

513795



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

---

Krzysztof GAŚIOREK  
Wacław SKOBEL  
Tadeusz BERLIŃSKI

WSPÓLDZIAŁANIE TERENOWYCH ORGANÓW  
ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ Z ORGANAMI  
ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ  
W REALIZACJI ZADAŃ OPERACYJNO-OBRONNYCH



12704

---

WARSZAWA

1998



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

---

Krzysztof GĄSIOREK  
Wacław SKOBEL  
Tadeusz BERLIŃSKI

WSPÓLDZIAŁANIE TERENOWYCH ORGANÓW  
ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ Z ORGANAMI  
ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ  
W REALIZACJI ZADAŃ OPERACYJNO-OBRONNYCH



---

WARSZAWA

1998



Niniejszy materiał studyjny jest przeznaczony do wykorzystania na Wyższych Kursach Obronnych dla kierowniczej kadry administracji państwowej.

## SPIS TREŚCI

Wstęp .....	5
1. Terytorialne organy dowodzenia w doświadczeniach historycznych .....	7
2. Doświadczenia innych państw w zakresie współdziałania administracji cywilnej z siłami zbrojnymi .....	16
3. Miejsce i rola obrony terytorialnej okręgu wojskowego i województwa (regionu) w obronie Polski .....	21
4. Rola terytorialnych organów dowodzenia na tle celów, funkcji i zadań obrony terytorialnej .....	24
5. Istota, zakres i formy współdziałania terytorialnych organów dowodzenia z organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego (ze szcze- gólnym uwzględnieniem województwa) .....	35
5.1. Istota i zakres współdziałania .....	36
5.2. Formy i sposoby współdziałania .....	41
Od autorów .....	46
Bibliografia .....	47
Załączniki .....	49
1. Wojskowy podział administracyjny w Polsce w 1939 r.	
2. Podział obszaru kraju na okręgi wojskowe od 1992 r.	
3. Bundeswera w ramach Obrony Powszechnej.	
4. Prawna regulacja stanów wyższej konieczności oraz możliwości użycia Bundeswery do zadań wewnętrznych.	
5. Punktowo-przestrzenna obrona OW.	
6. Kierowanie obronnością na szczeblu lokalnym.	



## WSTĘP

Działalność organów administracji wojskowej ukierunkowana jest przede wszystkim na zaspokajanie potrzeb sił zbrojnych, które jako skomplikowana organizacja społeczna nie są w stanie funkcjonować w warunkach izolacji, przy zapewnieniu pełnej samowystarczalności. Rola zatem organów administracji wojskowej polega na pośredniczeniu między wojskami a sferą cywilną; na koordynowaniu działań organów, instytucji cywilnych i społeczeństwa na rzecz obrony militarnej.

Z drugiej jednak strony - obserwowany w ostatnich latach lawinowy wzrost katastrof, klęsk żywiołowych pochłaniających wiele ofiar śmiertelnych i strat materialnych - porównywalnych ze skutkami wojny - spowodował, że siły zbrojne stały się ważnym podmiotem systemu obronnego niosącym pomoc poszkodowanym i uczestniczącym w likwidacji skutków nadzwyczajnych zagrożeń. Wojsko staje się również narzędziem coraz częściej wykorzystywanym do zwalczania przestępczości zorganizowanej, terroryzmu, przemytu narkotyków itp.

Bez wątpienia skuteczność wspólnych działań organów wojskowych i cywilnych będzie zależała od unormowań prawnych regulujących zakres wzajemnych świadczeń i określających obszary kompetencji (uprawnień i obowiązków). Wielokrotnie nowelizowana ustawa o powszechnym obowiązku stanowi obecnie rozwiązanie przejściowe, które nie w pełni odpowiada perspektywicznym potrzebom kierowania szeroko rozumianą obronnością państwa oraz organizowaniu jej w wielu płaszczyznach działania, przy występowaniu wielu aktywnych podmiotów - w nowych warunkach ustrojowych, społecznych i gospodarczych.

W obecnej sytuacji kwestia wzajemnej współpracy sił zbrojnych z władzami cywilnymi odbywa się na zasadzie dobrej woli obu stron wynikającej ze zrozumienia potrzeb obronnych państwa. Wielu pozytywnych przykładów

dostarczają ćwiczenia prowadzone wspólnie przez siły zbrojne i organy kierowania układu pozamilitarnego. Doskonałym przykładem jest ćwiczenie „Wielkopolska - 94” organizowane i prowadzone przez szefa OT ŚOW z udziałem organów administracji rządowej i samorządów terytorialnych z województw poznańskiego i leszczyńskiego. Jest to tylko jeden z przykładów, podobnie ćwiczenia (o zasięgu regionalnym i wojewódzkim) organizowane są bowiem systematycznie we wszystkich okręgach wojskowych.

W niniejszym opracowaniu szczególny nacisk położono na zadania TOAW jako elementu powszechnej obrony terytorialnej, stanowiącego pomost (łącznik) między składnikami systemu obronnego. W treści opracowania zamiast określenia „terenowe organy administracji wojskowej” używa się terminu - „terytorialne organy dowodzenia”. Wynika to z przewartościowania funkcji wojewódzkich sztabów wojskowych (WSzW), które w świetle potrzeb obronnych stają się organami dowodzenia „i” wojskowymi gospodarzami terenu, a zadania administracyjne stanowią zaledwie część ich działalności.

## 1. TERYTORIALNE ORGANY DOWODZENIA W DOŚWIADCZENIACH HISTORYCZNYCH

W początkowym okresie funkcjonowania państwa polskiego, gdy siły zbrojne rekrutowano sposobem pospolitego ruszenia rolę terytorialnych organów dowodzenia spełniali wojewodowie<sup>1</sup>, posiadając kompetencje - jako najwyżsi urzędnicy państwowi. Do ich zadań należało m.in.: zarządzanie dworem panującego, opieka nad wymiarem sprawiedliwości i ściganiem przestępców oraz dowodzenie wojskami w imieniu panującego<sup>2</sup>.

Ponadto w wiekach średnich do obrony grodów powoływano lokalne władze - kasztelanów, którzy sprawowali funkcje garnizonowe i dowódcze nad załogą grodu, składającą się zazwyczaj z mieszczan (mieszkańców podgrodzia) - przygotowywali grody do obrony i bezpośrednio kierowali walką<sup>3</sup>.

Od czasu przejścia na system wojska stałego (zaciężnego) władze te całkowicie utraciły swój charakter wojskowy, zachowując wyłącznie funkcje administracyjne i utrzymania porządku publicznego.

Ponowny rozwój terytorialnych organów dowodzenia był ściśle związany w powstaniem systemu uzupełniania wojsk z tzw. poboru i wprowadzeniem powszechnego obowiązku wojskowego. Potrzeby mobilizacji mas obywateli w szeregach wojska spowodowały konieczność podziału kraju na okręgi wojskowe i utworzenia dowództw terytorialnych. Prekursorem tworzenia okręgów wojskowych był Fryderyk Wilhelm, który w roku 1733 podzielił państwo na szereg kantonów<sup>4</sup>. Obowiązkiem wojskowych władz kantonalnych było uzupełnianie stanów osobowych i aprowizacji jednostek wojskowych

---

<sup>1</sup> R. Starzyński, *Zarys nauki o organizacji sił zbrojnych*, Warszawa 1930, s. 246.

<sup>2</sup> Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983, s. 66.

<sup>3</sup> R. Starzyński, *Zarys nauki ...*, op. cit., s. 27.

<sup>4</sup> System ten przejęły inne państwa - Maria Teresa wprowadziła w Austrii, a Piotr Wielki w Rosji. Por. S. Samolonowicz, *Fryderyk II*, Wrocław 1985, s. 54.

stacjonujących na obszarze kantonu. Można uznać, że rozwiązanie to stanowiło podstawę nowoczesnego systemu tworzenia i uzupełniania wojsk<sup>5</sup>.

Odrodzenie polskich władz terytorialnych związane było z tworzeniem dywizji terytorialnych (1765 r.). Zaznaczyć jednak należy, że dowódcy dywizji posiadali ograniczone kompetencje. Podporządkowano im wszystkie jednostki rozmieszczone na danym obszarze; nie posiadali jednak uprawnień w sprawach poboru, uzupełniania i zaopatrywania wojsk. Funkcje te spełniały organy administracji cywilnej i utworzone następnie - komisje cywilno-wojskowe, które można uznać za pierwsze właściwe terytorialne władze wojskowe.

W okresie Księstwa Warszawskiego okręgi wojskowe dostosowano do podziału administracyjnego państwa i obejmowały swym zasięgiem 2-3 departamenty.

Podobne rozwiązanie funkcjonowało w Królestwie Polskim. Jednak perspektywa wybuchu powstania styczniowego spowodowała konieczność zabezpieczenia i przygotowania pod względem wojskowym zachodniej części imperium carskiego, a w konsekwencji - zmiany organizacji wojsk rosyjskich. Utworzono w miejsce 1. Armii cztery okręgi wojskowe: wileński, warszawski, kijowski i odeski<sup>6</sup>. Powstanie nowych okręgów wojskowych oznaczało zasadnicze zmiany w kierowaniu i dowodzeniu wojskami w myśl idei terytorialnego systemu wojskowego. Główny autor reformy - minister wojny gen. Milutin - dążył do podzielenia obszaru Rosji na okręgi pogranicza i wewnętrzne. W pierwszych stacjonowały wojska operacyjne, w drugich formowano jednostki rezerwowe.

Dowódcy okręgu podlegały wszystkie wojska czynne i oddziały miejscowe oraz wszystkie instytucje wojskowe. W okręgach pogranicznych gene-

---

<sup>5</sup> R. Starzyński, *Zarys ...*, op.cit., s. 27.

<sup>6</sup> L. Ratajczyk, *Polska wojna partyzancka 1863-1864*, Warszawa 1996, s. 60.

rałowie gubernatorzy skupiali w swych rękach całą władzę wojskową i cywilną. W istocie nowy zdecentralizowany system dowodzenia stwarzał warunki do szybkiego uzupełniania i rozbudowy wojsk oraz prowadzenia skutecznej walki z oddziałami partyzanckimi w wypadku powstania.

Obowiązkiem dowódców okręgów była współpraca z władzami cywilnymi w razie konieczności użycia wojsk do obrony porządku.

Wdrożona przez Rosjan koncepcja dowodzenia terytorialnego uznawana jest za najważniejszy element reform wojskowych przeprowadzonych przed wybuchem powstania.

Przygotowując powstanie Komitet Centralny Narodowy rozpoczął tworzenie terytorialnych władz wojskowych od przywrócenia podziału z 1816 r. na 8 województw<sup>7</sup> i budowy tajnej administracji powstańczej. Władzę w województwie sprawował komisarz pełnomocny, który w sprawach wojskowych zobowiązany był do ścisłej współpracy z naczelnikiem sił zbrojnych województwa. Umożliwiało to pełną koordynację wysiłków wojskowych i cywilnych; przy czym priorytetowo traktowane było zadanie związane z walką zbrojną i wszechstronnym zabezpieczeniem walczących oddziałów.

Dynamiczny rozwój terytorialnych organów dowodzenia na przełomie XIX i XX w. spowodował, że przed pierwszą wojną światową we wszystkich państwach, obok dowództw wojskowych (operacyjnych) istniały dowództwa terytorialne, czasami funkcje tych organów łączono. Np. w Austrii dowództwo korpusu było jednocześnie komendą okręgu wojskowego. Natomiast w ówczesnej Francji było 13 dowódców korpusów i 7 komendantów okręgów, którzy nie byli dowódcami korpusów oraz 3 dowódców, którzy nie byli komendantami okręgów<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> L. Ratajczyk, *Polska wojna ...*, op.cit., s. 19.

<sup>8</sup> R. Starzyński, *Zarys nauki ...*, op.cit., s. 47.

Niezależnie od różnic organizacyjnych i funkcjonalnych, w większości państw dążono do ustalenia podstawowych kwestii obrony terytorium i kompetencji wszystkich organów odpowiedzialnych za realizację zadań obronnych, w tym - roli terytorialnych organów dowodzenia. Polegała ona przede wszystkim na:

- pośredniczeniu między wojskami a władzami cywilnymi;
- odpowiedzialności za bezpieczeństwo publiczne i wojska na terytorium całego państwa;
- organizacji ochrony ważnych obiektów;
- ewakuacji ludności z zagrożonych terenów<sup>9</sup>.

W Polsce, po pierwszej wojnie światowej, kwestie terytorialnych władz wojskowych oraz podziału wojskowego kraju były rozstrzygane równoległe z tworzeniem państwowości i sił zbrojnych. W aspekcie wojskowego podziału kraju w latach 1921-1939 obszar państwa - po wcześniejszych licznych zmianach - podzielony był na 10 okręgów korpusów (OK), przy czym nie pokrywały się one z podziałem administracyjnym kraju (zał. 1).

Przypomnijmy, że w okresie międzywojennym funkcjonowały w Polsce dwa systemy dowodzenia, w których relacje między dowództwami terytorialnymi a operacyjnymi były zdecydowanie różne. Do 1926 r. dowódcom okręgów korpusów (OK) podlegały wszystkie jednostki stacjonujące i tworzone na ich terenie. Przeważnie było to: trzy dywizje piechoty, brygada kawalerii, pułk artylerii ciężkiej oraz oddziały służb, stanowiące równowartość korpusu armijnego<sup>10</sup>. Ponadto dowódcy OK ponosili odpowiedzialność za ochronę majątku narodowego, bezpieczeństwo, ład i porządek ogólny. Na okres wojny przewidywani byli na stanowiska dowódców armii, a sztaby okręgów przejmowały rolę sztabów armii. Taka organizacja istniejąca rów-

---

<sup>9</sup> H. Lewandowski, *Zarys historyczny rozwoju obrony terytorium kraju*, Warszawa 1963, s. 4.

<sup>10</sup> Szerzej patrz, E. Kozłowski, *Wojsko Polskie 1936-1939*, Warszawa 1964, s. 69-72.

niez w większości państw europejskich - zapewniała bezkolizyjne przejście dowództwa OK ze struktury pokojowej na wojenną oraz umożliwiła precyzyjne określenie odpowiedzialności poszczególnych szczebli dowodzenia za szkolenie wojsk, ich przygotowanie i wykorzystanie w działaniach bojowych.

W 1926 r. wprowadzono istotne zmiany w systemie dowodzenia. Rozdzielono wyraźnie funkcje tzw. „toru wojennego” i „toru pokojowego”. W rezultacie dowództwa OK utraciły uprawnienia operacyjne, a ich kompetencje ograniczono jedynie do spraw administracyjno-gospodarczych, mobilizacyjnych i porządkowych. Dopiero w 1937 r. dowódcom OK przyznano uprawnienia w zakresie koordynacji wyszkolenia jednostek i wykorzystania obozów ćwiczebnych, kierowania obroną przeciwlotniczą i obroną przeciwgazową oraz podporządkowano brygady i półbrygady Obrony Narodowej jako jednostki terytorialne. Nic zatem dziwnego, że jak pisze gen. Modelski *dowódcy OK traktowani byli jako generałowie drugiej kategorii, a sztaby OK - jako przechowalnie kadry.*

Zdaniem wielu historyków badających okres międzywojenny i wojny 1939 r. jedną z podstawowych przyczyn klęski wrześniowej było „rozregulowanie” po 1926 r. systemu kierowania obroną państwa i dowodzenia siłami zbrojnymi.

Wydarzenia września 1939 r. wykazały, że przyjęcie takiego systemu dowodzenia spowodowało nie wykorzystanie potencjału organizacyjnego dowództw OK, pozbawiło je możliwości przygotowania podległych obszarów do obrony pod względem operacyjnym i zwiększenia siły obronnej państwa, co spowodowało, że po przegraniu bitew granicznych wojna obronna miała charakter improwizacji. Przykładowo - doraźne przygotowanie do obrony Warszawy, wobec zagrożenie uchwycenia jej z marszu przez niemiecką 4 DPanc, powierzono komendantowi głównemu Straży Granicznej, gen. Walerianowi Czumie a nie gen. Trojanowskiemu - dowódcy Okręgu

Korpusu I<sup>11</sup>. Co dziwniejsze, w nocy 6/7 września w ślad za wyjazdem Sztabu Naczelnego Wodza ... opuściły miasto dowództwa i sztab OK Warszawa. Wyjazd ten był tak nagły, że nie zostały przekazane Dowództwu Obrony Warszawy ważne informacje dotyczące przede wszystkim rozmieszczenia zapasów wojskowych na terenie okręgu<sup>12</sup>.

Podczas okupacji konspiracyjna organizacja terenowa AK oparta była na przedwojennym podziale administracyjnym państwa. Okręg wojskowy obejmował terytorium przedwojennego województwa, natomiast Obwodowi odpowiadał powiat. W razie potrzeby tworzone Obszary obejmujące dwa-trzy Okręgi. Komendant Okręgu dowodził całością sił przy pomocy sztabu i odpowiadał za całość spraw organizacyjnych na swym terenie. Natomiast Komendantowi Obwodu podlegali bezpośrednio komendanci placówek, które obejmowały jedną lub kilka gmin. Podstawową jednostką organizacyjną i taktyczną były plutony (liczące ok. 50 żołnierzy) przywiązane do poszczególnych gmin<sup>13</sup>.

W okresie powojennym obszar kraju podzielono początkowo na siedem, a później na trzy OW: Pomorski, Śląski i Warszawski. W 1993 roku utworzone czwarty - Krakowski Okręg Wojskowy (zał. 2).

Od początku funkcjonowania dowództwa OW (powstałe w miejsce dawnych dowództw OK) miały charakter nie tylko administracyjny, ale były rzeczywistymi dowództwami, które posiadały pełną władzę nad wojskami, związkami taktycznymi, garnizonami i instytucjami wojskowymi stacjonującymi na podległych im terenach<sup>14</sup>. W istocie OW stawały się wyższymi związkami operacyjno-administracyjnymi.

---

<sup>11</sup> *Obrona Warszawy 1939 we wspomnieniach*, wyd. MON, Warszawa 1984, s. 22.

<sup>12</sup> T. Jurga, *Obrona Polski*, PAX, Warszawa 1990, s. 411.

<sup>13</sup> T. Bór-Komorowski, *Armia podziemna*, Warszawa 1994, s. 172.

<sup>14</sup> L. Grot, T. Konecki, E. Nalepa, *Pokojowe dzieje Wojska Polskiego*, Warszawa 1988, s. 52.

Na okres wojny OW wydzielał armię ogólnowojskową lub pancerną do składu Zjednoczonych Sił Zbrojnych UW na tzw. front zewnętrzny. Po wydzieleniu armii, której dowódcą najczęściej zostawał dowódca okręgu, dowodzenie okręgiem czasu „W” przejmował zastępca do spraw obrony terytorialnej. Podlegał on bezpośrednio ministrowi obrony narodowej lub pośrednio - przez szefa Sztabu Generalnego WP. Dowódca OW czasu „W” odpowiadał za obronę terytorialną obszaru okręgu (w POW również za lądową obronę wybrzeża), którą realizował podległymi wojskami. Były to jednostki lądowe wojsk OTK resortu ON oraz podporządkowane jednostki ówczesnych Wojsk Ochrony Pogranicza, a także działające na ich korzyść jednostki centralnej dyspozycji. Przewidywano również doraźne podporządkowanie dowódcy OW związków taktycznych wojsk operacyjnych do wykonywania szczególnie złożonych zadań, np. obrony wybrzeża<sup>15</sup>.

Do głównych zadań OW należały następujące przedsięwzięcia<sup>16</sup>:

- zabezpieczenie procesu organizacyjno-mobilizacyjnego rozwinięcia wojsk i sił pozamilitarnych, szkolenie rezerw osobowych dla sił zbrojnych, uzupełnianie wojsk w wyniku poniesionych strat;
- zabezpieczenie przegrupowania własnych i sojuszniczych wojsk przez obszar okręgu;
- zwalczanie desantów powietrznych i morskich oraz udział w zwalczaniu sił dywersyjnych;
- obrona obiektów wojskowych i gospodarki narodowej uznanych za ważne z obronnego punktu widzenia;
- likwidacja skutków uderzeń na wojska i udział sił wojskowych w przedsięwzięciach OC;

---

<sup>15</sup> *Obrona terytorium kraju*, ASG WP, Warszawa 1981, s. 132.

<sup>16</sup> W. Skobel, K. Gąsiorek, *Obrona terytorialna okręgu wojskowego, województwa (regionu)*, AON, Warszawa 1994, s.11-12.

- utrzymywanie współpracy z wojewódzkimi komitetami obrony i organami administracji państwowej w realizacji zadań na rzecz obronności kraju.

Treść przedstawionych zadań była ukierunkowana na zabezpieczenie funkcjonowania części obszaru kraju (okręgu) stanowiącej zaplecze frontu zewnętrznego. Są to zadania typowe dla obrony terytorialnej państw - członków koalicji, których celem było zapewnienie sprawności działania koalicyjnych wojsk operacyjnych w warunkach gdy wojska te działały poza terytorium narodowym.

Zastrzeżenie to dotyczy także zadań wojewódzkich sztabów wojskowych, które w przeszłości były (i po części nadal są) terenowymi organami dowódcy OW w sprawach operacyjno-obronnych i administracji wojskowej. Realizują przedsięwzięcia związane z administrowaniem rezerwami osobowymi i uzupełnianiem wojsk nimi oraz środkami transportowymi i maszynami z gospodarki narodowej. WSzW spełniały także, w określonym zakresie, funkcje organów dowodzenia w stosunku do okręgowych jednostek wojskowych podporządkowanych im przez dowódcę OW oraz nadzór - zwłaszcza w odniesieniu do gotowości bojowej, porządku wojskowego i dyscypliny - nad jednostkami stacjonującymi na ich terenie<sup>17</sup>.

Wojewódzkie Sztaby Wojskowe współpracowały także z organami OC w sprawach wzajemnych świadczeń wojsk i sił OC, rozśrodkowania ludności, wykrywania skażeń itd. Ponadto przygotowywały i przekazywały do WIOC

---

<sup>17</sup> Warto przypomnieć, że jeszcze w czasie wojny wraz z OW tworzone na wyzwalanych obszarach Polski Rejonowe Komendy Wojskowe (później WKR) podległy bezpośrednio dowódcom OW. Pod koniec 1945 r. funkcjonowały 122 RKW pokrywające terytorium całego państwa. W 1962 r. w ramach systemu Obrony Terytorium Kraju utworzono 17 WSzW i 202 Powiatowe Sztaby Wojskowe - powstałe w wyniku połączenia WKR i Komend TOPL. Zakładano, że organy te, prócz funkcji administracyjnych będą spełniały rolę dowództw terytorialnych w stosunku do projektowanych pułków i batalionów OT. W praktyce jednak działalność WSzW i PSzW ograniczono do spełniania zadań za zakresu administracji.

szczegółowe informacje niezbędne do opracowania planów obrony cywilnej województwa.

Bardzo interesujący materiał poznawczy stanowią doświadczenia innych państw w zakresie dowodzenia obroną terytorialną. Szczególnie przydatne są rozwiązania tych państw, w których - podobnie jak w Polsce - zakłada się powszechny charakter obrony. Nie przypadkowo zatem do analizy wybrano państwa takie jak Szwecja, Niemcy i Izrael. Na podstawie przeprowadzonej analizy można sformułować następujące wnioski:

1. Terytorialne organy dowodzenia są stałym elementem sił zbrojnych.
2. Terytorialne organy dowodzenia są rozmieszczone przestrzennie na obszarze całego kraju.
3. Struktury terytorialnych organów dowodzenia i ich obszary odpowiedzialności są stałe zarówno w czasie pokoju jak i w okresie wojny.
4. Obszary odpowiedzialności terytorialnych organów dowodzenia pokrywają się z obszarami podziału administracyjnego państwa.
5. Terytorialne organy dowodzenia odpowiadają za przygotowanie podległych obszarów do obrony pod względem operacyjnym.
6. Terytorialne organy dowodzenia kierują obroną militarną w ich rejonach odpowiedzialności<sup>18</sup>.
7. Terytorialne organy dowodzenia są łącznikami między siłami zbrojnymi a sferą cywilną.
8. Terytorialne organy dowodzenia koordynują działania sfery cywilnej na rzecz sił zbrojnych.

---

<sup>18</sup> W państwach samodzielnych militarnie (Szwecja, Izrael) obszar odpowiedzialności terytorialnego organu dowodzenia (np. OW) traktuje się jako strefę (rejon) obrony. Przyjęto zatem, że dowódcy OW (rejonu) podlegają wszystkie wojska operacyjne i OT a niekiedy - jednostki lotnictwa, natomiast w Niemczech dowództwom terytorialnym podlegają tylko siły OT, w sytuacjach gdy wojska OT wykonują głównie zadanie; wojska operacyjne podporządkowuje się doraźnie terytorialnym organom dowodzenia.

## 2. DOŚWIADCZENIA INNYCH PAŃSTW W ZAKRESIE WSPÓLDZIAŁANIA ADMINISTRACJI CYWILNEJ Z SIŁAMI ZBROJNYMI

Relacje zachodzące w państwie między cywilną administracją a siłami zbrojnymi można rozpatrywać z wielu punktów widzenia i na różnych płaszczyznach. Mogą to być relacje zewnętrzne, stosunki w ramach systemu obrony powszechnej państwa, zwanej też obroną łączną lub totalną. Problematyka stosunków między władzami cywilnymi i wojskowymi była i jest przedmiotem rozważań we wszystkich społeczeństwach demokratycznych. Niezależnie od przyjmowanych rozwiązań prawnych najczęściej o charakterze ustawowym często pojawiają się napięcia i konflikty na płaszczyźnie relacji między cywilnym zwierzchnictwem a wojskiem. Najczęściej chodzi o jasny rozdział kompetencji między władzami cywilnymi i wojskowymi. Zmieniające się warunki zewnętrzne (choćby przykład ostatnich lat - rozpad dwubiegunowego podziału świata) powodują, że debaty na temat narodowych doktryn obronnych wynikających z nowych zagrożeń, zadań sił zbrojnych i przeznaczonych środków budżetowych są procesem ciągłym.

Dla przykładu w USA współpraca Krajowej Rady Bezpieczeństwa (NSC) z administracją wojskową wynika z zadań na nią nałożonych. Na niższych szczeblach administracji współpraca również wynika z zadań na niej spoczywających. Ważnym zadaniem Gwardii Narodowej USA jest wykonywanie zadań na rzecz danego stanu podczas klęsk żywiołowych lub zamieszek społecznych. Dlatego Gubernator posiada kompetencje dowódcze wobec jednostek Gwardii Narodowej stacjonujących na obszarze danego stanu. Ustalenie szczegółowej współpracy wymaga wzajemnych konsultacji.

Interesujące z polskiego punktu widzenia mogą być rozwiązania niemieckie. W RFN wszystkie przedsięwzięcia podejmowane w sferze obrony realizowane są w ramach Systemu Obrony Powszechnej. W okresie napięć,

kryzysów i klęsk żywiołowych w federalnym Urzędzie Kanclerskim tworzy się Sztab Kryzysowy, którego zadaniem jest zapewnienie koordynacji działań związanych z likwidacją zagrożenia oraz współpracę z siłami zbrojnymi.

Sztaby kryzysowe powoływane są również przy rządach krajów związkowych. W sytuacji ogłoszenia stanu obrony państwa w Gabinetcie Wojennym Kanclerza Federalnego tworzy się grupę Doradczą Pionu Cywilnego z oddelegowanych elementów Urzędu Kanclerskiego, Urzędu Prasy i Informacji oraz grup doradczych poszczególnych ministerstw. Grupa ta przejmuje na siebie obowiązki wynikające z kierowania podsystemem pozamilitarnym.

W okręgach wojskowych tworzone będą komitety koordynacyjne kierowane przez dowódców okręgów i ministrów spraw wewnętrznych krajów związkowych, składające się z sekretariatów i grup roboczych. Komitety Koordynacyjne zajmować się będą planowaniem i koordynacją wspólnych działań instytucji cywilnych i wojskowych na danym terenie. Podobne komitety zaczną również działać na poziomie obwodów i rejonów dowództw obrony. Kompleksowo prowadzone przedsięwzięcia związane z utworzeniem jednolitej struktury koordynacyjnej pozwalają ustalić strefy odpowiedzialności i zwiększyć wykorzystanie potencjału podsystemu pozamilitarnego.

Tak przygotowany i kierowany podsystem pozamilitarny zapewnia swobodę operacyjną siłom zbrojnym oraz zaopatrzenie i ochronę ludności w okresie kryzysu lub stanu obrony państwa.

Obrona militarna kraju jest tym bardziej skuteczna im ściślejsza będzie współpraca pomiędzy pionem cywilnym i wojskowym Bundeswery. W wymiarze narodowym RFN z powodu wzajemnych zależności wszystkie instytucje i stanowiska służbowe administracji cywilnej i wojskowej są zobowiązane do współpracy ze sobą w dziedzinie obronności (zał. 3). Oznacza to zgrywanie ze sobą interesów sił zbrojnych z interesami ludności cywilnej. Realizacja tych interesów osiągnana jest w drodze uzgadniania istotnych przedsięwzięć Ministerstwa Obrony Narodowej z przedsięwzięciami obrony

cywilnej jak np. ewakuacja personelu cywilnego z określonych obszarów lub też zabezpieczenie swobody dla operacji militarnych na określonym obszarze. W zakresie regulacji pobytu ludności ustala się szczególnie zagrożone obszary w stosunku do których może być zarządzona ewakuacja. Obszary te ustalają wspólnie instytucje cywilne i wojskowe w czasie pokoju. Rozważane są sposoby ostrzegania ludności o niebezpieczeństwach w przypadku wojny na tyle wczesne, aby ograniczyć do minimum straty w ludziach spowodowane skutkami działań zbrojnych. Należy podkreślić, że współpraca pomiędzy administracjami cywilną i wojskową w Niemczech wynika z federalnego modelu ustrojowego Niemiec, składających się z krajów związkowych, posiadających własne parlamenty, rządy i ustawodawstwo.

Administracja wojskowa RFN w czasie pokoju przygotowuje odpowiednie służby i pododdziały obrony cywilnej do działań na rzecz:

- wsparcia sił zbrojnych w dziedzinie mobilizacji osobowej i materiałowej;
- przygotowania niezbędnych przedsięwzięć mających na celu ochronę, pomoc, ratownictwo i zaopatrzenie ludności cywilnej w sytuacjach kryzysowych (zał. 4);

- realizacji funkcji administracyjno-prawnych przez organa władzy państwowej, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku oraz informowania ludności.

W Danii współpraca między placówkami cywilnymi a siłami zbrojnymi obejmuje działania planistyczne, utrzymanie kontaktów w sprawach dotyczących ochrony środowiska, planów regionalnych i ewentualnych konfliktów z władzami terenowymi. Obrona kraju rozpatrywana jest jako wspólne zadania dla całego społeczeństwa. Z tego powodu mówi się o obronie totalnej, której głównym celem jest w pierwszej kolejności współpraca pomiędzy najwyższymi czynnikami organizacji cywilnych i wojskowych w ramach osłony przed wojną.

Tak rozumiana obrona jest podstawą duńskiej polityki bezpieczeństwa. Rząd i Parlament nakładają zarys ramowy do kooperacji pomiędzy admini-

stracją centralną a zarządami miejskimi, formalnymi organizacjami regionalnymi i ochotniczymi, takimi jak np.: gwardia narodowa i ochotnicze organizacje ratownictwa, jak również prywatne przedsiębiorstwa i organizacje.

Duńskie siły zbrojne poprzez współpracę z różnymi przedstawicielami władz odpowiedzialnych za obronę totalną są przygotowywane do rozwiązywania różnych zadań w okresie kryzysu i wojny. W czasie pokoju siły zbrojne przeprowadzają m.in. kontrolę obszarów połowu ryb oraz służą pomocą społeczności cywilnej w czynnościach ratowniczych i innych, związanych z niebezpieczeństwem, a także uczestniczą w dozorowaniu i pilnowaniu granic.

Konsekwentnie w okresie pokoju planuje się różne warianty zadań, które będą rozwiązywane w okresie kryzysu i wojny przez SZ, policję, siły przygotowane do zadań ratownictwa oraz odpowiednio przygotowaną ludność cywilną.

Współdziałanie jest często sprawdzane pod kątem jego sprawności w praktycznym działaniu. W celu zapewnienia sprawności funkcjonowania pomiędzy współdziałającymi elementami obrony, terytorium państwa podzielono na siedem regionów obrony. W każdym z regionów szefowie przedstawicielstw regionalnej obrony totalnej tworzą połączony zespół regionalny. Połączone zespoły regionalne są odpowiedzialne za planowanie i koordynację zadań wewnątrz regionów. W razie klęsk żywiołowych na dużą skalę koordynację bierze na siebie dowództwo jednostek Obrony Terytorialnej. Gdy zachodzi potrzeba ewakuacji pododdziały Obrony Terytorialnej korzystają z pomocy regularnych jednostek wojskowych. W skład kierownictwa Gwardii Narodowej wchodzi generał dywizji jako dowódca wojskowy oraz cywilny komisarz wyznaczony przez Ministra Obrony będący zwykle członkiem Sejmu. Cywilny komisarz jest odpowiedzialny za wewnętrzną i zewnętrzną informację między innymi w celu zapewnienia pozytywnego nastawienia ludności do Gwardii Narodowej. Posiada on również do swojej dyspozycji odpowiednią liczbę cywilnych konsultantów.

W sytuacji kryzysowej lub w okresie wojny, szefowie regionów wymieniają między sobą informacje dotyczące sytuacji oraz jakie podjęli działania lub jakie działania zamierzają podjąć. Wspólnie realizują zadania wojenne wewnątrz swoich regionów.

Współdziałanie w obronie totalnej jest najczęściej ćwiczone na szczeblu regionu, gdyż na tym poziomie występuje największe zapotrzebowanie na bieżącą koordynację w celu osiągnięcia największej skuteczności.

Na uwagę zasługuje przykład Francji, gdzie w ramach dobrze pojętej współpracy między administracjami opracowuje się Plany ORSEC. Są to specjalne plany w formie dokumentów zawierających organizację operacji w przypadku nagłych wydarzeń. Plan taki jest sporządzony dla każdego „departamentu” (województwa) zgodnie ze standardowym schematem określonym przez Dyрекcję Obrony Cywilnej. Plan upoważnia Prefekta, który odpowiada za jego wprowadzenie, do nagłej mobilizacji sił ludzkich i ich wyposażenie, w celu wzmocnienia normalnych służb ds. nagłych wydarzeń. Ogłoszenie planu ORSEC oznacza praktycznie, że prefekt może żądać pomocy od wojska, żandarmerii, policji a także od ludności cywilnej. Plan organizacji pomocy pozwala mu na wykorzystanie do walki ze skutkami katastrofy wszystkich środków materialnych (publicznych i prywatnych) i ludzkich.

Wyciągając wnioski dotyczące współpracy administracji innych państw w zakresie obrony możemy zauważyć, że główny nacisk kładzie się tam na:

- traktowanie obronności jako zadania nadrzędnego w państwie;
- zdecentralizowany system organizacji akcji ratowniczych w sytuacjach kryzysowych;
- wspólne monitorowanie zagrożeń i wymiana informacji;
- jasny podział kompetencji i odpowiedzialności;
- szybkie procedury włączania w akcje ratownicze SZ;
- jednolity lub kompatybilny system łączności.

### 3. MIEJSCE I ROLA OBRONY TERYTORIALNEJ OKRĘGU WOJSKOWEGO I WOJEWÓDZTWA (REGIONU) W OBRONIE POLSKI

Głównym celem strategicznym obrony Polski jest zachowanie suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej państwa. Cel ten jest realizowany przez<sup>19</sup>:

- przygotowanie, rozbudowę i utrzymywanie infrastruktury obronnej państwa;
- przygotowanie obronne społeczeństwa;
- działania obronne i interwencyjne polskich sił zbrojnych podejmowane w razie konieczności.

Podkreślić należy, że siły zbrojne - spełniając decydującą rolę w systemie obrony państwa - stanowią jego najważniejszy składnik. Cechą charakterystyczną polskich sił zbrojnych jest dynamika ich właściwości wyrażająca się w ciągłych zmianach struktur, liczebności, uzbrojenia, dyslokacji oraz ewolucji poglądów na ich użycie<sup>20</sup>. Zmiany te są wyrazem dążenia państwa do stworzenia skutecznej obrony militarnej chroniącej przed jakąkolwiek agresją bądź interwencją zbrojną na Polskę<sup>21</sup>.

Wykorzystanie przez państwo wszystkich będących w jego dyspozycji środków obrony, czyli siły obronnej, umożliwiła jego skuteczną obronę przed silniejszym agresorem, przed jego siłą uderzeniową. W tym właśnie tkwi szansa obrony przed przemocą zbrojną silniejszych państw.

---

<sup>19</sup> *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, dokument przyjęty przez KOK w dniu 5.02.1992 r.

<sup>20</sup> B. Balcerowicz, J. Marczak, J. Pawłowski, *Problemy strategii obrony Polski*, AON, Warszawa 1993, s. 188.

<sup>21</sup> J. Marczak, K. Gąsiorek, *Obrona terytorialna okręgu wojskowego i województwa (regionu)*. (*Zarys problematyki*), AON, Warszawa 1993, s. 7.

Wielu przykładów skutecznego wykorzystania przez państwo i naród posiadanych środków obrony dostarczają konflikty powojenne, m.in. wojna w Afganistanie przeciwko ingerencji ZSRR. W tym konflikcie naród afgański skutecznie wykorzystał warunki terenowe, pomoc zewnętrzną, powstanie narodowe wsparte bitnością, męstwem ducha i wolą obrony narodu. Te pozawojaskowe środki obronne odgrywają coraz większą rolę począwszy od końca XVIII wieku, gdy wojny przybrały charakter powszechny, obejmując całe terytoria i całe społeczeństwa. Wojny XX wieku, zwłaszcza ich powietrzno-lądowy charakter, wymagają przygotowania nie tylko tzw. operacji obronnych na określonym kierunku czy odcinku granicy. Niezbędne stało się bowiem przygotowanie całego terytorium do obrony przed uderzeniami raketowo-lotniczymi i powietrzno-lądowym wtargnięciem przeciwnika. Te potrzeby stały się zaczątkiem tworzenia nowoczesnej obrony terytorialnej i cywilnej.

We współczesnych warunkach rola obrony terytorialnej okręgu wojskowego i województwa (regionu) w obronie Polski polega nie tylko - jak to było w przeszłości - na efektywnym zabezpieczeniu, wsparciu i uzupełnianiu działań prowadzonych przez wojska operacyjne, lecz przede wszystkim na spełnianiu funkcji aktywnej części sił zbrojnych prowadzących obronę powszechną, punktowo-przestrzenną na całym terytorium okręgu (województwa, regionu). Dotyczy to zarówno działań regularnych, jak i różnych sposobów działań nieregularnych na obszarach zajętych przez przeciwnika. Ponadto, obrona terytorialna OW może stanowić - jak już wspomniano wcześniej - pomost łączący układ militarny z pozamilitarnym. Może to wyrażać się w udzielaniu pomocy organom i ogniwom pozamilitarnym w realizacji zadań obronnych oraz inspirowaniu i koordynowaniu tych zadań na rzecz sił zbrojnych.

Inaczej mówiąc rola obrony terytorialnej okręgu wojskowego i województwa (regionu) polega na przygotowaniu i wykorzystaniu w obronie

obszaru odpowiedzialności - poza wojskami operacyjnymi - wszystkich dostępnych środków obrony państwa, a więc wojsk OT, woli obrony narodu, terytorium przygotowanego pod względem obronnym i powszechnego ruchu oporu, w tym jego najwyższej formy - oporu zbrojnego.

W tej sytuacji terenowe organy administracji wojskowej w sposób zdecydowany muszą rozszerzyć zakres swoich funkcji i zadań. Z typowych organów administracji wojskowej powinny stać się organami dowodzenia przejmując funkcje dowódcze w stosunku do podporządkowanych im jednostek wojskowych. Dlatego trudno obecnie i w przyszłości mówić o terenowych organach administracji wojskowej, w istocie będą to bowiem terenowe organy dowodzenia.

#### 4. ROLA TERYTORIALNYCH ORGANÓW DOWODZENIA NA TLE CELÓW, FUNKCJI I ZADAŃ OBRONY TERYTORIALNEJ

Celem obrony terytorialnej okręgu wojskowego i województwa (regionu), wynikających z miejsca i roli OT w systemie obronnym państwa, jest obrona strefy odpowiedzialności realizowana samodzielnie lub wspólnie z wojskami operacyjnymi. Może ona być realizowana przez system punktowo-przestrzennego (zał. 5) przygotowania i prowadzenia obrony rejonów na obszarze całej strefy odpowiedzialności (okręgu, województwa, regionu), stwarzanie dogodnych warunków do rozwinięcia i działania wojsk operacyjnych, natychmiastowego podjęcia w masowej skali działań nieregularnych na obszarach zajętych przez agresora oraz wspomaganie innych podsystemów systemu obronnego państwa.

Przedstawiony cel, zwłaszcza wymogi obronności państwa, stawiają przed obroną terytorialną - jako częścią podsystemu militarnego systemu obronnego państwa (SOP) - funkcje: obronną, szkoleniowo-wychowawczą i koordynacyjną. Obejmują one szereg zadań niezbędnych do realizacji zarówno w czasie pokoju, jak i w okresie wzrostu zagrożenia, kryzysów i wojny. W obrębie każdej z nich występują także elementy współdziałania z pozamilitarnymi ogniwami obronnymi, co wskazuje na celowość wzajemnej znajomości zadań. W ramach funkcji obronnej OT można wyodrębnić zadania operacyjne, zabezpieczające i ratownicze<sup>22</sup>.

*Zadania operacyjne obejmują:*

- obronę rubieży, rejonów lub obiektów organizowaną w ugrupowaniu (składzie) wojsk operacyjnych lub samodzielnie;

---

<sup>22</sup> Na podstawie: *Biuletyn Informacyjny nr 1(159)*, wyd. MON, Warszawa 1994, s. 227-228.

- zwalczanie desantów powietrznych i morskich oraz grup dywersyjno-rozpoznawczych agresora, a także udział w walce z nimi w rejonach odpowiedzialności wojsk operacyjnych;

- prowadzenie wspólnie z jednostkami wojsk operacyjnych działań w strefie przygranicznej;

- osłona granicy RP z państwem nie będącym stroną konfliktu (we współdziałaniu ze Strażą Graniczną i Policją);

- obrona i ochrona ważnych obiektów GN i wojskowych;

- przeciwdziałanie, wspólnie z siłami MSW, dywersji i zbrojnemu podziemi;

- udział w przygotowaniu i prowadzeniu działań nieregularnych zwłaszcza partyzanckich w ugrupowaniu przeciwnika lub na zajętych przez niego obszarze.

*Zadania zabezpieczające obejmują:*

- współdziałanie w zabezpieczeniu i utrzymaniu ruchu na drogach samochodowych i liniach kolejowych, szczególnie przepraw przez przeszkody wodne (z udziałem ogniw pozamilitarnych);

- ochrona i udział w odbudowie sieci łączności międzygarnizonowej (z udziałem ogniw pozamilitarnych);

- rozbudowa inżynieryjna terenu w ramach operacyjnego przygotowania obszaru kraju;

- współdziałanie z siłami OC w rozbudowie ukryć oraz ewakuacji z rejonów zagrożonych działaniami wojennymi ludności, dóbr kultury i elementów potencjału ekonomicznego ważnych dla obronności kraju.

*Zadania ratownicze obejmują:*

- udział w akcjach ratunkowych na rzecz wojsk operacyjnych;

- udział w prowadzonych przez specjalistyczne siły OC akcjach ratunkowych na rzecz ludności cywilnej w rejonach masowych porażeń, klęsk żywiołowych, awarii urządzeń z toksycznymi środkami przemysłowymi (TŚP) itd.

Funkcja szkoleniowo-wychowawcza obejmuje zadania polegające na udziale sił OT w: szkoleniu obronnym społeczeństwa i organów układu pozamilitarnego, wychowaniu patriotycznym, zapewnieniu funkcjonowania instytucji państwowych (w sytuacjach ekstremalnych). Będą to również zadania sprzyjające tworzeniu więzi społeczno-terytorialnych.

Na tle tej funkcji warto podkreślić, że istotną cechą charakterystyczną polskiej obrony terytorialnej powinno być ściśle powiązanie z lokalnymi społecznościami. Ważną cechą powinno być także utożsamianie się miejscowej ludności, zwłaszcza młodzieży, z ideą powszechnej obrony państwa zmaterializowaną na danym terenie działaniem jednostek OT.

Funkcja koordynacyjna obejmuje uzgadnianie wspólnych działań wojsk OT i operacyjnych, rozwiązywanie problemów wsparcia i zabezpieczenia wojsk operacyjnych przez siły OT oraz integrowanie działań sił wojskowych i pozamilitarnych. Funkcja ta ma zatem aspekty wewnętrzne, dotyczące wyłącznie sił zbrojnych, oraz zewnętrzne - zespalające działania sfery militarnej i pozamilitarnej. W tym znaczeniu obrona terytorialna jest płaszczyzną współdziałania militarnych i pozamilitarnych ogniw systemu obronnego państwa.

Przedstawione funkcje i zadania obrony terytorialnej wytyczają jednocześnie zakresy działalności terytorialnych organów dowodzenia rozumianych jako element systemu dowodzenia sił zbrojnych obejmujący: Zarząd OT Sztabu Generalnego WP, zastępców dowódców okręgów wojskowych - szefów obrony terytorialnej OW i podległe im oddziały OT sztabów okręgów, wydziały OT w dowództwach MW i WLiOP, szefowie wojewódzkich (regionalnych) sztabów wojskowych i podległe im sztaby, a także wojskowe komendy uzupełnień, komendy garnizonów oraz dowództwa i sztaby jednostek obrony terytorialnej.

Wymienione organy funkcjonujące w jednolitym systemie dowodzenia siłami zbrojnymi, oprócz czynności dowódczych (w stosunku do podporząd-

kowanych im jednostek OT) spełniają obowiązki organów koordynujących w obszarze wewnętrznym, tj. sił zbrojnych, i zewnętrznym - systemu obronnego państwa. Przykładowo Zarząd OT Sztabu Generalnego WP koordynuje realizację zadań obrony terytorialnej w całych siłach zbrojnych oraz realizację zadań obronnych o znaczeniu operacyjno-strategicznym współpracując bezpośrednio w tym zakresie z naczelnymi organami administracji rządowej i centralnymi organami administracji państwowej. Terytorialne organy dowodzenia szczebla okręgowego (szef OT OW - zastępca dowódcy i oddział OT sztabu okręgu) spełniają podobne funkcje w obrębie wojsk OW oraz koordynują wykonanie zadań obronnych na swoim obszarze. Współpracują w tym zakresie z pozamilitarnymi ogniwami obronnymi o zasięgu ponadwojewódzkim (np. DODP, DOKP itp.) oraz wydzielonymi z niektórych resortów grupami operacyjnymi (np. GO MSW przy dowódcy OW).

Podstawowym ogniwem koordynującym i zapewniającym powiązanie sił zbrojnych z układem pozamilitarnym jest wojewódzki (regionalny) sztab wojskowy.

Wypracowaniu optymalnego wariantu koncepcji organizacyjno-funkcjonalnej wojewódzkiego - regionalnego sztabu wojskowego poświęcony był eksperyment organizowany przez Sztab Generalny WP z udziałem dowództw OW i rodzajów sił zbrojnych, wojewódzkich sztabów wojskowych (wytypowanych do eksperymentu) w Szczecinie, Legnicy, Krakowie i Olsztynie oraz oficerów Akademii Obrony Narodowej<sup>23</sup>.

Wyniki eksperymentu umożliwiły określenie struktury, która zapewnia skuteczne dowodzenie podległymi siłami OT i realizację zadań odciążających wojska operacyjne związanych z ich wszechstronnym zabezpieczeniem i wspieraniem. W rezultacie od lipca 1996 roku dokonano nowego podziału

---

<sup>23</sup> Podstawę eksperymentu stanowiło zarządzenie szefa Sztabu Generalnego WP nr 118/ORG z dnia 11.11.1992 r.

administracyjno-wojskowego kraju i utworzono szesnaście wojewódzkich - regionalnych sztabów wojskowych<sup>24</sup>.

RSzW stają się trwałymi, przypisanymi do stałych obszarów odpowiedzialności terytorialnymi organami dowodzenia niższego szczebla operacyjnego. Muszą być zdolne do spełniania swych funkcji na wszystkich etapach działań bojowych, tj. podczas wykonywania uderzeń przez przeciwnika, wtargnięcia, zajmowania i okupacji całości lub części terytorium. Istota ich tworzenia i funkcjonowania polega na organizowaniu na szczeblu regionu (województwa) środków właściwych do obrony.

W rozumieniu ogólnym rola RSzW - wynikająca z celu OT regionu, **którym jest obrona strefy odpowiedzialności realizowana samodzielnie lub wspólnie z wojskami operacyjnym**, polega na przygotowaniu i wykorzystaniu w obszarze odpowiedzialności (poza rejonami doraźnie wykorzystywanymi przez wojska operacyjne) wszystkich dostępnych środków obrony w celu maksymalnego wzmocnienia „lokalnej części” systemu obronnego państwa.

*RSzW jako terytorialny organ wykonawczy dowódcy OW, spełnia w jego imieniu funkcje:*

- *dowodzenia podległymi i przydzielonymi siłami;*
- *zabezpieczenia mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych;*
- *administrowania rezerwami osobowymi i środkami transportu;*
- *pokojuowego i wojennego uzupełniania sił zbrojnych;*
- *organizowania współpracy i współdziałania z obrońnymi ogniwami*

*układu pozamilitarnego na obszarze regionu.*

Zadania te mają charakter przedsięwzięć planistycznych i wykonawczych w zakresie: dowodzenia, działalności operacyjnej i logistycznej.

---

<sup>24</sup> Nie wykluczone jest, że w wyniku reorganizacji administracji zmniejszy się znacznie ilość województw (np. do 12 lub 15) a tym samym zwiększy się ich obszar. Towarzyszyć temu będzie również zwiększenie zakresu zadań (operacyjnych, mobilizacyjnych i logistycznych) i ilości podległych jednostek obrony terytorialnej.

Szczególne znaczenia nabierają zadania związane z obroną militarną regionu. Dotyczą one prowadzenia przez siły OT: obrony rubieży rejonów i miejscowości (w działaniach regularnych i nieregularnych), zwalczania sił dywersyjnych i - stosownie do możliwości - desantów przeciwnika, ochrony i obrony obiektów wojskowych i gospodarki narodowej - ważnych dla obronności państwa.

Całkowicie nowe zadania RSzW to działalność logistyczna realizowana w ramach terytorialnego systemu zabezpieczenia logistycznego wojsk - wspólnego dla wojsk operacyjnych i OT. Do zadań tych należą następujące:

- zbieranie i aktualizowanie danych o infrastrukturze logistycznej na obszarze regionu;
- planowanie świadczeń podmiotów gospodarczych na potrzeby sił zbrojnych i kompleksowego zabezpieczenia logistycznego ze stacjonarnych źródeł cywilnych i wojskowych;
- utrzymywanie współpracy z wojewódzkimi ogniwami pozamilitarnymi, związanej z zapewnieniem osłony technicznej sieci transportowej, wykonywaniem świadczeń osobistych i rzeczowych, a także udostępniania cywilnej bazy remontowej, szpitalnej oraz zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej<sup>25</sup>.

Za powierzeniem RSzW roli terytorialnych organów dowodzenia niższego szczebla operacyjnego przemawiają następujące względy:

- **po pierwsze**, średni obszar odpowiedzialności RSzW stanowi 1/16 obszaru Polski i obejmuje swym zasięgiem kilka województw;
- **po drugie**, powierzchnia obszaru odpowiedzialności RSzW (uśredniona wielkość - ok. 20 tys. km<sup>2</sup>) umożliwia rozwinięcie nawet dwóch związków operacyjnych, na których korzyść będzie działał RSzW. Szef WSzW powinien być partnerem dla dowódcy związku operacyjnego;

---

<sup>25</sup> K.Gąsiorek, *Tworzenie regionalnych sztabów wojskowych jako terytorialnych organów dowodzenia*, Wiedza Obronna 2/1996.

– po trzecie, liczba partnerów - kierowników ogniw układu pozamilitarnego (wojewodowie, komendanci wojewódzcy Policji, Państwowej Straży Pożarnej, dyrektorzy DOKP itd.) i ich ranga powoduje, że koordynatorem ich działań na rzecz sił zbrojnych powinien być oficer zajmujący wysoką pozycję w hierarchii wojskowej;

– po czwarte, liczebność podległych sił, zakres zadań RSzW co do treści i znaczenia zdecydowanie przekracza szczebel taktyczny.

Wiele wątpliwości budzi obsada etatowa RSzW i możliwości wyposażenia w techniczne środki dowodzenia zapewniające łączność współdziałania z dowództwami wojsk operacyjnych, organami administracji rządowej i samorządowej oraz ogniwami układu pozamilitarnego.

Szereg kwestii wykracza „poza wojsko”; dotyczy to przede wszystkim unormowań prawnych regulujących relacje (kompetencje) między terytorialnymi organami dowodzenia a organami administracji rządowej i samorządowej. Zaznaczyć należy, że zgodnie z obowiązującymi przepisami szef RSzW jest przedstawicielem sił zbrojnych tylko w „macierzystym” WKO. Natomiast w pozostałych województwach członkami WKO są szefowie WSzW. Jest to jednak rozwiązanie tymczasowe. Nowa ustawa o powinnościach obronnych powinna rozstrzygać ten problem w sposób jednoznaczny z uwzględnieniem nowego podziału administracyjnego państwa.

Reasumując, tworzenie RSzW jako terytorialnych organów dowodzenia niższego szczebla operacyjnego jest koniecznością i normalnością. Traktować je należy jako organy dowodzenia wojskami a nie organy administracji wojskowej.

Czy utworzenie WSzW-RSzW rozwiązało wszystkie problemy związane z dowodzeniem wojskami OT i organizowaniem współdziałania podczas przygotowania i prowadzenia obrony? Z pewnością nie, czego dowodem jest kontynuacja prac badawczych i koncepcyjnych w zakresie kierowania obroną terytorialną, dowodzenia wojskami OT i współdziałania. Problem ten jest

nadal przedmiotem artykułów TWO i rozpraw naukowych<sup>26</sup>, a każda praca wnosi nowe elementy lub przyczynia się do doskonalenia przyjętych rozwiązań. Eksperyment, w którego wyniku utworzono WSzW-RSzW wykazał, że istnieje potrzeba tworzenia niższych terytorialnych organów dowodzenia szczebla lokalnego - **rejonowych komend obrony terytorialnej (RKOT)**, reprezentujących interesy sił zbrojnych wobec administracji samorządowej i organizacji terenowych.

RKOT jest podstawowym (taktycznym), najniższym elementem terytorialnego systemu kierowania obroną terytorialną i dowodzenia wojskami OT w jego **obwodzie odpowiedzialności**<sup>27</sup>. Celem RKOT jest maksymalne wykorzystanie i przygotowanie zasobów ludzkich, materialnych i produkcyjno-usługowych oraz terenu na wyznaczonym obwodzie odpowiedzialności do prowadzenia obrony powszechnej w czasie pokoju, w okresie zagrożenia i wojny oraz ewentualnej okupacji.

Z powyższego celu wynika, że **rola (funkcja) RKOT polega na stałym działaniu jako terytorialnego organu dowodzenia we współdziałaniu z miejscowym samorządem, ogniwami pozamilitarnymi i społeczeństwem na rzecz przygotowania obwodu odpowiedzialności do prowadzenia obrony powszechnej w czasie pokoju, w okresie zagrożenia i wojny oraz ewentualnej okupacji zgodnie z zadaniami postawionymi przez wyższych przełożonych (wynikających z zadań „pionu operacyjnego”)**.

Do **zadań operacyjnych RKOT należy zaliczyć w zakresie:**

---

<sup>26</sup> M.in. płk Z. Skotnicki jest autorem rozprawy doktorskiej obronionej w 1996 r. pt. *Terytorialny organ dowodzenia (Regionalny Sztab Wojskowy) w obronie obszaru kraju*, AON 1996.

<sup>27</sup> Stosując przedwojenną i akowską tradycję podziału terytorium mielibyśmy: 4 obszary odpowiedzialności (OrO) - na szczeblu okręgu wojskowego; 16 regionów odpowiedzialności (RgO) - na szczeblu RSzW i 141 obwodów odpowiedzialności (ObO) - na szczeblu RKOT. Okręg w pojęciu wojskowym odpowiadał terytorium przedwojnemu województwa, a Obwód - terytorium powiatu. T. Bór-Komorowski, *Armia podziemna*, Warszawa 1994, s. 172.

**a) kształtowania świadomości obronnej i przygotowanie obronne społeczeństwa:**

- krzewienie problematyki obronności z wykorzystaniem środków masowego przekazu w szkołach, zakładach pracy i innych instytucjach i organizacjach społecznych;

- inspiracja powstawania (tworzenia) i wspierania organizacji patriotyczno-obronnych;

- wspieranie szkolenia i przygotowania ludności z zakresu OC;

- szkolenie obronne władz samorządowych ogniw pozamilitarnych, kierownictw podmiotów gospodarczych i społeczeństwa w zakresie świadczenia zadań na rzecz sił zbrojnych;

**b) wykorzystania i przygotowania obronnego terenu obwodu odpowiedzialności:**

- prowadzenie studiów operacyjnych terenu;

- gromadzenie i aktualizowanie „banku danych o terenie” dotyczącego obwodu odpowiedzialności;

- określenie potrzeb z zakresie operacyjnego przygotowania obszaru do obrony;

- realizacja (lub nadzór nad realizacją) przedsięwzięć operacyjnego przygotowania obszaru do obrony;

**c) przygotowania do obrony jego obwodu odpowiedzialności:**

- przygotowanie systemu rozpoznania terytorialnego (służby obserwacyjno-meldunkowej) w obwodzie odpowiedzialności;

- przygotowanie obrony miejscowości i innych obiektów;

- przygotowanie sił OT do prowadzenia działań nieregularnych;

**d) w zakresie dowodzenia wojskami OT:**

- szkolenie dowództw i sztabów jednostek OT;

- przygotowanie stanowisk kierowania OT i dowodzenia wojskami na czas pokoju, na okres zagrożenia, wojny i ewentualnej okupacji;

**e) współdziałania z władzami samorządowymi i ogniwami układu pozamilitarnego:**

- uzgodnienie udziału wojska w akcjach ratunkowych na rzecz ludności i środowiska;

- uzgodnienie zakresu zadań ogniw pozamilitarnych na rzecz wojsk, w tym wykorzystania infrastruktury;

**f) współdziałania z dowództwami oddziałów i związków taktycznych wojsk operacyjnych:**

- udział w szkoleniu i ćwiczeniach dowództw wojsk operacyjnych na obszarze odpowiedzialności;

- uzgadnianie zadań wsparcia i zabezpieczenia siłami OT działań wojsk operacyjnych w obwodzie odpowiedzialności na okres zagrożenia i wojny;

**g) działalności operacyjnej RKOT w okresie zagrożenia i wojny:**

- prowadzenie siłami OT - we współdziałaniu z władzami samorządowymi, pozamilitarnymi ogniwami obronnymi i przy udziale społeczeństwa (świadczenia osobiste i rzeczowe) - szeregu przedsięwzięć mających na celu mobilizacyjne ich rozwinięcie;

- przejście w podporządkowanie RKOT wszystkich jednostek i instytucji wojskowych oraz zmilitaryzowanych (nie wchodzących w skład wojsk operacyjnych), a także obiektów operacyjnego przygotowania obwodu odpowiedzialności;

- rozwinięcie wojennego systemu kierowania OT i dowodzenia wojskami OT;

- zorganizowanie ochrony i obrony obiektów w obwodzie odpowiedzialności RKOT;

- rozwinięcie terytorialnego systemu rozpoznania (służby obserwacyjno-meldunkowej);

- zwalczanie grup dywersyjnych, specjalnych i desantów przeciwnika;

- zabezpieczenie i wsparcie działań wojsk operacyjnych w obwodzie odpowiedzialności RKOT;
- zorganizowanie kontroli kierowania ruchem wojsk;
- realizowanie przedsięwzięć inżynierskich przygotowania i umocnienia obwodu;
- prowadzenie samodzielnie lub we współdziałaniu z wojskami operacyjnymi bezpośredniej obrony obwodu odpowiedzialności, a w sytuacji wtargnięcia agresora przystąpienie do działań nieregularnych w masowej skali;
- przygotowanie i prowadzenie obrony miast (miejscowości) w obwodzie;
- współuczestniczenie siłami i środkami OT w ratowaniu ludności, mienia i środowiska przed skutkami działań zbrojnych i negatywnych zjawisk im towarzyszących oraz w przedsięwzięciach zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny;
- zwalczanie przedsięwzięć agresora prowadzących do zorganizowania okupacji;
- prowadzenie walki zbrojnej w podziemnych strukturach państwowych w sytuacji okupacji obwodu odpowiedzialności RKOT.

## **5. ISTOTA, ZAKRES I FORMY WSPÓLDZIAŁANIA TERYTORIALNYCH ORGANÓW DOWODZENIA Z ORGANAMI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (ze szczególnym uwzględnieniem województwa)**

Za organizację współdziałania z wojewodami oraz okręgowymi ogniwami pozamilitarnymi jest odpowiedzialny dowódca okręgu wojskowego. Odpowiedzialność ta wynika z jego obowiązków dowódczych związanych z przygotowaniem obrony okręgu wojskowego (w czasie pokoju) i dowodzenia podległymi wojskami w czasie przygotowywania i prowadzenia działań obronnych w czasie wojny. Zgodnie z tymi kompetencjami dowódca okręgu wojskowego jest organem reprezentującym ministra obrony narodowej i szefa Sztabu Generalnego WP do określania zadań oraz zasad współpracy i współdziałania z organami ogniw pozamilitarnych rozmieszczonych na obszarze okręgu. Do tego celu wykorzystuje szefa obrony terytorialnej - zastępcę dowódcy oraz szefów W/R/SzW i komendantów wojskowych komend uzupełnień (WKU).

Treścią współpracy i współdziałania będzie zapewnienie realizacji zadań obronnych przez ogniwa pozamilitarne na rzecz sił zbrojnych, do których należy uzgodnienie realizacji obowiązków wynikających z:

- ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i innych ustaw;
- zadań realizowanych na rzecz sił zbrojnych dyslokowanych na obszarze odpowiedzialności;
- dodatkowych zadań obronnych wynikających z zaistniałej sytuacji i decyzji podjętych przez dowódcę okręgu wojskowego lub szefa W/R/SzW.

Z drugiej natomiast strony przedmiotem współpracy będzie udział sił zbrojnych w ratownictwie i likwidacji skutków nadzwyczajnych zagrożeń (np. katastrofalnych powodzi).

## 5.1. Istota i zakres współdziałania

Realizacja wspólnych przedsięwzięć w ramach istniejącego systemu obronnego państwa wymaga uwzględnienia założeń polskiej polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej RP a także, zwłaszcza w odniesieniu do obrony cywilnej, istniejących standardów europejskich i zobowiązań międzynarodowych. Na szczeblu wojewódzkim współdziałanie dotyczy obopólnej realizacji zadań obronnych stojących przed systemem obronnym województwa, który obejmuje podsystem militarny, podsystem pozamilitarny oraz wojewódzkie organa kierowania. Dużym ułatwieniem w organizacji współdziałania na płaszczyźnie województwa jest ustalenie, że w okresie zagrożenia i wojny wojewodowie są upoważnieni do podejmowania decyzji w sprawach obronności, obowiązujących wszystkie jednostki administracyjne, gospodarcze i samorządowe działające w systemie obrony województwa<sup>28</sup>. O ile kompetencje wojewody w zakresie koordynacji i wynikających stąd zakresów współdziałania w obrębie podsystemu pozamilitarnego województwa znajdują „umocowania” prawne w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP<sup>29</sup> oraz cytowanych założeniach, o tyle jest brak takich ustaleń dotyczących kompetencji organów wojskowych. Jedynie art. 19 ustawy stwierdza: *organy administracji i kierownicy jednostek określonych w art. 18 uwzględniają w toku wykonywania zadań w zakresie obronności postulaty dotyczące potrzeb sił zbrojnych przekazywane przez ministra obrony narodowej lub organy wojskowe przez niego upoważnione (...)*.

Odpowiedzialnym za organizację obrony militarnej na obszarze okręgu (w skład którego obecnie wchodzi 11-14 województw) - co już wcześniej zaznaczono - jest dowódca okręgu wojskowego. Z faktu tej odpowiedzialności

---

<sup>28</sup> Za: *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej* (podrozdział *System kierowania obronnością*).

<sup>29</sup> Art. 18 i 20 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

ści, niezależnie od decyzji przełożonych, wynika dla dowódcy obowiązek koordynowania działań wszystkich elementów systemu obronnego funkcjonującego na obszarze jego odpowiedzialności. Należy podkreślić, że odpowiedzialność kompetencyjna dowódcy okręgu wojskowego w zakresie współdziałania z wojewódzkimi i ponadwojewódzkimi ogniwami pozamilitarnymi nie wynika z uprawnień ustawowych, lecz jedynie z nadrzędnych potrzeb prowadzenia walki zbrojnej (działań wojennych), której cele nie mogą być osiągnięte wyłącznie przez siły zbrojne, w tym wypadku - wojska okręgu. Z drugiej strony odpowiedzialność kompetencyjna wojewody, wynikająca z jego ustawowych obowiązków jako przewodniczącego wojewódzkiego komitetu obrony, a także nadrzędność potrzeb obronnych zobowiązuje go do ścisłego współdziałania z dowódcą okręgu wojskowego lub najczęściej - z szefem regionalnego (wojewódzkiego) sztabu wojskowego.

Istota współdziałania między terytorialnymi organami dowodzenia, reprezentującymi siły zbrojne, a organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego, reprezentującymi układ pozamilitarny, powinna wyrażać się w uzgodnieniu zadań, zakresu wykonawstwa wspólnych przedsięwzięć, możliwości oraz sposobu wykorzystania sił i środków oraz miejsca (rejonu) i czasu ich realizacji stosownie do potrzeb wynikających z planów obronnych państwa. Efektywność współdziałania zależy od przestrzegania ogólnie przyjętych zasad i wymogów jego organizacji oraz ciągłości utrzymywania.

W okresie pokoju współdziałanie to wyraża się w wielu uzgodnieniach i wymianie informacji z zakresu przygotowań obronnych realizowanych w sferze militarnej i pozamilitarnej.

W szczególności uzgodnienia dotyczą:

- realizacji na rzecz sił zbrojnych (w tym wojsk okręgu) zadań wynikających z ustawy o powszechnym obowiązku obrony i innych dokumentów normatywno-prawnych;

- przedsięwzięć i zadań realizowanych w zakresie operacyjnego przygotowania obszaru odpowiedzialności (w tym także inżynierskiego umocnienia terenu);

- zadań i świadczeń dotyczących udziału w przygotowaniu i tworzeniu rezerw materiałowo-technicznych dla sił zbrojnych;

- wykorzystania wyspecjalizowanych sił i środków okręgu wojskowego, a w przyszłości również W/R/SzW, w systemie powiadamiania, alarmowania i powszechnego ostrzegania (inaczej mówiąc w systemie wykrywania i ostrzegania).

Wymiana informacji dotyczy przekazywania danych ułatwiających ocenę zagrożenia - np. sił zbrojnych - TŚP, układu pozamilitarnego - możliwymi środkami i działaniami przeciwnika. Ponadto dotyczy także przekazywania informacji dotyczących potencjału obronnego obu podsystemów.

W okresie wzrostu zagrożenia, w zależności od jego rodzaju, charakteru, skali, intensywności itp., wystąpi niewątpliwie konieczność określenia kolejności (priorytetów) realizacji zadań bez względu na wcześniejsze ustalenia. Nieodzowne stanie się także zaktualizowanie i uzupełnienie planów działania poszczególnych jednostek zarówno militarnych, jak i pozamilitarnych stosownie do otrzymanych - nowych „doraźnych zadań” i podjętych decyzji - wynikających z zaistniałej sytuacji. Okres wzrostu zagrożenia - to także czas wymagający skorygowania (aktualizacji) opracowanych w czasie pokoju planów działania OW i planów obronnych sfery pozamilitarnej, co wymaga sprawnej wymiany informacji dotyczących podjętych - zmienionych w stosunku do pierwotnych i wcześniej przygotowanych - decyzji.

Zadania obronne realizowane w organach administracji rządowej i samorządu terytorialnego stanowią w okresie pokoju margines ich działalności i dopiero w okresie zagrożenia stopniowo lub gwałtownie rosną. W okresie wojny natomiast zadania obronne dominują w całokształcie działalności wymienionych organów.

W okresie wojny wystąpi konieczność realizacji wcześniejszych uzgodnień dotyczących wzajemnych świadczeń oraz wykonywania zadań wynikających z uprzednio opracowanych planów.

Uzgodnienia mogą dotyczyć:

- zadań z zakresu propagandowego oddziaływania na mobilizację społeczeństwa do wzmożonego wysiłku obronnego i działań na rzecz walczących wojsk;

- wielkości potrzeb środków materiałowo-technicznych i medycznych oraz sposobu ich przekazywania walczącym wojskom:

- zasad zachowania się ludności cywilnej w strefie bezpośrednich działań bojowych;

- wykorzystania dróg i przepraw przez wojska i ogniwa pozamilitarne oraz ludność cywilną;

- rejonów zastrzeżonych dla wojsk oraz rejonów przewidywanych do ewakuacji ludności cywilnej.

Zadania wykonawcze mogą dotyczyć m.in.:

- udziału sił pozamilitarnych (oddziałów zmilitaryzowanych, podmiotów gospodarczych, ludności cywilnej) w rozbudowie inżyneryjnej terenu i elementów ugrupowań operacyjnych wojsk:

- wykorzystania przez walczące wojska infrastruktury technicznej i społecznej, w tym bazy szpitalnej;

- wspólnej realizacji działań (akcji) ratowniczych;

- udziału sił wojskowych w utrzymywaniu porządku i bezpieczeństwa w sytuacjach niemożliwości wykonywania tego zadania przez siły porządkowe województwa (miasta itp.).

W okresie wojny wystąpi konieczność szerokiego wykorzystania sił układu pozamilitarnego do działań militarnych. Dotyczy to niemal wyłącznie

formacji uzbrojonych MSWiA, Straży Granicznej<sup>30</sup>, Policji i UOP. Uprawnienia wojewody wobec organów MSWiA są ograniczone i wynikają z pełnionej funkcji szefa WKO; decyzje w sprawie konkretnego wykorzystania wymienionych sił będą podejmować ich właściwi przełożeni. Warto jednak wiedzieć, że zadania militarne wymagające udziału sił MSWiA mogą dotyczyć ich udziału w:

- zabezpieczeniu mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych;
- zwalczaniu desantów powietrznych i grup dywersyjno-rozpoznawczych poza strefą bezpośrednich działań wojsk operacyjnych;
- ochronie i obronie ważnych obiektów, zwłaszcza linii kolejowych, lotnisk, mostów, wiaduktów, urządzeń hydrotechnicznych i telekomunikacyjnych oraz portów morskich - nie zaliczonych do tzw. kat. I<sup>31</sup>;
- organizacji i prowadzeniu działań nieregularnych na obszarach zajętych przez przeciwnika.

Wiele zadań będą realizowały na rzecz walczących wojsk organy (siły) ogniw gospodarczo-obronnych rozmieszczone na obszarze niektórych województw, nie podlegających wojewodzie. Zadania te wynikają z profilu poszczególnych ogniw (podporządkowanych funkcjonalnie dyrekcjom dróg publicznych, kolei państwowych, poczty i telekomunikacji, lasów, budownictwa wodnego i hydrotechnicznego itp.) i mogą dotyczyć np.:

- inżynierskiego umacniania terenu, rozbudowy fortyfikacyjnej pasów oraz rejonów obrony dla wojsk operacyjnych i OT;
- świadczeń usług telekomunikacyjnych i pocztowych oraz odbudowy sieci łączności;

---

<sup>30</sup> *Straż Graniczna wg Ustawy o Straży Granicznej z dnia 12.10.1990 r. w razie ogłoszenia mobilizacji w czasie wojny (...) staje się z mocy prawa częścią Sił Zbrojnych RP, podległą ministrowi obrony narodowej.*

<sup>31</sup> Do ochrony i obrony obiektów gospodarki narodowej szczególnie ważnych dla obronności państwa (kat.I) przewidywane są wojskowe pododdziały ochrony obiektów wchodzące w skład wojsk OT województwa (podległe właściwym szefom W/R/SzW).

- koncentracji transportu kolejowego, samochodowego, morskiego i lotniczego do wykorzystania go przez wojska;
- budowy, odbudowy i utrzymania przepraw promowych i mostowych oraz osłony technicznej sieci transportowej;
- przewozu i przegrupowania wojsk operacyjnych i OT;
- wydobywania i oczyszczania wody na potrzeby wojsk;
- przygotowywania zawałów leśnych, oczyszczania przedpola broniących się wojsk, dostarczania drewna itd.

## 5.2. Formy i sposoby współdziałania

Współdziałanie między siłami zbrojnymi i organami układu pozamilitarnego realizowane jest - co już wcześniej podkreślano - na wszystkich szczeblach dowodzenia siłami zbrojnymi i kierowania układem pozamilitarnym. Jednym z wielu czynników rzutujących na podejmowane formy i sposoby współdziałania między terytorialnymi organami dowodzenia a organami kierowania administracji rządowej są różnice w podziale administracyjnym i wojskowym kraju. Szczególnie jest to widoczne na szczeblu okręgu wojskowego, który nie ma odpowiednika w administracji rządowej, tj. organu kierującego i koordynującego realizację zadań obronnych w tej części kraju<sup>32</sup>. Dowódca okręgu wojskowego zobowiązany jest co prawda do współdziałania z właściwymi wojewódzkimi komitetami obrony - nie ma jednak uprawnień decyzyjnych i koordynacyjnych w stosunku do terenowych organów administracji rządowej. Nie jest to co prawda przeszkodą w codziennej pokojowej współpracy i współdziałaniu. Może jednak okazać się uciążliwe w złożonej sytuacji gwałtownego wzrostu zagrożenia i wojny.

---

<sup>32</sup> Przewidywana reforma administracji powinna uwzględniać ten wymóg. Oznacza to, że równoległe z nowym podziałem administracyjnym RP należy dokonać korekty podziału terytorialnego administracji specjalnych, zgodnie z granicami nowych województw.

Problem dotyczący współdziałania i współpracy organów dowodzenia wojskami i organów administracji rządowej dostrzegany był również w II Rzeczypospolitej. Przewidywano wówczas utworzenie instytucji komisarzy cywilnych - przy dowódcach samodzielnych związków operacyjnych wskazanych przez Naczelnego Wodza. Podlegali oni dowódcom tych związków i odpowiadali za ich współpracę z wojewodami<sup>33</sup>.

Głównym zadaniem komisarzy było utrzymywanie efektywnej współpracy z władzami cywilnymi w zakresie świadczeń na rzecz wojsk oraz rozstrzyganie ewentualnych roszczeń materialnych osób cywilnych w stosunku do władz wojskowych. Zgodnie z opracowanymi instrukcjami zakładano powierzenie komisarzom obowiązek zbierania i gromadzenia danych o zasobach gospodarczych danego województwa oraz o stosunkach społecznych i narodowościowych. Wprowadzenie w życie dekretu o powołaniu cywilnych komisarzy po wybuchu wojny (15.09.1939 r.), w warunkach improwizacji spowodowało, że instytucja ta - mimo słusznych założeń i oczekiwań - nie spełniła swej funkcji. Jednym z nielicznych pozytywnych przykładów skutecznego działania komisarza cywilnego jest prezydent Warszawy Stefan Starzyński piastujący tę funkcję przy Dowództwie Obrony Warszawy. Dzięki patriotycznej postawie i ogromnej energii oraz poświęceniu zespołu, którym kierował wzorowo spełnił swą funkcję, zyskując uznanie całego kraju i trwałe miejsce w historii.

Podobne rozwiązanie może być zastosowane obecnie w świetle obowiązujących przepisów. Artykuł 21 ustawy o powszechnym obowiązku obrony stwierdza: *Komitet Obrony Kraju może również powoływać swoich pełnomocników dla poszczególnych obszarów kraju lub określonych dziedzin administracji państwowej i gospodarki narodowej, ustalając zakres ich zadań.*

---

<sup>33</sup> Por.: *Polskie Siły Zbrojne w II wojnie światowej. Kampania wrześniowa 1939 r.*, wyd. Instytut Historyczny im. gen. Sikorskiego, Londyn 1951, cz. I, s. 347 do 349.

Doświadczenia i wnioski wynikające z przeprowadzonych ćwiczeń z udziałem przedstawicieli układu pozamilitarnego potwierdzają celowość powoływania takich pełnomocników przy dowódcach okręgów wojskowych i (lub) korpusów, a także nadawania wojewodom rangi pełnomocników rządu z jednoczesnym rozszerzeniem ich uprawnień w stosunku do działających na obszarze województwa organów administracji specjalnej i samorządów terytorialnych.

Poszukiwanie nowych form współdziałania między terytorialnymi organami dowodzenia a organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz ich prawnego „umocowania” jest podyktowane uzasadnioną obawą, że najczęściej stosowana w czasie pokoju forma - uzgadnianie zadań - może okazać się zawodna w złożonych warunkach okresu gwałtownego narastania zagrożenia, a tym bardziej - wojny. W tych warunkach w części województw, zwłaszcza w obszarach przygranicznych, znajdzie się kilka niezależnych od siebie, w świetle obowiązujących przepisów, ośrodków decyzyjnych. Będą to: dowódcy jednostek wojsk operacyjnych i OT, których wzajemne podległości rozstrzygają przepisy wojskowe, szefowie terytorialnych ogniw obronnych (wojewodowie - będący przewodniczącymi WKO, szefami OC i przedstawicielami rządu na obszarze województwa) oraz terenowe organy administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom jako organy administracji specjalnej, których wzajemne zależności w sprawach obronnych nie są jasno sprecyzowane. Ponadto na wspomnianych obszarach będą także szefowie, dyrektorzy i kierownicy jednostek organizacyjnych resortów GN oraz właściciele (zarządcy) przedsiębiorstw prywatnych.

Każdy z wymienionych organów decyzyjnych zajmuje się w nakazanym stopniu i zakresie zadaniami obronnymi, uwzględniając przy tym różnego rodzaju priorytety. O ile dla dowódców związków i oddziałów wojskowych najważniejsze będą zadania militarne, o tyle dla np. wojewody priorytetowe będą przedsięwzięcia związane z zapewnieniem ochrony ludności, utrzyma-

nia ciągłości i sprawności funkcjonowania administracji oraz gospodarki przy jednoczesnym utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województw.

Doniosłość znaczenia zadań i dążenie do ich realizacji przy użyciu wszystkich dostępnych sił i środków może doprowadzić do nakładania się kompetencji lub ich przekraczania. Problem może być szczególnie dotkliwy przy wystąpieniu konieczności rozwiązywania problemów operacyjnych na obszarze okręgu i województwa za pomocą sił i środków nie podlegających dowódcy OW lub szefowi W/R/SzW. Dotyczyć to może użycia na korzyść walczących wojsk pozamilitarnych sił obronnych (np. resortowych jednostek zmilitaryzowanych, Policji, Państwowej Straży Pożarnej), korzystania z infrastruktury technicznej).

Nie ulega wątpliwości, w pracach nad ustawami o stanach nadzwyczajnych problem ten musi być rozstrzygnięty w sposób jednoznaczny. Należy zakładać, że doświadczenia i wnioski wynikające z katastrofalnej powodzi 1997 r. przyczynią się w decydującej mierze do wypracowania optymalnego modelu kierowania obronnością, do uproszczenia procedur działania i precyzyjnego określenia kompetencji i uprawnień poszczególnych organów kierowania, stwarzając tym samym warunki skutecznego i kompleksowego wykorzystania sił i środków zapewniających bezpieczeństwo obywateli.

Tak więc utrzymując pokojową formę współdziałania, polegającą na roboczym uzgadnianiu zadań, wskazane by było zastosowanie na czas klęski żywiołowej (wojny) formy nakazowej. Podstawowym sposobem jej zweryfikowania mogą być wspólne ćwiczenia układów militarnego i pozamilitarnego.

\*

Na zakończenie wydaje się celowe przedstawienie najczęściej postulowanych wobec układu pozamilitarnego potrzeb sił zbrojnych. Do najczęściej wymienianych w czasie ćwiczeń należą:

- udział w utrzymaniu dróg i usuwaniu zniszczeń w systemie komunikacyjnym;
- pilotowanie i regulacja ruchu przemieszczanych wojsk;
- udział w rozbudowie fortyfikacyjnej rubieży, rejonów i miejscowości przygotowywanych do obrony;
- budowa przepraw zapasowych i dróg na przełaj;
- przygotowanie zapór (zawałów leśnych, barykad itp.);
- przeciwdywersyjna ochrona obiektów wykorzystywanych przez wojska oraz udział w zwalczaniu sił dywersyjnych;
- udostępnianie łączności cywilnej i organizowanie dopływu do wojsk informacji z sieci wykrywania i alarmowania oraz komunikatów hydro- i meteorologicznych;
- poszukiwanie załóg rozbitych statków latających i udzielanie pomocy rannym żołnierzom;
- zapewnienie kwater, obsługi, zaopatrywania i innej pomocy logistycznej;
- przekazywanie organom administracji wojewódzkiej potrzeb dotyczących ewakuacji ludności cywilnej z przedpola pozycji obronnych, rejonów przewidywanych walk i innych rejonów niebezpiecznych.

Wymienione zadania wykraczają poza obecne kompetencje organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Tym bardziej więc wydaje się celowe rozważenie, uporządkowanie i usankcjonowanie, w sensie prawnym, kompetencji i zasad współdziałania terytorialnych organów dowodzenia z organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

## OD AUTORÓW

Przemiany ustrojowe zachodzące w naszym państwie rzutują w znacznym stopniu na kwestie obronne. Zdezaktualizowanie bądź zawieszenie części uregulowań prawnych spowodowało, zwłaszcza na zasadniczym dla obronności państwa obszarze okręgów wojskowych i województw, dążenie do współdziałania między terytorialnymi organami dowodzenia (będącymi do niedawna w zasadzie organami administracji wojskowej) opartego na wzajemnym zrozumieniu potrzeb obronnych. To pozytywne w gruncie rzeczy zjawisko wymaga jednak rozwiązań prawnych i innych form usankcjonowania.

Przedstawiony materiał stanowi wynik autorskich badań nad problematyką działań terytorialnych organów dowodzenia i kwestii realizacji zadań operacyjno-obronnych przez siły zbrojne i układ pozamilitarny. W tym sensie więc może on jedynie stanowić materiał dyskusyjny, a nie wytyczną do działania.

## BIBLIOGRAFIA

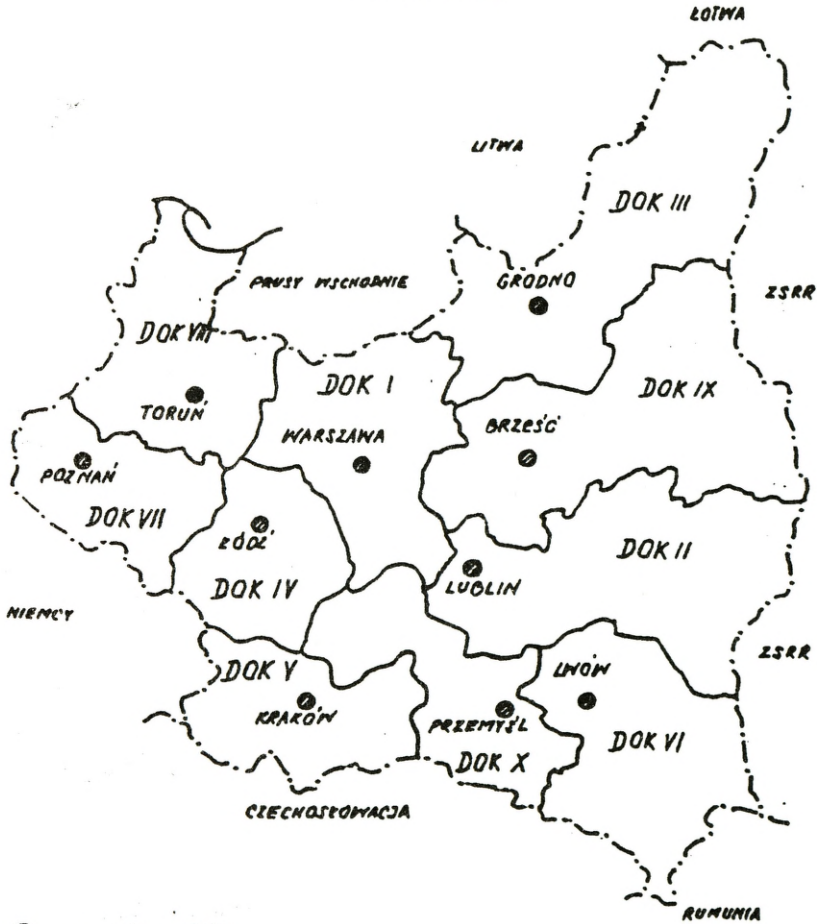
1. Balcerowicz B., Marczak J., Pawłowski J., *Problemy strategii obrony Polski*, AON, Warszawa 1993.
2. Biuletyn Informacyjny 1/154/, Warszawa 1994.
3. Bór-Komorowski T., *Armia podziemna*, Warszawa 1994.
4. Gąsiorek K., *Tworzenie regionalnych sztabów wojskowych jako terytorialnych organów dowodzenia*, Wiedza Obronna 2/1996.
5. Grot L, Konecki T., Nalepa E., *Pokojowe dzieje Wojska Polskiego*, Warszawa 1988.
6. Góralski Z., *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983.
7. Jurga T., *Obrona Polski*, Warszawa 1990.
8. Kozłowski E., *Wojsko Polskie 1936-1939*, Warszawa 1964.
9. Lewandowski H., *Zarys historyczny rozwoju terytorium kraju*, Warszawa 1963.
10. *Mała Encyklopedia Wojskowa*, Warszawa 1971.
11. Marczak J., Gąsiorek K., *Obrona terytorialna okręgu wojskowego i województwa. Zarys problematyki*, AON, Warszawa 1993.
12. *Obrona terytorium kraju*, ASG WP, Warszawa 1981.
13. *Obrona Warszawy 1939 we wspomnieniach*, Warszawa 1984 .
14. *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej* (dokument przyjęty przez KOK w dniu 5.02.1992).
15. *Polskie Siły Zbrojne w II wojnie światowej*, Londyn 1951.
16. Ratajczyk L., *Polska wojna partyzancka 1863-1864*, Warszawa 1976.
17. Salomonowicz S., *Fryderyk II*, Wrocław 1985.
18. Skobel W., Gąsiorek K., *Obrona terytorialna okręgu wojskowego i województwa (regionu)*, AON, Warszawa 1994.
19. Skotnicki Z., *Terytorialny organ dowodzenia (Regionalny Sztab Wojskowy) w obronie obszaru kraju*, AON, 1996.

20. Starzyński R., *Zarys nauki o organizacji sił zbrojnych*, Warszawa 1930.

21. Ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony.

22. Ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej.

WOJSKOWY PODZIAŁ ADMINISTRACYJNY W POLSCE  
W 1939 ROKU



● siedziby DOK

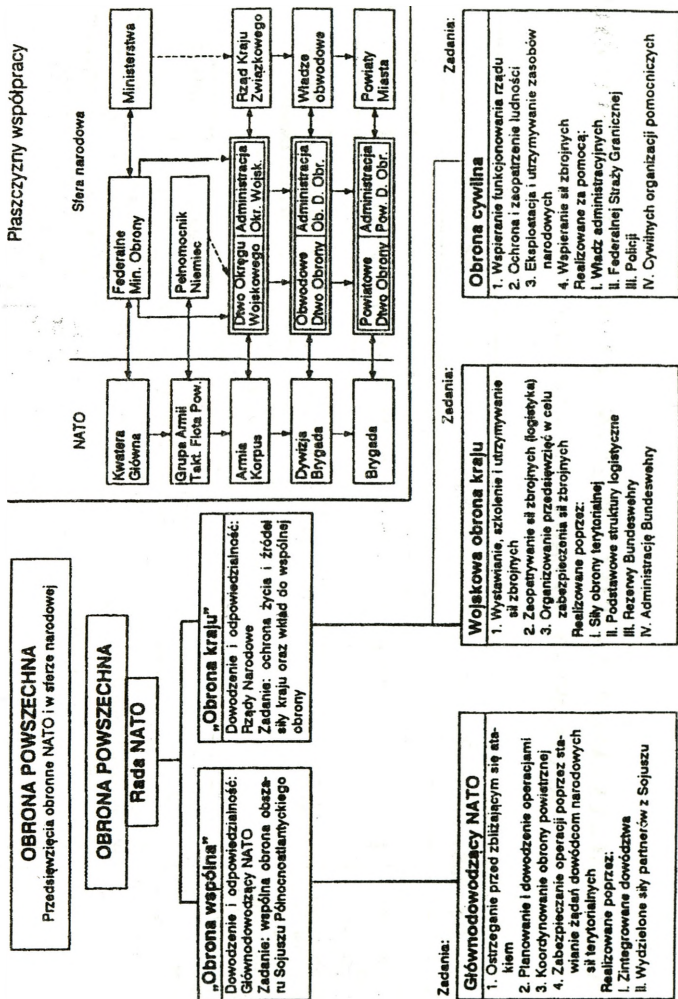
Źródło: E. Kozłowski, *Wojsko Polskie 1936-1939. Próby modernizacji i rozbudowy*. Warszawa 1964, s. 70

**PODZIAŁ OBSZARU KRAJU NA OKRĘGI WOJSKOWE  
OD 1992 ROKU**

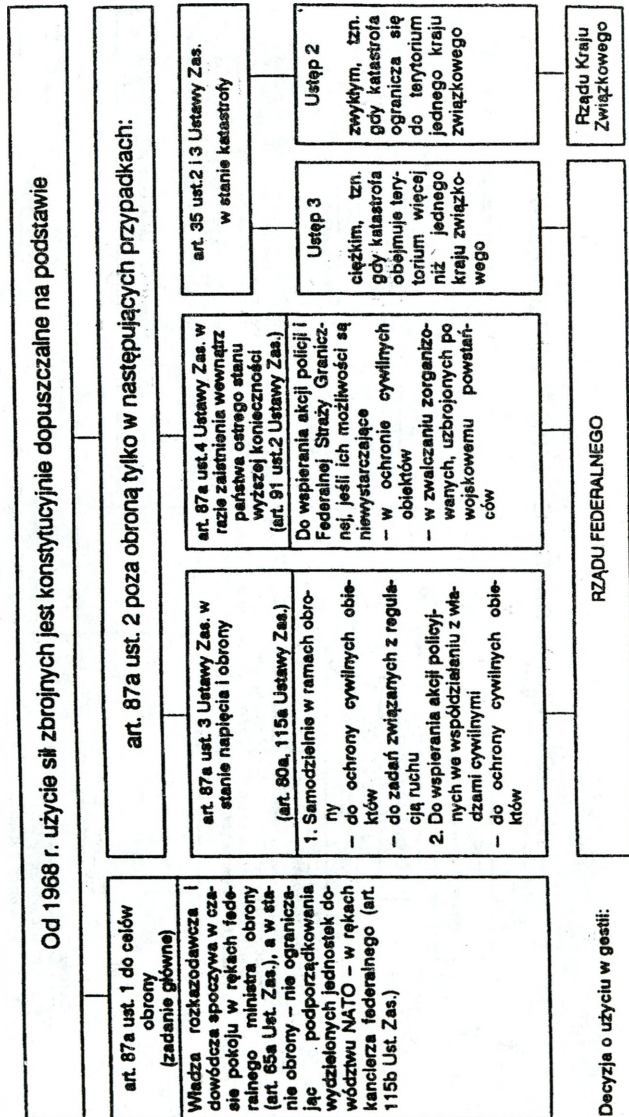


*Źródło: Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 5 czerwca 1992 r. w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania*

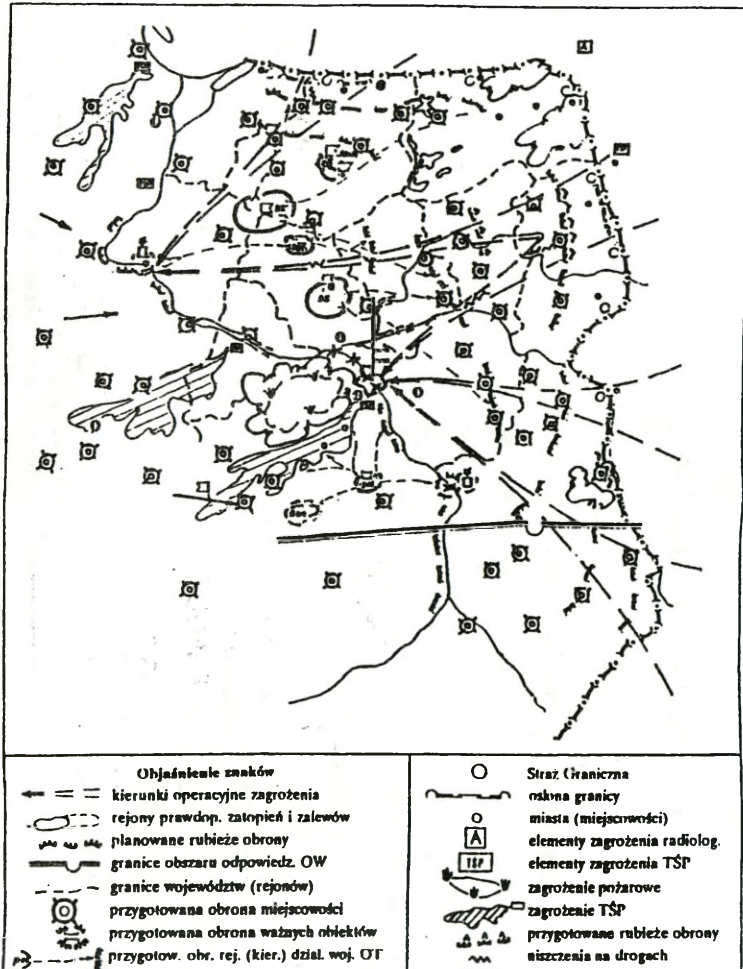
## BUNDESWERA W RAMACH OBRONY POWSZECHNEJ



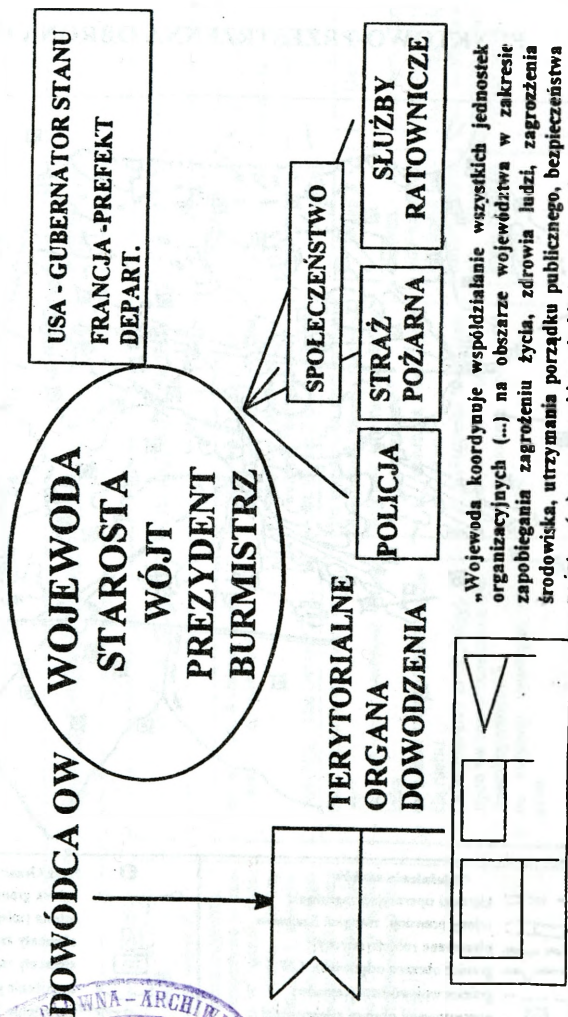
**PRAWNA REGULACJA STANÓW WYŻSZEJ KONIECZNOŚCI ORAZ MOŻLIWOŚCI UŻYCIA  
BUNDESWEERY DO ZADAŃ WEWNĘTRZNYCH**



## PUNKTOWO-PRZESTRZENNA OBRONA OW



## KIEROWANIE OBRONNOŚCIĄ NA SZCZEBLU LOKALNYM



„Wojewoda koordynuje współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych (...) na obszarze województwa w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia ludzi, zagrożenia środowiska, utrzymania porządku publicznego, bezpieczeństwa państwa (...) oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania ich skutków”

(Ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej z 22.03.1990r., nowelizacja - 8.08.1996r.)

