grudnia 2004 roku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną Sił

⁵¹ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 101.

⁵² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm., art. 25 ust. 1.

⁵³ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 101-102.

⁵⁴ Tamże, s. 104.

Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony granicy państwowej.

W ustawie o Straży Granicznej zawarte zostały zapisy o współdziałaniu obu służb w zakresie ochrony granicy powietrznej oraz morskiej. Straż Graniczna obserwuje ruch powietrzny na granicach państwa polskiego i ma za zadanie informować o statkach lub innych obiektach latających przekraczających granicę powietrzną na małych wysokościach⁵⁵. Ustawa również obejmuje współdziałanie na granicy morskiej Straży Granicznej oraz Marynarki Wojennej w celu ochrony granicy morskiej⁵⁶. Przepisy ustawy określają, że współdziałanie Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi odbywa się poprzez stałą łączność oraz informowanie przez jednostki współdziałające wszelkich przypadków przekraczania granicy kraju na wysokości do 500 metrów. Dotyczy to wszelkich urządzeń oraz maszyn m.in. samolotów, lotni, helikopterów, dronów oraz innych urządzeń, niezależnie od tego, czy są one załogowe czy bezzałogowe. Oprócz informowania o samych przelotach przez strefę przygraniczną współdziałanie obejmuje również pomoc statkom powietrznym wzywającym pomocy, które uległy awarii w strefie przygranicznej lub też mają sytuację awaryjną⁵⁷.

Organizacją oraz koordynacją ochrony powietrznej granicy kraju w zakresie współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi zajmuje się Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych⁵⁸. Na mocy określonych przepisów prawnych „współdziałanie to jest realizowane pomiędzy oddziałem Straży Granicznej, dywizjonem, graniczną placówką kontrolną lub strażnicą Straży Granicznej a Ośrodkiem Dowodzenia i Naprowadzania Sił Powietrznych. Służba dyżurna granicznej jednostki organizacyjnej Straży Granicznej przekazuje dyżurnej służbie operacyjnej Ośrodka Dowodzenia i Naprowadzania Sił Powietrznych niezbędne dane dotyczące m.in. rejonu wykrycia i kierunku lotu statku powietrznego względem granicy państwowej,

⁵⁵ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. 2011, nr 116, poz. 675, z późn. zm.

⁵⁶ Tamże, art. 19 ust. 2a i 2c.

⁵⁷ Tamże, art. 19 ust. 2b.

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 grudnia 2004 r. w sprawie zasad współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony granicy państwowej, Dz.U. z 2005, nr 6, poz. 50, art. 1 ust. 1; B. Wiśniewski, R. Jakubczak (red.), *System ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Stan obecny i prognozy na przyszłość*, Szczepiwo 2015, s. 11-12.

liczbę i cechy charakterystyczne statku powietrznego, przybliżoną wysokość lotu oraz czas wykrycia”⁵⁹.

Z kolejnych uregulowań dowiadujemy się, że współdziałanie Straży Granicznej z Marynarką Wojenną w zakresie ochrony granicy państwowej na morzu organizuje i koordynuje Komendant Główny Straży Granicznej, współdziałanie to realizowane jest pomiędzy Morskim Oddziałem Straży Granicznej, Centrum Operacji Morskich Marynarki Wojennej oraz dywizjonami Straży Granicznej a dowództwami Flotyll Obrony Wybrzeża Marynarki Wojennej. Jednostki współdziałające, przekazując informacje, wskazują nazwę wykrytego statku, jego banderę, rejon zaobserwowanych zanieczyszczeń, ich krótką charakterystykę, kierunek przemieszczania się i pozycję wykrytego statku, rodzaj prowadzonych przez statek działań, jak i zaobserwowanych awarii, źródło informacji o statku, liczbę i cechy charakterystyczne wykrytego statku powietrznego oraz przybliżoną wysokość lotu⁶⁰.

Wsparcie wspólnych działań Sił Zbrojnych RP i Straży Granicznej realizowane jest zgodnie z zapisami ustawy z dnia 4 września 2008 roku o ochronie żeglugi i portów morskich, w której określono, że w celu zapobieżenia, ograniczenia lub usunięcia poważnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego infrastrukturze portowej, statkom, obiektom portowym i portom powstałego na skutek użycia statku lub obiektu pływającego jako środka ataku terrorystycznego, jeżeli Straż Graniczna wyczerpie środki własne, to Minister Obrony Narodowej może wydać decyzję o zastosowaniu na polskich obszarach morskich niezbędnych środków do zatopienia takiego statku lub obiektu łącznie⁶¹. Taką decyzję Minister Obrony Narodowej może wydać na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, po zawiadomieniu przez Komendanta Głównego Straży Granicznej o wyczerpaniu jej środków. O powzięciu takiej decyzji Minister Obrony Narodowej zawiadamia niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów⁶².

Siły Zbrojne RP są organizacją sprawnie funkcjonującą, o wysokiej gotowości do działania, lecz nie mogą działać na zasadzie sił ratowniczych

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 grudnia 2004 r. w sprawie zasad..., art. 8 i 9.

⁶¹ Ustawa z dnia 4 września 2008 roku o ochronie żeglugi i portów morskich, art. 27.1.; G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP...*, dz. cyt., s. 104.

⁶² Tamże.

w każdej sytuacji kryzysowej, a użycie oddziałów sił zbrojnych do wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa nie może w żaden sposób ograniczać ich zdolności operacyjnych do realizacji zadań konstytucyjnych, jak również wynikających z umów międzynarodowych⁶³.

Podsumowanie

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej wykorzystywane są w systemie zarządzania kryzysowego tylko i wyłącznie w sytuacjach szczególnej wagi, na mocy określonych regulacji prawnych, ponieważ ich podstawowym zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa militarnego, obrona państwa przed niebezpieczeństwami zewnętrznymi, stanie na straży suwerenności i integralności terytorium państwa polskiego oraz ochrona i zagwarantowanie nienaruszalności granic Polski w strefie powietrznej, morskiej i lądowej. W sytuacjach kryzysowych, gdzie inne służby nie są w stanie poradzić sobie z występującymi zagrożeniami w sposób efektywny z powodu braku zasobów ludzkich lub braku specjalistycznego sprzętu, część oddziałów Sił Zbrojnych RP może zostać wykorzystana do współdziałania z innymi służbami w celu przeciwdziałania skutkom zagrożeń oraz zaistniałych, często nagłych, sytuacji kryzysowych. Przykładem takiego aktywnego reagowania kryzysowego i współdziałania są działania podejmowane przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej i Straż Graniczną. Współdziałanie Sił Zbrojnych RP ze Strażą Graniczną w sytuacjach kryzysowych jest niezbędne do ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz mienia i całej infrastruktury. Istotnym obszarem wspólnych działań jest także ochrona polskich granic, gdzie oddziały sił zbrojnych i funkcjonariusze Straży Granicznej skutecznie współdziałają w tym zakresie.

Reasumując, należy podkreślić, iż posiadanie dobrze wyposażonych, uzbrojonych i wyszkolonych, sprawnych, skutecznie współpracujących z innymi służbami i reagujących na pojawiające się zmiany, zagrożenia i sytuacje kryzysowe Sił Zbrojnych jest obecnie priorytetem organów władzy państwowej. Wymaga to wysokich nakładów finansowych oraz wprowadzania znaczących zmian przy wykorzystywaniu wiedzy, umiejętności i doświad-

⁶³ Tamże, s. 103.

czeń zdobywanych w procesie permanentnej edukacji, jak również ustawicznego podnoszenia poziomu zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W celu osiągnięcia wysokiego poziomu efektywności i skuteczności współdziałania Straży Granicznej z innymi organami zarządzania kryzysowego administracji publicznej oraz innymi podmiotami uczestniczącymi w zarządzaniu kryzysowym, w tym również z Siłami Zbrojnymi, należy doskonalić współdziałające elementy poprzez realizację wspólnych ćwiczeń i kompleksowego szkolenia⁶⁴. Straż Graniczna, współdziałając z Siłami Zbrojnymi w sytuacjach kryzysowych, wspiera organy administracji publicznej w prowadzeniu bezpośrednich działań ratowniczych, porządkowych doprowadzając do przywrócenia stanu sprzed wystąpienia zagrożenia, a w ramach szeroko rozumianej ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego przeciwdziała nielegalnej migracji ludności, przemytowi środków odurzających substancji psychotropowych oraz broni, amunicji, materiałów wybuchowych, a także podejmuje działania dotyczące zwalczania terroryzmu. Wspólne działania podejmowane w tym zakresie przez Siły Zbrojne i Straż Graniczną w znacznym stopniu przyczyniają się do wzmacniania i rozwoju gospodarczego państwa polskiego oraz zapewniania szeroko rozumianego bezpieczeństwa i obronności jego obywatelom.

Bibliografia

Publikacje zwarte

Balcerowicz B., *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997.

Ciekanowski Z., Krysiński S. *Zarządzanie kryzysowe w Polsce w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych jako sposób umacniania bezpieczeństwa państwa*, Jarosław 2014.

Cieślarczyk M., *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Siedlce 2006.

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

Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2002.

Gołębiewski J., *Gotowość kryzysowa państwa czyli jak sprostać zagrożeniom*, „Wiedza Obronna”, Nr 2/2004.

⁶⁴ B. Wiśniewski, R. Jakubczak (red.), *System ochrony granicy...*, dz. cyt., s. 118.

Janusz M., Sawczak S., *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane elementy ochrony ludności oraz zarządzania kryzysowego*, Wrocław 2005.

Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011.

Kitler W., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, Sułkowski Ł., Marjański A. (red.), Łódź 2009.

Kukułka J., *Bezpieczeństwo a współpraca europejska. Współzależność i sprzeczność interesów*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 7, Warszawa 1982.

Kunikowski J., *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa*, Warszawa 2002.

Loranty K., *Bezpieczeństwo społeczne państwa demokratycznego*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 1/2007.

Mietęń M., *Współczesne bezpieczeństwo i jego rodzaje*, [w:] *Wybrane aspekty współczesnego bezpieczeństwa i jego zagrożeń*, Szmitkowski P. (red.), Siedlce 2014.

Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Bednarek W., Pikulski S. (red.), Olsztyn 2000.

Słownik wyrazów obcych PWN, Warszawa 1980.

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

Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.

Wiśniewski B., Jakubczak R. (red.), *System ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Stan obecny i prognozy na przyszłość*, Szczytno 2015.

Wołpiuk W. J., *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998.

Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996.

Zieliński K. R., *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2017.

Zięba R., *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Bobrow D.B., Haliżak E., Zięba R. (red.), Warszawa 1997.

Akty prawne:

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U., nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm.; Dz.U. z 2019, poz. 1211.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2004, nr 241, poz. 2416, z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. 2011, nr 116, poz. 675, z późn. zm.; Dz.U. 2018, poz. 106.

Ustawa z dnia 4 września 2008 roku o ochronie żeglugi i portów morskich, Dz.U. 2008, nr 171, poz. 1055, z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie zasad współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony granicy państwowej, Dz.U. z 2005, nr 6, poz.50.