



## **Ilona Wróbel**

dr, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej

# Perspektywy współdziałania wojsk obrony terytorialnej z administracją publiczną w zwalczaniu klęsk żywiołowych

## Wprowadzenie

Współczesne państwa, wypełniając swoją funkcję zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, podejmują aktywności mające na celu eliminację zagrożeń lub ich redukcję. Klęski żywiołowe, powodowane zarówno przez naturę, jak i działalność człowieka, zbierają bogate żniwo ofiar oraz powodują znaczne zakłócenia w rozwoju społeczności, społeczeństw, narodów i całych regionów. W Polsce za przeciwdziałanie i zwalczanie klęsk żywiołowych odpowiada administracja publiczna, koordynując działania sił i środków ratowniczych oraz udzielając wsparcia ludności poszkodowanej. Powstające obecnie Wojska Obrony Terytorialnej, stanowią szybko rozwijaną, elastyczną strukturę militarną państwa, posiadają możliwości niesienia pomocy w katastrofach oraz podnoszenia bezpieczeństwa obywateli. Stanowią zatem istotny element wsparcia dla administracji publicznej i społeczeństwa przy przeciwdziałaniu i zwalczaniu klęsk żywiołowych. Jako struktura nowa, istotnie różniąca się od pozostałych rodzajów Sił Zbrojnych RP, wymaga zintegrowania z obecnie funkcjonującymi rozwiązaniami w zakresie użycia wojska w sytuacjach wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń i określenia zasad współpracy z administracją publiczną. Artykuł ma na celu określenie uwarunkowań, a także potrzeb i możliwości współdziałania Wojsk Obrony Terytorialnej z administracją publiczną w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej.

## Specyfika zagrożeń spowodowanych klęskami żywiołowymi

Klęski żywiołowe towarzyszą człowiekowi od zawsze, jednak pomimo tego że są dobrze zbadane i poznane przez naukę, nadal stanowią wyzwanie dla współczesnych cywilizacji. Co więcej, zwiększa się częstotliwość i skala występowania ekstremalnych zjawisk powodujących klęski żywiołowe. Źródła zagrożeń naturalnych stanowią czynniki fizyczne, siły i zjawiska przyrodnicze powodujące zmianę w środowisku naturalnym. Trzęsienia ziemi, powodzie, huragany to zjawiska, które człowiek nauczył się częściowo przewidywać, ale nadal nie potrafi nad nimi zapanować. Może jedynie przed nimi ostrzegać i minimalizować ich skutki. Jednocześnie sam przyczynia się do ich nasilonego występowania: postęp cywilizacyjny nie tylko podniósł standard życia wielu społeczeństw, lecz także spowodował zaburzenia klimatu, które w konsekwencji prowadzą do występowania nieoczekiwanych i gwałtownych w przebiegu zjawisk przyrodniczych. Za niszczycielskie działania sił natury nie przypisuje się bezpośredniej odpowiedzialności ludziom, wychodząc z założenia, że człowiek nie ma wpływu na ich powstanie (co nie jest do końca prawdą). Jednak już za ochronę przed skutkami tych zagrożeń dla ludności, mienia i infrastruktury na danym terenie odpowiedzialność ponoszą odpowiednie władze lub organizacje<sup>1</sup>.

Zarówno w literaturze, jak i w dokumentach planistycznych wymiennie występują następujące określenia dotyczące zjawisk naturalnych, stanowiących zagrożenie i powodujących szkody:

- klęski żywiołowe;
- katastrofy naturalne;
- zagrożenia naturalne.

Zagrożenie naturalne, według Lisowskiego, jest „zjawiskiem lub procesem przyrodniczym które może wpłynąć na pogorszenie sytuacji życiowej człowieka wskutek zakłócenia zaspokajania jego potrzeb, od najbardziej elementarnych po potrzeby wyższego rzędu, niezależnie od woli poszkodowanej osoby lub grupy społecznej”<sup>2</sup>. Ich wystąpienie zależy zwykle od losowych czynników otoczenia, wywołują je zarówno czynniki fizyczne, siły, jak i zjawiska przyrodnicze. Systematyka przyjęta przez K. Ficonia dokonuje ich podziału na:

- zagrożenia kosmiczne (promieniowanie kosmiczne, promieniowanie słoneczne, kolizja kosmiczna);
- zagrożenia klimatyczne (powodzie, susze, lawiny i osuwiska, oblodzenia, śnieżyce, huragany, tornada, burze atmosferyczne);
- zagrożenia tektoniczne (trzęsienia ziemi, erupcja wulkanów, fale tsunami, zakłócenia magnetyczne Ziemi);
- zagrożenia biologiczno-epidemiologiczne (choroby zakaźne, epidemie, epizootie, epifitozy, pandemie, skażenia wody, skażenia żywności).

Z kolei katastrofa naturalna definiowana jest jako „zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne,

<sup>1</sup> J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, s. 17.

<sup>2</sup> A. Lisowski, *Skutki występowania zagrożeń naturalnych i ich percepcje w Polsce*, Warszawa 1993.

silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu”<sup>3</sup>. Enumeratywne wskazanie przykładów zjawisk naturalnych zaliczanych do katastrof naturalnych należy uzupełnić o kryterium, które mogłoby stanowić podstawę do uznania danego zdarzenia za katastrofę. Element taki zawiera definicja Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycza: „katastrofa jest niszczącą sytuacją, w której nagłemu zakłóceniu ulegają codzienne wzory życia i w rezultacie której powstaje potrzeba dostarczenia ludziom ochrony, żywności, schronienia, opieki medycznej i socjalnej oraz innych konieczności życiowych”<sup>4</sup>.

O istocie zagrożenia klęskami naturalnymi stanowi to, że zdarzenie lub zjawisko jest ekstremalne, co jest bezpośrednią przyczyną powstania zagrożenia i następujących po sobie faz jego rozwoju (nasilenia, a potem zaniku). „Naturalne zjawiska ekstremalne” stają się „zagrożeniami”, gdy powodują wymierne straty ekonomiczne – są to zdarzenia, na których wystąpienie nie jesteśmy przygotowani pod względem technicznym, ekonomicznym czy psychicznym. Kolejnym elementem istotnym w tej kwestii jest masowość zagrożenia, która stwarza ryzyko utraty życia, zdrowia ludzkiego lub wystąpienia szkody w mieniu albo środowisku charakteryzująca się dużym obszarem objętym zagrożeniem i/lub dużą liczbą zagrożonych osób. Według Centre for Research on Epidemiology of Disasters (CRED) katastrofa to zdarzenie przerastające lokalne możliwości sprawowania nad nim kontroli i wymagające wsparcia wyższych szczebli administracji państwa, a nawet wsparcia międzynarodowego. Jest to zjawisko nagłe, nieprzewidywalne, powodujące zniszczenia na dużą skalę oraz zagrażające życiu i zdrowiu ludzi. Zgodnie z kryteriami CRED, katastrofa powinna spełniać przynajmniej jedno z poniższych kryteriów:

- minimum 10 ofiar śmiertelnych;
- minimum 100 osób poszkodowanych;
- ogłoszenie stanu nadzwyczajnego;
- konieczność skorzystania z pomocy międzynarodowej.

Jedną z pierwszych formalno-prawnych definicji klęski żywiołowej zawiera dekret z 1953 roku, który określa, że klęskami żywiołowymi są: „wszelkiego rodzaju zdarzenia przyrodnicze zagrażające bezpieczeństwu życia i mienia większej liczby osób, albo też mogące wywołać poważne zakłócenia gospodarki narodowej, dla których zwalczania konieczna jest zorganizowana akcja społeczna”. Najczęściej przytaczaną definicją klęski żywiołowej jest definicja z Ustawy o stanie klęski żywiołowej. Definicja ta związana jest z „instytucją prawa wewnętrznego o charakterze nadzwyczajnym, przewidująca możliwość czasowego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich”<sup>5</sup> – stanem klęski żywiołowej. Z tego względu rozszerza tradycyjne rozumienie klęski żywiołowej, jako zjawiska związanego z siłami natury, o awarię techniczną. Skutki awarii technicznych, mimo że wywołane działalnością człowieka,

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558).

<sup>4</sup> Za: J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli...*, op. cit., s. 138.

<sup>5</sup> *Encyklopedia PWN*, hasło: *stan klęski żywiołowej*, źródło: <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/stan-klęski-zywiołowej;3978901.html> [dostęp: 18.04.2017].

są podobne do skutków klęsk żywiołowych – zagrażają życiu, zdrowiu dużej liczby ludności, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach. Uwzględnienie awarii technicznych w definicji klęski żywiołowej ma umożliwić skuteczne zastosowanie nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb, a także formacji działających pod jednolitym kierownictwem również w przypadku wystąpienia „gwałtownego, nieprzewidzianego uszkodzenia lub zniszczenia obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości”<sup>6</sup>.

Do zagrożeń, jakie zidentyfikowano w dokumentach planistycznych zarządzania kryzysowego, a które spełniają kryteria tak zdefiniowanej klęski żywiołowej należą:

- powódzie;
- skażenia chemiczne;
- ograniczenia dostaw energii elektrycznej, ciepła, gazu, wody;
- silne mrozy, intensywne opady śniegu;
- burze i huragany;
- susze;
- pożary lasów;
- katastrofy budowlane, komunikacyjne;
- osuwiska;
- epidemie, epizootie i epifitozy.

Zagrożenia te, powodowane przez naturę, jak i poprzez działalność człowieka, zbierają bogate żniwo ofiar oraz powodują znaczne zakłócenia w rozwoju społeczności, społeczeństw, narodów i całych regionów<sup>7</sup>. Katastrofom poświęca się dużo więcej uwagi niż w przeszłości, a reagowanie na nie ma olbrzymie znaczenie dla zagwarantowania bezpieczeństwa i równowagi rozwoju państwa. Z drugiej strony społeczeństwa są nadal bezradne wobec niszczących sił natury, a skutki zagrożeń naturalnych są jeszcze bardziej dotkliwe. W obliczu zagrożeń ludzie od zawsze liczą na pomoc innych ludzi. Pojawienie się instytucji państwa pozwoliło przenieść odpowiedzialność za bezpieczeństwo ludności na podmioty państwowe. Współczesne państwa, wypełniając swoją funkcję zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, podejmują aktywności mające na celu eliminację zagrożeń lub ich redukcję. Aktywność ta przyjmuje zazwyczaj określoną formę organizacyjną w postaci systemów bezpieczeństwa państwa.

## Rozwiązania systemowe w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych

Odpowiednie zarządzanie w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej wymaga skutecznej koordynacji działań poszczególnych służb i wcześniejszego przygotowania na wypadek wystąpienia tego typu zdarzeń. W ten sposób powstały struktury mające na

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski, *op.cit.*

<sup>7</sup> J. Gołębiewski, *Zarządzanie kryzysowe*, „Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 2001, nr 1.196, s. 75–76.

celu zapewnienie skutecznego i efektywnego prowadzenia działań w przypadku wystąpienia zagrożenia dla życia, mienia lub środowiska. Proces budowy tych struktur został ukierunkowany na obszar związany z odpowiedzialnością administracji publicznej za zagwarantowanie bezpieczeństwa ludności w sytuacjach wystąpienia zagrożeń naturalnych, awarii technicznych oraz zagrożeń wywołanych intencjonalną działalnością człowieka<sup>8</sup>. Powstałe struktury – nazywane systemem zarządzania kryzysowego – stanowią część struktury bezpieczeństwa państwa, przeznaczoną do reagowania na zagrożenia wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska<sup>9</sup>. Składają się z trzech rodzajów podmiotów ze względu na pełnione funkcje: członu decyzyjnego, członu informacyjnego i koncepcyjno-sztabowego (opiniodawczo-doradczego)<sup>10</sup>.

Człon decyzyjny, odpowiedzialny za działanie całego systemu, koordynuje i oddziałuje na cały podległy mu układ organizacyjny. Kreuje decyzje władcze, w czym wspomaga go człon informacyjny i analityczno-koncepcyjny.

Zgodnie z prawem krajowym oraz podziałem administracyjnym najlepszym rozwiązaniem służącym do zagwarantowania bezpieczeństwa jest przypisanie roli koordynatora systemu zarządzania kryzysowego najwyższemu organowi władzy wykonawczej na danym obszarze. Organami tymi, w myśl polskiego ustawodawstwa, są:

- wójt, burmistrz, prezydent miasta;
- starosta;
- wojewoda;
- Rada Ministrów z prezesem Rady Ministrów na czele.

Stąd też organy władzy wykonawczej danego szczebla kierowania państwem możemy zaliczyć do pierwszej grupy elementów systemu przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom, takim jak kłęski żywiołowe. Ich podstawowym zadaniem jest koordynacja działań wszystkich instytucji działających na danym terenie.

Człon informacyjny służy pomocą w podejmowaniu decyzji dostarczając niezbędnych informacji, zapewnia komunikację pomiędzy poszczególnymi elementami aparatu zarządzającego i komunikację zwrotną do komórek wykonawczych. Pełni rolę projektującą i korygującą działanie podsystemu wykonawczego, monitorując i analizując sytuację, pozyskując oraz przetwarzając informacje<sup>11</sup>. W praktyce na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego tworzy się tzw. centra zarządzania kryzysowego pełniące rolę:

- ośrodka koordynacyjno-operacyjnego dla organu odpowiedzialnego za podejmowanie działań w sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia;
- ośrodka przekazywania informacji oraz pracy zespołów doradczych wspomagających podejmowanie decyzji w sytuacjach zagrożeń, katastrof bądź kryzysów;

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 68–89.

<sup>9</sup> T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarnego w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2012, s. 223.

<sup>10</sup> J. Prońko, T. Szmidtka, B. Wiśniewski, *Wybrane aspekty modelu systemu kierowania reagowaniem w sytuacjach kryzysowych*, materiały pokonferencyjne z I Konferencji – Zarządzanie Kryzysowe: „Zarządzanie kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu”, Szczecin 2003.

<sup>11</sup> J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 37–38.

- punktu kontaktowego do współpracy między instytucjami, służbami, mediami itp.;
- ośrodka zbierania informacji z systemów monitorowania;
- jednostki organizacyjnej zabezpieczającej pracę członu opiniodawczo-doradczego pod względem biurowo-administracyjnym<sup>12</sup>.

Człon opiniodawczo-doradczy (sztabowy) – stanowią zespoły zarządzania kryzysowego. Analizują one i oceniają sytuację pod kątem wypracowania najlepszych sposobów (wariantów) rozwiązania sytuacji kryzysowej, ułatwiają wdrożenie decyzji władczych w życie poprzez stymulowanie i pobudzanie podsystemu wykonawczego, wydawanie szczegółowych poleceń dla różnych jednostek wykonawczych oraz kontrolę ich realizacji. W skład członu sztabowego wchodzi kierownicy służb i inspekcji, w zależności od rodzaju sytuacji kryzysowych oraz szczebla podziału administracyjnego państwa.

Natomiast instytucje podległe organowi władzy wykonawczej, których podstawowym zadaniem jest likwidowanie zagrożeń oraz ich skutków, możemy zaliczyć do drugiej grupy elementów rozpatrywanego systemu – podsystemu wykonawczego. Główną rolę w tej grupie elementów odgrywają służby ratowniczo-porządkowe, w skład których wchodzi przede wszystkim: jednostki ratowniczo-gaśnicze, służby ratownicze (medyczne, techniczne, komunalne, specjalistyczne) oraz straże i służby porządku publicznego, inspekcje, a także organizacje użyteczności publicznej oraz porządkowe. Bezpośrednio uczestniczą one w zwalczaniu klęski żywiołowej, poprzez fizyczne oddziaływanie na zagrożenie i ochronę ludności.

Pierwszorzędne znaczenie niezmiennie mają tutaj ludzie – wyposażeni w odpowiednie środki, instrumenty i zasoby materialno-informacyjne. W czasie zwalczania klęsk żywiołowych umiejscowienie pod jednolitym kierownictwem, występujących na poszczególnych szczeblach administracyjnych – służb, inspekcji i straży, ma na celu podniesienie skuteczności ich działania oraz zdolności do niesienia pomocy ludności poszkodowanej. Zdarzają się jednak sytuacje, kiedy dostępne siły i środki są niewystarczające, ze względu na intensywność i/lub skalę występowania zagrożenia – konieczne może okazać się wówczas wsparcie sił zbrojnych.

## Siły Zbrojne w zwalczaniu klęsk żywiołowych

Wojsko, niezależnie od sytuacji politycznej, od zawsze wspierało administrację publiczną w zakresie bezpieczeństwa powszechnego. Po II wojnie światowej wojsko, posiadając zasoby sprzętu technicznego trudno dostępne w gospodarce narodowej, odbudowywało zniszczoną infrastrukturę (drogi, mosty, obwałowania) i brało aktywny udział w działaniach ratowniczych. W przypadku rozległych zdarzeń, ze względu na ciągłą gotowość do działania i dużą efektywność, odgrywało główną rolę, a straże pożarne, milicja czy WOP uzupełniały ich działania. Sytuację taką determinowała również ówczesna koncepcja Obrony Cywilnej, która przewidywała jej rozwijanie w czasie wojny. Dopiero po 1973 r. ze struktur wojskowych

<sup>12</sup> Projekt Regulaminu Centrum Zarządzania Kryzysowego Starosty Starachowickiego, Starostwo Powiatowe, Starachowice 2004.

wyłączono komórki OC i podporządkowano je bezpośrednio kierownikom terenowej administracji państwowej<sup>13</sup>.

Przemiany ustrojowe po 1989 roku zmieniły również podejście do bezpieczeństwa państwa, włączając w to zmiany o charakterze strategicznym, koncepcyjnym i organizacyjnym. W kontekście omawianej problematyki zmiany te dotyczyły przede wszystkim „odmilitaryzowania” struktur obrony cywilnej i powstania cywilnego systemu ratowniczego – Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego z wiodącą rolą Państwowej Straży Pożarnej. Jednak w 1997 roku powstający system ochrony ludności nie posiadał jeszcze zdolności do integrowania wszystkich służb i koordynacji działań na wypadek klęsk żywiołowych o dużym zasięgu. Wówczas ponownie wojsko okazało się w pełni mobilną i skutecznie działającą formacją realizującą podstawowe zadania w akcji przeciwpowodziowej<sup>14</sup>.

Współcześnie, zgodnie z misją sił zbrojnych, oprócz zdolności do odstraszenia i obrony terytorium RP oraz wypełniania zobowiązań sojuszniczych, powinny one być gotowe do wspierania podsystemów ochronnych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy społeczeństwu<sup>15</sup>. Misja ta została dookreślona poprzez szereg aktów prawnych, które regulują użycie sił zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych. Z perspektywy zwalczania klęsk żywiołowych szczególnie istotne są przepisy ustawy o powszechnym obowiązku RP, ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz ustawy o stanie klęski żywiołowej, a także rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu.

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP określa, że „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 kryzysowego”<sup>16</sup>. Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, w których udział mogą brać Siły Zbrojne RP, precyzuje Ustawa o zarządzaniu kryzysowym<sup>17</sup>. Należą do nich:

- 1) współudział w monitorowaniu zagrożeń;
- 2) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
- 3) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
- 4) ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;

<sup>13</sup> K. Gąsiorek *Doświadczenia potoczonych działań Obrony Terytorialnej z Układem Pozamilitarnym w warunkach zagrożeń niemilitarnych*, [w:] *Przygotowanie i koordynacja potoczonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych. Cz. 1*, AON, Warszawa 2002, s. 33–45.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590).

- 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 przeciwepidemicznych.

W zasadzie identyczny katalog zadań dla oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP przewiduje Ustawa o stanie klęski żywiołowej<sup>18</sup>.

Możliwości użycia Sił Zbrojnych w zwalczaniu klęsk żywiołowych posiadają pewne istotne ograniczenia, które należy podkreślić. Zakładają one m.in., że należy wcześniej określić poziom niezbędnego wsparcia, udzielanego w ramach współpracy cywilno-wojskowej, na rzecz lokalnej społeczności. Wskazują konieczność dążenia do minimalizacji użycia środków wojskowych w realizacji zadań pozamilitarnych. Zasoby wojskowe są wyraźnie określone (limitowane), dlatego też powinno się ich używać jedynie w minimalnym stopniu do wykonania uprzednio zatwierdzonego zadania, mającego na celu wsparcie ludności lub organizacji cywilnych<sup>19</sup>. Realizacji tej zasady służy wprowadzenie – jako przesłanki do użycia sił zbrojnych – wymogu, aby użycie innych sił i środków było niemożliwe lub okazało się niewystarczające. Jednocześnie użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu klęsk żywiołowych nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych<sup>20</sup>. Ponadto udział SZ RP w realizacji zadań z zakresu zwalczania klęsk żywiołowych winien być wcześniej uzgodniony, w ramach wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego. W Resorcie Obrony Narodowej opracowany jest także plan zarządzania kryzysowego RON, a uzgodnione w wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego siły i środki znajdują odzwierciedlenie w jego załącznikach. Zawierają one zarówno stany osobowe, jak i zestawienie sprzętu technicznego SZ RP wydzielonego do wsparcia administracji

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski, *op.cit.*

<sup>19</sup> *Doktryna współpracy cywilno-wojskowej*, DD-9, Sztab Generalny Wojska Polskiego, Warszawa 2004.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590).



publicznej w sytuacjach kryzysowych w ujęciu zadaniowym. Czas osiągnięcia pełnej gotowości do działań w zakresie zarządzania kryzysowego wydzielonych sił i środków SZ RP określony jest w poszczególnych załącznikach.

Uruchomienie sił i środków wojskowych do zwalczania klęsk żywiołowych wymaga zastosowania określonych procedur. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym i ustawa o stanie klęski żywiołowej uprawniają wojewodę do składania wniosku do Ministra Obrony Narodowej o przekazanie do jego dyspozycji pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej ujętych w planie zarządzania kryzysowego do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. Drugą możliwością w czasie stanu klęski żywiołowej jest przekazanie przez Ministra Obrony Narodowej oddziałów Sił Zbrojnych RP do dyspozycji wojewody na wniosek kierującego działaniami (np. w sytuacji wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, w przypadku wystąpienia epidemii na terenie kraju, podmiotem kierującym działaniami będzie minister właściwy ds. zdrowia, na wniosek którego wojewoda może otrzymać wsparcie oddziałów i pododdziałów SZ RP do zwalczania epidemii na terenie województwa)<sup>21</sup>.

Minister Obrony Narodowej ma swojego przedstawiciela w zespole zarządzania kryzysowego wspierającym wojewodę w czasie zwalczania klęsk żywiołowych. Rola ta została przypisana Szefowi Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego (WSZW), który jest terenowym łącznikiem pomiędzy resortem obrony narodowej a administracją publiczną w obszarze spraw operacyjno-obronnych i rządowej administracji niespolonej na terenie województwa. Jako doradca wojewody w sprawach wojskowych, uczestniczy w planowaniu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego i uzgadnia go. Działając w wojewódzkim zespole zarządzania kryzysowego wspiera wojewodę poprzez przygotowanie propozycji rozwiązań istniejącej sytuacji kryzysowej w zakresie udziału sił i środków resortu obrony narodowej. Tym samym aktywnie uczestniczy w przygotowaniu wniosku wojewody o użycie Sił Zbrojnych.

Wniosek o użycie Sił Zbrojnych jest następnie procedowany w resorcie obrony narodowej. Procedura ta obejmuje szereg przedsięwzięć, w tym czynności z zakresu planowania operacyjnego:

- ocena sytuacji kryzysowej;
- wariantowanie działań;
- wskazanie sił i środków niezbędnych do wykonania zadań zarządzania kryzysowego.

Na podstawie rekomendowanego wariantu użycia sił i środków przygotowany jest projekt decyzji Ministra Obrony Narodowej.

Na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej, w sprawie wydzielenia oddziałów i pododdziałów SZ RP do wsparcia organów administracji publicznej, zostają wydane rozkazy i uruchomione siły oraz środki z pododdziałów, a także oddziałów podległych Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódcy Garnizonu Warszawa, Komendantowi Głównemu Żandarmerii Wojskowej, Szefowi Służby Wywiadu Wojskowego, Szefowi Służby Kontrwywiadu Wojskowego (w zależności od

<sup>21</sup> *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2013-2015*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, źródło: <http://rcb.gov.pl/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego> [dostęp: 03.04.2017].

zgłoszonych potrzeb i możliwości) i skierowane do Wojskowego Zgrupowania Zadaniowego. Za przygotowanie przyjęcia Wojskowego Zgrupowania Zadaniowego i koordynację jego działań w terenie odpowiada Szef WSZW, współpracując w tym zakresie z organami administracji publicznej.

## Użycie Wojsk Obrony Terytorialnej w zwalczaniu klęsk żywiołowych.

Powstanie nowego rodzaju Sił Zbrojnych RP – Wojsk Obrony Terytorialnej (dalej WOT), jako istotnego elementu wsparcia dla administracji publicznej i społeczeństwa przy zwalczaniu klęsk żywiołowych, wymaga określenia potrzeb oraz możliwości współdziałania WOT z administracją publiczną.

Generalne zastrzeżenie, że uruchomienie sił i środków SZ RP następuje wówczas, gdy użycie innych sił oraz środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające powoduje, uzależnienie wykorzystania wojska od „wyczerpania” się możliwości innych służb. Jest to czynnik dość niewymierny i w sytuacjach wystąpienia klęsk żywiołowych trudny do określenia ze względu na nieprzewidywalność rozwoju wydarzeń. Opóźnienie w podejmowaniu stosownych decyzji może negatywnie wpływać na racjonalne wykorzystanie dostępnych sił i środków oraz dotarcie z pomocą zbyt późno. Innym determinantem mogącymi utrudnić dotarcie z pomocą na czas jest obecna dyslokacja oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP, przewidzianych do wsparcia działań administracji publicznej, nie zawsze funkcjonalna w stosunku do rejonów ich potencjalnego użycia. Ma to negatywny wpływ na dyspozycyjność jednostek wojskowych, ich przygotowanie do działań ratowniczych i prewencyjnych, jak też możliwość użycia sprzętu specjalistycznego<sup>22</sup>.

Nowy rodzaj Sił Zbrojnych, jakim są WOT, ma posiadać zdolności do realizacji misji wspierania podsystemów ochronnych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy społeczeństwu<sup>23</sup>. W odniesieniu do tej misji zdefiniowano misję dla WOT: utrzymywanie gotowości do wydzielenia pododdziałów Wojsk Obrony Terytorialnej do wsparcia społeczeństwa i układu pozamilitarnego. Dla jej realizacji fundamentalne znaczenie będą miały specyficzne dla WOT cechy, odróżniające je od wojsk operacyjnych:

- terytorialność – specyfika działania Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT), polega na ich użyciu w Stałych Rejonach Odpowiedzialności (SRO);
- masowość – w ich skład wchodzi oddziały/pododdziały formowane głównie w oparciu o miejscowe zasoby.

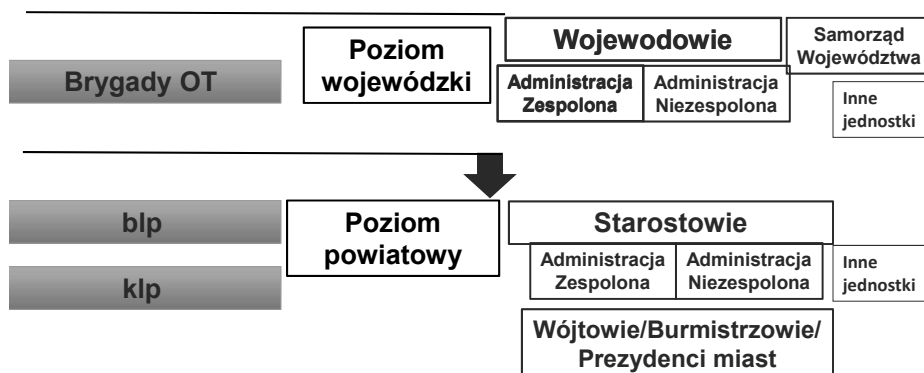
Dzięki nim pododdziały WOT będą mogły natychmiast zmobilizować się i przystąpić do wykonywania zadań. Jednostki terytorialne rekrutują się w znacznym stopniu z „obywateli – okresowych żołnierzy” zamieszkujących Stały Rejon Odpowiedzialności (SRO), co dodatkowo wpływa na determinację w realizacji zadań

<sup>22</sup> A. Zapałowski, *Rola Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego*, <http://geopolityka.net/rola-sil-zbrojnych-rp-w-zapewnieniu-bezpieczenstwa-wewnetrznego> [dostęp: 03.04.2017].

<sup>23</sup> Misja ta została określona m.in. w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, *op. cit.*

związanych z ochroną społeczności lokalnych. Działanie w terenie znanym również w istotny sposób podnosi potencjał tkwiący w takiej formacji. Pozwala to na tworzenie szybko rozwijanej, elastycznej struktury militarnej państwa na potrzeby niesienia pomocy w katastrofach oraz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa obywateli. Kolejnym istotnym determinantem, korzystnym z punktu widzenia realizacji misji wsparcia społeczeństwa lokalnego w zwalczaniu klęsk żywiołowych, jest decentralizacja dowodzenia w WOT. Struktury WOT są tworzone zgodnie z podziałem administracyjnym kraju i sięgają do poziomu powiatu. Pozwala to na szybkie udzielanie pomocy społeczeństwu i predysponuje w pierwszym rzędzie WOT do niebojowych działań humanitarnych na rzecz obywateli<sup>24</sup>. Brak znaczących różnic w podziale administracyjnym kraju i Wojsk Obrony Terytorialnej jest czynnikiem podnoszącym skuteczność współpracy z terenowymi organami administracji publicznej (administracji rządowej i samorządu terytorialnego), które odpowiedzialne są za realizację zadań związanych ze zwalczaniem klęsk żywiołowych. Główne podmioty współpracy cywilno-wojskowej w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych na szczeblu lokalnym przedstawia rysunek 1.

Ryc. 1. Struktury Wojsk Obrony Terytorialnej i administracji publicznej w terenie



Źródło: opracowanie własne.

W strukturze SZ RP Wojska Obrony Terytorialnej funkcjonują w przywiązaniu do podziału administracyjnego RP:

- dowództwo WOT na całości terytorium kraju;
- brygady WOT w województwach;
- bataliony oraz kompanie lekkiej piechoty w powiatach.

W strukturze WOT podstawowym pododdziałem prowadzącym działania jest kompania. Kompanie lekkiej piechoty będą znajdować się we wszystkich powiatach na terenie kraju. WOT mają osiągać i utrzymywać, w przydzielonych SRO na całym terytorium kraju, niezbędne zdolności do realizacji zadań zarządzania kryzysowego,

<sup>24</sup> R. Jakubczak, *Wojska Obrony Terytorialnej w systemie obronnym państwa*, materiał na prawach maszynopisu w zbiorach autora.

w tym zwalczania klęsk żywiołowych<sup>25</sup>. Do głównych zadań przewidzianych dla WOT w tym obszarze zaliczono współudział w działaniach ratowniczych i ewakuacyjnych w rejonach wystąpienia klęsk żywiołowych, katastrof i awarii<sup>26</sup>.

Wojska Obrony Terytorialnej, aby móc realizować te działania, powinny zostać uwzględnione w aktach prawnych i dokumentach z zakresu zarządzania kryzysowego, zarówno o charakterze ogólnokrajowym i lokalnym (wojewódzkich oraz powiatowych planach zarządzania kryzysowego), jak i w dokumentach określających zasady, a także możliwości udziału Sił Zbrojnych w resorcie obrony narodowej. Zgodnie z obowiązującym *Planem Zarządzania Kryzysowego Resortu Obrony Narodowej*, Siły Zbrojne mogą zostać użyte do zwalczania klęsk żywiołowych przede wszystkim w zakresie:

- monitorowania zagrożeń oraz oceny skutków ich wystąpienia;
- akcji poszukiwawczo-ratowniczych;
- izolowania obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
- ewakuowania poszkodowanej ludności i mienia;
- wykonywania prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;
- wsparcia zapewnienia porządku publicznego na terenach wystąpienia klęsk żywiołowych;
- ochrony mienia pozostawionego na obszarze występowania klęsk żywiołowych;
- zapewnienia przejezdności szlaków komunikacyjnych.

Tak zdefiniowane przedsięwzięcia, w których mogą brać udział Siły Zbrojne pozwalają stwierdzić, że WOT stanowiąc mogą istotne wsparcie dla administracji publicznej w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych. Kompanie lekkiej piechoty w WOT będą posiadały określony profil dostosowany do środowiska geograficznego i demograficznego SRO, co będzie się również w pewnym stopniu przekładało na ich wyposażenie (w tym indywidualne żołnierzy), a także proces szkolenia. Planuje się formowanie kompani o profilach m.in. miejskich, górskich, wodnych i ogólnych. Należy w tym miejscu podkreślić, że nowy rodzaj Sił Zbrojnych nie będzie zastępować służb ratowniczych, ale wspierać i uzupełniać ich działania<sup>27</sup>. Pomimo znacznej różnorodności klęsk żywiołowych, przyczyn wystąpienia, przebiegu i intensywności zjawisk i zdarzeń, duża część potencjalnych skutków dla ludności, mienia oraz infrastruktury występujących na terenie objętym zagrożeniem jest tożsama lub podobna. Oznacza to, że w prowadzonej akcji ratowniczej pewien zestaw zadań będzie jednokowy w przypadku różnych zagrożeń.

Zagrożenie dla życia i zdrowia osób jest najczęściej występującym skutkiem klęsk żywiołowych. W czasie powodzi występuje ono ze względu na gwałtowne wezbrania wody, zatrucia i niekorzystne warunki sanitarno-higieniczne; w czasie skażeń chemicznych ze względu na oddziaływanie substancji chemicznych na organizm człowieka i zagrożenie wybuchowo-pożarowe; w czasie pożarów istnieje

<sup>25</sup> *Zasady użycia Wojsk Obrony Terytorialnej – DT-3.40.1 (projekt końcowy)*, CDiS SZ, Bydgoszcz 2016.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> M. Pietrzak, *Jak przygotowujemy się do wspierania lokalnych społeczności*, materiały informacyjne Dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej, <http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/jak-przygotowujemy-sie-do-wspierania-lokalnych-spolesznosci-x2017-06-14/> [dostęp: 14.06.2017].

ryzyko wystąpienia ofiar śmiertelnych, poparzeń, zatruc dymem; natomiast w przypadku zakłócenia w dostawach energii zagrożenia dla życia mogą wystąpić np. w wyniku braku podtrzymania działania urządzeń medycznych. W czasie katastrof budowlanych odnotowuje się przypadki ofiar śmiertelnych i rannych w wyniku zagruzowania; a w przypadku huraganów przygniecenia przez drzewa oraz inne przedmioty i uszkodzone elementy budynków, urządzeń i instalacji, a także w wyniku występowania wyładowań atmosferycznych. W czasie epidemii występuje konieczność hospitalizacji i leczenia osób zakażonych, podobnie jeśli epizootia jest wywołana chorobą niebezpieczną dla człowieka.

Aby wesprzeć działania służb ratowniczych w zakresie ograniczania zagrożenia życia i zdrowia ludzi w wyniku klęsk żywiołowych WOT powinny posiadać możliwość realizacji takich zadań, jak np. udzielanie pierwszej pomocy medycznej, segregacja poszkodowanych, wsparcie w zakresie ewakuacji osób rannych i wymagających natychmiastowej pomocy, udzielanie wsparcia psychologicznego poszkodowanym, działania poszukiwawczo-ratownicze, oczyszczanie terenu z przeszkód utrudniających dotarcie do osób poszkodowanych lub izolacja terenu czy pomoc w organizacji dodatkowych miejsc szpitalnych.

Konieczność ewakuacji ludności, zwierząt i ratowania mienia z zagrożonego terenu również jest potencjalnym skutkiem klęsk żywiołowych. Ewakuacja ma na celu ochronę życia oraz zdrowia ludzi, zwierząt, ratowanie mienia, w tym zabytków ruchomych oraz ważnej dokumentacji, w przypadku wystąpienia zagrożeń. Działania wspierające ewakuację będą wymagały od WOT dysponowania odpowiednim sprzętem, przede wszystkim transportowym, oraz wiedzą niezbędną do wykonywania działań w strefie bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia. Jako wsparcie służb odpowiedzialnych za ewakuację, żołnierze WOT mogliby informować ludność o konieczności ewakuacji z terenu zagrożonego, udzielać pomocy osobom z ograniczeniami w poruszaniu się (chorym, starszym). Zgodnie z wytycznymi w zakresie planowej ewakuacji, w przypadku wystąpienia zagrożeń wielkoobszarowych, innych niż zagrożenia militarne (np. powódzie, poważne awarie przemysłowe, zagrożenia radiacyjne, pożary obszarów leśnych itp.), do prowadzenia ewakuacji wyznacza się zespoły zadaniowe: informacyjno-ewidencyjne, zbiórki osób ewakuowanych, załadowcze, rozładownicze i rozdzielcze, pomocy medycznej oraz pomocy technicznej. Działania tych zespołów mogłyby być wspierane przez żołnierzy WOT. Również przy ewakuacji zwierząt i mienia istnieją duże potrzeby w zakresie potencjału organizacyjno-logistycznego. Potrzeba ewakuacji może wystąpić także wówczas, gdy zniszczenia spowodowane klęską żywiołową uniemożliwiają zapewnienie ludności minimalnych warunków do przetrwania. Organizuje się wtedy tymczasowe miejsca zakwaterowania dla ludności poszkodowanej. WOT mogłyby wspierać wysiłki administracji publicznej i służb zarządzania kryzysowego w przygotowaniu warunków bytowania dla poszkodowanej ludności, zapewniać wsparcie w zakresie dostarczania wody pitnej i żywności oraz innych niezbędnych dóbr (materace, koce, środki czystości itp.), czy wsparcie w zakresie dostarczania alternatywnych źródeł ciepła i energii.

Kolejnym zadaniem służb odpowiedzialnych za zwalczanie klęsk żywiołowych w przypadku ewakuacji jest ochrona pozostawionego mienia. Ponadto w sytuacjach ekstremalnych spodziewać się należy paniki wśród ludności oraz zakłóceń porządku publicznego, wzrostu przestępczości o charakterze kryminalnym oraz zwiększonej

liczby przestępstw i wykroczeń pospolitych (kradzieże z włamaniem, rozboje, niszczenie mienia). Również w takich sytuacjach możliwe jest wykorzystanie potencjału WOT, jednakże po uprzednim określeniu zasad ich działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego (przede wszystkim określenie możliwości zasad użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni).

Kolejnym skutkiem klęsk żywiołowych są okresowe utrudnienia w przemieszczaniu się, utrudnienia komunikacyjne: niemożność dotarcia mieszkańców do zakładów pracy, możliwe długoterminowe zablokowanie szlaków/węzłów komunikacyjnych powodujące unieruchomienie lub utrudnienia w transporcie. Przyczyną ich wystąpienia mogą być ekstremalne zjawiska pogodowe: śnieżyce, zawieje i zamiecie śnieżne, silne mrozy, huragany, upały, powodujące pęknięcia szyn i awarie węzłów kolejowych, łamanie się słupów trakcyjnych, zerwanie trakcji, przerwy w dostawach energii elektrycznej. Powódź również powoduje znacznie utrudnienia komunikacyjne i zniszczenia w infrastrukturze (wały przeciwpowodziowe, pompownie, urządzenia hydrotechniczne, drogi, mosty, wiadukty, tunele, przepusty, urządzenia i sieć kanalizacyjno/wodociągowa). Katastrofy budowlane dotyczące infrastruktury transportowej i katastrofy komunikacyjne są przyczyną długoterminowego zablokowania szlaków/węzłów komunikacyjnych. Utrudnienia w przemieszczaniu się mogą powstać w następstwie wystąpienia epidemii i epizootii, w przypadku konieczności izolowania obszaru występowania choroby. Większość klęsk żywiołowych wiąże się także z wystąpieniem zniszczeń w budynkach mieszkalnych, budynkach użyteczności publicznej, infrastrukturze komunalnej. Wsparcie, jakiego mogłyby udzielać Wojska Obrony Terytorialnej w takich sytuacjach, to monitorowanie stanu infrastruktury, wsparcie w bieżącej naprawie i odbudowie zniszczonej infrastruktury, w tym wykonywania prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach oraz wsparcie w zakresie zapewnienia przejezdności szlaków komunikacyjnych. W czasie klęsk żywiołowych częstym zjawiskiem jest ograniczenie bądź całkowita utrata łączności radiowej i telefonicznej, świadczenia usług telekomunikacyjnych lub pocztowych. Stanowi to szczególnie utrudnienie dla służb ratowniczych. WOT mogłyby wspierać służby ratownicze w zakresie środków łączności.

Przedstawiony powyżej potencjalny zakres wsparcia, jakiego mogłyby udzielać WOT na rzecz społeczności lokalnej w czasie klęsk żywiołowych, wymaga stworzenia odpowiedniego „koszyka” zdolności. Jednocześnie są to tylko przykładowe działania, przedstawione w oparciu o analizę najczęściej występujących skutków klęsk żywiołowych.

W celu wykorzystania potencjału zasobów lokalnych, z jakich tworzy się WOT i zapewnienia sprawnego oraz szybkiego uruchomienia sił, a także środków do wsparcia społeczności lokalnych w zwalczaniu klęsk żywiołowych, należałoby wypracować uproszczoną procedurę (w stosunku do obecnych rozwiązań) użycia WOT w sytuacjach kryzysowych. Założeniem takiej procedury byłoby traktowanie sił i środków WOT jako tzw. „pierwszy rzut” (siły natychmiastowego reagowania) wsparcia wojskowego, bazujący na oddziałach i pododdziałach w ich SRO. Byłyby to siły i środki gotowe do użycia w krótkim czasie, kiedy następuje nagłe i gwałtowne spiętrzenie potrzeb ratowniczych, ochronno-porządkowych, logistycznych oraz innych, którym administracja publiczna i dostępne służby nie są w stanie, bez silnego czy natychmiastowego

wsparcia wojskowego podobać. „Drugi rzut” stanowiłby wtedy wojska operacyjne, przede wszystkim w przypadku konieczności użycia specjalistycznego sprzętu wojskowego, jakim nie dysponują oddziały i pododdziały WOT. Odciążyłoby to z pewnością wojska operacyjne w realizacji niektórych przedsięwzięć w czasie zwalczania klęsk żywiołowych i ich skutków.

Głównym determinantem sprawnego udziału WOT w zwalczaniu klęsk żywiołowych, jest nawiązanie współpracy WOT z administracją publiczną i służbami, inspekcjami oraz strażami w SRO przed zaistnieniem zagrożenia. Współpraca WOT z terenowymi organami administracji rządowej i samorządowej realizowana będzie zasadniczo w województwie, poprzez etatowe komórki odpowiedzialne za wypełnianie zadań współpracy cywilno-wojskowej brygad WOT oraz w batalionach lekkiej piechoty w powiatach, natomiast w gminach poprzez osoby wyznaczone z kompanii do realizacji zadań z zakresu współpracy cywilno-wojskowej. W ramach współpracy należy zapewnić m.in. bieżącą wymianę informacji o zagrożeniach, incydentach, katastrofach poprzez dostępne dla obu stron kanały wymiany informacji. Z ramienia administracji publicznej właściwe w tym zakresie będą centra zarządzania kryzysowego funkcjonujące w każdym powiecie i województwie, wyposażone w środki łączności, odpowiadają za monitorowanie i analizowanie informacji o zagrożeniach. Tam też docierać powinny informacje o aktualnym stopniu zaangażowania sił ratowniczych, zaistniałych brakach i ograniczeniach w prowadzeniu akcji ratowniczych, dające obraz sytuacji decyzyjnej.

Za przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie decydentom wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania procedur oraz działań w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej, ujętych w planach zarządzania kryzysowego, w administracji odpowiadają zespoły zarządzania kryzysowego. Za celowe należałoby uznać uczestnictwo przedstawicieli WOT w pracach tych zespołów, co umożliwiłoby wspólną analizę zagrożeń, wzajemne poznanie procedur, zasad działania i znacząco usprawniłoby prowadzenie wspólnych działań ukierunkowanych na zwalczanie klęsk żywiołowych w zależności od narastania zagrożenia. Nie mniej istotnym efektem uczestnictwa przedstawicieli WOT w pracach zespołów zarządzania kryzysowego jest możliwość wcześniejszego zaplanowania użycia oddziałów i pododdziałów WOT w akcjach ratunkowych, ustalenie zakresu przewidywanych zadań, zaangażowania sił oraz środków w przypadku wystąpienia zagrożeń na konkretnym obszarze. Ponadto efektem współpracy powinno być osiągnięcie przez jednostki WOT zdolności do wsparcia potencjału służb ratowniczych, a zwłaszcza uzupełnienia luk w obszarach deficytowych. Wojska operacyjne posiadały do tej pory znaczne ograniczenia w realizacji tego typu przedsięwzięć, co wymagało włączenia Szefa WszW do prac zespołów zarządzania kryzysowego przy wojewodzie i koordynacji przez ten podmiot wsparcia wojskowego.

Niezbędnym elementem takiej współpracy jest prowadzenie wspólnych szkoleń, ćwiczeń i treningów. Zauważyć należy, że pomyślne wykonanie zadań stojących przed podmiotami odpowiedzialnymi za zwalczanie klęsk żywiołowych, uzależnione jest w wysokim stopniu od ich przygotowania. Prowadzenie ćwiczeń i szkoleń zapewnia doskonalenie umiejętności kierowania zwalczaniem klęsk żywiołowych przez poszczególne osoby funkcyjne oraz zespoły. Jest też okazją do sprawdzenia przygotowania podmiotów wykonawczych, jeśli ćwiczenia mają charakter praktyczny. W tym

kontekście nie mniej istotne jest zgrywanie i doskonalenie wspólnych działań WOT ze służbami i strażami, które będą prowadziły akcje ratownicze w czasie klęsk żywiołowych. Powinien przyświecać im wspólny cel, którego osiągnięcie możliwe będzie dzięki połączeniu kompetencji i środków działania, znajomości dostępnych procedur i możliwości posiadanych przez nich zasobów sprzętowych, będących w dyspozycji. Znaczny wpływ na efektywność współdziałania ma także uprzednie uzgodnienie szczegółowych zasad wspólnie wykonywanych zadań, które pozwoli między innymi uniknąć powielania prowadzonych działań przez różne podmioty. Do priorytetowych obszarów współpracy WOT ze służbami, inspekcjami i strażami powinna należeć wzajemna wymiana informacji, konsultacje, wymiana doświadczeń z ćwiczeń oraz prowadzonych działań, uczestnictwo w przedsięwzięciach szkoleniowych, współpraca kadr instruktorskich, wzajemne wsparcie logistyczne, a także wspólne przedsięwzięcia planistycznie, w tym uzgadnianie procedur współdziałania. Stanowiąc siły wspierające profesjonalne służby ratownicze, żołnierze WOT powinni być przygotowywani do realizacji wspólnych zadań z podmiotami takimi, jak Państwowa Straż Pożarna, Policja, służbami ratownictwa medycznego, technicznego itp.

## Podsumowanie

W sytuacjach kryzysowych, których źródłem są klęski żywiołowe, następuje nagle i gwałtowne spiętrzenie potrzeb ratowniczych, ochronno-porządkowych, logistycznych i innych, którym organa administracji publicznej oraz podległe im siły ratownicze nie są w stanie, bez silnego i natychmiastowego wsparcia wojskowego, podołać. Aby uniknąć improwizacji działań oraz uzyskać skuteczne wsparcie administracji publicznej przez WOT konieczne jest wcześniejsze przygotowanie rozwiązań prawnych, organizacyjnych i szkoleniowych zapewniających podjęcie takich działań przy pierwszych oznakach „powstawania” sytuacji kryzysowej. Wojska Obrony Terytorialnej nie posiadają znacznych ilości specjalistycznego sprzętu ratowniczego, dlatego zakres prowadzonych działań będzie ograniczony. W procesie szkolenia należałoby uwzględnić przygotowanie żołnierzy do wykonywania zadań wspomagających specjalistyczne siły ratownicze. Niemniej jednak WOT, ze względu na swoją terytorialność i masowość, przejawiają daleko idącą uniwersalność w działaniach niemilitarnych oraz stanowią istotne wsparcie dla władz lokalnych, zgodnie z ich misją wspierania lokalnych społeczności, czyli reagowania w sytuacjach klęsk żywiołowych, katastrof czy też wypadków. Utworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej powinno w znaczący sposób przyczynić się do wzmocnienia roli wsparcia wojskowego w sytuacji wystąpienia klęsk żywiołowych i zwiększenia potencjału sił ratowniczych. W opinii autora, aby konsekwencją powstania nowego rodzaju sił zbrojnych były zmiany jakościowe w zakresie realizacji zadań zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, doskonalenia wymaga system zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej. Zmiany te, jak już wcześniej zasygnalizowano, powinny dotyczyć po pierwsze – przyspieszenia procesu decyzyjnego aktywacji sił i środków w resorcie obrony narodowej i jego większej elastyczności. Kolejną kwestią, którą należałoby poddać analizom, są relacje WszW i podległych im Wojskowych Komend Uzupełnień z jednostkami Wojsk Obrony Terytorialnej i organami



administracji publicznej w nowej rzeczywistości, kiedy Wojska Obrony Terytorialnej będą funkcjonować w każdym powiecie oraz województwie. Uzasadnieniem dotychczasowych zasad działania WKU i WszW w obszarze zarządzania kryzysowego była potrzeba istnienia łącznika pomiędzy administracją a wojskami operacyjnymi, których dyslokacja oraz zakres zadań (przeznaczenie) wpływał na potrzebę koordynacji wspólnych przedsięwzięć przez terenowy organ administracji wojskowej. Wydaje się, że dowódcy jednostek Wojsk Obrony Terytorialnej, posiadając realne siły i środki możliwe do wykorzystania „na miejscu” i w krótkim czasie (wspomniane siły natychmiastowego reagowania) w sytuacji wystąpienia klęsk żywiołowych, powinni mieć możliwość bezpośredniej oraz ścisłej współpracy z administracją publiczną, a także jej podmiotami wykonawczymi.

### *Perspektywy współdziałania wojsk obrony terytorialnej z administracją publiczną w zwalczaniu klęsk żywiołowych* *Streszczenie*

W Polsce za przeciwdziałanie i zwalczanie klęsk żywiołowych odpowiada administracja publiczna, koordynując działania sił i środków ratowniczych oraz udzielając wsparcia ludności poszkodowanej. Nowy rodzaj Sił Zbrojnych, jakim są Wojska Obrony Terytorialnej (WOT), ma posiadać zdolności do realizacji misji wspierania podsystemów ochronnych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy społeczeństwu. Stanowiąc one mają istotny element wsparcia dla administracji publicznej w przeciwdziałaniu i zwalczaniu klęsk żywiołowych. Jako struktura nowa, istotnie różniąca się od pozostałych rodzajów Sił Zbrojnych RP, wymaga zintegrowania z obecnie funkcjonującymi rozwiązaniami w zakresie użycia wojska w sytuacjach wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń i określenia zasad współpracy z administracją publiczną. W artykule podjęto próbę zidentyfikowania potrzeb, możliwości oraz determinantów współdziałania Wojsk Obrony Terytorialnej z administracją publiczną w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej.

**Słowa kluczowe:** Wojska Obrony Terytorialnej, klęski żywiołowe, wsparcie wojskowe, administracja publiczna

### *Prospects of Territorial Defence Forces and Public Administration collaboration in terms of fighting natural disasters* *Abstract*

In Poland, the public administration is accountable for countering and responding to the natural disasters by the management of rescuing capabilities and by providing support to the affected local population. The Territorial Defence Forces (TDF), as a new component of the Polish Armed Forces (PAF), are to have capabilities for carrying out supportive missions to the protective subsystems of an internal security and providing the assistance to the society. Therefore, TDF are going to be a vital supportive element to the public administration in countering and response to the natural disasters. Being a new structure and being different from the other components of PAF, TDF require integration with current solutions while the army is used in case of an extraordinary threat occurrence and stipulation of rules of collaboration with the public administration. In this article, the

attempt was undertaken in order to identify the needs, possibilities and determinants of TDF's cooperation with the public administration when disasters hit the country.

**Key words:** Territorial Defence Forces, natural disasters, military support, public administration

*Перспективы взаимодействия  
Войск территориальной обороны с государственными  
органами в борьбе со стихийными бедствиями  
Резюме*

В Польше за противодействие и борьбу со стихийными бедствиями несет ответственность государственная администрация, которая координирует действия сил и средств спасательных служб и оказывает поддержку пострадавшему населению. Новый вид вооруженных сил, какими являются Войска территориальной обороны (ВТО), смогут выполнять задачи по поддержке оборонных подсистем внутренней безопасности и оказания помощи населению. Они будут являться важным элементом поддержки государственной администрации в противодействии и ликвидации последствий стихийных бедствий. ВТО – это новая структура, которая коренным образом отличается от других видов вооруженных сил, и поэтому необходимо решить задачу о подключении нового формирования к уже существующим решениям в области использования армии в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций и определения принципов сотрудничества с государственной администрацией. В статье предпринята попытка указать потребности, возможности и детерминанты взаимодействия Войск территориальной обороны с государственными органами власти в случае возникновения стихийного бедствия.

**Ключевые слова:** Войска территориальной обороны, стихийные бедствия, военная поддержка, государственная администрация