

**Jan RAJCHEL<sup>1</sup>**

## **ZARZĄDZANIE ZASOBAMI OBRONNYMI LOTNICTWA CYWILNEGO – WPROWADZENIE DO PROBLEMU**

Tezą główną artykułu jest założenie, że usprawnianie zarządzania zasobami obronnymi, w tym zasobami lotnictwa cywilnego, wymaga systemowego podejścia do tego problemu. Oznacza to usytuowanie zarządzania tymi zasobami w systemie bezpieczeństwa narodowego. W tym celu konieczna jest kolejna już weryfikacja pojęcia „zasoby obronne”, klasyfikacja tych zasobów oraz określenie ich celów i możliwych zakresów wykorzystania. W większości opracowań wskazuje się, że zasadniczym przeznaczeniem zasobów obronnych jest zwiększenie potencjału i wsparcie działań sił zbrojnych – w kontekście zagrożeń militarnych. Wydaje się, że jest to pewne uproszczenie i zawężenie. W związku z rosnącym znaczeniem zagrożeń niemilitarnych celowe jest wykorzystanie zasobów obronnych do wsparcia instytucji państwowych i samorządowych odpowiedzialnych za walkę z tymi zagrożeniami.

Bezpieczeństwo narodowe stało się współcześnie jednym z ważnych obszarów penetracji naukowej oraz działalności dydaktycznej uczelni wyższych, zwłaszcza po jego wprowadzeniu na listę Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego jako jednego z kierunków studiów<sup>2</sup>.

Taka sytuacja stymuluje niewątpliwie badania naukowe, które owocują licznymi publikacjami, ale także – chociaż w mniejszym stopniu – opracowywaniem podręczników akademickich i skryptów. Wobec zmieniających się uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego, a zwłaszcza pojawiających się ciągle nowych zagrożeń, naturalnym zjawiskiem są różnicowane poglądy dotyczące sposobów zapewnienia tego bezpieczeństwa<sup>3</sup>.

Usytuowanie zasobów obronnych w systemie bezpieczeństwa narodowego utrudniają różnicowane definicje istoty tego bezpieczeństwa oraz jego zakresowego znaczenia. Dotyczy to w szczególności relacji między pojęciami „bezpieczeństwo narodowe”, „bezpieczeństwo państwa” i „bezpieczeństwo publiczne”.

Dla zdefiniowania relacji między pojęciami „bezpieczeństwo narodowe” oraz „bezpieczeństwo państwa” i „bezpieczeństwo publiczne” celowe wydaje się nawiązanie do definicji państwa, a także do pojęć „bezpieczeństwo zewnętrzne” i „bezpieczeństwo wewnętrzne”.

W ujęciu politologicznym państwo najczęściej traktowane jest jako przymusowa organizacja wyposażona w atrybuty władzy zwierzchniej po to, by ochraniać przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi ład zapewniający zasiedlającej jego terytorium spo-

<sup>1</sup> Gen. bryg. pil. dr Jan Rajchel, Rektor-Komendant w Wyższej Szkole Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie.

<sup>2</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki (DzU 2007 nr 164, poz. 1166 ze zm.).

<sup>3</sup> J. Rajchel, *Bezpieczeństwo narodowe – problemy definicji*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji 2 [12] (2010), s. 135.

łeczności, składającej się ze współzależnych grup o zróżnicowanych interesach, warunki egzystencji korzystne odpowiednio do siły ekonomicznej pozycji i politycznych wpływów tej społeczności<sup>4</sup>.

Powszechnie uznane są główne kryteria państwowości, które pozwalają traktować państwo jako podmiot prawa międzynarodowego. Te atrybuty państwowości to przede wszystkim: stała ludność, suwerenna władza, określone terytorium oddzielone od innych granicą (wielkość państwa nie wpływa na jego podmiotowość) oraz zdolność do wchodzenia w relacje międzynarodowe.

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest jednym z rodzajów bezpieczeństwa, odnoszącym się do zagrożeń występujących wewnątrz państwa. Zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego jest istotnym elementem polityki wewnętrznej. Bezpieczeństwo wewnętrzne powinno zapewnić odpowiedni do oczekiwań standard (jakość) życia obywateli danego państwa: warunki społeczno-gospodarczego rozwoju, prawa i swobody obywatelskie, system kultury narodowej, stan środowiska naturalnego, możliwości i perspektywy dalszego rozwoju<sup>5</sup>.

Istota i zakres bezpieczeństwa publicznego zostały wszechstronnie zinterpretowane w opracowaniu *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów prawno-organizacyjnych Policji*<sup>6</sup>.

W myśl powyższego opracowania bezpieczeństwo publiczne oznacza „stan zapewniający bezpieczeństwo obywateli w miejscu zamieszkania, pracy i nauki; w miejscach publicznych – [takich jak] parki, place, ulice, drogi, kina, teatry; w czasie zgromadzeń, manifestacji, imprez masowych; w sytuacjach katastrof i klęsk żywiołowych”<sup>7</sup>.

Inne definicje bezpieczeństwa publicznego są bardzo zbliżone do interpretacji pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego. J. Zborowski bezpieczeństwem publicznym nazywa „stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażania na szkody (wywołane zarówno zachowaniem ludzi, jak i działaniem sił natury, techniki itp.) normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych Konstytucją oraz innymi przepisami prawa”<sup>8</sup>.

W. Kubala określa porządek publiczny jako „stan stosunków i urządzeń społecznych zapewniający bezpieczeństwo, spokój oraz ład w miejscach ogólnie dostępnych, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego”<sup>9</sup>.

W przywoływanych interpretacjach pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego powtarzają się dwa główne, w różnym stopniu eksponowane wątki. W jednych akcentuje się problem bezpieczeństwa obywateli w miejscach zamieszkania i miejscach publicznych, w innych natomiast podkreśla się, że chodzi zarówno o bezpieczeństwo obywateli, jak i o normalne funkcjonowanie organizacji państwowej.

<sup>4</sup> Por. M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Drukatur, Warszawa 2007, s. 107 i n.

<sup>5</sup> J. Rajchel, *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 137.

<sup>6</sup> Z. Nowakowski, M. Pomykała, J. Rajchel, K. Rajchel, H. Tokarski, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów prawno-organizacyjnych Policji*, Warszawa 2009, s. 37 i n.

<sup>7</sup> Tamże, s. 38.

<sup>8</sup> J. Zborowski, *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych)*, Warszawa 1984, s. 129–130.

<sup>9</sup> W. Kubala, *Przedmiot ochrony przepisów dotyczących przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978/2, s. 44–45.

Bez nadmiernego ryzyka można przyjąć, że bezpieczeństwo narodowe jest pojęciem najszerszym, obejmującym zarówno bezpieczeństwo państwa, jak i bezpieczeństwo publiczne<sup>10</sup>.

Bezpieczeństwo narodowe określa się często jako stan świadomości społecznej, w którym istniejący poziom zagrożeń, dzięki posiadanym zdolnościom obronnym, nie budzi obaw, lęku o zachowanie lub możliwość osiągania uznanych wartości<sup>11</sup>.

W innym ujęciu oznacza ono społeczne oczekiwanie zapewnienia możliwości korzystania z dobrobytu ekonomicznego, autonomii społecznej oraz określonego statusu społecznego. Jest to ujęcie w kategoriach egzystencjalnych potrzeb i interesów społeczeństw ludzkich zorganizowanych w państwo.

Na gruncie zaprezentowanych interpretacji można wyróżnić dwa podstawowe kryteria oceny stanu bezpieczeństwa narodowego, w których uwzględnia się zarówno bezpieczeństwo państwa jako instytucji, jak i bezpieczeństwo publiczne:

- integralność terytorialna i niezależność polityczna państwa – jako główne kryterium bezpieczeństwa państwa;
- jakość (standard) życia obywateli: warunki rozwoju społeczno-ekonomicznego, zakres praw i swobód obywatelskich, system kulturalny, zachowanie tradycji narodowych, stan środowiska naturalnego, możliwości i perspektywy dalszego rozwoju.

Uwzględniając powyższe kryteria można przyjąć następującą, uogólnioną definicję: Bezpieczeństwo narodowe tworzy ogół warunków wewnętrznych i zewnętrznych, które zapewniają integralność terytorialną i suwerenność polityczną państwa, a także umożliwiają wysoki standard życia obywateli oraz stabilny i bezpieczny rozwój społeczeństwa.

Stosownie do powyższej definicji, system bezpieczeństwa narodowego ma charakter interdyscyplinarny, co znaczy, że poza podsystemem militarnym występują w nim elementy kilku różnych systemów, w tym zwłaszcza społecznego, politycznego i ekonomicznego.

Według *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* system obronny państwa (SOP) to „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materialnych, wzajemnie powiązanych i działających na rzecz obrony państwa”<sup>12</sup>. Podobnie jest on definiowany w innych opracowaniach. A. Sokołowski twierdzi, że SOP to „zbiór wzajemnie powiązanych instytucji, ludzi i urzędów, które łącznie z określonymi mechanizmami ich działania zapewniają obronę narodu”<sup>13</sup>.

W cytowanym *Słowniku* wyróżnia się także system bezpieczeństwa państwa, jako „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym i militarnym”<sup>14</sup>.

W większości opracowań wyróżnia się trzy podstawowe elementy (podsystemy) w strukturze systemu obronnego państwa: podsystem kierowania obronnością, podsystem militarny i podsystem pozamilitarny.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat: J. Rajchel, *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 136 i n.

<sup>11</sup> C. Rutkowski, *Bezpieczeństwo i obronność: strategie – koncepcje – doktryny*, Warszawa 1995, s. 30.

<sup>12</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002, s. 140.

<sup>13</sup> A. Sokołowski, *System obronny państwa. Informacje i koszty*, AON, Warszawa 1994, s. 62.

<sup>14</sup> *Słownik terminów...*, s. 139.

Zadaniem podsystemu kierowania obronnością państwa w okresie pokoju jest przygotowanie i utrzymanie na wymaganym poziomie potencjału obronnego, w tym zasobów obronnych. Podsystem ma zapewnić rozwinięcie tego potencjału oraz sprawne funkcjonowanie państwa w okresach kryzysu lub wojny.

Podsystem militarny tworzą Siły Zbrojne RP, które są podstawowym elementem systemu obronnego państwa. Podsystem pozamilitarny tworzą wszystkie pozostałe elementy struktur państwa, na które nakładane są zadania obronne. Ich zasadniczą funkcją jest wspieranie narodowych i sojuszniczych sił zbrojnych prowadzących operacje obronne na terytorium kraju. Pozamilitarne ogniwa systemu obronnego spełniają coraz większą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa w okresie pokoju, zwłaszcza wobec zagrożeń terrorystycznych, w tym terroryzmu powietrznego.

Nieco inne podejście do definiowania systemu bezpieczeństwa narodowego zaprezentowano w pracy *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Strategie bezpieczeństwa narodowego Polski i wybranych państw*. Według jej autorów system bezpieczeństwa narodowego tworzą trzy grupy obiektów wzajemnie się determinujących i oddziałujących na siebie: podmioty, przedmioty oraz relacje i treści (procesy) łączące przedmioty i podmioty<sup>15</sup>.

Podmioty bezpieczeństwa narodowego to według tego samego opracowania jednostka oraz jej prawa i wolności, społeczeństwo oraz jego wartości materialne i duchowe, a także państwo, jego ustrój konstytucyjny, suwerenność polityczna i integralność terytorialna.

Podobnie podmioty bezpieczeństwa narodowego charakteryzuje M. Cieślarczyk, który określa, że podmioty te oznaczają „kogoś lub coś, kogo bezpieczeństwo dotyczy” – może to być „pojedynczy człowiek, społeczność lokalna czy naród, czyli społeczeństwo jako całość”<sup>16</sup>.

W cytowanych pracach i w innych opracowaniach trafnie i jednoznacznie definiuje się przedmiot bezpieczeństwa narodowego, który wynika z charakteru zagrożeń osób, społeczeństwa i państwa.

Wydaje się, że należałoby uwzględnić, a nawet wyeksponować trzeci element determinujący strukturę i skuteczność systemu bezpieczeństwa narodowego, to znaczy zasoby obronne. Struktura tych zasobów powinna być dostosowana do struktury systemu bezpieczeństwa narodowego.

W takim ujęciu podstawowymi elementami systemu bezpieczeństwa narodowego byłyby: podmioty obrony (kogo i czego bronimy?); przedmioty obrony (przed czym i kim się bronimy?); zasoby obronne (czym i kim dysponujemy, aby zapewnić skuteczność obrony?).

Istotnym warunkiem skutecznego funkcjonowania systemu obronnego państwa jest ścisła współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC<sup>17</sup>), obejmująca współdziałanie struktur pozamilitarnych (cywilnych) z własnymi oraz sojuszniczymi wojskami operującymi na terytorium kraju. Podstawową formą tej współpracy są tzw. świadczenia na rzecz obronności. Natomiast w operacjach sojuszniczych jest to udzielanie pomocy w ramach wsparcia przez państwo-gospodarza (HNS<sup>18</sup>).

<sup>15</sup> *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Strategie bezpieczeństwa narodowego Polski i wybranych państw*, red. Z. Nowakowski, H. Szafran, R. Szafran, Rzeszów–Warszawa 2008, s. 108.

<sup>16</sup> M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badań problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Akademia Podlaska, Siedlce 2009, s. 40.

<sup>17</sup> *Civil-military co-operation*.

<sup>18</sup> *Host nation support*.

Lotnictwo cywilne stanowi jeden z ważnych zasobów obronnych, który może być wykorzystany w systemie obronnym państwa w okresie pokoju, kryzysu i wojny.

Analogicznie do struktury systemu obronnego państwa można wyróżnić zasoby militarne, którymi dysponują siły zbrojne, oraz zasoby niemilitarne, będące w dyspozycji władz państwowych (głównie ministerstw i instytucji centralnych) i samorządowych, a także (w coraz większym stopniu) w rękach prywatnych. Z funkcjonalnego punktu widzenia i ze względu na zakres wykorzystania tych zasobów w systemie obronnym państwa można je podzielić na trzy rodzaje: zasoby rzeczowe (materialne), osobowe oraz informacyjne. Każdy z nich, chociaż w różnym zakresie, dotyczy lotnictwa cywilnego, jako jednego z niemilitarnych zasobów obronnych.

W literaturze można spotkać także nieco inne definicje i klasyfikacje zasobów obronnych. Według J. Płaczka „przez zasoby obronne rozumie się ogół składników i elementów potencjału obronno-ekonomicznego będących w obecnej dyspozycji państwa”<sup>19</sup>. Autor podkreśla, że stan zasobów obronnych świadczy o poziomie potencjału obronno-gospodarczego państwa. Wyróżnia cztery podstawowe kategorie zasobów obronnych: ludzkie, materialne, finansowe i informacyjne. Za A. Pocztowskim definiuje zasoby ludzkie jako „ludność kraju wraz z jej kwalifikacjami, wiedzą, stanem zdrowotnym i moralnym, zdolnościami organizacyjnymi i motywacjami”<sup>20</sup>.

Wśród zasobów materialnych autor wyróżnia głównie surowce, aparat wytwórczy, infrastrukturę i rezerwy strategiczne. Zasoby informacyjne zostały trafnie skategoryzowane i scharakteryzowane z punktu widzenia teoretycznego, głównie w świetle definicji pojęcia „informacja”. Natomiast z utylitarne punktu widzenia należałoby podkreślić konieczność tworzenia i doskonalenia podsystemu informacyjnego w systemie bezpieczeństwa narodowego. Jednym z jego ważnych elementów funkcjonalnych powinno być gromadzenie, przetwarzanie (głównie uaktualnianie) i dystrybucja informacji o stanie zasobów obronnych do podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Mówiąc najprościej, chodzi o przepływ wiarygodnej informacji od poziomu gminy do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Zakres i sposoby wykorzystania zasobów obronnych lotnictwa cywilnego należy rozpatrywać w kontekście zagrożeń powietrznych oraz celów działań sił powietrznych – narodowych i sojuszniczych.

Wobec trudności w klasyfikowaniu współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa, przyjęto podział tych zagrożeń na następujące trzy rodzaje: zagrożenia militarne, zagrożenia niemilitarne i terroryzm. Akty terrorystyczne mogą mieć formy militarne i niemilitarne, ale ze względu na ich znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego terroryzm został wyróżniony jako oddzielna kategoria.

Uwzględniając powyższe tezy oraz inne opracowania, zagrożenia powietrzne można podzielić na cztery kategorie (grupy zagrożeń powietrznych)<sup>21</sup>:

1. Niezamierzone naruszanie zasad wykorzystania przestrzeni powietrznej i przepisów ruchu lotniczego (tzw. zagrożenia pokojowe):
  - naruszenie planów lotów, zasad wykorzystania dróg lotniczych, rejonów i stref lotów itp.,

<sup>19</sup> J. Płaczek, *Zasoby obronne – zarys teorii*, Zeszyty Naukowe AON 1 [62] (2006), s. 142 i n.

<sup>20</sup> A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2003, s. 36.

<sup>21</sup> E. Zabłocki, *Siły powietrzne*, AON, Warszawa 2007, s. 50.

- nieuprawniony wlot statków powietrznych do obszarów (rejonów, stref) wydzielonych i zastrzeżonych,
  - statki powietrzne będące w niebezpieczeństwie – na przykład w wyniku awarii technicznych (silnika lub pokładowych systemów awionicznych itp.).
2. Wykorzystywanie lotnictwa (statków powietrznych) w celach przestępczych, z których najgroźniejszy jest terroryzm powietrzny – w tym przestępstwa przeciw lotnictwu z użyciem statków powietrznych.
  3. Zamierzone (celowe) naruszenie przestrzeni powietrznej państwa (Sojuszu) – np. w celach rozpoznawczych (wywiadowczych).
  4. Zagrożenie atakiem (atakami) z powietrza w ramach agresji militarnej przeciwko danemu państwu (Sojuszowi) – obecnie uważane za bardzo mało prawdopodobne w odniesieniu do Polski i innych państw NATO<sup>22</sup>.

Zagrożenia powietrzne mają charakter zarówno „cywilny”, jak i „wojskowy”. Stanowią zagrożenie zarówno dla bezpieczeństwa państwa, jak i dla obywateli – ich życia i zdrowia. Są związane z ciągle rosnącą liczbą i różnorodnością cywilnych i wojskowych użytkowników przestrzeni powietrznej, którzy wykonują loty w przestrzeni kontrolowanej i niekontrolowanej. Z tym zjawiskiem mamy do czynienia także w Polsce. Rośnie liczba użytkowników przestrzeni niekontrolowanej. Mamy coraz więcej prywatnych właścicieli statków powietrznych, dużo lotnisk i lądowisk lokalnych, które trudno ochraniać. Są to z natury obiektywne przyczyny narastających trudności w systemowym kontrolowaniu przestrzeni powietrznej, na które nakładają się naruszenia przepisów lotniczych (warunków lotu) przez jej użytkowników. Masowość wykonywanych lotów sprzyja także ewentualnym naruszeniom przestrzeni powietrznej państwa.

Ważne są także aspekty techniczne. Rozwój techniki, szczególnie systemów informacji, to podstawa funkcjonowania współczesnego lotnictwa. Ułatwiony i dość powszechny dostęp do tej informacji (np. przez Internet) może być niestety wykorzystywany w celach przestępczych. Niebagatelne znaczenie mają także publikowane w prasie „instrukcje” dotyczące np. produkcji bomb.

Problemy bezpieczeństwa w przestrzeni powietrznej mają charakter interdyscyplinarny. Są rozwiązywane na poziomach międzynarodowym, narodowym i instytucjonalnym. Na każdym z tych poziomów tworzone są systemy, powoływane służby i opracowywane cywilne i wojskowe procedury reagowania na zagrożenia powietrzne, zwłaszcza na zagrożenia terroryzmem powietrznym. Pokazuje to złożoność systemu, w tym głównie problemy koordynacji tak wielu podmiotów uczestniczących w zapewnieniu bezpieczeństwa powietrznego.

Z charakteru zagrożeń wynikają cele działań sił powietrznych, zwłaszcza sojuszniczego systemu obrony powietrznej. Celem głównym jest zapewnienie bezpieczeństwa w przestrzeni powietrznej państwa i sojuszu w okresie pokoju, kryzysu i wojny. W okresie pokoju oznacza to zapewnienie nienaruszalności granic powietrznych. Natomiast w okresie kryzysu i wojny celem głównym jest zapewnienie funkcjonowania systemu obronnego państwa, w tym jego sił zbrojnych. Jest to ważny kontekst dla analizy zasad i zakresu wykorzystania zasobów lotnictwa cywilnego w systemie obronnym państwa, zwłaszcza w zapewnieniu bezpieczeństwa powietrznego.

---

<sup>22</sup> Szerzej: J. Karpowicz, E. Klich, *Bezpieczeństwo lotów i ochrona lotnictwa przed aktami bezprawnej ingerencji*, AON, Warszawa 2004.

Zasady i zakres wykorzystania zasobów obronnych lotnictwa cywilnego są regulowane aktami prawnymi najwyższego rzędu – ustawami i rozporządzeniami Rady Ministrów. Na ich podstawie wydawane są akty wykonawcze.

Najważniejszymi aktami prawnymi w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa oraz współpracy cywilno-wojskowej, które pośrednio i bezpośrednio regulują zasady i zakres użycia zasobów obronnych lotnictwa cywilnego są: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>23</sup>, Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>24</sup>, Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie z dnia 4 kwietnia 1949 r.<sup>25</sup>, Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze<sup>26</sup> czy też Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców<sup>27</sup> wraz z szeregiem aktów wykonawczych do nich wydanych.

Ustawy dotyczące zadań na rzecz obronności określają przede wszystkim zasady realizacji i zakres zadań wykonywanych przez przedsiębiorców i organy administracji odpowiedzialne za ich nadzorowanie oraz zasady finansowania zadań obronnych.

Zgodnie z polskimi regulacjami prawnymi do zadań na rzecz obronności zalicza się: mobilizację gospodarki, militaryzację przedsiębiorstw, planowanie operacyjne, szkolenie obronne oraz wsparcie wojsk sojuszników.

Mobilizacja gospodarki obejmuje zadania wybranych jej działów w zakresie świadczeń na potrzeby systemu obronnego, zwłaszcza na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszników w okresach zagrożenia bezpieczeństwa państwa (sytuacjach kryzysowych) i w czasie wojny. Militaryzacja oznacza głównie uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych przedsiębiorstwa przewidzianego do objęcia militaryzacją oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych. Planowanie operacyjne obejmuje przede wszystkim określanie zasad funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Szkolenia obronne w czasie pokoju mają na celu przygotowanie załogi do realizowania zadań obronnych. Wsparcie wojsk sojuszników na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wynikające z obowiązków państwa-gospodarza, obejmuje głównie udostępnienie lokalnej infrastruktury, wsparcie logistyczne oraz ochronę wojsk i obiektów.

W odniesieniu do lotnictwa cywilnego regulacje prawne określają zakres i zasady przygotowania transportu lotniczego na potrzeby obronne państwa. Można je ująć w cztery grupy zadań:

- zapewnienie Siłom Zbrojnym niezbędnej ilości statków powietrznych;
- przygotowanie statków powietrznych do wykonywania zadań w czasie kryzysu lub wojny na rzecz Sił Zbrojnych, organów administracji publicznej oraz w zakresie obrony cywilnej;
- przygotowanie i utrzymanie ustalonych przez Ministra Obrony Narodowej lotnisk oraz innych urządzeń i zaplecza technicznego lotnictwa cywilnego,

<sup>23</sup> DzU 1997 nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>24</sup> DzU 2004 nr 241, poz. 2416, ze zm.

<sup>25</sup> DzU 2000 nr 87, poz. 970.

<sup>26</sup> DzU 2006 nr 100, poz. 696, ze zm.

<sup>27</sup> DzU 2001 nr 122, poz. 1320, ze zm.

przewidzianych do wykorzystania w czasie wojny na potrzeby Sił Zbrojnych oraz do innych celów;

- przygotowania organizacyjne do ograniczenia lub zawieszenia ruchu lotniczego cywilnych statków powietrznych oraz podporządkowania przestrzeni powietrznej wymogom operacyjnym lotnictwa wojskowego w okresach zagrożenia państwa oraz w czasie wojny.

Jednym z problemów zarządzania zasobami obronnymi lotnictwa cywilnego w kontekście powyższych zadań jest fakt, że za ich realizację odpowiada kilku ministrów oraz prezesów centralnych organów administracji państwowej. Są to przede wszystkim ministrowie: obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji, infrastruktury, gospodarki i zdrowia oraz prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Kolejny problem stanowią źródła i sposoby finansowania zadań obronnych wykonywanych przez podmioty lotnictwa cywilnego. Zasadniczym źródłem jest niewątpliwie budżet państwa, a podstawową formą – umowy z przedsiębiorcami lotniczymi zawierane przez ten organ państwa, który wydaje decyzję nakładającą obowiązek realizacji zadań obronnych (obecnie na podstawie wskazanej powyżej ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców).

Formą finansowania tego typu zadań obronnych mogą być także umowy komercyjne z MON, NATO lub bezpośrednio z państwami biorącymi udział w misjach i ćwiczeniach na terenie kraju. Istotne jest wykorzystanie Programu Inwestycyjnego NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa do rozbudowy infrastruktury na terytorium Polski – wykorzystywanej również przez inne państwa NATO – zwłaszcza w celu wypełniania przez Polskę obowiązków państwa-gospodarza (HNS). Jako kolejne źródło należy wymienić środki pomocowe UE przeznaczone na poprawę infrastruktury transportu lotniczego i dostosowanie jej do wymagań oraz standardów UE i NATO.

Centralnym organem administracji państwowej w zakresie zarządzania lotnictwem cywilnym jest Urząd Lotnictwa Cywilnego. Jest to organ wykonawczy Ministerstwa Infrastruktury, który w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa oraz współpracy cywilno-wojskowej ma bardzo szeroki zakres zadań i kompetencji. W syntetycznym ujęciu najważniejsze z nich to:

- utrzymywanie stałej współpracy z odpowiednimi komórkami Sztabu Generalnego WP w zakresie planowania zadań obronnych lotnictwa cywilnego w sytuacjach kryzysowych w okresie pokoju, w okresach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;
- zapewnienie przygotowania i utrzymywanie właściwego stanu infrastruktury lotnictwa cywilnego do wykonywania zadań obronnych państwa oraz sił i środków do jej odtwarzania w aspekcie ustaleń wynikających z dokumentów NATO i dotyczących integracji z UE;
- doskonalenie stałej gotowości sił i środków nadzorowanych przez Urząd do działania w sytuacjach zagrożeń kryzysowych (katastrof technicznych, klęsk żywiołowych, aktów terroru oraz działań wojennych) we współdziałaniu z właściwymi komórkami organizacyjnymi (w tym delegaturami terenowymi ULC) oraz przedstawicielami wojewodów i marszałków województw ds. kryzysowych w transporcie;
- inicjowanie, nadzorowanie i wdrażanie nowych regulacji prawnych dla pozamilitarnego systemu obronnego państwa, zapewniających funkcjonowanie



Urzędu oraz podporządkowanych mu i nadzorowanych przez niego jednostek organizacyjnych w sytuacjach klęsk żywiołowych, zagrożeń terrorystycznych i wojny;

- poszukiwanie rozwiązań zapewniających efektywne finansowanie przygotowań obronnych, realizowanych przez podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne ULC;
- aktywny udział w międzynarodowych przedsięwzięciach realizowanych przez resort infrastruktury lub z jego udziałem w zakresie właściwym dla Urzędu, zwłaszcza w przedsięwzięciach szkoleniowych.

Zasoby obronne lotnictwa cywilnego należą niewątpliwie do zasobów niemilitarnych. Podobnie jak pozostałe zasoby można je podzielić na zasoby materialne (rzeczowe) oraz zasoby osobowe (ludzkie). Z funkcjonalnego punktu widzenia, a zwłaszcza w kontekście celów i zadań tego lotnictwa w systemie obronnym państwa, należałoby wyróżnić następujące główne elementy zasobów obronnych lotnictwa cywilnego:

- infrastruktura lotnictwa cywilnego;
- środki transportu lotniczego (statki powietrzne);
- instytucje, organizacje i przedsiębiorstwa lotnicze;
- system zarządzania ruchem lotniczym;
- zasoby kadrowe (specjalistyczne)<sup>28</sup>.

Do infrastruktury lotnictwa cywilnego w Polsce w większości opracowań i dokumentów zalicza się dwa główne elementy: infrastrukturę punktową oraz infrastrukturę liniową. Infrastruktura punktowa obejmuje przede wszystkim porty lotnicze, lotniska i lądowiska. Natomiast do infrastruktury liniowej zalicza się głównie drogi lotnicze wyznaczone w polskiej przestrzeni powietrznej oraz infrastrukturę techniczną służącą do zapewnienia bezpieczeństwa w transporcie powietrznym.

Porty lotnicze są elementami transportu lotniczego w określonym obszarze geograficznym i zarazem podstawowym składnikiem naziemnej infrastruktury lotniczej<sup>29</sup>.

Klasyfikacja portów lotniczych w Polsce uwzględnia kryteria poszczególnych elementów sieci TEN (Transport European Network)<sup>30</sup>.

Na podstawie lotniczych danych statystycznych systematyzuje się lotniska ze względu na wielkość przewozów pasażerskich i towarowych, liczbę wykonywanych operacji lotniczych, odległość od innych portów lotniczych oraz prognozy ruchowo-przewozowe. Według tej klasyfikacji wyróżnia się porty centralne (*international connecting points*), regionalne (*community connecting points*) i lokalne (*regional and accessibility points*)<sup>31</sup>.

Obecnie na terenie Polski funkcjonują 54 porty lotnicze:

- centralny port lotniczy (Warszawa-Okęcie);
- główny regionalny port lotniczy (Kraków-Balice);
- 10 portów lotniczych regionalnych;
- 42 porty lotnicze i lotniska lokalne.

<sup>28</sup> Por. S. Łysomirski, D. Stankiewicz, *Lotnictwo cywilne w okresie zagrożenia państwa*, AON, Warszawa 2005.

<sup>29</sup> Szerzej na ten temat: M. Leśko, M. Pasek, *Porty lotnicze – wybrane zagadnienia inżynierii ekologicznej*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 1991, s. 180 i n.

<sup>30</sup> Decyzje Rady Unii Europejskiej nr 1692/96 oraz nr 1346/01.

<sup>31</sup> Materiały ULC.

Porty lotnicze w Polsce obsługują regularne i nieregularne, międzynarodowe i krajowe przewozy pasażerskie oraz towarowe wykonywane przez PLL LOT, krajowych i obcych przewoźników lotniczych, a także przewoźników lotnictwa ogólnego w czasie pokoju.

Centralny Port Lotniczy Warszawa-Okęcie im. F. Chopina obsługuje przewozy międzynarodowe na liniach dalekiego, średniego i krótkiego zasięgu oraz liniach krajowych, zgodnie z jego możliwościami oraz potrzebami użytkowników. Port ten pełni funkcję portu węzłowego (przesiadkowego), tzw. hubu.

Regionalny Główny Port Lotniczy Kraków-Balice im. Jana Pawła II obsługuje przewozy międzynarodowe na liniach dalekiego, średniego i krótkiego zasięgu. Obsługuje połączenia krajowe pomiędzy portami regionalnymi oraz dowozi pasażerów do hubu Warszawa-Okęcie.

Regionalne porty lotnicze obsługują przewozy międzynarodowe na liniach średniego i krótkiego zasięgu oraz przewozy krajowe pomiędzy portami regionalnymi. Dowożą także pasażerów do hubu Warszawa-Okęcie.

Lokalne porty lotnicze obsługują ruch lotniczy krajowy i międzynarodowy na liniach krótkiego zasięgu o małym natężeniu ruchu, przy wykorzystaniu samolotów o parametrach pozwalających na ich eksploatację na lotniskach o danej kategorii.

Polskie porty lotnicze dysponują znacznymi możliwościami przewozowymi. Możliwości te, według stanu z 2008 r., zobrazowano w tabeli 1.

Tabela 1. Polskie porty lotnicze w 2008 r.

Lp.	Miasto	Liczba pasażerów	Zmiana (%)	Cargo (kg)	Zmiana (%)	Operacje pasażerskie
1	Warszawa	9 460 594	+2,07%	63 332 933	+4,31%	133 142
2	Kraków	2 923 961	-3,89%	3 801 355	+10,60%	34 900
3	Katowice	2 426 942	+22,55%	7 782 000	+27,30%	18 399
4	Gdańsk	1 954 166	+12,23%	4 757 358	+17,85%	20 836
5	Wrocław	1 486 422	+16,97%	1 457 090	-3,50%	26 948
6	Poznań	1 274 500	+47,40%	2 453 731	+13,80%	12 062
7	Łódź	339 622	+8,73%	0	0	7255
8	Rzeszów	320 585	+17,60%	508 700	-6,04%	3022
9	Szczecin	302 486	+32,72%	1 773 930	+263,81%	3595
10	Bydgoszcz	280 182	+54,07%	411 057	+20,72%	3092
11	Zielona Góra	5689	-15,58%	0	0	714
12	Szczytno	0	0	0	0	0
RAZEM		20 755 151	8,37	86 278 154	8,75	261 681

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strony internetowej ULC (IX 2009).

Należy podkreślić, że możliwości te w ostatnich latach dynamicznie wzrastają, zwłaszcza w portach regionalnych. Dotyczy to głównie przewozów pasażerskich, a w mniejszym stopniu przewozów towarowych (cargo).

Przedstawione dane w sposób znaczący mogą posłużyć do niezbędnych kalkulacji dotyczących przepustowości portów lotniczych. Pozwala to na właściwe zaplanowanie przetransportu wojsk lub ich wyposażenia transportem lotniczym, a także okresowego stacjonowania jednostek lotniczych na lotniskach cywilnych lub w ich rejonie. Dotyczy to zarówno terytorium kraju (zagrożenia bezpośrednie), jak i poza granicami Polski (zagrożenia pośrednie, np. misja stabilizacyjna w Iraku).

Porty lotnicze w Polsce zarządzane są przez różnych właścicieli, między innymi przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” i spółki prawa handlowego, a część funkcjonuje na lotniskach współużytkowanych z wojskiem.

Na terenie kraju, w układzie geograficznym, lotniska są rozmieszczone nierównomierne. Najwięcej z nich – sześć – jest rozmieszczonych w województwie podkarpackim, pięć w województwie śląskim, a najmniej, tj. po jednym lotnisku, w województwach świętokrzyskim, opolskim, lubuskim i pomorskim.

Z lotnisk cywilnych wpisanych do rejestru trzydzieści pięć posiada drogi startowe o nawierzchni trawiastej, a pozostałe trzynaście ma nawierzchnie sztuczne. Parametry większości dróg startowych o sztucznych nawierzchniach w głównym i regionalnych portach lotniczych mieszczą się w granicach następujących wymiarów: szerokość 50–60 m, długość od 2500 do ponad 3000 m. Są to parametry umożliwiające starty i lądowania samolotów bojowych oraz średnich i dużych samolotów transportowych.

W rejestrze sieci lotnisk cywilnych wpisane są także lądowiska. Obecnie do ewidencji wpisanych jest dwadzieścia jeden lądowisk, które w większości są usytuowane przy szpitalach, aby umożliwić starty i lądowania śmigłowców sanitarnych<sup>32</sup>.

Zakres wykorzystania lądowisk w okresie zagrożeń i wojny może obejmować przyjęcie i okresowe bazowanie grup śmigłowców wojskowych, przewożenie rannych w rejon szpitala, przekazywanie poczty wojskowej, tankowanie śmigłowców i szybkie przemieszczanie się małych grup żołnierzy w celu wykonywania zleconych zadań (rozpoznanie terenu, działania specjalne).

Ponadto w Polsce znajduje się siedemdziesiąt innych miejsc przystosowanych do startów i lądowań małych statków powietrznych i śmigłowców. W okresie kryzysu lub wojny mogą one być wykorzystywane na przykład przez lotnictwo aeroklubowe działające na rzecz systemu obronnego państwa<sup>33</sup>.

Sieć lotnisk wpisanych do rejestru lotnisk cywilnych uzupełniają lotniska wojskowe udostępnione dla potrzeb cywilnego lotnictwa komunikacyjnego i niekomunikacyjnego<sup>34</sup>. Stan tych lotnisk i ich wyposażenia oraz zmieniające się formy własności są tak zróżnicowane i zmienne, że ocena możliwości ich wykorzystania w systemie obronnym państwa wymaga szczegółowych analiz.

<sup>32</sup> Materiały ULC.

<sup>33</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie wymagań dla lądowisk (Dz. U. 2004 nr 170, poz. 1791, ze zm.).

<sup>34</sup> Zob. Zarządzenie nr 32/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie prowadzenia rejestru lotnisk wojskowych (Dz. Urz. MON 2004 nr 16, poz. 175).

Wykorzystanie wszystkich rodzajów lotnisk i lądowisk w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny może ułatwić przebazowanie jednostek wojskowych, w tym sił powietrznych, w pobliże rejonów działań bojowych.

Znaczącymi zasobami obronnymi dysponuje Aeroklub Polski (AP). Powołany do życia w 1919 r., aktualnie zrzesza kilkadziesiąt aeroklubów regionalnych. Do statutowych zadań AP należy prowadzenie szkolenia lotniczego, w szczególności młodzieży, lotnicza działalność sportowa, a także działalność w dziedzinach bezpieczeństwa i obronności kraju.

W okresie zagrożenia państwa i wojny Aeroklub może wspomagać działania militarne w zakresie rozpoznania terenu i wykrywania grup dywersyjnych na tyłach działań bojowych, a także wspomagać usuwanie pożarów i wykrywanie skażeń na pobliskim terenie.

Aeroklub Polski i aerokluby regionalne posiadają obecnie ponad 400 samolotów i ponad 800 szybowców, jednakże w większości są to statki powietrzne przestarzałe (liczące 15–25 lat).

Zrzeszone w AP aerokluby regionalne zarządzają kilkudziesięcioma lotniskami, z których obok samolotów i szybowców aeroklubowych operują statki powietrzne służb ratownictwa medycznego, służb ochrony porządku publicznego, straży granicznej, lotnictwa rolniczego oraz użytkowników prywatnych i firm lotniczych, w tym prowadzących przewozy lotnicze.

Znaczna część aeroklubów regionalnych uzyskała w ramach AP samodzielność gospodarczą, jednak tylko nieliczne wypracowują liczące i stałe zyski pozwalające na utrzymanie oraz na rozwój infrastruktury i zakup sprzętu. Pozostałe aerokluby utrzymują się głównie z dotacji. Całe terytorium Polski (oprócz północno-zachodniej części kraju) jest niemalże równomiernie pokryte siecią jednostek organizacyjnych AP.

Duża liczba i równomierne rozmieszczenie lotnisk AP na terytorium kraju są bardzo dogodne z punktu widzenia ich wykorzystania podczas zagrożeń i wojny. Wzajemna bliskość lotnisk jest czynnikiem niezmiernie korzystnym, gdyż zwiększa możliwości szybkiego działania oraz przerzutu wojsk niemalże w każdy zagrożony rejon.

Cała flota sprzętu latającego znajdująca się na wyposażeniu polskich przewoźników, aeroklubów oraz firm i osób prywatnych figuruje w rejestrze statków powietrznych ULC. Jest to poważny potencjał, który po określeniu potrzeb ze strony MON może być wykorzystany w systemie obronnym państwa. Chodzi zwłaszcza o statki powietrzne, które mogą uzupełniać flotę transportową lotnictwa wojskowego. Utrzymywanie w czasie pokoju dużej liczby wojskowych samolotów transportowych jest niezwykle kosztowne i nie zawsze racjonalne. Polska, tak jak inne państwa, może i powinna wykorzystywać w tym celu, choć w ograniczonym zakresie, lotnictwo cywilne.

Statki powietrzne będące w dyspozycji PPL „LOT” i „EuroLOT” można wykorzystać do transportu lotniczego wojsk i lekkiego sprzętu wojskowego. Na przykład możliwości przewozowe samolotów pasażerskich Boeing-767 serii 300ER i 200ER są bardzo duże, jeżeli weźmiemy pod uwagę ich zasięg i łączną liczbę miejsc na pokładzie. Samoloty tego typu nie są przystosowane do transportu cargo, jednakże można wykorzystać ich luki bagażowe do przerzutu małogabarytowego sprzętu i urządzeń wojskowych. Jednorazowo posiadany potencjał pięciu sztuk wystarczy do przerzucenia ponad 1100 osób (żołnierzy) na odległość 12 000 km. Przedstawione dane mają na celu zasygnalizowanie możliwości przewozowych (transportowych) jednego ze statków powietrznych będących na wyposażeniu głównego przewoźnika krajowego. Uwzględniając innych przewoźników, można stwierdzić, że jest to znaczny potencjał, którego racjonalne wykorzystywanie na wypadek zagrożenia państwa lub wojny wymaga szczegółowych analiz i precyzyjnych planów operacyjnych.

Ważnym i specyficznym zasobem lotnictwa cywilnego – zarówno z punktu widzenia materialnego, jak i kadrowego – jest cywilno-wojskowy system zarządzania ruchem lotniczym. System spełnia znaczącą rolę w realizacji jednego z najważniejszych zadań Sił Powietrznych w okresie pokoju, jakim jest kontrola przestrzeni powietrznej.

Według W. Maruda, „kontrola przestrzeni powietrznej to zespół przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i egzekucyjnych dotyczących eksploatacji przestrzeni powietrznej przez wszystkich jej użytkowników w działaniach zbrojnych, w celu zapewnienia jak największej efektywności wykorzystania ich potencjału militarnego, z jednoczesnym ograniczeniem ryzyka porażenia własnych statków powietrznych”<sup>35</sup>.

Wszelkie aspekty użytkowania przestrzeni powietrznej w czasie pokoju przez statki powietrzne regulują międzynarodowe i narodowe cywilno-wojskowe organizacje zarządzania ruchem lotniczym (*air traffic management* – ATM). Głównym celem tych regulacji jest zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu lotniczego. Cele szczegółowe obejmują umożliwienie załogom cywilnych i wojskowych statków powietrznych wykonania startów i lądowań w planowanym czasie i utrzymania preferowanych profili lotu z minimalnymi ograniczeniami, bez przekraczania ustalonego poziomu bezpieczeństwa<sup>36</sup>.

Kontrola przestrzeni powietrznej jest podstawą realizacji zadań pokojowych przez siły powietrzne. W praktyce oznacza to zapewnienie decydom pełnej informacji o sytuacji w tej przestrzeni – nad obszarem danego państwa (sojuszu) i na tzw. podejściach do tego obszaru. Informacje te są z kolei podstawą interwencji sił powietrznych w wypadku naruszenia granic przestrzeni powietrznej lub zasad korzystania z niej, jeżeli innego typu działania (np. dyplomatyczne) nie przynoszą rezultatów. Z tych właśnie względów tak wysoką rangę przypisuje się współczesnym systemom rozpoznania, szczególnie powietrznym i kosmicznym. Systemy te zapewniają możliwość realizacji jednej z podstawowych funkcji sił powietrznych – funkcji rozpoznawczej.

Kontrola przestrzeni powietrznej ma zapewnić nie tylko informacje o incydentalnych naruszeniach tej przestrzeni. Informacje z rozpoznania powietrzno-kosmicznego wykorzystywane są do oceny sytuacji militarnej w skali strategicznej, np. w skali NATO. Na ich podstawie siły powietrzne wykonują zadanie ostrzegania o zagrożeniach.

W tym wypadku możemy teoretycznie wyróżnić zadania dotyczące ostrzegania o czterech rodzajach zagrożeń:

- o zagrożeniu niespodziewanym (zaskakującym) atakiem na dane państwo lub sojusz;
- o zagrożeniu wybuchem konfliktu zbrojnego w pobliżu granic państwa (sojuszu);
- o zagrożeniu powietrznym atakiem terrorystycznym;
- o zagrożeniu rozwojem niebezpiecznych trendów zbrojeniowych (np. broni jądrowej czy chemicznej), tzn. zagrażających bezpieczeństwu danego państwa, regionu, a nawet świata.

Należy podkreślić, że zadania te są wykonywane we współdziałaniu i koordynacji z innymi rodzajami rozpoznania (np. agenturalnym) oraz rodzajami sił zbrojnych, ale siły powietrzne, a w skali sojuszu powietrzno-kosmiczne, spełniają w tym zakresie główną

<sup>35</sup> W. Marud, *Kontrola przestrzeni powietrznej w strefie bojowej Morza Bałtyckiego*, AON, Warszawa 2002, s. 34.

<sup>36</sup> E. Zabłocki i in., *Zarządzanie przestrzenią powietrzną RP podczas kryzysu i wojny*, cz. 2, AON, Warszawa 1998, s. 33–34.

rolę. Przy współczesnych możliwościach rozpoznania powietrznego i kosmicznego w pełni zaskakujące uderzenie (z powietrza, ziemi lub morza) w skali strategicznej jest bardzo mało prawdopodobne. Jest to efektem ciągłej kontroli sytuacji w przestrzeni powietrznej, na lądzie i na morzu. Takie zadanie w okresie pokoju przypisuje się głównie siłom powietrznym. Ze względu na strategiczne znaczenie tego zadania dla bezpieczeństwa państwa (sojuszu) wyspecjalizowane jednostki i środki rozpoznania powietrzno-kosmicznego z reguły są bezpośrednio podporządkowywane najwyższym gremiom decyzyjnym o charakterze polityczno-militarnym.

W analogiczny sposób siły powietrzne wykonują zadania związane z ostrzeganiem o zagrożeniach wybuchem konfliktu zbrojnego w danym rejonie (regionie). Są to jednak zadania wykonywane wyłącznie z mandatu organizacji międzynarodowych, np. przez siły powietrzne NATO z mandatu ONZ. Także i w tym wypadku jednym z głównych źródeł informacji o zagrożeniach jest rozpoznanie powietrzno-kosmiczne.

Kolejnym zadaniem „rozpoznawczym” sił powietrznych w okresie pokoju, głównie z mandatu ONZ, jest ich udział w kontroli zbrojeń. Chodzi w tym wypadku o dwa rodzaje zadań. Jedno z nich dotyczy wykrywania i śledzenia niedozwolonych kierunków rozwoju przemysłu zbrojeniowego, np. produkcji broni zakazanej umowami międzynarodowymi, i ukrywania tego faktu przez niektóre państwa. Drugie zadanie, wykonywane głównie przez rozpoznawstwo kosmiczne, obejmuje kontrolę przestrzegania międzynarodowych konwencji w zakresie rozbrojenia (liczba rakiet, wyrzutni, ich likwidacja itp.).

Do wymienionych celów kontroli przestrzeni powietrznej należy dodać najbardziej aktualne, wynikające z zasygnalizowanych wcześniej rodzajów zagrożeń powietrznych, a mianowicie z naruszania zasad wykorzystania przestrzeni powietrznej (tzw. zagrożenia cywilne), naruszania przestrzeni powietrznej w celach rozpoznawczych (wywiadowczych) oraz terroryzmu powietrznego. Wymienione zagrożenia mają charakter cywilno-wojskowy, a część z nich ma początek w środowisku i obszarze działań lotnictwa cywilnego. Dotyczy to zwłaszcza uprowadzeń samolotów, prób ich wykorzystania do ataków terrorystycznych oraz przestępstw przeciwko lotnictwu.

Cywilno-wojskowy system zarządzania ruchem lotniczym jest przygotowany pod względem wyposażenia (np. radary kontroli obszaru) i kadr do udziału w kontroli przestrzeni powietrznej i reagowaniu na powyższe zagrożenia. Jest to ten element zasobów obronnych lotnictwa cywilnego, w odniesieniu do którego regulacje prawne są opracowane najbardziej precyzyjnie, włącznie z jego funkcjami i zadaniami w okresie pokoju, kryzysu i wojny.

Jako przykład koncepcji wykorzystania zasobów obronnych lotnictwa cywilnego można przytoczyć rozwiązania przyjęte w Stanach Zjednoczonych – tzw. program CRAF (The Civilian Reserve Air Fleet). W programie tym zakłada się wzmocnienie Sił Powietrznych USA poprzez ich wsparcie materialnymi i osobowymi zasobami lotnictwa cywilnego. Pomysł na stworzenie Rezerwy Cywilnej rozwinął się we wczesnych latach 50. XX w., ale nie został aktywowany aż do 1990 r.

Jedną z głównych przyczyn rozwoju programu CRAF było ograniczona liczba wojskowych statków powietrznych podczas wojny w Korei. Strona militarna była odpowiedzialna za zapewnienie transportu powietrznego. Miała jednak możliwość (podstawy prawne) negocjacji kontraktów na przewóz wojsk i sprzętu w trakcie tej wojny z cywilnymi przedsiębiorcami lotniczymi. Należy podkreślić, że żaden przepis w prawie amerykańskim nie zezwala na upaństwowienie (militaryzację) lotnictwa na czas wojny. Z tego względu jedynym rozwiązaniem są kontrakty z podmiotami prywatnymi.

Dowódcy Sił Powietrznych w USA szybko zorientowali się, że przyszłe konflikty będą wymagały bardzo szybkiej mobilizacji zasobów lotnictwa cywilnego. Mobilizacja oddziałów cywilnych w okresie zagrożenia wymagałaby zezwolenia Prezydenta Stanów Zjednoczonych, ale nawet wtedy jest to uważane za mobilizację, a nie za militaryzację cywilnych statków powietrznych.

Trudności w realizacji programu wynikały z dużej rotacji statków powietrznych. Kupowano nowe samoloty, a stare sprzedawano innym operatorom. Wypadki lotnicze również miały wpływ na liczbę, rodzaj i typ statków powietrznych, jakie mogły zostać wykorzystane w programie CRAF. Wraz ze zmianą floty statków powietrznych konieczne okazały się cykliczne przeglądy dostępnego wyposażenia oraz potrzeb wojska. W kwietniu 1953 r. jeden z takich przeglądów wykazał, że siły CRAF powinny być w stanie transportować materiały dla Sił Powietrznych przeznaczone na czas „W” (wojny). Wymagania wobec lotnictwa cywilnego zmieniły się w 1962 r., kiedy rząd zlecił przedsiębiorcom (przewoźnikom lotniczym) większą liczbę lotów pasażerskich. Pozwoliło to przewoźnikom na modernizację i zwiększenie floty. Były nawet propozycje, aby lotnictwo cywilne wykonywało większość lotów transportowych na potrzeby wojska, a transportowe lotnictwo wojskowe było tylko rezerwą na czas zagrożenia i wojny.

Lotnictwu cywilnemu umożliwiono modernizację floty w taki sposób, aby udział w programie CRAF był dla nich opłacalny. Zlecenia rządowe pozwoliły liniom cywilnym wzbogacić się i uzyskać status światowych liderów w produkcji i wykorzystaniu nowoczesnej floty lotniczej.

Czterdziestoletnie wypracowywanie i przygotowywanie programu dało dobre rezultaty w czasie Operacji „Pustynna Burza”, gdzie użyte siły cywilne stanowiły istotne wsparcie dla strategicznych wojskowych Sił Powietrznych. Wystąpiły pewne komplikacje w trakcie realizacji transportu, ale połączone wysiłki cywilno-wojskowe przyniosły znaczący sukces – rekomendowano tylko nieznaczne zmiany w celu poprawy programu.

Obecna polityka rządu USA przewiduje użycie lotnictwa cywilnego w okresie zagrożenia państwa oraz w celu wsparcia Sił Powietrznych Stanów Zjednoczonych w typowych zadaniach wojennych. Podejmowane są próby znalezienia sposobów jak najszybszego wykorzystania lotnictwa cywilnego, aby zwiększyć potencjał sił powietrznych, a jednocześnie zmniejszyć wydatki wojskowe. Cywilne statki powietrzne mogą wykonywać wiele zadań należących do lotnictwa transportowego Sił Powietrznych Stanów Zjednoczonych, z wyjątkiem przewozu niestandardowych ładunków wojskowych.

Szybki rozwój lotnictwa cywilnego spowodował naciski Służby Wojskowego Transportu Lotniczego na zwiększenie zakresu i stopni mobilizacji CRAF, w zależności od rozmiaru i stopnia zagrożenia narodowego. To doprowadziło do powstania trzech stopni i etapów mobilizacji, które oznaczają rosnące zapotrzebowanie na użycie samolotów cywilnych w poszczególnych etapach i segmentach.

W pierwszym i drugim etapie przewoźnik ma czas do 24 godzin na przygotowanie się do misji od momentu, kiedy zostanie powiadomiony przez ANC (Szefostwo Mobilizacji). W trzecim etapie czas ten wynosi 48 godzin. Wszystkie misje lotnicze zleca i kontroluje ANC<sup>37</sup>.

Program CRAF opiera się na trzech podstawowych segmentach. Pierwszy segment, któremu stawia się wymagania podobne jak strategicznemu lotnictwu transportowemu

<sup>37</sup> L. Schwartz et al., *Review of DOD's Strategic Mobility Programs vol. II: Civil Reserve Air Fleet*, Department of Defense Contract MDA903-90-C-006, Logistics Management Institute, Bethesda, MD 1991.

(głównie przewóz żołnierzy i ciężkiego sprzętu), ma tzw. szeroki wymiar międzynarodowy i międzykontynentalny. Drugi segment ma tzw. wąski wymiar międzynarodowy, a jego zadania transportowe są związane z konkretnymi operacjami Stanów Zjednoczonych poza granicami kraju. Segment trzeci ma charakter operacyjno-taktyczny. Do jego zadań należy ewakuacja lotniczo-medyczna oraz usprawnianie przepływu wojsk i towarów (sprzętu) wewnątrz operacji.

Do stycznia 2004 r. programem CRAF objęto 39 przewoźników i ponad 950 statków powietrznych. Z tej ostatniej liczby około 650 to statki powietrzne o „długim” zasięgu międzynarodowym, ponad 25 – statki o krótkim zasięgu międzynarodowym oraz 36 – statki o zasięgu narodowym. Około 50 statków powietrznych przeznaczono do ewakuacji medycznej. Liczby te mogą się zmieniać, ponieważ lista członków CRAF jest ciągle otwarta<sup>38</sup>.

Przewoźnicy lotniczy i ich statki powietrzne muszą spełniać określone wymagania. Na przykład statki powietrzne w segmentach międzynarodowych (na długie trasy międzynarodowe) powinny przygotować 30% pokładu dla pasażerów i 15% pokładu na ładunek typu cargo, a ich zasięg musi wynosić 3500 mil morskich. Muszą mieć możliwość przebywania w powietrzu przez dziesięć godzin dziennie. Statki powietrzne przeznaczone do wykonywania zadań na krótkich trasach muszą mieć zasięg 1500 mil morskich, możliwość zabierania 75 pasażerów albo 14 515 kg ładunku.

Przewoźnicy, którzy sprostają tym wymaganiom, otrzymują certyfikat upoważniający ich do uczestniczenia w kontraktach rządowych. Przed złożeniem swojej oferty w Departamencie Obronności przewoźnik przedstawia zaświadczenie, że w przeciągu roku prowadził działalność przewozową (transportową) oraz że jego personel latający jest w pełni wyszkolony i posiada certyfikat wydany przez Federację Lotnictwa.

Rozwiązania zastosowane w programie CRAF mogą być wykorzystane w tworzeniu i doskonaleniu narodowych koncepcji wykorzystania zasobów obronnych lotnictwa cywilnego, chociaż w ograniczonym zakresie, z uwzględnieniem proporcji budżetowych oraz zagrożeń i wynikających z nich potrzeb obronnych.

W świetle zaprezentowanych analiz należy przyjąć, że obszarem badań w zakresie zarządzania zasobami obronnymi jest system bezpieczeństwa narodowego. Przedmiot badań jest natomiast nieco bardziej złożony. Można w jego obrębie wyróżnić dwa główne elementy składowe:

- zasoby obronne systemu bezpieczeństwa narodowego: materialne, osobowe, informacyjne i instytucjonalne;
- podsystem zarządzania zasobami obronnymi w systemie kierowania obronnością państwa.

W ujęciu szczegółowym w odniesieniu do zarządzania zasobami obronnymi przedmiotem badań będą elementy typowe dla badań systemów: struktura organizacyjna; wewnętrzne powiązania funkcjonalne oraz relacje z otoczeniem; procesy zarządzania; szkolenie kadr; wyposażenie techniczne.

Główne cele badań można natomiast ująć w trzy obszary (grupy tematyczne):

- diagnozowanie stanu zasobów obronnych oraz ocena możliwości ich wykorzystania w systemie obronnym państwa w okresie pokoju, kryzysu i wojny;
- diagnozowanie zarządzania zasobami obronnymi, jako podsystemu w systemie kierowania obronnością państwa;

---

<sup>38</sup> Air Force Home Page, *USAF Fact Sheets*, <http://www.usaf.mil>, I 1997.



- projektowanie oraz formułowanie kierunków rozwoju podsystemu zarządzania zasobami obronnymi.

Treść artykułu ma charakter wprowadzenia do problematyki wykorzystania lotnictwa cywilnego w systemie obronnym państwa. Efektywne zarządzanie zasobami obronnymi tego lotnictwa wymaga rozwiązania kilku problemów planistycznych i organizacyjnych.

Wstępem i podstawą do ich rozwiązania powinna być w miarę precyzyjna odpowiedź na dwa kluczowe dla dalszych badań pytania:

- Czy zasoby obronne lotnictwa cywilnego mają być utrzymywane i wykorzystywane tylko dla wsparcia potencjału i działań (operacji) sił zbrojnych?
- Czy mogą i powinny być wykorzystywane także dla wsparcia władz i instytucji cywilnych, zwłaszcza w zakresie zapobiegania zagrożeniom niemilitarnym, np. klęskom żywiołowym, i likwidacji ich skutków?

W związku z tak postawionymi pytaniami kluczowym problemem jest identyfikacja, typologia i charakterystyka zasobów obronnych lotnictwa cywilnego. Chodzi zwłaszcza o szczegółowe analizy i charakterystyki infrastruktury lotniskowej, statków powietrznych, zasobów informacyjnych (systemów kontroli przestrzeni powietrznej) oraz zasobów kadrowych. Na tej podstawie możliwe będzie precyzyjne określenie ich przydatności do wykonywania zadań obronnych. Należy także określić, czy lotniska, statki powietrzne i inne elementy zasobów materialnych mogą być wykorzystane bez dodatkowych prac dostosowawczych, czy też należy zaplanować takie prace – na przykład dostosowanie pokładów samolotów lub dodatkowe wyposażenie lotnisk.

Identyfikacja i charakterystyka zasobów obronnych może być podstawą do rozwiązania kolejnego problemu, to znaczy sprecyzowania zadań obronnych, w których realizacji może być wykorzystane lotnictwo cywilne w okresie pokoju, kryzysu i wojny. Chodzi w tym wypadku o precyzyjne powiązanie wytypowanych rodzajów zasobów (przydatnych w systemie obronnym) z konkretnymi zadaniami. Przykładem podejścia do problemu mogą być zasygnalizowane rozwiązania w programie CRAF, dotyczące zwłaszcza wymagań wobec statków powietrznych oraz dostosowania tych jednostek do wykonywania określonych zadań.

Kolejny problem stanowi weryfikacja i porządkowanie podstaw prawnych i ekonomicznych tworzenia i utrzymywania w określonym stanie gotowości zasobów obronnych lotnictwa cywilnego. Jest to niewątpliwie problem interdyscyplinarny. Firmy oraz instytucje lotnicze w Polsce, w tym przewoźnicy lotniczy, charakteryzują się zróżnicowaną formą i strukturą własności. Są wśród nich firmy z udziałem skarbu państwa, ale także całkowicie prywatne przedsiębiorstwa. Powoduje to, że nie można na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub wojny przejąć ich sprzętu (samolotów, personelu itp.) bez odpowiednich podstaw prawnych, głównie w formie tzw. umów cywilno-prawnych. Umowy takie muszą mieć także racjonalne podstawy ekonomiczne, w których należy uwzględniać zarówno potrzeby systemu obronnego, jak i interesy (korzyści i koszty) przedsiębiorców. W tej kwestii obserwujemy znaczny postęp w krajowych regulacjach prawnych, ale ciągle dynamika zmian w gospodarce, zwłaszcza w sferze własnościowej, wyprzedza działalność legislacyjną.

Rozwiązanie powyższych problemów mogłoby stanowić podstawę do wypracowania koncepcji systemu zarządzania zasobami obronnymi lotnictwa cywilnego. Warto wymienić przykładowe, ale jednocześnie typowe problemy szczegółowe, których rozwiązanie może mieć w tym wypadku kluczowe znaczenie. Pierwszy nich to identyfikacja relacji między ministerstwami i instytucjami rządowymi oraz samorządowymi w zakresie odpowiedzialności za planowanie i organizowanie wykorzystania zasobów obronnych lotnictwa cywilnego.

go. Na tej podstawie można wypracować zasady koordynacji działań tych podmiotów oraz instytucjonalny, scentralizowany na szczeblu państwa system zarządzania. Instytucjonalne ogniwa tego systemu ponosiłyby odpowiedzialność za zintegrowane szkolenie i alarmowanie wydzielonych do systemu elementów zasobów obronnych lotnictwa cywilnego.

Dla zapewnienia sprawności i efektywności wykorzystania zasobów obronnych lotnictwa cywilnego celowe jest także sprecyzowanie powiązań organizacyjnych i funkcjonalnych między tymi zasobami i podsystemem militarnym, w tym wypadku głównie Siłami Powietrznymi. Można rozważyć różne koncepcje rozwiązania tego problemu. Prawdopodobnie jako główną koncepcję należy przyjąć powiązania funkcjonalne. Ich istotą może być precyzyjne określenie zadań instytucji, organizacji lub przedsiębiorstw lotniczych wspierających działania Sił Powietrznych oraz czasu i miejsca ich realizacji. W tym wypadku zarządzanie zasobami obronnymi odbywałoby się w sposób scentralizowany, z uwzględnieniem współdziałania z Siłami Powietrznymi. Należałoby także zbadać zasadność i możliwość stworzenia powiązań organizacyjnych między podsystemem militarnym i niemilitarnym na różnych poziomach dowodzenia. W praktyce oznaczałoby to okresowe podporządkowywanie wytypowanych jednostek organizacyjnych lotnictwa cywilnego pozaoperacyjnemu i operacyjnemu ogniwom systemu dowodzenia Siłami Powietrznymi. Pozytywnym przykładem w tym zakresie są rozwiązania dotyczące włączania systemu zarządzania ruchem lotniczym (jego zasobów materialnych i kadrowych) do podsystemu militarnego w okresach zagrożeń bezpieczeństwa i wojny.

Podobnych analiz wymaga poszukiwanie rozwiązań organizacyjnych i relacji między dysponentami zasobów obronnych lotnictwa cywilnego i władzami lokalnymi.

Jednym z najtrudniejszych problemów, jeśli nie najtrudniejszym, jest praktyczna weryfikacja wyników tego typu badań. Próby jej dokonania będą niewątpliwie bardzo kosztowne, zwłaszcza w skali całego zaprojektowanego systemu. Celowe i racjonalne mogą być w tym wypadku gry decyzyjne prowadzone na różnych poziomach organizacyjnych systemu. Wydaje się, że można, a nawet należałoby rozważyć przeprowadzenie takich gier w celu zdiagnozowania obecnego stanu przygotowania do zarządzania zasobami obronnymi lotnictwa cywilnego. Pozwoliłoby to odpowiedzieć na pytanie, czy w obecnym stanie prawnym i organizacyjnym można wykorzystać przynajmniej część zasobów obronnych tego lotnictwa w trybie alarmowym, bez długotrwałych przygotowań.

## **MANAGEMENT OF CIVIL AVIATION DEFENSE RESOURCES – INTRODUCTION TO THE PROBLEM**

The main thesis of the article is the assumption that improving the management of defense resources, including civil aviation resources requires a systematic approach to this problem. It means locating management of these resources in the system of national security. For this purpose it is necessary to have further verification of the concept of defense resources, their classification and definition of objectives and possible areas of use. In most studies it is indicated that the primary purpose of defense resources is to increase the potential and support functioning of the armed forces - in the context of military threat. It seems that this is a simplification. In connection with growing importance of non-military threats, it is advisable to use defensive resources to support state and local institutions responsible for fighting with these threats.