

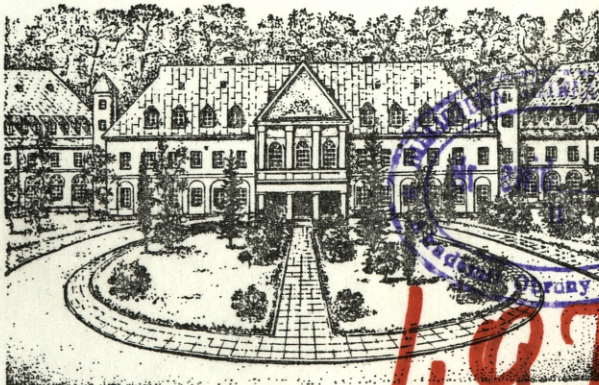
513351



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Wacław SKOBEL

**ROLA I ZADANIA WOJEWÓDZTWA
W SYSTEMIE OBRONNYM PAŃSTWA
W CZASIE POKOJU, WYSTĘPOWANIA
NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ I WOJNY**



49731

WARSZAWA

1996

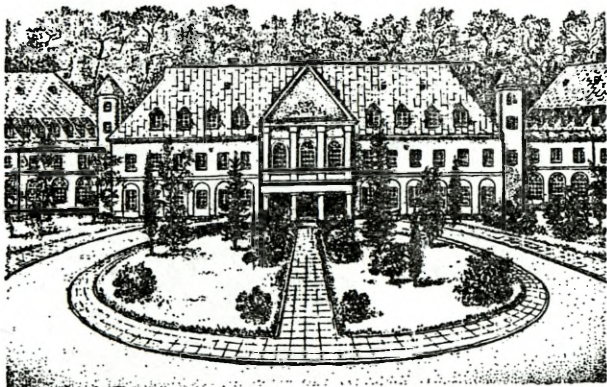


AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ



Wacław SKOBEL

**ROLA I ZADANIA WOJEWÓDZTWA
W SYSTEMIE OBRONNYM PAŃSTWA
W CZASIE POKOJU, WYSTĘPOWANIA
NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ I WOJNY**



WARSZAWA

1996



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

SPIS TREŚCI

	Str.
WSTĘP	5
1. Czynniki określające rolę województwa w systemie obronnym państwa	7
2. Cele i zadania obrony województwa	8
3. System obronny województwa	11
3.1. Uwarunkowania tworzenia systemu obronnego województwa	11
3.2. Struktura systemu obronnego województwa	11
4. Wzajemne świadczenia wojsk i terenowych organów administracji rządowej	14
5. Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego w czasie pokoju, występowania nadzwyczajnych zagrożeń i wojny	16
6. Potrzeby unormowań prawnych i zakresu obronności województwa	16
ZAKOŃCZENIE	18

WSTĘP

Wraz ze zmianami polityczno-ustrojowymi, jakie dokonały się w Europie na początku bieżącego dziesięciolecia, wystąpiła potrzeba utworzenia przez każde z dotychczasowych państw członków Układu Warszawskiego skutecznego systemu obrony własnego kraju. W tej sytuacji musiało nastąpić również przewartościowanie roli i miejsca województwa w całokształcie przygotowań obronnych państwa.

Województwo, będące jednostką organizacyjną w strukturze państwa, stanowi również część składową systemu jego obrony. Od przygotowania więc i utrzymania na właściwym poziomie potencjału obronnego województwa w czasie pokoju, zależy jego zdolność do funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych, których ekstremalną formą jest wojna, chodzi przy tym nie tylko o zdolność funkcjonowania województwa jako oddzielnej jednostki administracyjnej, lecz o wpływ, jaki stan jego przygotowania obronnego będzie miał na zdolność funkcjonowania regionu, a w ostateczności państwa i jego sił zbrojnych.

Trzeba stwierdzić, że obecnie stoimy przed koniecznością daleko idących przewartościowań w procesie przygotowania województwa do realizacji zadań obronnych. Spowodowane jest to m.in. przez:

- zasadnicze przekształcenia jakim w etapie transformacji ustrojowej państwa podlegają terenowe organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz terenowe jednostki organizacyjne;
- zmiany jakie zachodzą w strukturach organów dowodzenia siłami zbrojnymi, w tym przekształcenie terenowych organów administracji wojskowej (TOAW) w terytorialne organy dowodzenia (TOD);
- kształtowanie się nowej metodologii pracy, związanej z prowadzeniem nowych form działania oraz współpracy organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także tych organów z TOAW (w przyszłości organami dowodzenia).

- dokonanie odpowiadających powyższym przeobrażeniom zmian utrudniają dwie zasadnicze sprawy. Są nimi: rygorystyczna polityka budżetowa państwa oraz nienadążanie ustaleń prawnych za zachodzącymi przemianami ustrojowymi.

Z pewnym zakłopotaniem w tym gronie należy wymienić jeszcze jeden czynnik rzutujący negatywnie na stan przygotowań obronnych, jakim jest nie zawsze wysoka świadomość obronna ludzi za nią odpowiedzialnych.

Niezależnie od aktualnych możliwości ekonomicznych, prawnych i świadomościowych rzeczywistość wymusza konieczność realizacji przygotowań obronnych w ramach województwa. W ogólnym zarysie są one wspólne dla wszystkich województw, w szczegółach jednak różnią się od siebie w zależności od lokalnej specyfiki.

Przedmiotem dyskusji jest właśnie rola i zadania województwa w SOP z uwzględnieniem lokalnej specyfiki ¹.

¹ Konwersatorium jest zajęciem podsumowującym kurs, w związku z czym podstawę przygotowania się jego uczestników do dyskusji stanowią pozycje literatury zalecane przy przerabianiu tematów wcześniejszych (zwłaszcza 9, 10, 11) oraz materiały doręczone do studiowania. Cenna z pewnością okaże się także wymiana osobistych doświadczeń uczestników kursu, uzyskanych w toku realizacji zadań obronnych.

1. CZYNNIKI OKREŚLAJĄCE ROLEŃ WOJEWÓDZTWA W SYSTEMIE OBRONNYM PAŃSTWA (SOP)

Na rolę województwa w systemie obronnym państwa rzutują w sposób zasadniczy czynniki geograficzno-ekonomiczne oraz militarne (tj. wymogi związane z przygotowaniem i prowadzeniem operacji obronnej w tej części obszaru państwa). Wśród czynników geograficzno-ekonomicznych można wymienić:

- położenie województwa (rozpatrywane w aspekcie mogących wystąpić zagrożeń militarnych);

- potencjał gospodarczy województwa (w tym: stopień i charakter urbanizacji, uprzemysłowienia, stan i przewidywany rozwój infrastruktury technicznej i społecznej) oraz jego znaczenie dla gospodarki i obronności państwa;

- potencjał demograficzny (m.in. charakterystyka ludności w aspekcie jej przydatności obronnej, gęstość zaludnienia, ewentualne kierunki migracji, tradycje, mniejszości narodowe i ich cechy itp.).

Wśród czynników militarnych określających rolę województwa w SOP można wymienić:

- rola, jaką w planach operacyjnych odgrywa dane województwo jeżeli chodzi o rozmieszczenie i działanie wojska na obszarze;

- charakter i liczbę obiektów militarnych;

- walory obronne terenu;

- znaczenie województwa w systemie obrony (militarnej) okręgu wojskowego (korpusu), a nawet kraju, tj. w jakim stopniu trwałość obrony województwa wpływa na możliwości obrony wyższych związków lub większych obszarów.

Analiza wymienionych, chociaż z pewnością nie wszystkich, czynników w aspekcie potrzeb obronnych państwa umożliwi określenie roli i miejsca poszczególnych województw w jego systemie obronnym.

2. CELE I ZADANIA OBRONY WOJEWÓDZTWA

Brak jasno sformułowanych w dokumentach normatywnych celów obrony województwa stwarza potrzebę szerszego potraktowania tego zagadnienia.

W zależności od przyjętego kryterium, można wyróżnić cele i zadania obronne: wyznaczone przez wyższe organy (wynikające z roli i miejsca województwa w systemie obronnym państwa) oraz własne - wynikające z potrzeb tej jednostki administracyjnego podziału kraju. Można także określać cele i zadania województwa jako ogólne, tj. dotyczące obronności rozumianej szeroko bądź też szczegółowe - dotyczące poszczególnych sfer obronności. Można wreszcie wyróżnić cele priorytetowe (przewodnie, główne) oraz drugorzędne (pomocnicze, szczegółowe).

Przystępując do dyskusji nad celami i zadaniami obrony województwa warto najpierw rozważyć je z punktu widzenia nadrzędnego celu strategicznej obrony RP. Cel ów i wynikające z niego zadania określone zostały w "Założeniach polskiej polityki bezpieczeństwa" i dokumencie pt.: "Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna RP".

Z dokumentów tych, przyjętych na posiedzeniu KOK w dniu 2 listopada 1992 r. wynika, że *celem strategicznym obrony RP jest zachowanie suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej państwa*. Proste przeniesienie tak sformułowanego celu na grunt województwa nie jest możliwe, jednak w świetle dotychczasowych doświadczeń można przyjąć, że *celem obrony województwa jest zabezpieczenie tej części kraju przed zbrojną i dywersyjną działalnością przeciwnika, utrzymanie ciągłości działania podstawowych dziedzin gospodarki i administracji, a także zapewnienie ochrony ludności i dóbr materialnych przed skutkami wojny oraz innych nadzwyczajnych zagrożeń*.

Z tak sformułowanego ogólnego celu wynikają cele szczegółowe, dotyczące działalności militarnej, pozamilitarnej i kierowniczej.

A zatem: celem obrony militarnej województwa jest: przygotowanie i prowadzenie obrony rejonów, węzłów i obiektów na administrowanym obszarze, stworzenie dogodnych warunków do rozwinięcia i działania wojsk operacyjnych oraz podejmowanie działań nieregularnych na obszarach zajętych przez przeciwnika. (Cel ten, ze względu na siły go realizujące pokrywa się z celem obrony terytorialnej województwa i odnosi się do okresu wojny).

Celem obrony pozamilitarnej, realizowanym na obszarze województwa w sposób ciągły jest: zapewnienie ochrony ludności przed katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań wojennych, zwalczanie innych form zagrożeń godzących w bezpieczeństwo ludzi substancji materialnej i terenu województwa, utrzymanie ciągłości funkcjonowania gospodarki i administracji oraz organizowanie wsparcia, zaopatrzenia i obsługi sił zbrojnych przez sektor pozamilitarny.

Celem działalności kierowniczej, (wynikającej z funkcji wojewody jako przewodniczącego WKO), jest: programowanie oraz formułowanie zadań i zasad ich realizacji dla pozamilitarnych ogniw obronnych, organizowanie świadczeń na rzecz sił zbrojnych, nadzorowanie realizacji zadań obronnych w jednostkach organizacyjnych podlegających wojewodzie oraz zadań zleconych samorządom terytorialnym, a także kierowanie procesem podwyższania gotowości obronnej województwa oraz likwidacji nadzwyczajnych zagrożeń.

Zadania systemu obronnego województwa, wynikające z celów obronnych to:

- prowadzenie walki zbrojnej przez siły OT i wojska operacyjne w formie regularnych i nieregularnych działań bojowych;
- zabezpieczenie działania sił zbrojnych na obszarze województwa (jako zadanie priorytetowe w czasie wojny);

- zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom oraz likwidacja skutków ich zaistnienia;

- kierowanie procesem tworzenia potencjału obronnego województwa i osiągania kolejnych wyższych stanów gotowości obronnej.

Bardziej szczegółowo zadania obronne województwa mogą być omówione przy okazji rozważania problemu wzajemnych świadczeń sił zbrojnych i układu pozamilitarnego.

3. SYSTEM OBRONNY WOJEWÓDZTWA

3.1. Uwarunkowania tworzenia systemu obronnego województwa

Na proces tworzenia systemu obronnego województwa, jego struktur i zakres funkcjonowania wpływa szereg czynników wewnętrznych i zewnętrznych.

Czynnikami wewnętrznymi są potrzeby obronne województwa i możliwości ich zaspokojenia własnymi siłami i środkami. Są to w zasadzie potrzeby związane z ochroną ludności przed zagrożeniami nadzwyczajnymi oraz utrzymaniem ciągłości funkcjonowania administracji w sytuacjach zagrożenia i wojny.

Czynniki zewnętrzne - to przede wszystkim zadania wynikające z planów obronnych państwa. Są one związane z przewidywanymi działaniami militarnymi na obszarze województwa - użyciem sił zbrojnych oraz świadczeniami sił pozamilitarnych na rzecz sił zbrojnych.

Jeżeli chodzi o czynniki wewnętrzne to głos decydujący w realizacji wymuszonych przez nie zadań obronnych należy do wojewody, natomiast w odniesieniu do czynników zewnętrznych - decyzje podejmują centralne i terenowe organy administracji specjalnej.

Uwarunkowaniami tworzenia systemu obronnego województwa są także przedstawione wcześniej czynniki określające rolę województwa w SOP.

3.2. Struktura systemu obronnego województwa

System obronny województwa jest podsystemem systemu obronnego państwa i obejmuje podobne elementy strukturalne, oczywiście w odniesieniu tylko do części obszaru kraju. Elementami tymi są:

- ogniwa kierowania obronnością;

- siły zbrojne województwa (układ militarny);
- pozamilitarne ogniwa obronne (układ pozamilitarny).

Ogniwa kierowania obronnością w województwie stanowią organa administracji rządowej i samorządu terytorialnego, stosownie do kompetencji i zadań obronnych przypisanych im w aktach normatywno-prawnych. Szczególną rolę jako przedstawiciele rządu w terenie, odgrywają wojewodowie, przewodniczący WKO oraz szefowie obrony cywilnej województwa. Wojewodowie, zgodnie z "Polityką bezpieczeństwa i strategią obronną RP" są upoważnieni do podejmowania decyzji w sprawach obronności, obowiązujących wszystkie jednostki administracyjne, gospodarcze i samorządowe działające w systemie obrony województwa. Na uwagę zasługuje celowość rozpatrzenia uprawnień wojewody jako organu kierowania obronnością w okresie stanu wojennego bądź (i) wyjątkowego. Mogą one dotyczyć:

_ wprowadzenia rygorów stanu wojennego (wyjątkowego) na administrowanym obszarze;

- ustalania szczególnych zadań wynikających z potrzeb stanu wojennego (wyjątkowego) o charakterze gospodarczo-obronnym, niezbędnych z punktu widzenia nadrzędnych interesów państwa;

- nadzorowania i koordynowania działalności terenowych organów administracji (w tym także specjalnej), samorządu terytorialnego, organizacji społecznych i zawodowych oraz podmiotów gospodarczych funkcjonujących na administrowanym obszarze w zakresie przestrzegania rygorów, przedsięwzięć i zadań stanu wojennego (wyjątkowego);

- organizowanie - w czasie wojny - wsparcia działań bojowych jednostek obrony terytorialnej.

Układ militarny województwa stanowią siły i środki obrony terytorialnej. Są to jednostki podporządkowane terytorialnym organom dowodzenia. Stanowią je pułki lub samodzielne bataliony OT, bataliony ochrony i obrony obiektów OT, bataliony forteczne OT (przeznaczone

do obrony miast, a także jednostki garnizonowe i inne jednostki podporządkowane decyzją dowódcy okręgu szefowi regionalnego (wojewódzkiego) sztabu wojskowego.

Układ pozamilitarny województwa tworzą:

- organy ochrony państwa podporządkowane komendantowi wojewódzkiemu policji, delegatury UOP;

- ogniwa gospodarczo-obronne - tj. podmioty gospodarcze spełniające zadania obronne, dla których organem założycielskim jest wojewoda;

- ogniwa ochrony ludności, wśród których występują jednostki ratownicze różnego przeznaczenia, jednostki Państwowej Straży Pożarnej, a w okresie wojny - formacje OC.

4. WZAJEMNE ŚWIADCZENIA WOJSK I TERENOWYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ (TOAR)

Wzajemne świadczenia wojsk i terenowych organów administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego realizowane są zarówno w czasie pokoju, jak też w okresie wzrostu zagrożenia i wojny. W okresie pokoju świadczenia wojsk dotyczą głównie udziału jednostek wojskowych w likwidacji skutków nadzwyczajnych zagrożeń o znacznym zasięgu. Mogą to być jednak również zadania związane z udziałem w kształtowaniu postaw obywatelskich, szkoleniu obronnym itp.

W okresie wzrostu zagrożenia i wojny świadczenia sił zbrojnych mogą rozszerzać się o udział jednostek wojskowych, zwłaszcza OT, w akcjach ratunkowych prowadzonych na rzecz ludności cywilnej, a także ewentualny udział wojsk w utrzymaniu porządku i bezpieczeństwa na obszarze województwa.

Zakres świadczeń TOAR i samorządu terytorialnego są określone w obowiązujących aktach prawnych. Ich analiza wskazuje na potrzebę przedyskutowania kwestii:

- organizacji rejestracji i poboru mężczyzn na obszarze województwa do odbycia służby wojskowej;
- zaspokojenia potrzeb mobilizacyjnych jednostek wojskowych w zakresie: organizacji akcji kurierskich, punktów zbiórek, dowozu rezerwistów do miejsc prowadzenia mobilizacji, wydzielania żołnierzy rezerwy, środków transportu i maszyn na potrzeby sił zbrojnych;
- zapewnienie realizacji zadań wynikających z wojewódzkiego programu mobilizacji gospodarczej oraz planu świadczeń na potrzeby obronne w tym dla sił zbrojnych.

Wymienione problemy nie wyczerpują rejestru potrzeb sił zbrojnych, wśród których można wymienić szereg innych np. z zakresu: utrzymania sieci transportowej wykorzystywanej przez wojska, udostępnienia

cywilnej sieci łączności, udzielania pomocy medycznej. Mogą to być także potrzeby wynikające z przygotowania rubieży obronnej, przystosowanie miast do obrony itp.

W toku dyskusji może się pojawić także wiele innych zagadnień i wniosków dotyczących wzajemnych świadczeń. Nieco szersze ich naświetlenie przedstawiono w materiałach dotyczących tematu nr 11.

5. WSPÓLDZIAŁANIE ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W CZASIE POKOJU, WYSTĘPOWANIA NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ I WOJNY ².

Szczególnym problemem do rozwiązania są podstawy współdziałania terenowych organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Brak obecnie ustaleń prawnych w tym zakresie (zwłaszcza dotyczących stanów wyższej konieczności) nie przeszkadza jednak - jak potwierdziła to praktyka ćwiczebna - w rozwiązywaniu wielu problemów na drodze wzajemnych uzgodnień. Za podstawę uznać bowiem należy zrozumienie nadrzędnych potrzeb obronnych.

W okresie wojny podstawą współdziałania w strefie działań bojowych są potrzeby wynikające z nadrzędności celów militarnych nad innymi celami obronnymi.

Rozpatrując kwestie współdziałania organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego i dowództw wojskowych, należy wskazać osoby odpowiedzialne za nie we wspólnych strefach bojowych. Dotyczy to zwłaszcza relacji: wojewoda - szef R(W) SzW, dowódca walczącej jednostki - prezydent miasta, wójt, sołtys.

6. POTRZEBY UNORMOWAŃ PRAWNYCH Z ZAKRESU OBRONNOŚCI WOJEWÓDZTWA

Kwestie generalne dotyczące obronności ustalone zostaną w konstytucji RP. Ogólne powinności obronne będą uregulowane w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP. Szczegółowe kwestie powinny

² Problemy współdziałania przedstawione zostały szeroko w materiale do tematu nr 11. W tym miejscu należałoby się więc odnieść jedynie do kwestii codziennej, bieżącej współpracy zarówno w warunkach pokoju jak też nadzwyczajnych zagrożeń i wojny.

zostać zatem rozstrzygnięte w ustawach dotyczących stanu wojny, wojennego i wyjątkowego. Chodzi zwłaszcza o wzajemne zależności władz wojskowych i cywilnych oraz określenie ich kompetencji zarówno w czasie, jak i przestrzeni. Pilnych zmian w aspekcie potrzeb obronnych, wymagają m.in. ustawy: O Policji (z 1990 r.) o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (z 1989 r.), o drogach publicznych (z 1985 r. z późniejszymi zmianami), o stanie wyjątkowym (z 1989 r.) oraz dekret o stanie wojennym (z 1981 r.).

W akcie prawnym rangi ustawy, w odniesieniu do zadań i funkcji realizowanych przez poszczególne elementy systemu obronnego państwa, zasadne byłoby stwierdzenie, że wojewodowie³:

1. Organizują wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez urzędy wojewódzkie, urzędy rejonowe, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz podmioty gospodarcze, dla których są organami założycielskimi, a ponadto przez organy samorządu terytorialnego, organizacje społeczne oraz podmioty gospodarcze nie będące jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez ministrów.

2. Przewodniczą wojewódzkim komitetom spraw obronnych.

3. W toku wykonywania zadań obronnych uwzględniają postulaty dotyczące potrzeb sił zbrojnych oraz obrony cywilnej przekazywane przez właściwe organy wojskowe oraz organy obrony cywilnej.

Natomiast w aktach prawnych dotyczących stanów wyższej konieczności mogłyby znaleźć się zapisy rozszerzające uprawnienia wojewody w stosunku do innych, nie podporządkowanych mu podczas pokoju, podmiotów, organów i organizacji.

³ Za: L. Łukasiuk, *Program obronności Polski do 2010 r. "Gamma"*. Uwarunkowania legislacyjno-prawne funkcjonowania systemu obronnego państwa, AON, Warszawa 1994, s. 48.

ZAKOŃCZENIE

Rola i zadania województwa w systemie obronnym państwa systematycznie wzrastają. W przyszłości należy oczekiwać dalszego poszerzenia zakresu zadań obronnych województw, a także zapewnienia im środków niezbędnych do ich realizacji. Przewiduje się powstawanie jednostek OT ściśle związanych z danym województwem. Potrzeby obronne wymuszają współdziałanie między wszystkimi ogniwami systemu obronnego województwa zarówno w czasie pokoju, jak też wzrostu zagrożenia i wojny. Podstawowym warunkiem sprawnej realizacji wyznaczonych tej jednostce administracyjnej zadań obronnych jest obustronne - władz cywilnych i wojskowych - zrozumienie roli poszczególnych organów obronnych, ich potrzeb, możliwości i zadań. Zajęcia na kursie, w tym zwłaszcza konwersatoria i inne formy aktywizujące, służą właśnie temu celowi.

