

THE WAR MUST GO ON

**DYNAMIKA WOJNY W UKRAINIE
I JEJ REPERKUSJE
DLA BEZPIECZEŃSTWA POLSKI**

**POD REDAKCJĄ
ARTURA GRUSZCZAKA**

THE WAR MUST GO ON

Dynamika wojny w Ukrainie i jej reperkusje
dla bezpieczeństwa Polski



SOCIETAS

seria pod redakcją
BOGDANA SZLACHTY

138

THE WAR MUST GO ON

Dynamika wojny w Ukrainie i jej reperkusje
dla bezpieczeństwa Polski

pod redakcją
Artura Gruszcza



Kraków 2023

Artur Gruszcza

Uniwersytet Jagielloński

 <https://orcid.org/0000-0002-3450-8377>

 artur.gruszcza@uj.edu.pl

© Copyright by individual authors, 2023

Recenzent

dr hab. Daniel Boćkowski, prof. UwB

Opracowanie redakcyjne

Magdalena Gibiec

Projekt okładki

Marta Jaszcza

ISBN 978-83-8138-880-1

<https://doi.org/10.12797/9788381388801>

Autor zdjęcia na okładce: Yarohork (Adobe Stock)

Publikacja dofinansowana przez Instytut Nauk Politycznych i Stosunków
Międzynarodowych UJ

Licencja: CC-BY-SA-4.0

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43

e-mail: publishing@akademicka.pl

<https://akademicka.pl>

SPIS TREŚCI

ARTUR GRUSZCZAK	
Wprowadzenie	7

CZĘŚĆ I WOJNA W UKRAINIE

ARTUR GRUSZCZAK	
Kilka uwag o strategicznym wymiarze wojny w Ukrainie	13
ADRIAN TYSZKIEWICZ	
Konflikt rosyjsko-ukraiński jako czynnik nowej dwublokowej rywalizacji	23
PAWEŁ FRANKOWSKI	
Konsekwencje wojny rosyjsko-ukraińskiej dla gospodarki światowej	33
DOMINIKA DZIWIŚ, BŁAŻEJ SAJDUK	
Rosyjska inwazja na Ukrainę a przyszłość cyberwojny – wnioski w rocznicę „specjalnej operacji wojskowej”	43
MAREK CZAJKOWSKI	
<i>Against All Odds</i> . Po co Rosji Ukraina?	53
PIOTR BAJOR	
Ukraina w obliczu rosyjskiej agresji – polityka i strategia	65
MYKHAILO VOLOKHAI	
Rosyjskie „gadające głowy” ukraińskiej polityki w czasach wojny	75
PIOTR ORŁOWSKI	
Działania sił specjalnych Ukrainy i Federacji Rosyjskiej podczas konfliktu w Ukrainie	85

CZĘŚĆ II
SKUTKI KONFLIKTU W UKRAINIE DLA BEZPIECZEŃSTWA POLSKI

DARIUSZ KOZERAWSKI	
Konflikt zbrojny w Ukrainie – reperkusje dla zdolności militarnych Polski.....	97
BOGDAN KOSOWSKI	
System zarządzania kryzysowego sfery cywilnej RP w obliczu wojny w Ukrainie.....	107
WIKTOR HEBDA	
Rosyjska agresja militarna na Ukrainę a bezpieczeństwo energetyczne Polski	115
ARKADIUSZ NYZIO	
Inwazja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę a bezpieczeństwo wewnętrzne Polski.....	125
MATEUSZ KOLASZYŃSKI	
Bezpieczeństwo wywiadowcze Polski po 24 lutego 2022 roku.....	137
BIOGRAMY	147
INDEKS.....	151

BOGDAN KOSOWSKI 

SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO SFERY CYWILNEJ RP W OBLICZU WOJNY W UKRAINIE

ABSTRAKT

W przedstawionym tekście autor diagnozuje wybrane problemy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej kierującej systemem zarządzania kryzysowego wobec wojny w Ukrainie. Wskazuje na potrzebę zintegrowania działań nie tylko bezpośredniego reagowania, ale także planistycznych. Odnosi się do potrzeby uregulowania sfery obrony cywilnej, przedsięwzięć logistycznych oraz sektora bezpieczeństwa ekonomicznego.

SŁOWA KLUCZOWE: zarządzanie, kryzys, zagrożenia, planowanie, współdziałanie

ABSTRACT

Crisis Management System of the Polish Civilian Sphere in the Face of the War in Ukraine

In this chapter the author diagnoses selected problems which concern the functioning of the public administration in charge of the crisis management system in the face of the war in Ukraine. It indicates the need to integrate not only a direct response, but also planning activities. It refers to the need for regulating the sphere of civil defence, logistics and the sector of economic security.

KEYWORDS: management, crisis, cooperation, planning, logistics

Wprowadzenie

Zarządzanie kryzysowe determinowane jest przez trudną sytuację, w której występują zagrożenia dla priorytetowych wartości, interesów i celów, a funkcjonowanie struktur państwa i więzi społecznych jest w niebezpieczeństwie. W takim rozumieniu przyjmuje się, że kryzys oznacza rozwój wydarzeń wewnętrznych lub zewnętrznych stanowiących bezpośrednie zagrożenie żywotnych interesów społeczeństwa, w szczególnym przypadku zaistnienia gwałtownego wzrostu napięć między stronami, mogącego doprowadzić do konfliktu zbrojnego¹. Sytuacja ta wymusza na władzy publicznej państwa niezwłoczne podjęcie szczególnych działań związanych z ograniczeniem skutków powstałego zagrożenia. Stąd też poszczególne szczeble administracji publicznej, działając na podstawie i w granicach prawa, wykorzystują funkcjonujący system zarządzania kryzysowego, który poza ich strukturami obejmuje podmioty gospodarki publicznej i prywatnej oraz ogół społeczeństwa. System ten oddziałuje na wszelkiego rodzaju zagrożenia naturalne, technologiczne, społeczno-ekonomiczne oraz wojenne. W tym miejscu należy jednak wskazać, że zarządzanie kryzysowe w okresie zagrożenia polityczno-militarnego oraz wojny jest realizowane w odmiennych uwarunkowaniach funkcjonowania państwa. Co prawda, obecnie w Polsce nie występują działania wojenne, jednak nie można tego wykluczyć w planach ewentualnościowych. Nieprzewidywalność decydentów w Rosji powoduje bowiem, że wojna w Ukrainie może się rozszerzyć także na terytorium Polski i bezpośrednio objąć nie tylko cele militarne, ale również obiekty cywilne.

Diagnoza stanu obecnego

Prawo międzynarodowe w trosce o ochronę ludności stwarza możliwości i obliuguje strony ewentualnego konfliktu do przygotowania szczególnej formy realizacji zadań humanitarnych (obrony cywilnej), zapewniających ochronę także pod okupacją. Obserwując jednak działania militarne prowadzone przez Rosję na terenie Ukrainy, można mieć duże wątpliwości co do przestrzegania tych zasad przez agresora. Z drugiej strony prawo międzynarodowe² zobowiązuje władze krajowe do wydania aktów prawa wewnętrznego umożliwiających wypełnianie zadań obrony cywilnej, co w tym przypadku

¹ Szerzej: B. Kosowski, *Współdziałanie cywilno-wojskowe w sytuacji zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2011.

² *Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r., Dz. U. z 1992 r. poz. 175.*

w Polsce stoi pod dużym znakiem zapytania, bowiem praktycznie instytucja obrony cywilnej w Polsce nie istnieje. A przecież w sytuacji prowadzenia działań zbrojnych realizacja zadań obrony cywilnej, np. przygotowanie budowli ochronnych i schronów, ma zapewnić warunki przetrwania ludności. Ponadto gotowość cywilna w okresie zagrożenia polityczno-militarnego i wojny wymaga częściowej zmiany priorytetów z uwagi na zwiększone wymagania w zakresie zaspokojenia potrzeb sił zbrojnych. Stąd też w Polsce konieczne staje się przygotowanie dobrze funkcjonującej obrony cywilnej, która będzie bazować na strukturach zarządzania kryzysowego³. Z doświadczeń innych państw wynika, że zadania obrony cywilnej realizowane są prawie wyłącznie przez samorząd lokalny, które to organizują określone służby dla potrzeb gotowości cywilnej w czasie pokoju, uwzględniając jednocześnie specyfikę działań zbrojnych. W Polsce natomiast problem ten nie jest uregulowany. W tym zakresie konieczne jest ustanowienie nowoczesnego prawa na miarę XXI w. przy wykorzystaniu doświadczeń wyniesionych z działań wojennych występujących w Ukrainie i współdziałania państw w ramach UE i NATO.

Bezpośrednim przykładem działań związanych z obroną cywilną jest chociażby pomoc humanitarna dla uchodźców z Ukrainy w pierwszych tygodniach wojny. Polskie społeczeństwo stanęło na wysokości zadania, udzielając wszechstronnej pomocy osobom przybywającym z Ukrainy. Dało się wtedy zauważyć, że w początkowym okresie wojny w Ukrainie organa administracji publicznej w Polsce były zagubione i nie podjęły efektywnych działań pomocowych dla uchodźców, mimo że przyjęty w systemie planistycznym model współdziałania instytucjonalnego w przypadku zagrożeń cywilnych i militarnych obejmuje:

- ogniwa kierowania:
 - administrację rządową wraz z administracją zespoloną oraz niezespoloną,
 - administrację samorządową;
- układ militarny – jednostki organizacyjne Sił Zbrojnych RP;
- układ pozamilitarny:
 - podmioty ochronne,
 - podmioty gospodarcze, zwłaszcza te nadzorowane przez Skarb Państwa,
 - podmioty informacyjne.

Można więc wysnuć wniosek, że opracowane plany nie są wykorzystywane w praktyce, co osłabia systemową działalność zorganizowaną wielu podmiotów funkcjonujących w państwie. Być może przyczyną jest brak merytorycznej wiedzy osób sporządzających plany. Prawidłowe formalno-prawne ustalenie zakresów i procedur wykonywania wielu

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

zadań w czasie pokoju, a także przygotowanie do realizacji zadań w czasie kryzysu polityczno-militarnego i wojny w wielu wypadkach wymaga bardzo skomplikowanego powiązania współdziałających jednostek organizacyjnych. W przypadku zagrożeń polityczno-militarnych jest to tym bardziej istotne, że zadania związane z obronnością państwa wykonywane przez samorząd terytorialny nie mają bezpośredniego przełożenia na zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Kwalifikuje się je jako zadania z zakresu administracji rządowej, zlecane do realizacji administracji samorządowej. Stąd też na etapie planistycznym istotne jest ustalenie wszystkich uczestników systemu, zależności występujących między nimi, a także określenie możliwości i zasad zaspokajania potrzeb ludzkich i sprzętowych podsystemu militarnego oraz cywilnego. Należy przy tym pamiętać, że wskazanie podmiotów bezpośrednio uczestniczących w systemie zarządzania kryzysowego oraz tych, które będą realizować planowane przedsięwzięcia zadaniowo, musi odbywać się z uwzględnieniem wszelkich wymagań finansowych i konsekwencji prawnych, a planowanie zadań powinno obejmować nie tylko wykonanie planu, ale także jego aktualizowanie.

Obowiązek planowania w ramach przygotowań obronnych państwa⁴ oraz na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej⁵ wynika nie tylko z obowiązujących unormowań prawnych, lecz również z konieczności zapewnienia efektywnych działań podmiotów uczestniczących w systemie bezpieczeństwa narodowego. Z reguły plany opracowuje się na każdym szczeblu funkcjonowania administracji publicznej, przy czym podstawę opracowania każdego planu stanowią informacje uzyskane w wyniku:

- dokonanej oceny zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa,
- przyjętego zamiaru reagowania,
- przyjętych zadań operacyjnych przeznaczonych do wykonania przez organ sporządzający oraz podmioty współuczestniczące w ich realizacji,
- przedsięwzięć dotyczących podwyższenia gotowości obronnej państwa, a także procedur związanych z przygotowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym,
- zasad współdziałania z innymi organami oraz siłami zbrojnymi RP oraz sojusznikami siłami zbrojnymi i organizacjami międzynarodowymi.

W działaniach planistycznych uwzględnia się:

- możliwości zapewniające funkcjonowanie jednostki w czasie pokoju,
- możliwości dodatkowego uruchamianych planowanych sił i środków,

⁴ Szerzej: P. Górski, *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorstw w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, Warszawa 2004.

⁵ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r.*

- wsparcie udzielane przez państwa sojusznicze lub wspierające,
- umiejętności decydentów w zakresie uruchomienia działań nieplanowanych w czasie pokoju.

Na uwagę zasługuje także fakt, że w działaniach planistycznych należy stosować inne podejście do opracowania planów obronnych niż planów zarządzania kryzysowego dla poszczególnych jednostek administracyjnych państwa. W praktyce bowiem punktem wyjścia przy opracowaniu planów obronnych jest szczebel centralny państwa bezpośrednio współpracujący z NATO i UE. W przypadku zagrożeń związanych z niemilitarną sytuacją kryzysową opracowanie planu zarządzania kryzysowego winno rozpoczynać się na szczeblu gminnym, bowiem to administracja samorządowa w pierwszej kolejności reaguje na zaistniałe zagrożenie niemilitarne. Jeśli samorząd gminny nie posiada wystarczających sił i środków, to dopiero wtedy do działań włączają się struktury szczebli wyższych. W taki sposób w systemie planistycznym można dopiero uwzględnić działania najbardziej realne, wynikające z przewidywanego, a nie fikcyjnego rozwoju sytuacji.

Czynniki efektywnego działania administracji publicznej

Realizacja zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, jak każde działanie zorganizowane, powiązana jest z systemem planistycznym oraz ekonomiką bezpieczeństwa. Wykonanie zadań ujętych w planach obronnych poszczególnych szczebli cywilnej administracji publicznej jest trudna do oceny, bowiem plany te są dokumentami niejawnymi. Niemniej jednak, biorąc uwagę możliwość rozszerzenia się konfliktu zbrojnego poza Ukrainę, a także ewentualny przypadkowy ostrzał terytorium Polski, występuje potrzeba dokonania korekty opracowanych już planów i uwzględnienia łamania prawa międzynarodowego przez agresora, jakim jest wojsko rosyjskie, które nie przestrzega zasad szczególnej ochrony ludności cywilnej. Istotne jest także uregulowanie i określenie służb oraz personelu gotowości cywilnej, które w razie ewentualnej wojny na terenie Polski tworzyć będą strukturę obrony cywilnej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osób cywilnych w aspekcie ich schronienia, dostaw podstawowych środków zaopatrzenia, usług medycznych, a także ewentualnego zabezpieczenia bądź ewakuacji ruchomych dóbr kultury. Działania te związane są bezpośrednio z logistyką⁶, przed którą współcześnie stoi wiele poważnych problemów. Organizacja systemu logi-

⁶ Szerzej: T. Tanimoto, *Butsuryu-Logistics no riron to jittai (Theory and Practice of Physical Distribution and Logistics)*, Hakutoshobo 2000; za: M. Baudin, *Lean Logistics: The Nuts and Bolts of Delivering Materials and Goods*, New York 2005.

stycznego winna bowiem nie tylko odpowiadać oczekiwaniom decydentów w zakresie skutecznego i efektywnego zapewnienia warunków działania, ale także integrować tradycyjne funkcje związane z zaopatrzeniem, dystrybucją, transportem, magazynowaniem i eksploatacją. W zależności od szczebla zarządzania państwem jej ogniwa decyzyjno-wykonawcze powinny stanowić komórki organizacyjne funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego, z wykorzystaniem koordynatora logistycznego posiadającego zakres zadań i kompetencji określony we właściwym planie zarządzania kryzysowego.

W tym miejscu warto wskazać także na potrzebę wykorzystania w zarządzaniu kryzysowym zintegrowanego systemu informatycznego wspomagania decyzji. W dzisiejszych czasach nie wystarczy bowiem posiadać tylko dużego zaplecza logistycznego. Sytuacje kryzysowe rozwijają się bardzo dynamicznie, co powoduje, że w procesie reagowania liczą się nie tylko wartości materialne, ale także wartości niematerialne, do których zalicza się informację. Wskutek tego decydent może prowadzić działania efektywnie przy jednoczesnym koordynowaniu wysiłków wszystkich jednostek występujących w systemie. Trzeba jednak pamiętać, że zarządzanie zasobami to nie tylko logistyka dotycząca jednostek uczestniczących w działaniach obronnych czy akcjach ratowniczych. To także zabezpieczenie logistyczne na rzecz poszkodowanej ludności, w tym także, co widać na obecnym etapie konfliktu zbrojnego w Ukrainie, zapewnienie w Polsce w całej rozciągłości, warunków przetrwania i codziennego życia uchodźców. Jest to tym bardziej istotne, że działanie systemu na każdym szczeblu zarządzania w państwie warunkowane jest zbiorem oczekiwań. Wszystkie strumienie i zbiory „na wejściu” do systemu oraz działania podejmowane w ramach tego systemu wpływają na poziom bezpieczeństwa społeczeństwa jako ogółu. Mamy więc do czynienia z organizacją dostaw i usług w celu zapewnienia warunków przetrwania, użycia dostępnego potencjału sił i środków oraz działania w zakresie kulturowej asymilacji uchodźców, bowiem wysoką sprawność systemu uzyskuje się dzięki integracji, która powinna tworzyć warunki dla odbiorców usługi. Warunki te obejmują: właściwy czas, właściwą ilość, właściwą jakość i właściwe miejsce. Spełnienie tych założeń traktowane jest w logistyce jako działanie skuteczne. Zatem bezpieczeństwo państwa jest zdeterminowane i w pewnym sensie zależne od szerszego ujęcia ogólnoeconomicznego. Zadanie ekonomii polega bowiem na wskazywaniu ograniczeń wynikających z komplementarności celów społecznych i racjonalności gospodarowania ograniczonymi zasobami⁷. W systemie zarządzania kryzysowego nałożenie odpowiedzialności na konkretną władzę, instytucję, podmiot

⁷ Szerzej: B. Kosowski, *Współdziałanie instytucjonalne na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ludności w Polsce*, Warszawa 2012.

gospodarczy czy osobę fizyczną pociąga za sobą skutki finansowe. Stąd też rozłożenie odpowiedzialności musi skutkować przejrzystością ponoszenia kosztów, a zatem sprawą zasadniczą pozostaje transparentny podział odpowiedzialności w całym procesie zarządzania kryzysowego.

Zakończenie

Sytuacje kryzysowe ujawniają słabe i mocne strony systemu planistycznego. Stąd też istotne jest ciągle ulepszanie reagowania na zagrożenia, m.in. poprzez ćwiczenia doskonalące. Wykonane analizy po ćwiczeniach pozwalają dokonać korekt przyjętych w planie działań likwidujących bądź minimalizujących straty materialne i ludzkie w przypadku rzeczywistego kryzysu. Ponadto w obecnej sytuacji związanej z wojną w Ukrainie dostarczane są dodatkowe realne informacje, które pozwalają na korektę opracowanych wcześniej planów. Należy więc na bieżąco dokonywać aktualizacji dokumentów planistycznych. Jest to istotny problem do rozwiązania, bowiem jednym z podstawowych zadań państwa jest zorganizowanie systemu zarządzania kryzysowego w taki sposób, by jego poziom był akceptowany przez społeczeństwo, wspomagał działalność instytucji pozarządowych i nie ograniczał w sposób administracyjny bieżącej możliwości prowadzenia działalności gospodarczej podmiotom prywatnym. W tej sytuacji postawione cele do osiągnięcia wymagają ciągłego doskonalenia poprzez:

- podnoszenie sfery bezpieczeństwa państwa realizowanego zarówno przez jednostki publiczne, jak i prywatne, w tym także jednostki pożytku publicznego,
- udoskonalenie funkcjonowania struktur zarządzania kryzysowego,
- podnoszenie sprawności systemu w wykrywaniu zagrożeń, kierowaniu przygotowaniem oraz reagowaniem na zagrożenia,
- określanie i aktualizowanie warunków prawno-organizacyjnych funkcjonującego systemu, w tym dofinansowywania podmiotów w przypadku ich rzeczywistego wykorzystania w systemie,
- rozwijanie świadomości o powinnościach obywateli oraz kształtowanie zachowań w razie wystąpienia zagrożenia.

Niezbędnym warunkiem, bez którego osiągnięcie wyznaczonych celów byłoby trudne, jest ściśle współdziałanie wszystkich podmiotów dysponujących określonymi siłami, środkami i możliwościami, przy czym zagwarantowanie najwyższego poziomu bezpieczeństwa państwa uzyskuje się na etapie współpracy koncepcyjnej, a nie tylko w trakcie reagowania na zaistniałe zagrożenie.

Bibliografia

- Baudin M., *Lean Logistics: The Nuts and Bolts of Delivering Materials and Goods*, New York 2005, <https://doi.org/10.4324/9781482278316>.
- Górski P., *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorstw w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, Warszawa 2004.
- Kosowski B., *Współdziałanie cywilno-wojskowe w sytuacji zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2011.
- Kosowski B., *Współdziałanie instytucjonalne na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ludności w Polsce*, Warszawa 2012.
- Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r.*, Dz.U. z 1992 r. poz. 175.
- Tanimoto T., *Butsuryu-Logistics no riron to jittai (Theory and Practice of Physical Distribution and Logistics)*, Hakutoshobo 2000.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

Minął rok od brutalnej napaści zbrojnej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Rosyjska agresja była ciosem w chwiejący się liberalny porządek międzynarodowy łączony z uniwersalnymi – jak się wydawało – wartościami i zasadami, takimi jak praworządność, suwerenność, pokój czy współpraca. Była również brutalnym aktem podważenia zrębów pozimnowojennego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, kwestionującym jego logikę oraz rewidującym mechanizmy utrzymujące go w stanie względnej równowagi.

Wybuch wojny w Ukrainie wstrząsnął fundamentami porządku międzynarodowego i wyzwolił energię, która podsyca działania zbrojne oraz odsuwa perspektywę pokojowego zakończenia wojny w odległą przyszłość. Ma to istotne konsekwencje nie tylko dla bezpośrednich stron konfliktu, tj. Rosji i Ukrainy, lecz także dla państw graniczących z obydwooma krajami, w tym Polski.

Niniejsza książka zawiera zestaw krótkich artykułów analityczno-prognostycznych napisanych przez naukowców z Katedry Bezpieczeństwa Narodowego, odnoszących się do zasadniczych aspektów wojny w Ukrainie i jej różnorodnych reperkusji, w szczególności skutków dla bezpieczeństwa Polski.



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-880-1



9 788381 388801