Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej

59600

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ



Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej

Redakcja i opracowanie:
Waldemar Kitler

WARSZAWA 2005

Zespół autorski:

dr hab. inż. Waldemar KITLER: kierownictwo naukowe, wprowadzenie, podrozdziały: 1.1; 2.1; 2.2; 3.2; zagadnienia: 3.1.1; 3.1.2.2; 3.1.2.3; 3.1.2.4; 3.1.2.5; 3.1.2.6; bibliografia
mgr inż. Robert DYNAK: podrozdziały: 2.1; 2.2; 3.2
ppłk dypl. Krzysztof GĄSIOREK: podrozdziały: 1.3; 1.4; 1.5; zagadnienie 3.1.2.7
ppłk mgr inż. Piotr GÓRSKI: podrozdziały: 1.6; 3.1; załącznik
mgr Krzysztof RADOŃ: podrozdziały: 2.1; 3.2
dr Aleksandra SKRABACZ: podrozdziały: 1.2; 2.3; zagadnienie 3.1.3
płk dr Hieronim SZAFRAN: podrozdział 3.3; zagadnienie 3.1.2.1

Projekt okładki
Dariusz ŁYSIO

Redaktor techniczny
Beata KLAROWSKA

Korekta
Renata CZERWIŃSKA

ISBN 83-89423-08-1

Sygn. AON 5737/05

Skład, druk i oprawa: Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel. 681-40-55, tel./faks 681-37-52
Zam. nr 848/2005

Spis treści

WPROWADZENIE 9

1. DOŚWIADCZENIA I STAN OBECNY ROZWIĄZAŃ W ZAKRESIE REALIZACJI ZADAŃ OBRONNYCH PRZEZ ORGANY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE 17
1.1. Pojęcie, istota i zakres zadań obronnych 17
1.2. Funkcje i organizacja administracji terytorialnej w zakresie realizacji zadań obronnych w okresie międzywojennym 23
1.3. Organizacja, funkcje i zadania administracji terytorialnej polskiego państwa podziemnego 31
1.4. Zadania terenowych organów administracji państwowej w dziedzinie obronnej w latach 1945–1949 37
1.5. Zadania terenowych organów administracji państwowej w dziedzinie obronnej w latach 1950–1989 39
1.6. Nowe regulacje prawne w dziedzinie obronnej 46
1.6.1. Sfera organizacyjno-planistyczna przygotowań obronnych 51
1.6.2. Kierowanie bezpieczeństwem narodowym 56
1.6.3. Szczególna ochrona obiektów i militaryzacja 64
1.6.4. Świadczenia na rzecz obrony 67
1.6.5. Transport na potrzeby obronne 76
1.6.6. Służba zdrowia na potrzeby obronne 77
1.6.7. Reklamowanie od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej 79
1.6.8. Szkolenia obronne 80
1.6.9. Kontrola wykonywania zadań obronnych 82
1.6.10. Stan wojenny 84
1.6.11. Zastępcza służba wojskowa 85
1.6.12. Regulacje „branżowe" dotyczące dziedziny obronnej 86

2. UWARUNKOWANIA REALIZACJI ZADAŃ OBRONNYCH PRZEZ SAMORZĄDY TERYTORIALNE NA POSZCZEGÓLNYCH SZCZEBLACH ORGANIZACYJNYCH 93
2.1. Zależności zachodzące między poszczególnymi organami administracji publicznej działającymi na terenie województwa i ich wpływ na realizację zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego 93
2.1.1. Właściwości, kompetencje i istota funkcjonowania organów samorządu terytorialnego w Polsce 93
2.1.2. Relacje zachodzące między wojewodą a organami samorządu terytorialnego 114
2.1.3. Relacje zachodzące między organami samorządu terytorialnego 128
2.1.4. Relacje zachodzące między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej) 134
2.2. Możliwości organów samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych 139
2.2.1. Zadania organów samorządu terytorialnego wynikające z postanowień ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej 144
2.2.2. Zadania organów samorządu terytorialnego wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym 146

2.2.3. Zadania organów samorządu terytorialnego wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa 151
2.2.4. Zadania organów administracji samorządowej w zakresie kontroli realizacji zadań obronnych 152
2.2.5. Zadania obronne organów samorządu terytorialnego w zakresie szkolenia obronnego 153
2.2.6. Zadania obronne organów samorządowych w zakresie planowania obronnego 153
2.2.7. Zadania organów samorządu terytorialnego w ramach akcji kurierskiej 156
2.2.8. Zadania obronne realizowane przez organy samorządowe w zakresie powszechnej samoobrony 157
2.2.9. Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie ochrony dóbr kultury 158
2.2.10. Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie wykorzystania służby zdrowia na potrzeby obronne 159
2.2.11. Realizacja zadań obronnych w zakresie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony 160
2.3. Współdziałanie samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w dziedzinie bezpieczeństwa 164
2.3.1. Organizacje pozarządowe najwyższą formą aktywności obywateli 165
2.3.2. Współczesny stan rozwoju i funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce 168
2.3.3. Tożsamość lokalna i jej wpływ na bezpieczeństwo małych społeczności 174
2.3.4. Możliwości zaspokajania lokalnych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa przez organizacje pozarządowe 176
2.3.5. Obszary współdziałania administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi 178

3. KONCEPCJA FUNKCJONOWANIA ORGANÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA RZECZ REALIZACJI ZADAŃ OBRONNYCH W CZASIE POKOJU, KRYZYSU POLITYCZNO-MILITARNEGO I WOJNY 183
3.1. Założenia realizacji zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego 183
3.1.1. Funkcje i zadania organów samorządu terytorialnego w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym w dziedzinie obronnej 183
3.1.2. Realizacja zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego w czasie pokoju oraz w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny 190
3.1.2.1. Realizacja zadań na rzecz sił zbrojnych własnych i sojuszniczych (HNS) 190
3.1.2.2. Zapewnienie ciągłości władzy i administracji 197
3.1.2.3. Zapewnienie materialnych; informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności 199
3.1.2.4. Zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego (ochrona życia i zdrowia ludzi, ochrona zwierząt, płodów rolnych, dóbr i środowiska) 202
3.1.2.5. Zapewnienie ciągłości funkcjonowania gospodarki narodowej 206
3.1.2.6. Ochrona osób, obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa 211
3.1.2.7. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego 215
3.1.3. Koncepcja współdziałania organów samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w realizacji zadań obronnych 222
3.2. Model struktury zarządzania bezpieczeństwem na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego 225
3.2.1. Zarządzanie bezpieczeństwem w czasie pokoju 225
3.2.2. Zarządzanie bezpieczeństwem w warunkach kryzysu polityczno-militarnego 233
3.2.3. Kierowanie realizacją zadań obronnych w czasie wojny 239
3.3. Współpraca cywilno-wojskowa 245

ZAKOŃCZENIE 252

BIBLIOGRAFIA 255

ZAŁĄCZNIK 260

Wprowadzenie

Problematyka pracy dotyczy podmiotowych, przedmiotowych, procesualnych i funkcjonalnych aspektów działalności organów administracji samorządowej oraz współdziałających z nimi organów administracji rządowej, zespolonej i niezespolonej w obronie narodowej RP.

Z tego względu, że administracja samorządowa przejęła odpowiedzialność za realizację części zadań publicznych w państwie (jako zadania własne) oraz realizuje zadania z zakresu administracji rządowej (na podstawie ustawy lub porozumienia), a także z uwagi na to, że po reformie ustrojowej nastąpiło zespolenie administracji[1], rozpatrywanie problematyki zadań obronnych administracji samorządowej bez uwzględnienia związków z administracją rządową byłoby niemożliwe. Istotne są również relacje funkcjonalne i organizacyjne, jakie zachodzą między tymi dwiema formami administracji publicznej, w związku z realizacją zadań obronnych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Zastosowanie zatem holistycznego podejścia do przedmiotowej problematyki stanowiło podstawę zapewnienia pełnej identyfikacji opisywanego zjawiska.

Rozpatrywanie problematyki z punktu widzenia podmiotów obrony narodowej, jakimi są samorządy terytorialne, wiąże się z koniecznością postrzegania *podmiotu samorządu*, którym jest cała społeczność lokalna (gmina, powiat) lub regionalna (województwo). Znamienne przy tym jest to, iż terytorialne wspólnoty samorządowe zostały utworzone przez państwo w celu realizacji jego (państwa) zadań, a co za tym idzie względna samodzielność samorządu terytorialnego wynika z potrzeby realizacji potrzeb interesu lokalnego, przy wyraźnych ustawowych regulacjach sposobu stosowania środków nadzoru państwa nad nimi. Zastanowić się więc należy, czy interes lokalnej (regionalnej) społeczności jest zawsze zgodny z interesem państwa, czy istnieje wspólna płaszczyzna porozumienia, czy państwo ma możliwość powierzania samorządom zadań, które jakoby „z urzędu" przynależą władzy rządowej.

Podmiotowość samorządu terytorialnego, który jest organizacją społeczną, postrzeganą terytorialnie, nie może być rozpatrywana bez uwzględnienia sposobu, w jaki owa organizacja uosabia swoje działania w stosunku do jej członków oraz w stosunku do wyższych hierarchicznie form organizacji państwowej, a głównie ich władz – jednego z elementów konstytutywnych państwa. W rezultacie więc dalsze rozważania muszą się wiązać z organami władzy samorządowej, które w sposób bezpośredni realizują zadania wspólnoty samorządowej.

[1] Zespolenie służb, inspekcji i straży powiatowych jest wyrazem zwierzchnictwa starosty nad nimi i obejmuje kompetencje określone w ustawie o samorządzie powiatowym i ustawach działowych.

Przedmiotowe podejście do rozpatrywanej problematyki wiąże się z dostrzeganiem *przedmiotu samorządu*, którym jest zakres jego działalności w ramach realizacji zadań publicznych (interesu publicznego). Z tym się wiąże zasada sformułowana w art. 4 ust 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego stanowiąca, że: „Obowiązek wykonywania zdań publicznych powinien przede wszystkim spoczywać na organach (władzach) najbliższych obywatelom. Przekazywanie zadań innym organom musi odpowiadać zasięgowi i naturze tych zadań oraz wymogom efektywności i oszczędności"[2].

Interes publiczny, jak podaje W. Lamentowicz, to „[...] obszar wspólny między uzgodnionymi interesami prywatnymi obywateli a racją stanu państwa, która też jest efektem uzgodnień dokonanych w wolnej debacie"[3]. Nie wszystko, co jest racją stanu, jest interesem publicznym, i odwrotnie.

W powszechnej świadomości istnieje przekonanie, że elementem racji stanu, jak i interesu publicznego jest bezpieczeństwo. Pojęcie bezpieczeństwa jest jednak tak pojemne, że przy braku odpowiedniego określenia (narodowe, powszechne, lokalne, personalne, ekonomiczne, militarne itd.) stajemy przed problemem określenia podmiotu i przedmiotu tego zjawiska. Zadajemy sobie pytanie o relacje zachodzące między bezpieczeństwem w ogóle a bezpieczeństwem poszczególnych jego podmiotów: narodu, społeczności lokalnych, jednostki. O to, czy bezpieczeństwo narodowe zawiera w sobie całość interesów z zakresu bezpieczeństwa grup społecznych (województwo, powiat, gmina) i poszczególnych obywateli? Jest bowiem duża część dziedziny bezpieczeństwa w ogóle, która nie należy do zbioru interesów bezpieczeństwa narodowego.

Bezpieczeństwo narodowe wpisuje się do grupy priorytetowych dziedzin działalności administracji publicznej. Prymat bezpieczeństwa w działalności organów administracji publicznej wypływa z podstawowej zasady dziedziny prawa administracyjnego – zasady realizacji dobra wspólnego. A dobro wspólne jest pojęciem integrującym wszystkich ludzi i wszystkie wartości, dla których ochrony stanowi się prawo. „Skonkretyzowane w ustawach wartości, wchodzące w zakres szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego dotyczą m.in.: bezpieczeństwa zewnętrznego państwa; bezpieczeństwa wewnętrznego państwa; ochrony życia i zdrowia obywateli; gwarancji wolności myślenia i działania obywateli; ochrony i korzystania z zasobów środowiska; tworzenia społecznych, gospodarczych, naukowych i kulturowych warunków rozwoju[4].

W realizacji misji i celów bezpieczeństwa narodowego uczestniczą więc wszystkie podmioty prawa państwowego, każdy w zależności od jego miejsca w hierarchii organizacji państwowej, statusu prawnego i formy ustrojowej działania. Zadania z zakresu bezpieczeństwa narodowego i interesujące nas zadania

---

[2] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 2 poprawione i uzupełnione, Zakamycze, Kraków 2003, s. 23.

[3] W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, WSiP, Warszawa 1996, s. 42.

[4] *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, red. R. Jakubczak, Bellona, Warszawa 2003, s. 73–74.

obronne będą również realizować samorządy przy przestrzeganiu jednej z zasad funkcjonowania państwa prawa, polegającej na tym, że samorządom można przekazać takie zadania rządowe, z którymi mogą sobie poradzić, bez szkody dla interesów państwa i wspólnoty samorządowej. Ponadto reguła pomocniczości zakłada takie rozłożenie zadań publicznych, aby państwo jako całość wykonywało tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty.

Postrzeganie bezpieczeństwa jako zjawiska dynamicznego, ulegającego ciągłym zmianom (dotyczy to zarówno zagrożeń, jak i organizacji radzenia sobie z nimi) sprawia, że przedmiot rozważań postrzegamy w ujęciu procesualnym. Przełomowe momenty, z którymi mamy do czynienia, wiążą się z rewolucyjną zmianą charakteru zagrożeń, pojawieniem się zagrożeń terrorystycznych, ze wzrostem przestępczości zorganizowanej, klęsk żywiołowych i awarii technicznych, zmianą uwarunkowań geopolitycznych, geoekonomicznych i geostrategicznych państwa polskiego, reformą systemu gospodarczego i administracyjnego państwa, a w konsekwencji ze zmianą organizacji bezpieczeństwa narodowego RP. Ostatnie kilkanaście lat w historii Polski to okres takich zmian, które spowodowały potrzebę nowego podejścia do organizacji państwa na rzecz realizacji misji, celów i zadań z zakresu bezpieczeństwa.

Pojawia się pytanie o to, w jaki sposób doprowadzić do integracji wielu względnie odrębnych systemów służących zapewnianiu bezpieczeństwa w rożnych dziedzinach szczegółowych? To wyzwanie organizacyjne wiąże się z koniecznością wyzyskania dobrodziejstwa już istniejących organizacji na rzecz bezpieczeństwa, a także z wprowadzeniem uniwersalnych zasad i procedur oraz względnie jednolitej organizacji na wypadek pojawienia się wielu zagrożeń w jednym czasie. Taki osobliwy stan rzeczy ma i będzie miał miejsce w związku ze wzrostem liczby zagrożeń o charakterze polityczno-militarnym – kryzysów polityczno-militarnych. W takich okolicznościach powinny zaistnieć wszystkie dotychczasowe systemy szczegółowe z zakresu bezpieczeństwa, lecz koniecznie skupione wokół jednego zamysłu i koncepcji działania organizacji, jaką jest obrona narodowa.

Mimo iż w praktyce mówi się częściej o systemie obronnym (obronności) państwa (SOP), zespół autorski stoi na stanowisku, że konieczne jest nowe spojrzenie na całą sferę organizacyjną i funkcjonalną działalności państwa, którą poprawniej byłoby określać obroną narodową. Za taką potrzebą przemawia dorobek teoretyczny w dziedzinie obrony narodowej, doświadczenia własne i przykłady innych państw, a przede wszystkim stan praktycznych rozwiązań w tej materii. Warto więc wspomnieć o tym, że sztywny gorset systemu obronnego państwa uniemożliwia właściwe podejście do sfery planowania obronnego (planowania operacyjnego i programowania obronnego) i całej sfery realizacyjnej w razie konieczności podjęcia stosownych działań.

Szczególnie podział układu pozamilitarnego (podsystemu pozamilitarnego[5]) SOP (ogniwa informacyjne, ogniwa ochronne oraz ogniwa gospodarcze[6]) jest obecnie niewłaściwy (wręcz martwy), co sprawia, że w planowaniu obronnym konieczne jest podejście funkcjonalne, nie narzędziowe, uwzględniające działy administracji rządowej i tę część administracji, która nie wchodzi w zakres działów, organizację terytorialną państwa, podmioty rynkowe i inne organizacje.

O takiej potrzebie świadczą funkcje planowania operacyjnego, które rozpatrywane są z punktu widzenia:

– zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działania dla utrzymania bezpieczeństwa, odpowiednio: państwa, województwa, powiatu, miasta lub gminy;

– zasilania zasobami ludzkimi oraz cywilnego wsparcia Sił Zbrojnych RP i jednostek zmilitaryzowanych;

– realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza;

– zapewnienia ochrony i zabezpieczenia podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzenia warunków do jej przetrwania[7].

Ani słowa o ogniwach!

Planowanie operacyjne prowadzi w efekcie do skonkretyzowania zestawów zadań operacyjnych, co oznacza usystematyzowanie zadań przewidzianych do realizacji przez określonego ministra kierującego działem administracji rządowej, centralny organ administracji rządowej, wojewodę, kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez prezesa Rady Ministrów lub ministra albo określoną grupę tych podmiotów, przy pomocy podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, a w przypadku wojewodów również przy pomocy: marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów, burmistrzów, oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Podobne wnioski wynikają z istoty programowania obronnego, które służy:

– ustalaniu zakresu zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na sześcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętego w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych;

– utrzymaniu i rozwojowi potencjału obronnego państwa oraz przygotowaniu sił zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;

– planowaniu środków budżetowych przeznaczonych na te cele.

To, co się stało w dziedzinie planowania obronnego, od momentu ogłoszenia pierwszej samodzielnej strategii obronności RP po dzień dzisiejszy, świadczy

---

[5] Właściwiej – niemilitarnego lub cywilnego.

[6] Ogniwa ochronne lub gospodarcze – w innym ujęciu – mogą być postrzegane jako ogniwa informacyjne, i odwrotnie.

[7] Zob. P. Górski, *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, Wyższe Kursy Obronne AON, Warszawa 2004, s. 10. Pragnę zauważyć, że mimo znaczącego postępu, nie uwzględnia się problematyki zapewnienia ciągłości funkcjonowania gospodarki narodowej, co może być traktowane (w opinii autora) jako poważny błąd natury strategicznej.

o znacznej dynamice rozwoju systemu obronnego państwa. Sztywna od lat jego struktura tylko w tym przeszkadza.

Prawo Rzeczypospolitej reguluje funkcjonowanie państwa w całości, w tym wszystkich jego podmiotów w ramach obrony narodowej, a szerzej bezpieczeństwa narodowego. Jakiekolwiek ograniczanie jego postanowień według schematu organizacyjnego SOP prowadzi do pomijania lub wręcz niedostrzegania potencjału i możliwości tkwiących w zawiłej i bogatej strukturze organizmu państwowego.

W obronie narodowej pierwszeństwo, przed sztywną strukturą SOP, należy się funkcjom do zrealizowania, a więc względnie stałym, powtarzalnym i sformalizowanych proceduralnie działaniom na rzecz osiągania jej misji, celów i zadań, bez względu na warunki i okoliczności funkcjonowania państwa.

Kierując się powyższymi argumentami i wieloma tymczasem niewymienionymi, odeszliśmy od dotychczasowego kształtu systemu obronnego i dostrzegając potrzebę innego podejścia, problematykę funkcjonowania administracji samorządowej w SOP rozpatrujemy z punktu widzenia misji i funkcji, jakie będą spełniane w zakresie realizacji zadań obronnych (w czasie pokoju, kryzysu i wojny).

Funkcjonalne podejście pozwala dostrzec stałe role do wykonania przez administrację samorządową w dziedzinie obronnej, w czasie pokoju, kryzysu i wojny a jednocześnie prowadzi do konstatacji, że mają one charakter ciągły bez względu na warunki i okoliczności funkcjonowania państwa. To z kolei upoważnia do wniosku, że nie można rozpatrywać kwestii bezpieczeństwa z zastosowaniem sztywnego podziału jego organizacji na odrębne systemy działania zależne od charakteru zagrożenia.

Samorządy terytorialne nie są jeszcze dostatecznie przygotowane do realizacji zadań obronnych (pod względem funkcjonalnym, organizacyjnym i merytorycznym), lecz dalsze działania państwa powinny zmierzać ku temu, by odgrywały rolę znaczącą, tak w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego, jak i w czasie wojny, wykonując funkcje z całego pakietu zadań własnych oraz zadań zleconych przez administrację rządową.

Zadania te można podzielić na określone grupy, których istota nie wynika jednak z faktu wypełniania zadań własnych lub zleconych, lecz z charakteru i przedmiotu podejmowanych działań.

Pierwszą przesłankę do określenia przedmiotowej roli samorządu terytorialnego stanowią misje i cele państwa w dziedzinie bezpieczeństwa w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, kryzysu i wojny. W takich bowiem okolicznościach misje państwa sprowadzają się do dwóch zasadniczych kwestii: zapewnienia bezpieczeństwa państwa jako instytucji politycznej (m.in. suwerenności, nienaruszalności granic, niezależności politycznej, bezpieczeństwa ekonomicznego, kulturowego i porządku konstytucyjnego, ochrony osób, dóbr, urządzeń i transportów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa) oraz bezpieczeństwa narodu (społeczeństwa), jego dóbr i środowiska.

Zadania obronne organów samorządu terytorialnego będą realizowane głównie w ramach spełniania następujących funkcji:

– zasilanie zasobami ludzkimi sił zbrojnych oraz cywilne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych;

– zapewnienie ciągłości władzy i administracji;

– zapewnienie materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności;

– zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego;

– zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego (ochrona życia i zdrowia ludzi, ochrona zwierząt, płodów rolnych, dóbr i środowiska przed skutkami kryzysu i wojny);

– zapewnienie ciągłości funkcjonowania gospodarki narodowej.

Obecna organizacja organów samorządu terytorialnego nie zapewnia optymalnych warunków do sprawnej realizacji zadań obronnych. Zauważalny jest brak jednolitości organizacyjnej, a nawet niezbędnych struktur opiniodawczo-doradczych i sztabowych, które zapewniłyby obsługę merytoryczną funkcji decydentów na szczeblu marszałka województwa, starosty (równorzędnego) i wójta (równorzędnego). W dalszym ciągu, w większości wypadków, zespołom reagowania kryzysowego (w gminie – zespołu reagowania), powołanym na mocy ustawy o stanie klęski żywiołowej, przypisuje się funkcje spoza ustawowego zakresu działania, przy poważnym zaniedbaniu problematyki obronnej. Organizacja wspomnianych zespołów nie odpowiada kanonom teorii organizacji i zarządzania, a ponadto służy jedynie koordynacji zarządzania w czasie klęsk i katastrof żywiołowych.

Struktury zarządzania kryzysowego urzędów obsługujących organy samorządu terytorialnego nie są organizacyjnie, osobowo i intelektualnie przygotowane do realizacji wszystkich zadań obronnych w czasie kryzysu polityczno-militarnego i wojny – są w stanie podjąć stojące przed nimi wyzwania jedynie w razie klęsk żywiołowych i awarii technicznych lub innych zagrożeń czasu pokoju. Problematyka obronna w działalności szkoleniowej samorządów nie zyskała jeszcze właściwego znaczenia, wpływa na to zarówno krótki okres ich funkcjonowania, opóźnienia legislacyjne, jak i złe zrozumienie istoty działalności samorządów w szeroko pojętej dziedzinie bezpieczeństwa, w tym w dziedzinie obronnej.

W celu zapewnienia sprawnej realizacji zadań obronnych organizacja organów administracji samorządowej powinna zmierzać do ujednolicenia struktur do działania w czasie pokoju, kryzysu i wojny, właściwego wykorzystania środków budżetowych na realizację najpilniejszych przedsięwzięć w sferze pozamilitarnych przygotowań obronnych, wykorzystania rezerw w sferze organizacyjnej oraz stworzenia procedur działania ułatwiających kierowanie.

Problematyka roli samorządu terytorialnego w obronie narodowej, w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny, nie zyskała dotąd należnego jej miejsca w teorii naukowej. Prezentowane dotąd poglądy są rozbieżne i często związane z określonym szczegółowym zakresem działalności samorządów w dziedzinie obronnej. Istnieje pilna potrzeba wzbogacenia wiedzy teoretycznej przez

prezentację całokształtu najważniejszych zadań administracji samorządowej w dziedzinie obronnej.

U podstaw tego stanu rzeczy legło wiele przyczyn. Pierwsza z nich wiąże się z wieloletnim okresem braku samorządu terytorialnego w systemie organizacyjnym państwa polskiego. Wszelkie formy władzy wykonawczej miały charakter państwowy, a z uwagi na centralistyczne rozdzielnictwo zadań i hierarchiczne podporządkowanie poszczególnych organów administracji, wszelkie próby badawcze w tej materii napotykały zdecydowany opór materii prawnej i politycznej.

Druga z przyczyn wspomnianego stanu rzeczy wiąże się z faktem ograniczonego pojmowania problematyki obronnej. Z jednej strony wiązało się ją z przygotowaniem państwa, w tym sił zbrojnych do wojny. Z drugiej zaś zadania obronne struktur terytorialnych ograniczano do roli zaplecza sił zbrojnych oraz realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej.

Pojawienie się w 1990 roku samorządu gminnego a po kilku latach samorządu powiatowego i wojewódzkiego, tym samym zlikwidowanie terenowych organów administracji państwowej, wprowadziło istotną zmianę w podejściu do organizacji obrony narodowej i realizacji zadań obronnych. W tym samym czasie doszło do przywrócenia samodzielnego bytu państwowego Rzeczpospolitej, a co za tym idzie nałożyły się na siebie dwie zasadnicze grupy problemów organizacyjnych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, w tym obronnej.

Nieaktualny stan prawa obronnego, utrata mocy prawnej uchwał Komitetu Obrony Kraju, brak nowych regulacji i jednoczesna konieczność zapewnienia ciągłości planowania i organizacji systemu obronnego państwa stanowiły wielkie wyzwanie zarówno dla nauki, jak i praktyki problemu. Należy jednak podkreślić, że główny wysiłek, jaki podejmowano w dziedzinie obronnej, poza sprawami integracji z NATO i reorganizacji sił zbrojnych, skupiano na kluczowych elementach organizacji systemu obronnego. Wszelki postęp w tej materii dotyczył również głównie administracji rządowej, centralnej i wojewódzkiej, na później zaś odkładano sprawy zadań obronnych samorządów.

Nadszedł jednak czas na uregulowanie i tej kwestii. Problematyka planowania i programowania obronnego dotarła do województw, a co za tym idzie, dalsze działania w tej materii będą się wiązać z określeniem zadań obronnych samorządu terytorialnego, nie tylko z zakresu zadań zleconych, lecz także jako zadań własnych.

Niniejsze opracowanie stanowi wynik dotychczasowych badań i doświadczeń praktycznych członków zespołu autorskiego w zakresie organizacji obrony narodowej na poziomie terytorialnym, głównie samorządowym. Jego treść obejmuje problematykę doświadczeń polskich w przedmiotowej materii, obecnych uwarunkowań funkcjonowania samorządu terytorialnego w ramach obrony narodowej oraz część koncepcyjną, która wymaga jednak dalszego doskonalenia. Zdarzające się w pracy nieliczne powtórzenia wynikają z potrzeby holistycznej analizy danej problematyki, która bez uwzględniania pewnych rzeczy byłaby w danym miejscu niepełna.

Autorzy mają świadomość, że praca, którą prezentują wymaga dalszego doskonalenia. Mamy jednak nadzieję, że znajdzie ona zastosowanie w studiowaniu problematyki szeroko pojętego bezpieczeństwa, w tym obrony narodowej, a cenne uwagi Czytelnika posłużą dalszemu jej doskonaleniu.

1. Doświadczenia i stan obecny rozwiązań w zakresie realizacji zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego w Polsce

1.1. Pojęcie, istota i zakres zadań obronnych

Chociaż jednym z najczęściej stosowanych terminów z zakresu obrony narodowej jest termin „zadania obronne", to znalezienie jednoznacznej stosowanej w teorii, jak i w praktyce definicji zadań obronnych jest bardzo trudne, a wręcz niemożliwe. W treści ustaw, rozporządzeń i dokumentów planistycznych zadania obronne definiuje się różnie – zazwyczaj wbrew zasadom definiowania i logicznego nazywania nazw powszechnie obowiązujących.

Termin „zadania obronne" pojawił się dość dawno i ma bardzo praktyczne zastosowanie. Z tego też względu jego definicja powinna mieć przede wszystkim charakter regulujący. Jest to szczególnie przydatne w praktyce legislacyjnej, gdy ustawodawca reguluje znaczenie danego terminu, by uniknąć zjawiska używania nazwy, której zakres nie jest do końca ustalony.

Podstawowe źródło prawa, jakim jest ustawa zasadnicza, w art. 85 ust. 1 określa, że obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona ojczyzny. Nie można jednak z treści tego postanowienia wywodzić istoty zdań obronnych, głównie ze względu na to, iż obowiązek obywatela nie może być utożsamiany z obowiązkiem spoczywającym na wszystkich podmiotach funkcjonujących w państwie, a więc z zadaniami organów władzy, podległych im straży, służb i inspekcji oraz innych jednostek organizacyjnych, podmiotów sfery rynkowej – przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i innych instytucji funkcjonujących w państwie. Nie można wreszcie przenosić istoty obowiązku obywatela w zakresie obrony ojczyzny na obowiązki, jakie spełnia tenże obywatel będąc funkcjonariuszem publicznych, organem władzy, przedsiębiorcą lub członkiem organizacji pozarządowej.

Świadczy o tym zapis ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP: „W ramach powszechnego obowiązku obrony obywatele polscy są obowiązani do pełnienia służby wojskowej, służby w obronie cywilnej, odbywania przysposobienia obronnego, uczestniczenia w samoobronie ludności, pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych, odbywania służby zastępczej oraz do wykonywania świadczeń na rzecz obrony – na zasadach i w zakresie określonym w ustawie"[1].

Ustawa ta daje jednak pewne wskazówki, co do pojęcia zadań obronnych. Stwierdza się w niej, że: **„Umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny** oraz **wyko-**

[1] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 4 ust. 2, DzU 2002, nr 21, poz. 205 (z późn. zmianami).

nywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach"[2] (podkreślenie – W.K.).

Z treści tego artykułu domyślamy się, że powszechny obowiązek obrony państwa to inaczej zadanie obrony państwa, a więc – **zadanie obronne**.

W przekonaniu tym utwierdza nas rozporządzenie Rady Ministrów z 13 stycznia 2004 r., w którym stwierdza się: „Rozporządzenie określa ogólne zasady wykonywania **zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, zwanych dalej „zadaniami obronnymi"**, przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, zwanych dalej „organami administracji publicznej", a także przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne..."[3] (podkreślenie – W.K.).

Również w rozporządzeniach Rady Ministrów: z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych* oraz z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie wykonywania zadań obronnych w ramach powszechnego obowiązku obrony* zadania obronne utożsamiane są z zadaniami wykonywanymi w ramach powszechnego obowiązku obrony[4].

Jednak w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. stwierdza się, że: „Rozporządzenie określa: 1) warunki i tryb planowania **zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa**, zwanych dalej **„zdaniami obronnymi"**, przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego; 2) warunki i tryb finansowania **zadań obronnych**; 3) sposób nakładania **zadań obronnych** oraz właściwości organów w tych sprawach" (podkreślenie – W.K.)[5].

Sprzeczność jest wyraźna. W kilku wypadkach zadania obronne kojarzy się z zadaniami wykonywanymi w ramach powszechnego obowiązku obrony, w innym zaś z zadaniami wykonywanymi w ramach przygotowań obronnych państwa. Razi również brak precyzyjnego określenia zadań obronnych w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP, w której stwierdzenie „oraz innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony" niczego nie objaśnia, a wręcz wprowadza zamieszanie i dowolność rozumienia jego znaczenia. W przepisach prawnych, jak i w nauce nie można się posługiwać wyrażeniami, których się wystarczająco nie rozumie.

---

[2] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku...*, wyd. cyt., art. 2.

[3] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*, DzU 2004, nr 16, poz. 152.

[4] Odpowiednio: DzU 2004, nr 16, poz. 151 oraz poz. 152.

[5] Rozporządzenie Rady ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań obronnych wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*, § 1, pkt 1, 2 i 3, DzU 2004, nr 152, poz. 1599.

Jedynym, znanym autorowi, dokumentem, w którym pojawiła się definicja zadań obronnych jest „Instrukcja opracowywania Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych – 2004 (NKPPO-04)", w której przyjęto następujące znaczenie: „[...] zadania obronne – przedsięwzięcia wykonywane przez organy administracji publicznej w ramach przygotowań obronnych państwa, realizowane w czasie pokoju, w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny".

I w tym wypadku pojawiają się pytania:

1. Jak można realizować zadania w ramach przygotowań obronnych państwa w czasie wojny, podczas której nie chodzi tylko o przygotowania obronne (bo i one będą realizowane) a raczej o działania obronne (zwane zadaniami operacyjnymi), będące efektem owego przygotowania?

2. Dlaczego tym razem zadania obronne kojarzy się z przygotowaniami obronnymi a nie z powszechnym obowiązkiem obrony?

3. Dlaczego zadania obronne realizują tylko i wyłącznie organy administracji publicznej?

Przyjęcie nowej i nowoczesnej ustawy o obronie narodowej jest rzeczą najpilniejszą pośród rzeczy do zrobienia w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego!

Z dotychczasowych ustaleń wynika, że:

– obowiązków obywatela w zakresie obrony ojczyzny nie można utożsamiać z obowiązkami innych podmiotów prawa państwowego, a tym samym nie można z nich formułować wniosków o istocie zadań obronnych w ogóle;

– prawodawca utożsamia *zadania obronne z zadaniami wykonywanymi w ramach powszechnego obowiązku obrony* lub *z zadaniami wykonywanymi w ramach przygotowań obronnych państwa*;

– zadania obronne realizują: *wszystkie organy władzy i administracji rządowej* oraz *inne organy i instytucje państwowe*, *organy samorządu terytorialnego*, *przedsiębiorcy* i *inne jednostki organizacyjne*, *organizacje społeczne*, a także *każdy obywatel* w zakresie określonym w ustawach;

– do grupy zadań obronnych, które realizują obywatele zalicza się: pełnienie służby wojskowej, służbę w obronie cywilnej, odbywanie przysposobienia obronnego, uczestniczenie w samoobronie ludności, pełnienie służby w jednostkach zmilitaryzowanych, odbywanie służby zastępczej oraz wykonywanie świadczeń na rzecz obrony;

– ogólny podział zadań obronnych w ustawie obejmuje: 1) *umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej,* 2) *przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny*, 3) *inne zadania obronne określone w ustawach.*

Z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, innych ustaw, rozporządzeń i dokumentów planistycznych wynika, że zadania obronne realizują:

1) *organy władzy wykonawczej*: Prezydent RP; Rada Ministrów i premier; ministrowie kierującymi określonymi działami administracji rządowej; centralne organy administracji rządowej; wojewodowie; organy samorządu terytorialnego (ale

także jednoosobowe organy wykonawcze samorządu terytorialnego: marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, prezydenci miast, burmistrzowie); terenowe organy administracji rządowej, (zespolonej i niezespolonej), w tym terenowe organy administracji wojskowej, straże, służby i inspekcje,

2) Siły Zbrojne RP,

3) jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane[6] przez ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów oraz organy samorządu terytorialnego,

4) przedsiębiorcy,

5) organizacje społeczne,

6) obywatele (osoby fizyczne).

Lista zadań obronnych, określonych ustawami, rozporządzeniami i zarządzeniami określonych organów jest niezwykle obszerna. Dzieje się to na mocy wielu źródeł prawa i innych decyzji, począwszy od wspomnianej ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, ustawy o stanie wojennym i wielu innych ustaw, dziesiątek rozporządzeń Rady Ministrów i ministrów, zarządzeń centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, starostów i wójtów, na decyzjach organów zarządzających przedsiębiorstwami kończąc. Należy przy tym dokonać wyjaśnienia, że wszelkie postanowienia, które pojawiają się w dokumentach decyzyjnych niższej rangi niż ustawa są jedynie uszczegółowieniem kluczowych ustaleń zasadniczego źródła prawa.

Biorąc pod uwagę złożoność problematyki zadań obronnych i szeroki jej zakres, w niniejszym opracowaniu przyjęto następującą ich definicję:

Zadania obronne – część zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego – to skonkretyzowane przedsięwzięcia realizowane przez organy władzy i administracji rządowej oraz inne organy i instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe[7] oraz poszczególnych obywateli, obejmujące: przygotowanie państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny; realizację określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach, a także usuwanie konsekwencji po usunięciu zagrożenia, z przywróceniem stanu normalnego funkcjonowania państwa włącznie.

Na podstawie oceny prowadzonych obecnie prac legislacyjnych oraz działalności planistyczno-organizacyjnej, stosując jednocześnie kryterium *etapu realizacji* można dokonać podziału zadań obronnych na:

- **zadania o charakterze przygotowawczym;**
- **zadania reagowania;**
- **zadania odbudowy – przywracania stanu normalnego (ew. pokoju).**

Powyższy podział, stosując *kryterium celu*, można sprowadzić do dwóch grup zadań:

- zadania przygotowawcze;
- zadania wykonawcze – operacyjne, *w tym reagowanie i odbudowa.*

---

[6] Nadzór sprawowany w zakresie planowania i realizacji zadań obronnych.

[7] Organizacje pozarządowe w tej definicji są tożsame z organizacjami społecznymi.

Zadanie przygotowawcze – to część zadań obronnych realizowanych w czasie normalnego funkcjonowania państwa (formalnego braku realnych zagrożeń), które mają na celu przygotowanie państwa, organów władzy, sił zbrojnych, straży, służb i inspekcji, gospodarki narodowej, dóbr materialnych i kulturalnych oraz całego społeczeństwa do działania i (lub) przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny.

Zadania przygotowawcze obejmują głównie:

– *planowanie strategiczne;*

– *planowanie operacyjne;*

– *programowanie i budżetowanie obronne*[8];

– *edukację obronną*, w tym: wychowanie patriotyczno-obronne, nauczanie w systemie oświaty i kształcenie w szkołach wyższych, szkolenie obronne;

– *spełnianie powszechnego obowiązku obrony*, w tym: pobór, służba wojskowa, służba w obronie cywilnej, odbywanie przysposobienia obronnego, uczestniczenie w samoobronie ludności, pełnienie służby w jednostkach zmilitaryzowanych, odbywanie służby zastępczej, wykonywanie świadczeń na rzecz obrony, służba funkcjonariuszy, obowiązek wykonywania pracy, świadczenia i inne;

– *badania naukowe.*

W przywoływanym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. podaje się bardzo zwięzłą definicję zadań operacyjnych, która przy braku definicji zadań obronnych dla osób niezwiązanych z tą problematyką jest po prostu niejasna. Stwierdza się bowiem, że: „Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o: [...] zadaniach operacyjnych – należy przez to rozumieć tę część zadań obronnych, które są realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny"[9].

Z tego względu konieczne wydaje się zaprezentowanie autorskiej definicji zadań operacyjnych, która nie zmienia istoty definicji prawnej, lecz zapewnia bliższe zrozumienie istoty tej części zadań obronnych.

Zadania operacyjne – to wyodrębniona, w myśl określonego celu działania i ujęta w formie planów operacyjnych, część zadań obronnych, która jest realizowana przez określone podmioty prawa państwowego, każdy w zakresie swoich ustawowych właściwości, w warunkach zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (i jego symptomów), kryzysu i wojny, mająca na celu zapobieżenie powstałemu zagrożeniu, przygotowanie się do jego usunięcia, reagowanie i usunięcie konsekwencji po jego zażegnaniu.

---

[8] W ramach programowania i budżetowania obronnego realizuje się m.in. przedsięwzięcia o charakterze inwestycyjnym wg programu pozamilitarnych przygotowań obronnych i programu mobilizacji gospodarki, dotyczące m.in.: zagospodarowania przestrzennego, gospodarowania rezerwami państwowymi, przygotowania infrastruktury ekonomicznej (transport, łączność, energetyka) i służby zdrowia na potrzeby obronne.

[9] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania...* § 2, pkt 4. Bliższe poznanie struktury zadań obronnych możliwe jest jedynie po uzyskaniu dostępu do dokumentów planistycznych o charakterze niejawnym, co ze względów oczywistych nie może być prezentowane w niniejszym opracowaniu.

Z zadaniami operacyjnymi wiążą się tzw. zestawy zadań operacyjnych, które rozporządzenie definiują jako:

Zestaw zadań operacyjnych – to usystematyzowane zadania operacyjne przewidziane do realizacji przez określonego ministra kierującego działem administracji rządowej, centralny organ administracji rządowej, wojewodę, kierownika jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez prezesa Rady Ministrów albo ministra, albo też określoną grupę tych podmiotów, przy pomocy podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, a w przypadku wojewodów również przy pomocy marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów i burmistrzów oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego[10].

Na podstawie postanowień jawnych źródeł prawa można określić, czego dotyczą owe zadania operacyjne. Można więc skonstatować, że są to zadania o charakterze:

– *zadań ogólnych* realizowanych w urzędach administracji rządowej i innych państwowych jednostkach organizacyjnych;

– *(skonkretyzowanych) zadań merytorycznych* realizowanych w poszczególnych działach administracji rządowej, przez ministrów i podlegające im centralne organy administracji rządowej;

– *(skonkretyzowanych) zadań merytorycznych* realizowanych przez urzędy centralne nadzorowane przez prezesa Rady Ministrów;

– *zadań realizowanych w województwie.*

Ważną i godną podkreślenia rzeczą jest to, że na szczeblu wojewódzkim wojewoda zobowiązany jest do realizacji zadań niemalże w takim duchu, jaki przewidziany jest w poszczególnych działach administracji rządowej, z czym wiąże się choćby następujący zapis rozporządzenia: „W ramach planowania operacyjnego sporządza się: [...] plany operacyjne funkcjonowania województw, które sporządzają wojewodowie w uzgodnieniu z ministrem obrony narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej i wewnętrznych”[11].

Na potrzeby niniejszego opracowania podajemy również kilka innych terminów, użytych w rozporządzeniu, a które będą stosowane przez autorów poszczególnych zagadnień[12].

Planowanie obronne – to ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne.

Planowanie operacyjne – to ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,

---

[10] Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania...*, wyd. cyt., § 2, pkt 5.

[11] § 5, ust. 1, pkt 4.

[12] Zob. § 2, ust 1, pkt odpowiednio: 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13.

ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania.

Programowanie obronne – to ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na sześcioletni okres planistyczny, rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania sił zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel.

Plany operacyjne – to dokumenty planistyczne wykonywane w ramach planowania operacyjnego.

Karta realizacji zadania operacyjnego – to część składowa planu operacyjnego, określającą szczegółową procedurę postępowania osoby lub komórki organizacyjnej bezpośrednio realizującej zadanie operacyjne oraz podmioty współuczestniczące w realizacji tego zadania i niezbędne do tego dokumenty.

Programy obronne – to dokumenty planistyczne wykonywane w ramach programowania obronnego.

Przeglądy obronne – to analizy, ankiety, raporty, sprawozdania i inne dokumenty wykonywane okresowo przez właściwe organy administracji rządowej, zawierające ocenę stanu przygotowań obronnych oraz kierunki doskonalenia systemu obronnego państwa i poszczególnych jego elementów.

1.2. Funkcje i organizacja administracji terytorialnej w zakresie realizacji zadań obronnych w okresie międzywojennym

Analizując rozwój samorządu terytorialnego na ziemiach polskich należy sięgnąć do czasów Sejmu Czteroletniego, który w 1789 r. powołał pierwsze w Polsce **nowożytne organy zarządu terytorialnego**, nazwane **komisjami porządkowymi cywilno-wojskowymi**[13]. Zakres działania komisji był bardzo szeroki, ponieważ przejęły one wszystkie obowiązki administracyjne starostów, których urzędy zostały zlikwidowane. Zatem komisje prowadziły pobór do wojska, zajmowały się kwaterowaniem wojska, sprawowały kontrolę ruchu ludności, pobierały podatki, zajmowały się sprawami społeczno-gospodarczymi, odpowiadały za stan dróg, rozwój szkolnictwa, organizowały system opieki społecznej[14]. Komisje spełniały zatem zadania wyższego szczebla administracji samorządowej w rozumieniu dzisiejszej organizacji administracji publicznej.

Sejm Czteroletni nie mógł natomiast stworzyć najniższych ogniw administracji terytorialnej, tj. gmin. Co prawda Konstytucja 3 maja przewidywała wzięcie poddanych chłopów pod opiekę para, ale nie doczekały się te zapisy faktycznej realizacji. Wieś pozostawała wciąż poddaną władzy feudałów.

---

[13] H. Izdebski, *Historia administracji*, Wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 56–57.

[14] Tamże.

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r. oraz utworzenie państwa polskiego – II Rzeczypospolitej zaowocowało opracowaniem własnej **koncepcji organizacji administracji publicznej**. Ze względu na brak własnej państwowości w latach wcześniejszych proces ten w Polsce nastąpił w ciągu zaledwie kilku lat, w przeciwieństwie do innych organizacji państwowych, w których administrację tworzono w ciągu całego XX wieku. Pomimo tych trudności, system administracji, który ukształtował się w II RP był **spójny** oraz jako całość **oryginalny**. Bazą do jego tworzenia były oczywiście rozwiązania państw zaborczych, które niejako automatycznie młode państwo polskie przejęło. I tak z zaboru austriackiego przejęto **sądownictwo administracyjne**; organizację **samorządu terytorialnego** zaczerpnięto z zaboru pruskiego; a **Najwyższa Izba Kontroli** miała wiele wspólnego z rosyjską kontrolą państwową[15]. W celu unifikacji rozwiązań normatywnych dotyczących samorządu terytorialnego wydano ustawę z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Ustawa ta ujednoliciła kształt ustrojowy samorządu terytorialnego i „mimo tej skromnej nazwy (...) dokonała wielu zasadniczych zmian w usytuowaniu prawnym samorządu, a w szczególności w zakresie stosunków organów administracji rządowej do samorządu"[16].

Zgodnie z zapisem ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. państwo powołało samorząd terytorialny do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego (art. 4), a jego zadaniem była służba publiczna. Konstytucja stanowiła dalej, że „Władzami administracji ogólnej są wojewodowie, Komisarz Rządu na m.st. Warszawę, starostowie powiatowi i starostowie grodzcy, oraz organa zawiązków samorządu terytorialnego, które spełniają zadania administracji ogólnej w zakresie ustalonym przez obowiązujące przepisy prawne".

Struktura samorządu terytorialnego opierała się na **samorządach gminnych** (wiejskich i miejskich) oraz **powiatowych**. **Samorząd gminny wiejski** składał się z jednej lub więcej miejscowości. W przypadku, gdy było więcej niż jedna miejscowość, każda z nich tworzyła mniejszą jednostkę – gromadę. Jej zadaniem było zarządzanie sprawami majątkowymi, bowiem każda nieruchomość w gminie należała do jednej z gromad. **Gmina miejska** obejmowała jedno miasto.

Organami stanowiącymi i kontrolującymi były **rady gminne i miejskie**, do których należało powoływanie organów zarządzających oraz stanowienie norm i zasad dotyczących zarządu i gospodarki gminy.

Organem zarządzającym i wykonawczym był **zarząd gminy** lub **zarząd miasta**, który miał postać bądź **organu kolegialnego**, złożonego z przełożonego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), jego zastępców oraz ławników wybieranych przez radnych, bądź też **jednoosobowego organu**, tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta[17].

Samorząd powiatowy opierał się na powiecie, jako jednostce podziału terytorialnego. Miasta liczące ponad 25 000 mieszkańców stanowiły samodzielne powia-

---

[15] Tamże.

[16] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, wyd. cyt., s. 43.

[17] Tamże, s. 44.

ty miejskie. Organem samorządu powiatowego były **rada powiatowa** i **wydział powiatowy**. Rada sprawowała funkcje stanowiące i kontrolujące, a wydziały funkcje zarządzające i wykonawcze. Przewodniczącym rady i wydziału powiatowego był **starosta powiatowy**, który w sytuacjach niecierpiących zwłoki miał prawo podjęcia czynności należących do zakresu działania wydziału powiatowego.

Kwestia **samorządu wojewódzkiego** nie została uregulowana w żadnym akcie prawnym, dlatego nie funkcjonował on na terenie całego kraju, a jedynie w województwach poznańskim i pomorskim[18]. Organami samorządu były: sejmik wojewódzki, wydział wojewódzki i starosta krajowy. **Sejmik wojewódzki** spełniał rolę organu uchwalającego i kontrolującego, zarządzaniem sprawami samorządu zajmował się **wydział wojewódzki**, a do zadań **starosty krajowego** należało zarządzanie bieżącymi sprawami samorządu, w szczególności przygotowywanie i reprezentowanie samorządu wojewódzkiego na zewnątrz. Władzą nadzorującą samorząd wojewódzki był wojewoda jako I instancja odwoławcza oraz minister spraw wewnętrznych jako II instancja.

Wojewoda był organem administracji ogólnej, mianowanym przez prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, pełniącym dwie funkcje:

1) był przedstawicielem rządu,

2) był szefem administracji ogólnej (tzn. tych działów administracji, które były bezpośrednio zespolone we władzach administracji ogólnej).

Wojewoda miał obowiązek i prawo m.in. uzgadniania działalności administracji cywilnej, interesów gospodarczych z potrzebami obrony państwa. Natomiast w stosunku do spraw wojskowych, wojewoda, niezależnie od obowiązków ciążących na administracji ogólnej w zakresie uzupełniania i zaopatrzenia armii oraz współdziałania sił zbrojnych z władzą cywilną w celu stłumienia rozruchów lub przymusowego wykonywania przepisów prawnych (chodzi tu o sytuacje związane z naruszeniem bezpieczeństwa i porządku publicznego) miał obowiązek:

– czuwać nad należytym uwzględnianiem interesów obrony państwa przez wszystkie działy administracji;

– inicjować i kierować współdziałaniem czynników społecznych w akcji przygotowania obrony państwa, przysposobienia wojskowego oraz opieki nad żołnierzem;

– czuwać, w porozumieniu z właściwymi władzami wojskowymi nad należytym uwzględnieniem przez dowództwa i zarządy wojskowe interesów gospodarczych województwa i jego mieszkańców.

Ponadto w sytuacji szczególnego zagrożenia (wojennego lub wynikłego z wprowadzenia stanu wyjątkowego) wojewoda obejmował naczelne kierownictwo nad całą administracją rządową na obszarze województwa, z wyjątkiem administracji wojskowej, wymiaru sprawiedliwości, kolejnictwa oraz poczt i telegrafów.

Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym ustalała, iż władzami cywilnymi właściwymi do przeprowadzenia czynności

[18] Tamże, s. 47.

w załatwiania spraw związanych z wykonywaniem na obszarze kraju powszechnego obowiązku wojskowego są **starostowie powiatowi i starostowie grodzcy**, na obszarze miasta stołecznego **komisarz rządu**. Natomiast drugą instancję stanowiły wojewódzkie władze administracji ogólnej, a dla stolicy minister spraw wewnętrznych.

W okresie II Rzeczypospolitej zostały szczegółowo określone kompetencje władz administracji ogólnej w czasie obowiązywania **stanów nadzwyczajnych**. I tak np. w czasie stanu wyjątkowego, zgodnie z ustawą z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym, jeżeli siły i środki władz administracji ogólnej i ich organów nie były wystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa, organy te mogły używać do pomocy wszystkie inne władze państwowe, działające na ich terenie. Ponadto uprawnienia władz cywilnych mogły zostać czasowo przekazane władzom wojskowym, jeżeli wymagało tego zapewnienie bezpieczeństwa państwa w zakresie porządku publicznego.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 czerwca 1937 r. *o toku instancji i trybie postępowania władz przy wykonywaniu przepisów ustawy o stanie wyjątkowym* określiło obszar uprawnień administracji powiatowej i wojewódzkiej w tym zakresie.

Powiatowa władza administracji ogólnej wydawała i przeprowadzała zarządzenia dotyczące między innymi:

a) dokonywania rewizji osobistych,

b) dokonywania rewizji domowych i zajmowania przedmiotów,

c) aresztowania,

d) internowania i konfinowania na czas do 30 dni,

e) wydalania z obszaru objętego stanem wyjątkowym,

f) konfiskaty druków zakresie innych utworów przeznaczonych do rozpowszechniania,

g) kontroli i przerywania produkcji mających na celu odtwarzanie utworów,

h) przeglądania korespondencji, przesyłek pocztowych zakresie telegramów, zajmowania ich zakresie konfiskaty oraz kontroli zakresie przerywania rozmów telefonicznych zakresie radiowych,

i) zawieszania zakresie ograniczania działalności zrzeszeń na obszarze nie przekraczającym jednego powiatu,

j) zakazywania zmów pracodawców i pracowników oraz związanej z tym działalności.

Wojewódzka władza administracji ogólnej wydawała i przeprowadzała zarządzenia dotyczące m.in.:

a) internowania i konfinowania na czas dłuższy niż 30 dni,

b) wprowadzania cenzury prewencyjnej dla druków zakresie wszelkich utworów przeznaczonych do rozpowszechniania,

c) zawieszania czasopism zakresie ograniczania rozpowszechniania czasopism,

d) wprowadzania cenzury prewencyjnej utworów, przeznaczonych do odtwarzania publicznego,

e) zawieszania zakresie ograniczania działalności zrzeszeń na obszarze większym niż jeden powiat.

Natomiast ustawa dnia 23 czerwca 1939 r. *o stanie wojennym* przewidywała, iż w miejscowościach, w których na skutek działań wojennych władze administracji ogólnej nie są czynne, wszelkie ich uprawnienia przechodzą w gestię władz wojskowych do czasu obowiązywania stanu. Pośrednikiem pomiędzy władzami cywilnymi a wojskowymi stawał się **generalny komisarz cywilny**, jako wyraziciel potrzeb i interesów ludności oraz cywilnej administracji państwowej i komunalnej. Ponadto należy dodać, iż postępowanie władz administracyjnych na obszarze objętym stanem wojennym zostało szczegółowo unormowane w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lutego 1930 r. (wydanego w porozumieniu z ministrami spraw wojskowych, poczt i telegrafów) *w sprawie określenia właściwości, toku instancji i trybu postępowania władz administracyjnych na obszarze objętym stanem wojennym.*

W okresie bezpośredniego zagrożenia wojennego i wojny władzę administracyjną na obszarze operacyjnym sprawować miał odpowiedzialny za realizację potrzeb wojska generalny komisarz cywilny przy naczelnym wodzu. Podlegali mu **wojewodowie** województw, które bezpośrednio wchodziły całkowicie lub częściowo w skład obszaru operacyjnego. Ponadto generalny komisarz cywilny miał prawo odsunięcia od wykonywania obowiązków służbowych funkcjonariuszy władz, urzędów i organów samorządu terytorialnego z tych terenów[19].

Na obszarze operacyjnym armii dowódcom wojskowym jako wykonawcom woli naczelnego wodza przysługiwało wiele uprawnień w stosunku do administracji terenowej. Do najważniejszych należały:

– stawianie postulatów mających związek z działaniami wojsk;

– żądanie zmiany decyzji administracyjnych utrudniających działania wojsk;

– żądanie zmian w obsadzie personalnej władz i urzędów oraz organów samorządu terytorialnego[20].

Uznając powagę sytuacji wojennej wojewodowie często uczestniczyli osobiście w kontaktach ze stroną wojskową, rolę komisarzy cywilnych sprowadzając do rozwiązywania problemów szczegółowych.

W przededniu zbliżającej się wojny, władze rządowe i samorządowe zostały obarczone obowiązkiem przygotowaniem społeczeństwa do przyszłych działań zbrojnych. Podstawę tych przygotowań stanowiła Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. *o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej*, jedna z pierwszych ustaw w Europie, która regulowała sprawy ochrony ludności w sposób kompleksowy. Ustawa przyjęła zasadę, iż przygotowani ludności do powszechnej samoobrony leży w gestii przede wszystkim **władz lokalnych**, tj. gmin i związków samorządowych, te organy ponoszą też odpowiedzialność finansową w zakresie poczynań na ich terytorium. **Szczebel wojewódzki** był koordynatorem działań na całym województwie,

---

[19] K. Pindel, *Obrona terytorialna w II Rzeczypospolitej*, Bellona, Warszawa 1995, s. 100.

[20] Tamże.

przy czym wojewoda działał w ramach swoich uprawnień wynikających z przepisów o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej.

Rozporządzenie wykonawcze do ww. ustawy, tj. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej państwa już w paragrafie 1 stanowiło, że „Obowiązek zabezpieczenia siebie i swoich najbliższych oraz ochrony swego mienia przed napadami z powietrza ciąży na każdym obywatelu. Władze drogą zarządzeń nadają kierunek niezbędnym w tym celu czynnościom, korzystając ze współpracy z powołanymi organizacjami społecznymi, ułatwiają obywatelom spełnianie ciążącego na nich obowiązku". W praktyce oznaczało to ogromne zaangażowanie obywateli do przygotowania powszechnej samoobrony, a głównym inicjatorem tych działań były organizacje społeczne, mające zgodę władz na prowadzenie szkolenia ludności. Stowarzyszeniami, które szczególnie były uprawnione do prowadzenia przygotowań obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej były: **Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej**, **Polski Czerwony Krzyż** oraz **Związek Ochotniczych Straży Pożarnych**.

Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej zobowiązana została do:

1) organizowania i przeprowadzania uświadamiania ludności w zakresie potrzeb i sposobu obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej,

2) organizowania, szkolenia i zaopatrywania organów obrony,

3) pokrywania kosztów przygotowań obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej.

Polski Czerwony Krzyż podjął się:

1) współpracy z władzami w zakresie organizowaniu ratownictwa i lecznictwa,

2) pokrywaniu kosztów przygotowań ratownictwa i lecznictwa sanitarnego obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej,

3) organizowania, szkolenia i zaopatrywania organów ratowniczo-sanitarnych i leczniczych.

Związek Straży Pożarnych przyjął na siebie zadania:

1) współpracy z władzami przy organizowaniu akcji przeciwpożarowej,

2) organizowania, szkolenia i zaopatrywania organów akcji przeciwpożarowej.

Oczywiście inne organizacje społeczne również brały udział w przygotowaniu społeczeństwa do przyszłej wojny, ale zobowiązane były współdziałać w tym zakresie z wymienionymi wyżej organizacjami, które traktowane były jako liderzy w poszczególnych obszarach przygotowań obronnych.

Przygotowanie w czasie pokoju ośrodków do obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, personelu oraz miejscowości do samoobrony leżało w gestii **wojewodów, starostów, burmistrzów, prezydentów i naczelników urzędów administracyjnych**. Kierownictwem zajmowały się władze wojskowe[21]. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1939 r. o obowiązkach osób fizycznych oraz władz i instytucji w dziedzinie przygotowania personelu obrony przeciwlotniczej

[21] J. Suwart, *Zarys obrony cywilnej w Polsce w latach 1920–1996*, AON, Warszawa 2003, s. 35.

i przeciwgazowej w czasie pokoju nakładało na **zarządy gmin** obowiązek polegający na:

1) wyznaczeniu odpowiedniej ilości osób do tych organów,

2) zgłaszaniu do właściwych powiatowych władz administracji ogólnej personelu, wyznaczonego do tych organów,

3) pokrywaniu kosztów związanych z zaopatrzeniem w sprzęt, środki i urządzenia oraz środki przewozowe dla ludzi w czasie ćwiczeń,

4) bezpłatnego dostarczeniu odpowiedniego lokalu, potrzebnego do przeprowadzenia uzupełnienia przysposobienia osób wyznaczonych do organów obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej.

Zarządom gmin zostały przekazane wszelkie przygotowania w zakresie obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej zarówno osiedli jako całości, a także ogółu ludności. Do zadań tych zaliczono:

1) w stosunku do osiedli:

– opracowanie planu obrony przeciwlotniczej zakresie przeciwgazowej;

– podział osiedla na dzielnice do celów obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej;

– zorganizowanie alarmowania osiedla;

– zorganizowanie maskowania i gaszenia świateł;

– zorganizowanie i zaopatrzenie organów obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej osiedla;

– przygotowanie i wyposażenie w niezbędny sprzęt, środki i urządzenia siedzib organów obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej;

– wybór i przystosowanie istniejących pomieszczeń na schrony publiczne oraz budowę nowych,

2) w stosunku do obywateli:

– określenie granic terenowych poszczególnych domów (bloków) do celów obrony;

– wyznaczenie personelu do organów obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej domów;

– upoważnienie personelu obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej do prowadzenia ćwiczeń, szkoleń i alarmów na obszarze działania;

– wydawanie zarządzeń dotyczących maskowania, gaszenia świadczeń zewnętrznych i wewnętrznych ogólnego użytku;

– kontrolowanie prac w zakresie przygotowania przez ludność samoobrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej.

W zakresie **ochrony obiektów i utrzymania porządku** na polecenie ministra spraw wewnętrznych opracowano założenia organizacyjne **Cywilnej Straży Bezpieczeństwa**, której zadaniem było wspomaganie organów Policji Państwowej i Żandarmerii Wojskowej w zakresie bezpieczeństwa i porządku[22]. Służbę w straży pełnić mogli mężczyźni po ukończeniu 40 roku życia, którzy nie zostali wcieleni

[22] A. Bernaś-Konstynowicz, *Społeczeństwo polskie w wojnie obronnej 1939 r.*, Wyd. MON, Warszawa 1988, s. 82.

do wojska, a byli przeszkoleni w strukturach Przysposobienia Wojskowego. Za organizacje i przygotowanie Cywilnej Straży Bezpieczeństwa odpowiadali **starostowie**, działający w ścisłym porozumieniu z powiatowymi komendantami Przysposobienia Wojskowego. Powiatowym komendantem Cywilnej Straży Bezpieczeństwa miał być każdorazowo powiatowy komendant PW.

Określenie obiektów, którym przysługiwała ochrona leżało w gestii **wojewodów**, a ochroną miała zajmować się **ludność cywilna**. Określała to ustawa o stanie wyjątkowym oraz rozporządzenie wykonawcze do tej ustawy, które zobowiązywało ludność cywilną do pełnienia straży na podstawie osobistych świadczeń wojennych. Odpowiedzialność za należyte pełnienie służby ponosili **sołtysi**, **burmistrzowie** w miastach lub wyznaczeni przez nich **członkowie zarządów miejskich**.

Istotną rolę w przededniu wojny odgrywały roboty przy kopaniu rowów przeciwlotniczych oraz budowa umocnień i schronów. Powołani do tego celu dowódcy grup fortyfikacyjnych lub kierownicy robót pozostawali w ścisłym kontakcie ze **starostami**, których obowiązkiem było zwerbowanie w najbliższym sąsiedztwie działania grupy, osób gotowych do podjęcia pracy przy fortyfikacjach.

Ze względu na silną potrzebę przygotowania i przeszkolenia licznej grupy obywateli do służby wojskowej, szczególnego znaczenia nabrała w okresie II RP działalność na rzecz **Oddziałów Obrony Narodowej**. Miały one spełniać rolę terenowych formacji obronnych, składających się z dwunastu batalionów i około dziesięciu kompani stacjonujących e dużych ośrodkach przemysłowych. W związku z tworzeniem oddziałów na terenie powiatów utworzono Powiatowe Komitety Obrony Narodowej, których zadaniem było między innymi prowadzenie propagandy, otaczanie opieką batalionów przez zbieranie środków pieniężnych na pokrycie kosztów ich umundurowania. Równolegle w powiatach działały już Komitety Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego utworzone w 1927 r. oraz Komitety Koordynacyjne powstałe w 1936 r., aby nie dublować swej działalności komitety planowały połączenie swojej działalności i utworzenie jednej organizacji pod nazwą Ligi Obrony Narodowej. Ostatecznie jednak do połączenia nie doszło, natomiast wyspecjalizowano działania, które każdy z komitetów realizował oddzielnie. Komitety stale współpracowały z organami administracji powiatowej i wojskowej, uzyskując od pierwszych przede wszystkim wsparcie finansowe i organizacyjne, a od strony wojskowej wytyczne do prowadzenia działalności.

W okresie II RP inicjatyw, które przyczyniały się do przygotowania społeczeństwa oraz całego państwa do przyszłej wojny było wiele, począwszy od spontanicznych przedsięwzięć realizowanych przez samą ludność, do planowych działań podejmowanych przez administrację państwową i wojskową. Zasada przyświecająca tej działalności opierała się na założeniu, iż wszyscy obywatele mają obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa sobie i swoim najbliższym. Podmiotami, które służyły pomocą fachową i merytoryczną były organizacje społeczne, reprezentowane w II RP przez liczną rzeszę stowarzyszeń, organizacji, lig itd. Rolą władz najniższego szczebla administracji, tj. **władz gminnych** – wiejski i miejskich było ukierunkowywanie tych działań, pomoc finansowa, organizacyjna i prawna. To władze

gminne były bezpośrednio odpowiedzialne za stan przygotowania społeczeństwa do działań wojennych, wykorzystując w tym zakresie potencjał organizacji pozarządowych. **Starosta** ogrywał rolę koordynatora na szczeblu powiatu, współpracował z władzami wojskowymi w realizacji potrzeb sił zbrojnych. Natomiast **wojewoda**, jako gospodarz na swoim terenie działania, regulował, poprzez kontrolę i nadzór, wszystkie działania, jakie na obszarze województwa były realizowane. Należy zwrócić uwagę na szczególnie precyzyjne **regulacje prawne** obowiązujące w tej materii, które normowały praktycznie wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa, począwszy od przysposobienia obronnego ludności, przez działalność administracji ogólnej w realizacji zadań obronnych, po zasady współdziałania z władzami wojskowymi. Co najistotniejsze – regulacje te powstały w rekordowo krótkim czasie, zaledwie w ciągu dwudziestu lat okresu międzywojennego. Nie tylko młode państwo polskie było w stanie ujednolicić i zorganizować działalność administracji, ale również zaopatrzyć ją w instrumenty prawne pozwalające prowadzić działalność w zakresie obronności.

1.3. Organizacja, funkcje i zadania administracji terytorialnej polskiego państwa podziemnego

Po przegranej wonie obronnej 1939 r. powołano zgodnie z postanowieniami Konstytucji z 1935 r. – Prezydenta RP i Radę Ministrów, zapewniając tym samym zachowanie konstytucyjnej ciągłości istnienia i działania najwyższych władz państwowych. Wyłonione wówczas władze, aż do połowy 1945 r., były uznawane przez społeczność międzynarodową, z wyjątkiem ZSRR, za normalny i pełnoprawny podmiot stosunków międzypaństwowych, jako jedyny legalny reprezentant narodu polskiego.

Władze te posiadały nie tylko centralne struktury wykonawcze, ale również terytorialną sieć organów administracyjnych przygotowywanych do przejęcia władzy i kierowania wszystkimi dziedzinami życia w okresie planowanego powszechnego powstania zbrojnego i wyzwalania kraju spod okupacji.

Tworzenie podstaw organizacyjnych państwa w warunkach okupacji było procesem niezwykle trudnym i skomplikowanym. Wynikało to przede wszystkim ze szczególnych warunków konspiracji oraz nieprzygotowania zawczasu rozwiązań organizacyjnych, kadrowych i prawnych. Procesowi temu nie sprzyjały również dyskusje i spory natury politycznej co do kształtu ustrojowego struktur państwa podziemnego i przyszłości państwa po wyzwoleniu.

Pomimo tych trudności równolegle z pracami nad odtwarzaniem struktur centralnych rozpoczęto budowę struktur terytorialnych. Jednakże w sytuacji niezadowalającego postępu tych prac rozpoczęto podobne (alternatywne) działania koncepcyjne i wdrożeniowe z inicjatywy KG ZWZ – AK.

Główne założenia organizacyjne opracowano w 1940 r. w dokumencie pt. „Projekt budowy administracji podziemnej”[23].

W myśl tego projektu na szczeblu okręgów (odpowiadającym przedwojennym województwom) tworzono Biura Delegatów Rządu, natomiast w powiatach – powiatowe delegatury wraz z podległymi im referatami. Przy czym zakres merytoryczny wydziałów wojewódzkich i referatów powiatowych miał odpowiadać kompetencjom przedwojennych komórek organizacyjnych urzędów wojewódzkich i starostw. Jedynym odstępstwem od tej zasady było zmniejszenie zakresu administracji niezespolonej, co sprzyjało koncentracji władzy w jednym ośrodku decyzyjnym. Bowiem poza komórkami sprawiedliwości, komunikacji i telekomunikacji pozostałe miały być zespolone i podporządkowane bezpośrednio delegatom terenowym[24].

Podstawę wewnętrznej organizacji i funkcjonowania tych organów stanowił Statut Delegatury Rządu z dnia 15 listopada 1942 r. W dokumencie tym określano tryb powoływania Delegatów Okręgowych, zasady ich współpracy z lokalnymi organizacjami politycznymi i innymi organizacjami oraz status Sądów Specjalnych przy Delegatach Okręgowych. Szczegółową organizację aparatu terenowego określał regulamin w formie „Przepisów normujących organizację i zadania tymczasowej administracji cywilnej w okresie okupacji na terenie Generalnej Guberni”. W przepisach tych określano status delegata okręgowego jako „przedstawiciela rządu RP” na poległym obszarze. Jego rola polegała na sprawowaniu naczelnego „kierownictwa w zakresie zespolonej administracji wojskowej, wymiaru sprawiedliwości, kolei oraz poczt i telegrafów”. Zatem uprawnienia delegatów okręgowych znacznie umocniły jego pozycję w stosunku do postanowień cytowanego projektu z 1940 r.

Do zadań delegatów okręgowych miało należeć:

a) „obserwowanie przejawów życia społecznego pod okupacją oraz działalności władz okupacyjnych i informowanie o tym władz przełożonych,

b) współdziałanie z władzami wojskowymi w przygotowaniach mających na celu usunięcie okupanta,

c) poczynienie przygotowań dla objęcia władzy cywilnej na właściwym obszarze z chwilą ustania okupacji, **w pierwszym rzędzie w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego** (podkreślenie – K.G.),

d) wykonywanie jeszcze w okresie działalności konspiracyjnej czynności administracyjnych w zakresie ustalonym zarządzeniami władz przełożonych,

e) oddziaływanie na społeczeństwo celem utrzymania właściwej postawy w okresie okupacji”[25].

Organem wykonawczym delegata okręgowego miało być Biuro, w którego skład wchodziły wydziały: administracyjny (z działem dla spraw wojskowych);

---

[23] G. Górski, *Administracja Polski Podziemnej w latach 1939–1945. Studium historyczno-prawne*, Toruń 1995, s. 222.

[24] Tamże.

[25] Tamże, s. 224.

bezpieczeństwa (z działem informacyjnym); samorządowy; oświecenia publicznego; propagandy i prasy; polityki społecznej i zdrowia; rolnictwa (z działem aprowizacji i leśnym); skarbowy; przemysłu i handlu; techniczny (komunikacyjno-budowlany). Poza strukturami Biura, ale pod nadzorem delegata działać miał dyrektor Biura w randze zastępcy delegata, który mógł jednocześnie kierować wydziałem administracyjnym.

Podobnie rozwiązania mały obowiązywać na szczeblu powiatowym. Powiatowych delegatów i ich zastępców powoływać miał delegat okręgowy, za zgodą kierownika Wydziału Osobowego Delegatury Rządu. W instrukcji określono też strukturę Powiatowej Delegatury Rządu.

W jej skład wchodziły referaty z następującymi zadaniami:

– referat bezpieczeństwa (z komórką administracyjno-prawną) – odpowiedzialny za: opracowanie i przygotowanie do realizacji planu bezpieczeństwa publicznego w powiecie oraz zabezpieczenia porządku; prowadzenie spraw administracyjno-prawnych);

– samorządowy – odpowiedzialny za: przygotowanie planu odtwarzania i reorganizacji samorządu; przygotowanie do jawnego działania szkolnictwa;

– rolnictwa i aprowizacji – prowadzenie wszelkich spraw związanych z aprowizacją wojska i ludności w okresie powstania oraz przygotowanie przebudowy ustroju rolnego;

– sanitarny – odpowiedzialny za: przygotowanie terenu pod względem sanitarnym, utrzymywanie współpracy z wojskową służbą zdrowia celem zapewnienia opieki medycznej dla wojska oraz ludności cywilnej;

– wojskowy – utrzymywanie współpracy z organami wojskowymi; przygotowanie powiatu do przeprowadzenia mobilizacji i poboru; zapewnienie zakwaterowania oraz przygotowanie terenu do realizacji świadczeń rzeczowych dla wojska;

– techniczny – zapewnienie sprawnego funkcjonowania dróg, mostów i kolei oraz zaplecza technicznego; przygotowanie zespołów specjalistycznych do usuwania ewentualnych szkód;

– opieki społecznej – przygotowanie i bieżąca realizacja spraw związanych z ochroną socjalną[26].

Delegat powiatowy jako przedstawiciel rządu RP miał być szefem powiatowej administracji ogólnej i przełożonym personelu administracyjnego w powiecie.

Dopiero jednak wydane przez wicepremiera rządu w marcu 1944 r., „Przepisy o organizacji i zadaniach Tymczasowej Administracji Rządowej w okresie okupacji" rozstrzygały i jednoznacznie ustalały, niejasny dotychczas, status formalnoprawny administracji terenowej.

Główną misją Terenowej Administracji Rządowej (TAR) było: „zespolenie wszystkich sił Narodu Polskiego do organizowania i podtrzymywania oporu przeciwko najeźdźcy i do zwolnienia Kraju od okupacji".

[26] Tamże, s. 226.

Ogólne zadania TAR w zasadzie nie odbiegały o tych, określonych w „Przepisach..." z 1943 r. Wprowadzono natomiast nową strukturę wewnętrzną Biur Delegatów Okręgowych składających się z następujących wydziałów: administracyjnego, bezpieczeństwa, samorządowego, pracy i informacji, robót publicznych, rolnictwa, opieki społecznej, zdrowia publicznego, likwidacji, skarbowego, ochrony pracy, przemysłu i handlu i oporu społecznego.

Powiatowy Delegat Rządu na podległym sobie obszarze miał sprawować „naczelne kierownictwo administracji ogólnej i spraw likwidacji skutków wojny oraz prasy informacji". Miał też, jako przedstawiciel rządu, uzgadniać działalność „wszystkich niezależnych od niego organów Tymczasowej Administracji Rządowej, a jeżeli te działy administracji rządowej nie posiadają swego przedstawiciela w powiecie, zajmuje się w miarę potrzeby sprawami tych działów"[27].

Zaprezentowane założenia podziemnej administracji cywilnej zostały w pełni wdrożone dopiero w latach 1943–1944. Nie należy jednak zapominać, że już w 1940 r., prekursorem prac koncepcyjnych i organizacyjnych tworzenia podstaw podziemnej administracji było wojsko podziemne w ramach budowy struktur Polskiego Państwa Podziemnego (PPP). Od początku bowiem kształtowania się struktur PPP[28] wytyczono trzy zasadnicze kierunki działania: „a) podjęcie zdecydowanej i nieustępliwej walki z najeźdźcą na każdym polu jego działalności w Polsce, oraz wszelkimi środkami do czasu wyzwolenia Polski w granicach jej sprzed rozpoczęcia wojny, b) reorganizacja kadrowych wartości bojowych naszej armii i podniesienie ich gotowości moralnej i fizycznej, c) tworzenie powiązanych ze sobą hierarchicznie i współdziałających harmonijnie ośrodków władzy narodowej w Kraju"[29].

Jednym z pierwszoplanowych zadań podziemnego kierownictwa było odtworzenie administracji cywilnej, tzw. administracji zastępczej. Zadanie to spoczywało na konspiracyjnej armii, a jego podstawę organizacyjną stanowiła ustawa o stanie wojennym z 1939 r. Artykuł 4 tej ustawy stanowił, że „w miejscowościach, w których na skutek działań wojennych władze administracji ogólnej nie są czynne, wszelkie ich uprawnienia przechodzą z mocy prawa na właściwe władze wojskowe".

W 1940 r. komendant ZWZ gen. Stefan Rowecki polecił rozpoczęcie prac konspiracyjnych i organizacyjnych nad tworzeniem administracji zastępczej. Organizacja zaplecza administracyjnego była integralną częścią planu powszechnego powstania w końcowym etapie wojny. W konspiracji tworzono zręby administracji, która po opanowaniu tych ziem musiała się tam zainstalować i podjąć normalne funkcjonowanie. Należy podkreślić, że ZWZ-AK posiadał wszelkie uprawnienia

[27] Tamże, s. 229.

[28] Organizacja podziemnego państwa została zapoczątkowana oddzielnie niemal przez wszystkie organizacje patriotyczne i patriotyczno-obronne już we wrześniu i październiku 1939 r. Okres końca roku 1939 i początku 1940, to okres scalania struktur politycznych, rządowych i wojskowych w jedno państwo podziemne i jedno wojsko podziemne, jednak proces ten do końca okupacji nie został zakończony.

[29] G. Górski, *Polskie Państwo Podziemne...*, wyd. cyt., s. 50.

i obowiązki odpowiednich władz wojskowych i, jako jedyna organizacja wojskowa, miał wszelkie atrybuty legalności[30].

Według pierwotnych założeń do współpracy z administracją cywilną miały być powołane: na szczeblu centralnym – biura wojskowe przy departamentach spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, pracy i zdrowia, skarbu, przemysłu i handlu, rolnictwa, komunikacji i telekomunikacji; na szczeblu wojewódzkim – wydziały wojskowe współpracujące z delegatami okręgowymi, a w powiatach – referaty wojskowe współdziałające z delegatami powiatowymi.

Na bazie tych struktur w 1941 r., rozpoczęto formowanie biur wojskowych, a w województwach – wydziałów wojskowych. Główną misją terenowych organów państwa podziemnego było przygotowanie do powstania powszechnego i odtwarzanie na wyzwolonych terenach administracji oraz zapewnienie stałej samoobrony ludności i majątku narodowego przed zagrożeniem ze strony okupantów i grup bandyckich.

Problem podejmowania działań zbrojnych przeciwko okupantowi traktowany był z wielką powagą zarówno przez kierownictwo wojskowe, jak i dowództwo armii podziemnej. Chodziło bowiem o przyjęcie takiej koncepcji walki zbrojnej, która prowadziłaby do odzyskania niepodległości przy jednoczesnym zachowaniu substancji narodowej i uchronienia społeczeństwa od strat w wyniku działań represyjnych okupanta. W instrukcji adresowanej do gen. Roweckiego (listopad 1940) zalecano: „Nadal należy się wstrzymywać od wszelkich akcji dywersyjnych na terenie Kraju, które mogłyby spowodować represje zarówno Niemców, jak i bolszewików w stosunku do ludności polskiej [...]. Co się tyczy akcji sabotażowej to nadal nie chcemy narażać Kraju na represje i ofiary bezcelowe z punktu widzenia wojny"[31]. Zatem część jednostek AK i BCH na stałe wydzielono w ramach samoobrony – do ochrony obszarów szczególnie zagrożonych bezprawną działalnością władz okupacyjnych.

Ogromne znaczenie, także psychologiczne, mały akcje odbijania więźniów, niszczenia kartotek ewidencji ludności, spisów kontyngentowych itp., organizowania ucieczek z obozów pracy i transportów.

Oddziały AK w okręgu lubelskim czynnie chroniły ludność Zamojszczyzny przed pacyfikacją.

Szczególna rola przypadła władzom konspiracyjnym i oddziałom partyzanckim na Wołyniu i w Okręgach Obszaru Lwowskiego, gdzie miały zapewnić ochronę ludności przed rzeziami ukraińskimi. Sytuację na Wołyniu utrudniały [...] wielkie masowe rzezie dokonywane przez Ukraińców na ludności polskiej. Bandy ukraińskie paliły całe wsie i osiedla, mieszkańców wyrzynając w pień".[32] W tym celu tworzono ośrodki samoobrony w większych skupiskach ludności polskiej, np. w Przebrażu na początku 1944 r., zapewniono schronienie ok. 25 tys. Polaków.

---

[30] Tamże, s. 120.

[31] M. Ney-Krwawicz, *Armia Krajowa. Siła Zbrojna Polskiego Państwa Podziemnego*, Warszawa 1993, s. 53.

[32] T. Bór-Komorowski, *Armia Podziemna*, Warszawa 1994, s. 221–222.

„Natrafiając na zorganizowany i zdecydowany opór, bandy ukraińskie nie ważyły się bez miażdżącej przewagi na napad. Ten sposób ochrony ludności okazał się skuteczny. W miarę jednak opadania fali mordów i pożogi wzmagał się wrogi stosunek partyzantki sowieckiej do naszych oddziałów"[33].

Konieczność budowy podziemnych struktur władzy wymagała również rozwiązania problemu bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach okupacji. System ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego tworzony przez organizatorów PPP miał funkcjonować przede wszystkim w okresie powstania zbrojnego i po wyzwoleniu kraju. U podstaw tego programu leżały przesłanki natury praktycznej – nie wystarczy orężnie wywalczyć wolność, ale trzeba również stworzyć warunki działania organów władzy i "normalnego" życia obywateli. Nie pomijano faktu powstawania negatywnych zjawisk społecznych w warunkach nasilonego terroru niemieckiego, w tym również przestępczości pospolitej.

Realizacja programu obejmowała dwa etapy – „na dziś" i „na jutro"[34]. Etap pierwszy to zabezpieczenie struktur organizacyjnych i całego społeczeństwa przed niemiecką infiltracją oraz skutkami działań marginesu społecznego. Celem natomiast drugiego etapu było zapewnienie ładu publicznego w okresie planowanego powstania zbrojnego i wywalczenia niepodległości.

Naczelną zasadą tworzenia i funkcjonowania systemu zapewnienia porządku publicznego był legalizm, tzn. oparcie na przepisach prawnych obowiązujących przed wybuchem wojny. Podstawę prawną zatem stanowił dekret prezydenta RP z 1.09.1939 r., o wprowadzeniu stanu wojennego i inne przepisy szczegółowe zawarte w ustawie o stanie wojennym z czerwca 1939 r. Utworzony system ładu publicznego był wspólnym tworem AK i władz cywilnych – reprezentowanych przez delegatów rządu. Jego charakterystyczną cechą była decentralizacja, która wymuszała samodzielność władz terenowych.

Podsumowując można stwierdzić, że rozpoczęty w 1943 r. proces scalania administracji zmilitaryzowanej z administracją cywilną doprowadził do utworzenia jednolitej administracji państwowej – centralnej i terenowej. Zaznaczyć jednak należy, że jej szkielet organizacyjny stanowiła administracja zmilitaryzowana. Wynikało to przede wszystkim z większej sprawności funkcjonowania struktur wojskowych zarówno w układzie centralnym, jak i terytorialnym, dostosowanym do przedwojennego podziału administracyjnego. Organizowany przez ZWZ-AK aparat administracyjny był o wiele bardziej zaawansowany w pracach niż analogiczny tworzony przez Delegaturę Rządu. W prace administracji zmilitaryzowanej włączono ok. 15 tys. ludności.[35] Armia podziemna tworzyła bazę organizacyjną PPP obejmującą zasadnicze sfery życia społecznego i tym samym jej rola miała kluczowe znaczenie dla zapewnienia ciągłości państwa polskiego.

---

[33] Tamże.

[34] J. Marszalec, *Obrona porządku i bezpieczeństwa publicznego w Powstaniu Warszawskim*, Warszawa 1999, s. 32.

[35] M. Ney-Krwawicz, *Armia Krajowa*..., wyd. cyt., s. 159.

1.4. Zadania terenowych organów administracji państwowej w dziedzinie obronnej w latach 1945–1949

W okresie po wyzwoleniu Polski spod okupacji niemieckiej przy tworzeniu administracji terenowej wykorzystano stare formy organizacyjne przewidziane w Konstytucji marcowej z 1921 r., wypełniając je nowymi treściami i wprowadzając nowe – dotychczas w Polsce nieznane – rozwiązania, jakimi były rady narodowe. Już bowiem w manifeście z 22 lipca 1944 r., Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego uznano, że do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego i uchwalenia nowej konstytucji, będą obowiązywały podstawowe założenia Konstytucji marcowej. Ponadto Manifest Lipcowy stanowił, że władzę KRN i PKWN w terenie wykonują wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe oraz ich upełnomocnieni przedstawiciele.

Powyższe deklaracje zapowiadały zatem powołanie w najbliższych latach dualistycznego modelu władzy państwowej wraz zasadą szerokiego samorządu terytorialnego, którą głosiła Konstytucja marcowa[36].

Zapowiedź ta została urzeczywistniona przepisami dekretu PKWN z 21 sierpnia 1944 r., o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji, które reaktywowały się na podstawie ustawodawstwa międzywojennego wojewodów i starostów, jako organów ogólnej administracji rządowej. Z kolei dekretem PKWN z dnia 23 listopada 1944 r., o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, przywrócono organy samorządowe, opierając się na przepisach ustawy samorządowej z 1933 r.

Ten dualistyczny model organów administracji terenowej został uzupełniony o system rad narodowych mocą ustawy z dnia 11 września 1944 r., o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

Powstała nowa struktura administracji łączyła w ten sposób ściśle i wzajemnie przenikające się relacje między administracją rządową a samorządami terytorialnymi.

Dominującą rolę w administracji terenowej odgrywały organy administracji ogólnej – wojewodowie i starostowie, co sprzyjało wymogom szybkiej odbudowy kraju ze zniszczeń wojennych[37]. Okres ten jest nazywany w literaturze przedmiotu jako okres kształtowania się zasadniczej koncepcji modelu administracji terenowej. Nie można było bowiem stwierdzić przyjęcia względnie stałego rozwiązania. Znaczący wpływ na taki stan rzeczy miała ówczesna sytuacja polityczna, tj. występowanie w pewnym zakresie wolnej gry sił politycznych, która z kolei rodziła konieczność scentralizowanego kierowania instytucjami służącymi przemianom ustrojowym.

W zakresie działalności obronnej administracja ogólna skupiała się przede wszystkim na koncentracji wysiłków związanych z odbudową kraju ze zniszczeń

---

[36] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, wyd. cyt., s. 54.

[37] Tamże, s. 55.

wojennych oraz organizacją przedsięwzięć ochrony ludności i zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego na wyzwolonych terenach.

Już 15 sierpnia 1944 r., na części wyzwolonych terenów polskich utworzono biura wojskowe przy wojewódzkich i powiatowych radach narodowych, a referaty wojskowe – przy samorządach miejskich i gminnych. Komórki te formalnie nadzorował szef biura wojskowego resortu administracji publicznej. W październiku podporządkowano je bezpośrednio wojewodom, starostwom i kierownikom zarządów miejskich i gminnych[38]. Odtąd sprawami wojskowymi zajmowały się różne referaty administracji cywilnej. Natomiast komórki wojskowe w administracji, oprócz reprezentowania interesów sił zbrojnych, zajmowały się również ochroną ludności – określaną wówczas jako bierna OPL.

W nowych ramach organizacyjnych administracji terenowej istotną rolę w zakresie zadań obronnych odgrywały rady narodowe, których rodowód sięgał okresu wojny. W wydanym przez KRN w dniu 1 stycznia 1944 r., „statucie tymczasowym rad narodowych" stanowiono, że „[...] rady narodowe – Krajowa, wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne – są: [...] 2) organizatorami walk narodu o wyzwolenie Polski spod okupacji niemieckiej i zagwarantowanie jej pełnej wolności, niepodległości oraz suwerenności". Ponadto do zadań rad narodowych statut zaliczył m.in.: „2) mobilizację i organizowanie wszystkich sił narodu i wszystkich środków do walki o przyspieszenie chwili zwycięstwa nad okupantem i wyzwolenia Polski oraz samoobrony przed barbarzyńskim i wyniszczającym masowo naród polski terrorem hitlerowskim, 3) udzielanie jak najprędzej wydatnej pomocy moralnej dla rozbudowy i uzbrojenia wszystkich formacji wojskowych zjednoczonych w szeregach Armii Ludowej, będącej siłą zbrojną ludu polskiego, 4) organizowanie jak najszybszej akcji pomocy społeczeństwa dla walczących zbrojnie z okupantem oddziałów partyzanckich Armii Ludowej i współdziałanie z nimi".

Zakres zadań rad narodowych po wyzwoleniu Polski dotyczył przede wszystkim tworzenia administracji terenowej, a w dziedzinie spraw obronnych powierzono im obowiązek m.in. zapewnienia podstaw organizacyjnych tworzenia i funkcjonowania terenowych organów administracji wojskowej, polegający na wydzielaniu odpowiednich budynków na pomieszczenia dla rejonowych komend uzupełnień i przeprowadzenia mobilizacji oraz dostarczaniu odpowiednich środków komunikacji. Ponadto rady narodowe wykonywały wszelkie prace wstępne i pomocnicze w zakresie poboru, mobilizacji i zaspokajania potrzeb Wojska Polskiego[39].

Podsumowując można stwierdzić, że w omawianym okresie „względnej samorządności" nie wykrystalizowała się jeszcze koncepcja stałych zadań obronnych administracji terytorialnej. Miały one zazwyczaj, oprócz kwestii poboru i mobilizacji, charakter zadań doraźnych i dotyczyły głównie odbudowy kraju i przywracania normalnych warunków funkcjonowania wszystkich dziedzin życia społecznego.

---

[38] J. Suwart, wyd. cyt., s. 137.

[39] A. Saulewicz, *Prawne problemy ludowej obronności i zadania rad narodowych w tej dziedzinie*, Warszawa 1968, s. 116.

1.5. Zadania terenowych organów administracji państwowej w dziedzinie obronnej w latach 1950–1989

Zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu administracji terytorialnej nastąpiły w wyniku wdrożenia w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r., o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Zmiany te, oparte na zasadach radzieckich, polegały na likwidacji pionów administracji rządowej (wojewodów i starostów) oraz samorządowej. Nienaruszone natomiast zostały w zasadniczy sposób zadania i kompetencje zlikwidowanych organów zawarte w nadal obowiązujących przepisach, przy czym przekazano je automatycznie radom narodowym. W art. 37 ustawy marcowej bowiem stwierdzono, iż „rady narodowe oraz ich organy przejmują dotychczasowy zakres właściwości zniesionych organów odpowiedniego stopnia. W praktyce oznaczało to, że radom narodowym powierzono całość władzy państwowej w terenie i przekształcono je w terenowe organy jednolitej władzy państwowej, likwidując jednocześnie organy administracji niezespolonej. Można zatem stwierdzić, że „w zasadzie od 1950 r., historia rad narodowych nie jest już historią samorządu terytorialnego, lecz administracji państwowej"[40]. Ponadto zmiany te prowadziły do centralizacji państwa i rozpoczęły proces budowy tzw. „Polski resortowej", jako charakterystycznej właściwości ustroju administracyjnego państwa aż do 1989 r. Konstytucja PRL uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. potwierdziła i umocniła instytucję rad narodowych. W art. 43.1 postanowiono: „Terenowymi organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego ludu pracującego miast, wsi w gminach, miastach, dzielnicach większych miast i województwach są rady narodowe". Natomiast artykuł 48 określał, że „rady narodowe dbają o utrzymanie porządku publicznego i czuwają nad przestrzeganiem praworządności ludowej, ochraniają własność społeczną, zabezpieczają prawa obywateli, współdziałają w umacnianiu obronności i bezpieczeństwa państwa". Z chwilą zatem przekształcenia rad narodowych w terenowe organa jednolitej władzy państwowej i przejęcia przez nie zadań rządowych i samorządowych organów wykonawczych w terenie, powierzona została im funkcja współdziałania w umocnieniu obronności państwa.

Należy również podkreślić, że zmiany w administracji terenowej zbiegły się w czasie z wydaniem wielu podstawowych ustaw regulujących dziedzinę obronności państwa. Na rady narodowe przeszedł również obowiązek współdziałania w sprawach uzupełniania sił zbrojnych i administracji rezerw, przewidziany w art. 8 ustawy z dnia 4 lutego 1950 r., o powszechnym obowiązku wojskowym oraz wykonywania wielu zadań w dziedzinie obronności i w sprawach sił zbrojnych określonych w innych przepisach[41].

---

[40] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 1999, s. 12.

[41] Przede wszystkim w przepisach pochodzących z okresu międzywojennego, jak: Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 1934 r., o świadczeniach osobistych; Ustawa z dnia 30 marca 1939 r., o komunikacjach w służbie obrony państwa i Ustawa z 30 marca 1939 r., o powszechnym obowiązku świadczeń rzeczowych. Zob. A. Saulewicz, *Prawne problemy...*, wyd. cyt., s. 115.

Ustawa z dnia 18 lipca 1950 r., o dostarczaniu środków przewozowych na rzecz wojska i służby bezpieczeństwa publicznego w czasie pokoju zobowiązywała właściwe organy gromadzkich, miejskich (dzielnicowych) rad narodowych do: 1) wydawania pisemnych nakazów dostarczania środków przewozowych, 2) doręczania nakazów niezwłocznie osobom w nim wskazanym, 3) stosowania przymusu bezpośredniego wobec osób, które zgodnie z nakazem nie wykonały obowiązku dostarczania środka przewozowego. Ponadto organy rad stopnia powiatowego zostały upoważnione do przyznawania odszkodowania za uszkodzenie, zniszczenie lub utratę środka przewozowego.

Ustawą z dnia 26 lutego 1951 r., o terenowej obronie przeciwlotniczej zostały uruchomione Komendy OPL przy prezydiach rad narodowych.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 1951 r., o zakwaterowaniu sił zbrojnych powierzyła radom narodowym wiele zadań w tej dziedzinie. Na przykład prezydia gminnych (miejskich) rad narodowych zobowiązane zostały do przydzielania, na żądanie organów wojskowych, odpowiednich pomieszczeń na zakwaterowanie wojsk; organy rad narodowych uprawniono do wydawania nakazów zakwaterowania przejściowego sił zbrojnych; prezydiom powiatowych rad narodowych zlecono wydawanie zarządzeń dotyczących czasowego usunięcia mieszkańców budynków położonych w strefie niebezpiecznej.

Dekret z dnia 6 września 1951 r., o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju przewidywał wprowadzenie na tych obszarach ograniczenia praw: własności, posiadania, użytkowania i używania nieruchomości, przebywania lub zamieszkiwania oraz wykonywania określonych czynności (np. dokonywania pomiarów lub zdjęć, prowadzenia handlu obwoźnego lub przedsiębiorstw usługowych).

Dekretem z dnia 24 września 1953 r., o dostarczaniu środków transportowych dla potrzeb obrony państwa określone zostały zadania rad narodowych w tym przedmiocie. Szczególnie właściwe organy rad narodowych zobowiązane zostały do prowadzenia ewidencji, rejestracji, przeglądu, klasyfikacji i współudziału w poborze środków transportowych.

Na podstawie dekretu z dnia 23 marca 1956 r., o ochronie granic państwowych, prezydia wojewódzkich rad narodowych ustalały szerokość strefy nadgranicznej, wydawały w porozumieniu z organami ochrony granic szczegółowe przepisy dotyczące korzystania z plaż i urządzeń turystycznych w strefie nadgranicznej oraz mogły zamykać pewne szlaki i rejony dla ruchu turystycznego. Zakładanie i utrzymywanie tablic i znaków określających przebieg linii granicy i strefy nadgranicznej należało do organów rad powiatowych. Organy te wydawały zezwolenia na zamieszkanie w strefie nadgranicznej, a ze względu na bezpieczeństwo lub ochronę granic mogły zabraniać dalszego zamieszkiwania lub pobytu, proponując inne miejsca zamieszkania oraz ewentualnie uzyskanie gruntu lub zatrudnienia. W przypadkach szczególnie uzasadnionych względami bezpieczeństwa właściwy organ wojewódzkiej rady narodowej mógł, za zgodą ministra spraw wewnętrznych zabronić dalszego pobytu lub zamieszkiwania w strefie nadgranicznej, z natychmiastową wykonalnością.

Omówiona powyżej treść podstawowych aktów prawnych w odniesieniu do rad narodowych wskazuje na poszerzenie ich zakresu działania w sferze obronności i podejmowanie kompleksowych regulacji w różnych dziedzinach funkcjonowania państwa w aspekcie obronnym.

Ważnym wydarzeniem, które zdynamizowało i nadało nowe kierunki działalności administracji w sferze obronności było powołanie Układu Warszawskiego w 1956 r. Rozpoczęte wówczas prace w dziedzinie przygotowań obronnych miały bezpośredni wpływ na kierunki, formy i metody doskonalenia w następnych latach, a wypracowane wówczas podstawowe założenia obronności przetrzymały – prawie w niezmienionej postaci – do 1989 r.

Po trzech latach prac koncepcyjnych 18 listopada 1959 r., Rada Ministrów uchwałą nr 66 powołała Komitet Rady Ministrów do spraw Obrony Kraju pod nazwą Komitet Obrony Kraju, który powołał poszczególne działy Komitetu Obrony Kraju, a także terenowe komitety obrony wraz z odpowiednimi działami[42].

Przyjęcie takiego rozwiązania spowodowało, że punkt ciężkości przygotowań obronnych w układzie terytorialnym przesuwał się w kierunku komitetów obrony, jako organów kolegialnych właściwych w sprawach obronności. Natomiast rady narodowe „współdziałały w umacnianiu obronności i bezpieczeństwa".

Ustawa z dnia 30 stycznia 1959 r., o powszechnym obowiązku wojskowym, ustaliła, zgodnie z ówczesną koncepcją i potrzebami, zadania rad narodowych w dziedzinie powszechnego obowiązku wojskowego, skupiając je głównie na przeprowadzeniu rejestracji i sprawach w zakresie poboru. W gestii rad narodowych pozostawały nadal sprawy związane z zakwaterowaniem sił zbrojnych oraz wykonywanie obowiązku obrony przez obywateli.

Zadania rad narodowych zostały ugruntowane w ustawie z 21 listopada 1967 r., o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i przetrwały z nieznacznymi modyfikacjami do końca jej funkcjonowania. W przyjętych rozwiązaniach organizacyjnych i prawnych zadania rad narodowych miały charakter pomocniczy, a same rady traktowane były nie jako organy tworzące, kreujące obronność na szczeblu terytorialnym, a jedynie jako instytucje współdziałające w dziedzinie obronności i mimo podejmowanych prób nie udało się nadać im właściwej rangi. Warto w tym miejscu przytoczyć fragment wykładu wygłoszonego przez gen. broni T. Tuczapskiego w dniu 13.10.1987 r., dla przewodniczących wojewódzkich rad narodowych.[43] „Szczegółowa analiza kompetencji rad narodowych, zwłaszcza stopnia wojewódzkiego, a także zadań wojewódzkich komitetów obrony nasuwa wniosek, iż niejednokrotnie dotyczą one spraw tożsamych lub bardzo zbliżonych bądź też wzajemnie uzupełniających się. W związku z tym zachodzi potrzeba ściślejszego współdziałania tych organów przy realizacji podejmowanych problemów. Współdziałanie to powinno zapewnić ściślejsze włączenie rad

[42] J. Paszek, *Przygotowania polityczno-obronne PRL w latach 1956–1967*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju" 1989, nr 2.

[43] T. Tuczapski, *Rady narodowe w systemie obronnym PRL*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju" 1987, nr 4.

narodowych w sedno problematyki obronnej terenu [...]. Współdziałanie to powinno doprowadzić do wypracowania wspólnych zestawów zadań przewidzianych do systematycznej realizacji przez WKO i wojewódzkie rady narodowe i ich organy, a także określać pewne zasady i metody postępowania w tym przedmiocie".

Bazę legislacyjną nowotworzonych terenowych komitetów obrony stanowiła uchwała Komitetu Obrony Kraju w sprawie terenowych i zakładowych komitetów obrony[44], która przewidywała ich powoływanie głównie w województwach i powiatach, przy czym powiatowe komitety funkcjonowały do 1975 r. Po licznych zmianach zakresów działania terenowych komitetów obrony spowodowanych przede wszystkim kolejnymi przekształceniami organizacji administracji terenowej, ostatecznie do zadań Wojewódzkich Komitetów Obrony wg stanu prawnego z 1983 r., należało:

– ustalanie kierunków działania wojewody (prezydenta miasta stopnia wojewódzkiego), prezydenta (prezydentów miast, naczelników miast, naczelników dzielnic), naczelników gmin (miast i gmin) w zakresie realizacji zadań obronnych;

– koordynacja wykonywania zadań obronnych przez mające siedzibę na terenie województwa jednostki państwowe (przedsiębiorstwa, szkoły wyższe, instytuty oraz inne jednostki) podległe naczelnym organom administracji państwowej, jednostki spółdzielcze zrzeszone w centralnych związkach spółdzielczych, a także jednostki organizacji i stowarzyszeń społecznych;

– sprawowanie kontroli nad wykonywaniem zadań obronnych przez wojewodów, prezydentów miast, naczelników miast, dzielnic oraz gmin (miast i gmin), a także przez kierowników jednostek państwowych;

– ocena stanu przygotowania terenowych organów administracji państwowej do wykonywania zadań wyznaczonych na czas wojny, a także określenie nowych zadań wynikłych z zaistniałej sytuacji;

– ocena stanu przygotowania mających siedzibę na terenie województwa jednostek państwowych, spółdzielczych i stowarzyszeń społecznych do wykonywania zadań w czasie wojny;

– ustalenie i realizacja głównych przedsięwzięć z zakresu szkolenia obronnego (prowadzenie ćwiczeń zgrywających i innych ważnych zamierzeń szkoleniowych) oraz koordynowanie całokształtu szkolenia w danym terenie.

W okresie wzrostu zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny w zakres obowiązków WKO wchodziło ponadto:

– koordynacja i kontrola wykonywania zadań z zakresu podwyższania gotowości obronnej państwa przez wojewodów, prezydentów i naczelników oraz kierowników jednostek państwowych i organizacji społecznych mających siedziby na terenie województw;

– koordynacja przedsięwzięć niezbędnych do zabezpieczenia mobilizacji jednostek wojskowych;

– koordynacja świadczeń realizowanych na rzecz sił zbrojnych;

---

[44] *System obrony socjalistycznego państwa (zarys)*, kier. J. Kamiński, Warszawa 1983, s. 113–114.

– koordynacja i kontrola wykonywania zadań przez jednostki obrony cywilnej;

– organizacja wykorzystania miejscowych sił i środków dla potrzeb obrony kraju i terenu (w tym ochrony ludności i dóbr materialnych przed środkami rażenia) oraz niesienia pomocy poszkodowanym.

Pracami komitetów kierowali ich przewodniczący – wojewodowie i zastępcy[45], którzy zapewniali realizację decyzji naczelnych organów władzy i KOK. Wydawali oni decyzje w formie uchwał, wytycznych i poleceń. Komitety działały na podstawie przyjętych regulaminów, w których określone były zadania i kompetencje wchodzących w ich skład osób funkcyjnych.

W celu usprawnienia działania Wojewódzkich Komitetów Obrony utworzono sekretariaty WKO jako ich aparat pomocniczy. Sekretariaty te umiejscowione były w urzędach wojewódzkich i funkcjonalnie podporządkowane przewodniczącym WKO. Do zakresu obowiązku sekretariatów należało załatwianie wszelkich spraw związanych z działalnością Wojewódzkich Komitetów Obrony, a w szczególności przygotowanie warunków do funkcjonowania terenowych organów władzy i administracji w czasie wojny, prowadzenia szkolenia obronnego, a także obsługi organizacyjnej i prawnej komitetów w czasie pokoju, podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny.

Należy wspomnieć, że jeszcze w 1973 r., rozdzielono organizacyjnie rady narodowe od nowych, jednoosobowych, zespolonych organów administracji terytorialnej – nazywanych terenowymi organami administracji państwowej – w postaci naczelników gmin i miast, prezydentów miast i wojewodów[46].

Wojewodowie, prezydenci i naczelnicy obowiązani byli realizować zadania z dziedziny obronności państwa ustalone przepisami ustawy o powszechnym obowiązku obrony, o radach narodowych oraz rozporządzeniami Rady Ministrów, a także zadania ustalone przez KOK i przewodniczącego tego komitetu, WKO oraz inne uprawnione do tego organy naczelne i centralne.

Do podstawowych obowiązków terenowych organów administracji należało[47]:

– systematyczne umacnianie obronności państwa zgodnie z ustaleniami wynikającymi z węzłowych założeń doktryny obronnej;

– realizacja zadań obronnych ustalonych w przepisach o powszechnym obowiązku obrony i w innych przepisach szczegółowych, w tym dotyczących stanu wojennego. „Za realizację powierzanych zadań obronnych wojewodowie ponoszą odpowiedzialność wobec Rady Ministrów i przewodniczącego KOK [...], a terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego – wobec przewodniczącego odnośnego Wojewódzkiego Komitetu Obrony oraz wobec wojewody";

– koordynowanie realizacji przedsięwzięć społeczno-gospodarczych z obronnymi, przejawiające się w uwzględnianiu potrzeb obronnych przy rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych na terenie województwa, miasta, dzielnicy

---

[45] Zastępcami przewodniczącego WKO byli: szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego i komendant wojewódzki MO.

[46] H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 285.

[47] *System obronny socjalistycznego...*, wyd. cyt., s. 115–116.

i gminy oraz miasta i gminy, zwłaszcza przy opracowywaniu planów społeczno-gospodarczego rozwoju i budżetu terenowego oraz przy realizacji polityki inwestycyjnej;

– organizowanie wykonywania powierzonych zadań z dziedziny obronności państwa; określenie organów (prezydentów i naczelników oraz kierowników jednostek organizacyjnych podległych urzędom wojewódzkim, a także terenowych zjednoczeń, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji obowiązanych do realizacji poszczególnych zadań obronnych, jak również terminów i zakresu realizowanych przedsięwzięć;

– uwzględnianie postulatów ministra obrony narodowej (lub organów przez tego ministra upoważnionych) dotyczących współdziałania w zaspokajaniu potrzeb sił zbrojnych, a także postulatów wynikających z innych potrzeb obronnych zgłoszonych przez przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, właściwych ministrów, sekretarza KOK i szefa Obrony Cywilnej Kraju;

– przedstawianie w czasie pokoju Wojewódzkiemu Komitetowi Obrony okresowych analiz i sprawozdań z realizacji powierzonych zadań obronnych oraz propozycji dotyczących doskonalenia przygotowań obronnych;

– wydawanie w czasie pokoju kompleksowych wytycznych do realizacji zadań z dziedziny obronności (w tym szkolenia obronnego) przez podległe organy i kierowników jednostek organizacyjnych – przy uwzględnieniu ustaleń organów naczelnych i centralnych oraz WKO.

Wprowadzona w latach siedemdziesiątych reforma administracyjna zakładająca przejście na dominację układu terenowego, zmieniła również uprawnienia w dziedzinie kierowania sprawami obrony cywilnej[48]. Uprawnienia te ulegały decentralizacji, co w konsekwencji spowodowało połączenie zadań spełnianych przez kierowników administracji z zadaniami szefów obrony cywilnej[49]. Podstawę prawną nowego podziału kompetencji w zakresie kierowania obroną cywilną stanowiła Uchwała Rady Ministrów nr 111/73 z 18 maja 1973 r., w sprawie obrony cywilnej. Od tego czasu wojewodowie, prezydenci i naczelnicy są również terenowymi organami obrony cywilnej – jako szefowie obrony cywilnej województw, miast i gmin. Z tego tytułu do ich obowiązków należało:

– koordynowanie, nadzorowanie i kontrolowanie realizacji przedsięwzięć z zakresu obrony cywilnej wykonywanych przez jednostki państwowe, spółdzielcze i organizacje społeczne znajdujące się na terenie ich działania;

– kierowanie działaniem sił i wykorzystaniem środków obrony cywilnej do zwalczania pożarów, powodzi, i innych klęsk żywiołowych[50];

---

[48] Warto wspomnieć, że do tego czasu sprawami obrony cywilnej zajmowały się komórki wojewódzkich i powiatowych sztabów wojskowych. W wyniku reformy komórki te wyłączono ze struktur wojskowych i podporządkowano bezpośrednio kierownikom administracji ogólnej.

[49] B. Kogut, *Podstawowe kierunki działania i zadania obronne wydziałów urzędów wojewódzkich oraz jednostek resortowych szczebla wojewódzkiego*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju" 1977, nr 3.

[50] Sprawy związane z likwidacją skutków powodzi były w gestii komitetów przeciwpowodziowych jako organów kolegialnych, których przewodniczącymi byli kierownicy administracji ogólnej. Podstawę tworzenia i funkcjonowania tych komitetów stanowiła ustawa – prawo wodne.

– kierowanie w czasie wojny siłami obrony cywilnej w toku rozśrodkowania i ewakuacji ludności, prowadzenia akcji ratowniczych oraz udzielania pomocy poszkodowanym;

– zapewnienie udziału sił i środków obrony cywilnej w realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych[51] stosownie do zasad ustalonych przez szefa Obrony Cywilnej Kraju w uzgodnieniu z ministrem administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska oraz szefem Sztabu Generalnego WP.

Ponadto niektórzy szefowie obrony cywilnej województw byli zobowiązani do prowadzenia międzywojewódzkich ośrodków szkolenia i międzywojewódzkich warsztatów naprawy sprzętu chemicznego i łączności, wykorzystywanego dla potrzeb obrony cywilnej.

Podkreślić należy, że terenowi szefowie obrony cywilnej posiadali także określone kompetencje w stosunku do działających na ich terenie jednostek organizacyjnych centralnego podporządkowania. W związku z powyższym szefowie ci posiadali uprawnienia do koordynowania, nadzorowania i kontrolowania przygotowań obronnych w zakresie OC w tych jednostkach i występowania z odpowiednimi wnioskami do ich władz nadrzędnych (resortowych).

Specjalistycznym aparatem wykonawczym szefów obrony cywilnej były:

– w województwach – wojewódzkie inspektoraty obrony cywilnej;

– w większych miastach i dzielnicach miast – miejskie i dzielnicowe inspektoraty obrony cywilnej;

– w pozostałych miastach – gminach oraz gminach – terenowe komendy obrony cywilnej lub komendanci terenowych oddziałów obrony cywilnej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania można sformułować następujące wnioski:

1. Przyjęcie po wyzwoleniu Polski ustawodawstwa okresu międzywojennego, w części dotyczącej zadań obronnych administracji terenowej, pogłębiło a wraz z prowadzaniem nowych regulacji prawnych – utrwaliło zdekoncentrowany charakter przepisów prawa obronnego. W konsekwencji do końca lat osiemdziesiątych w Polsce obowiązywało wiele różnych aktów prawnych różnej rangi i zakresu oddziaływania. Wiele regulacji nie miało charakteru prawa powszechnie obowiązującego, a były jedynie normami wewnętrznymi, np. uchwały, wytyczne.

2. Obowiązujące w okresie PRL przepisy prawa obronnego koncentrowały się przede wszystkim na problematyce obrony państwa w warunkach zagrożenia wojennego i wojny, marginalizując zagadnienia szczególnych, nadzwyczajnych zagrożeń życia, mienia i środowiska w czasie pokoju. Nie przewidywano również zadań w okresie kryzysu polityczno-militarnego, a termin „kryzys" nie występował w ustawodawstwie.

3. Wprowadzenie zasady kolektywności kierowania przygotowaniami obronnymi rozmywało odpowiedzialność organów i instytucji zobowiązanych do realizacji zadań obronnych i było sprzeczne z podstawową zasada kierowania – jedno-

[51] Niektóre z zadań, np. udział w rozbudowie fortyfikacyjnej były sprzeczne z postanowieniami międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych.

osobowej odpowiedzialności. Skutki tego stanu rzeczy były szczególnie dotkliwe w czasie powodzi 1997 r. O ile kolektywność jest możliwa podczas wypracowywania decyzji i opracowywania planów działania, to w warunkach bezpośredniego zagrożenia i potrzeb podejmowania natychmiastowych przedsięwzięć zaradczych konieczne jest jednoosobowe kierowanie. Organy kolegialne mogą spełniać jedynie rolę doradczą, ekspercką.

4. Umocnienie się struktur resortowych w terenie ograniczało możliwości oddziaływania administracji terytorialnej na całość zagadnień bezpieczeństwa, w tym obronności, w administrowanych obszarach.

5. Tworzenie licznych komitetów („komitetomania" – W. Kitler) działających na podstawie różnych przepisów prawa, wprowadzało chaos organizacyjny i sztuczne dzielenie całości problematyki bezpieczeństwa i obrony narodowej, których nie należy rozdzielać.

6. Mimo licznych wad (w tym formalnoprawnych) należy uznać, że utworzenie terenowych komitetów obrony w warunkach dominacji układu resortowego było skutecznym rozwiązaniem, zapewniającym koordynację działań różnych podmiotów na rzecz obronności na obszarach odpowiedzialności poszczególnych jednostek administracji terenowej.

7. Wyłączenie w latach siedemdziesiątych ze struktur wojskowych pionów obrony cywilnej i podporządkowanie ich administracji ogólnej należy traktować jako pozytywny rezultat świadczący o dostosowywaniu rozwiązań krajowych w tym zakresie do wymogów międzynarodowego prawa wojennego i standardów państw demokratycznych.

8. Centralny (pionowy) podział pracy i zadań obronnych powodował, że administracja terenowa traktowana była wyłącznie jako narzędzie wykonawcze i nie miała możliwości kreowania własnych zadań stosownie do lokalnych potrzeb. Administracja terenowa była zatem traktowana instrumentalnie a nie jako pełnoprawny podmiot bezpieczeństwa.

9. Przedmiotem zadań obronnych administracji terenowej były przede wszystkim przedsięwzięcia związane z zapewnieniem wszechstronnego zabezpieczenia sił zbrojnych i innych uzbrojonych formacji, natomiast potrzeby sektora cywilnego obejmowały głównie zagadnienia obrony cywilnej, rozumianej wówczas jako struktura organizacyjna przygotowywana na okres wojny, mająca na celu obronę ludności przed bronią masowego rażenia.

1.6. Nowe regulacje prawne w dziedzinie obronnej

Na przełomie 2003 i 2004 roku weszła w życie niespotykana w najnowszej historii Polski ilość aktów prawnych zarówno ustaw, jak i – przede wszystkim – aktów prawnych wykonawczych w dziedzinie obronności. Omówienie tych regulacji, dotyczących pozamilitarnych przygotowań obronnych w kontekście zadań realizowanych przez organy samorządu terytorialnego, wymaga jednak nieco szer-

szego spojrzenia. Niezbędne jest nakreślenie ogólnego tła, jakie stanowią zapisy konstytucyjne oraz inne, funkcjonujące wcześniej (przed 2003 rokiem) rozwiązania ustawowe w dziedzinie prawa obronnego.

Zasadnicze kompetencje organów władzy i administracji publicznej w zakresie obronności określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lipca 1997 r. Powyższe regulacje mają charakter bardzo ogólny i są doprecyzowane w ustawach. Wejście w życie Konstytucji RP miało o tyle istotne znaczenie dla przygotowań obronnych państwa, że „wymusiło" na Parlamencie uchwalenie ustaw o stanach nadzwyczajnych, których brak bardzo utrudniał przygotowania obronne w państwie.

Podstawowym aktem prawa obronnego jest Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 2004, nr 241, poz. 2416 – tekst jednolity). Ogólne zapisy dotyczące kompetencji organów władzy i administracji publicznej są zawarte w art. 2 i 18 ustawy. Artykuł 2 nakłada obowiązek wykonywania zadań obronnych na wszystkie organy władzy i administracji rządowej oraz inne organy i instytucje państwowe, **organy samorządu terytorialnego**, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a także każdego obywatela. Sprawy organizowania zadań obronnych ustawa powierza ministrom (art. 18, ust. 3) i wojewodom (art. 18, ust. 4).

Istotne znaczenie – z punktu widzenia pozamilitarnych przygotowań obronnych – ma art. 19, który zobowiązuje organy administracji i kierowników jednostek określonych w art. 18 do uwzględnienia w toku wykonywania zadań w zakresie obronności postulatów dotyczących potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej przekazywanych przez ministra obrony narodowej lub organy wojskowe przez niego upoważnione, oraz postulatów dotyczących potrzeb obrony cywilnej, przekazywanych przez szefa Obrony Cywilnej Kraju lub terenowe organy obrony cywilnej.

Nową jakość w dziedzinie porządkowania prawa obronnego stanowią ustawy o stanach nadzwyczajnych, w tym przede wszystkim Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 2002, nr 156, z późn. zmianami) zwana krótko ustawą o stanie wojennym. Ustawą tą znowelizowano również ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP. Rada Ministrów uzyskała delegacje do wydania 11 rozporządzeń[52], które miały zastąpić pakiet niejawnych aktów prawnych ogłaszanych w latach minionych w Dziennikach Urzędowych i Biuletynach Komitetu Obrony Kraju.

Zmiany w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP, wprowadzone ustawą o stanie wojennym, dotyczą przede wszystkim problematyki kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów w dziedzinie obronności, jak również nowych ustawowych upoważnień dla Rady Ministrów w tym zakresie. W omawianej nowelizacji doprecyzowano konstytucyjne kompetencje prezydenta RP w dziedzinie

[52] Omówienie rozporządzeń w dalszej części opracowania.

obronności dodając art. 4a, który stanowi, że prezydent RP, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium w szczególności:

– zatwierdza, na wniosek prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego;

– wydaje na wniosek prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego;

– zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem;

– postanawia, na wniosek prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa;

– może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa;

– inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowaniu postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie.

Sprecyzowano również kompetencje prezydenta RP związane ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi. Artykuł 5 stanowi, że prezydent sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP, w szczególności:

– określa, na wniosek ministra obrony narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich przygotowań do obrony państwa;

– uczestniczy w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i może je zwoływać.

Zadania Rady Ministrów wynikające z konstytucyjnych właściwości dotyczących zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, określono w art. 6, ust. 1, według którego do zadań Rady Ministrów wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, należy w szczególności:

– opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego;

– planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa, zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych;

– przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, a także organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania;

– utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do prezydenta o jej podwyższanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz jej obniżanie stosownie do stopnia zagrożenia;

– określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowanie ich szczególnej ochrony;

– przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania;

– przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;

– określanie zasad wykorzystania zakładów opieki zdrowotnej i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;

– zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie;

– prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie.

W omawianej nowelizacji doprecyzowano także zapis art. 18, ust. 2, ustalając delegację dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez ministrów, wojewodów, starostów i wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) oraz przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także organizacje społeczne.

Zadania wojewody w ramach kierowania sprawami obronnymi w województwie sformułowano w art. 20, ust. 2. Wykonuje on zadania w zakresie i na zasadach określonych w ustawach, a w szczególności:

– określa szczegółowe warunki działania dla kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, organów administracji niezespolonej oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych;

– kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa wykonywanych przez starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne mające swoją siedzibę na terenia województwa;

– koordynuje przedsięwzięcia niezbędne dla zabezpieczenia mobilizacji jednostek wojskowych i wykonywania świadczeń na rzecz obrony;

– kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z przygotowaniem stanowisk kierowania dla organów terenowych;

– organizuje wykorzystanie miejscowych sił i środków dla potrzeb obronności państwa i obszaru województwa, w tym ochrony ludności oraz dóbr materialnych i kultury przed środkami rażenia, jak również niesienia pomocy poszkodowanym;

– kontroluje i ocenia wykonywanie zadań obronnych przez kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, organy administracji niezespolonej, jednostki samorządu terytorialnego, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast);

– przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne mające swoją siedzibę na terenia województwa;

– organizuje edukację społeczeństwa dotyczącą przygotowania obronnego oraz prowadzi szkolenia i ćwiczenia obronne.

Równie ważne było dokonanie gruntownej nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, mające na celu dostosowanie obowiązujących od dawna regulacji do zmieniających się uwarunkowań prawnych w innych dziedzinach funkcjonowania państwa. W dniu 29 października 2003 r. Sejm uchwalił Ustawę o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2003, nr 210, poz. 2036). Nowelizacja „objętościowo" niemalże dorównywała tekstowi ustawy i zawierała bardzo wiele poprawek porządkujących, dostosowujących nazewnictwo, tryb realizacji zadań w niej zawartych i kompetencje organów administracji publicznej w sferze obronności do aktualnego porządku prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Przy tej okazji zmieniono bardzo wiele delegacji dla Rady Ministrów i ministra obrony narodowej do wydania rozporządzeń (bądź wprowadzono nowe delegacje). Spowodowało to niemającą chyba precedensu w powojennej historii Polski zmianę jakościową w zakresie przygotowań obronnych, szczególnie w sektorze pozamilitarnym.

Reasumując, ta nieco już archaiczna, choć wielokrotnie nowelizowana ustawa zawiera podstawowe regulacje dotyczące miejsca i roli struktur pozamilitarnych w realizacji zadań obronnych.

Istotnym mankamentem tego aktu prawnego jest brak definicji ustawowych podstawowych pojęć z dziedziny pozamilitarnych przygotowań obronnych, jak np.: planowania obronnego, gotowości obronnej państwa, zadań obronnych, w tym operacyjnych, czy wreszcie systemu obronnego państwa. W ustawie jest również odczuwalny brak oddzielnego rozdziału, w którym określone byłyby ogólne zasady przygotowań obronnych sektora pozamilitarnego, w tym planowania obronnego. Pozwoliłoby to na ujęcie w jednej ustawie wszystkich problemów związanych z tą dziedziną. Nowelizacji wymagają także delegacje ustawowe do wydania aktów prawnych wykonawczych z art. 6, ust. 1, oraz szczegółowe określenie, jakie sprawy poszczególne rozporządzenia mają regulować. Obecny stan rzeczy powoduje konieczność umieszczania definicji w aktach prawnych wykonawczych, co jest nie do końca zgodne z zasadami techniki prawodawczej. Tym nie mniej, ustawa, zwłaszcza po nowelizacjach dokonanych w 2002 i 2003 roku, spełnia podstawowe wymagania aktu prawnego „wiodącego" w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych.

W dalszej części niniejszego rozdziału przedstawiono omówienie aktów prawnych, głównie wykonawczych[53], zdaniem autorów najistotniejszych w kontekście pozamilitarnych przygotowań obronnych wykonywanych przez organy samorządu terytorialnego (lub przy ich współudziale), które weszły w życie głównie w 2003 i 2004 roku.

[53] Akty prawne wykonawcze przedstawiono „na tle" zapisów ustawowych, z których one wynikają.

1.6.1. Sfera organizacyjno-planistyczna przygotowań obronnych

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony* (DzU nr 16, poz. 152) określa ogólne zasady wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne, obejmujące:

– tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych;

– koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych w ramach działów administracji rządowej i w województwach;

– współdziałanie organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych;

– zapewnianie warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych.

W rozporządzeniu uszczegółowiono ogólne zapisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP dotyczące wykonywania zadań obronnych przez organy administracji publicznej, przedsiębiorców i kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz władze organizacji społecznych.

Podmioty te, wykonując zadania obronne, uwzględniają potrzeby obrony państwa i obejmują:

– utrzymywanie, przebudowę i modernizację systemu obronnego państwa (w tym Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej);

– przygotowanie podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych do wykonywania nałożonych na nie zadań obronnych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa;

– przygotowanie ludności i warunków jej ochrony na wypadek wojny;

– ochronę mienia szczególnie cennego dla dziedzictwa narodowego.

Wojewodowie zostali zobowiązani do tworzenia warunków organizacyjnych i technicznych oraz do koordynowania procesów planowania i realizacji zadań obronnych[54] wykonywanych w województwie przez: kierowników podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców niebędących jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez ministrów oraz władze organizacji społecznych.

Warunki organizacyjne i techniczne planowania i realizacji zadań obronnych na szczeblu regionalnym powinny zapewniać:

– efektywność, ciągłość i terminowość działania w województwie podczas podwyższania gotowości obronnej państwa;

---

[54] Uwzględniając rodzaj zadań, a także możliwości ich wykonawców.

– wykonywanie zadań obronnych, w tym ich uruchamianie oraz rozwijanie struktur i systemów tworzonych na potrzeby ich realizacji, a także ciągłość działania organów i ich struktur wykonawczych;

– wykonywanie zadań na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych;

– bezpieczeństwo wykonywania zadań obronnych, w tym ochronę gromadzenia i przesyłania informacji oraz wykonywania dokumentów;

– przygotowanie projektów podziału zadań obronnych wykonywanych w czasie pokoju oraz związanych z tym zakresów czynności, a także zmian w strukturze podziału zadań obronnych na podległe i nadzorowane komórki i jednostki organizacyjne podczas podwyższania gotowości obronnej państwa.

Zapewnianie warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych obejmuje w szczególności:

– przygotowanie łączności na potrzeby kierowania bezpieczeństwem narodowym, ze szczególnym uwzględnieniem podwyższania gotowości obronnej państwa, odpowiednio w ramach działu administracji rządowej, w województwie, powiecie i gminie;

– gromadzenie, analizowanie i opracowywanie informacji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych;

– tworzenie systemów organizacyjnych i technicznych na potrzeby informowania, ostrzegania i powiadamiania, w tym także ludności cywilnej, o zdarzeniach i podjętych decyzjach dotyczących systemu obronnego państwa i jego elementów;

– ustalanie priorytetów w zakresie przekazywania informacji i decyzji;

– ustalanie procedur przekazywania informacji i decyzji na potrzeby wykonywania zadań obronnych.

Koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych obejmuje:

– podział zadań obronnych, a także ustalanie organu wiodącego i organów współuczestniczących w wykonywaniu tych zadań, stosownie do ich możliwości wykonawczych;

– określanie procedur wykonywania zadań obronnych;

– uzgadnianie i akceptowanie planów i harmonogramów wykonywania zadań obronnych;

– bilansowanie potrzeb niezbędnych do wykonania zadań obronnych, w szczególności uwzględniając ich skutki ekonomiczne, społeczne i międzynarodowe;

– inicjowanie współdziałania przy wykonywaniu zadań obronnych;

– określanie priorytetów wykonywania zadań obronnych.

Według przepisów rozporządzenia, współdziałanie organów administracji publicznej w planowaniu i realizacji zadań obronnych ma na celu zapewnienie optymalnych warunków ich wykonywania i obejmuje w szczególności:

– wymianę doświadczeń i informacji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych;

– uzgadnianie działań dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych na tym samym poziomie decyzyjnym;

– inicjowanie i podejmowanie współpracy regionalnej;

– integrowanie wysiłków i współpracę w zakresie wykorzystania bazy materiałowej, usługowej i szkoleniowej.

Tak więc, **w sferze przygotowań obronnych na szczeblu województwa niekwestionowanym liderem jest wojewoda**. Spoczywa na nim ogromna odpowiedzialność, ponieważ tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych w określonej powyżej skali – biorąc pod uwagę ilość i różnorodność podmiotów nadzorowanych przez wojewodę – jest bardzo duża.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego* (DzU 2004, nr 152, poz. 1599) określa warunki i tryb planowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa[55] przez organy administracji rządowej i **organy samorządu terytorialnego**, warunki i tryb finansowania zadań obronnych oraz sposób nakładania zadań obronnych oraz właściwość organów w tych sprawach. W rozporządzeniu umieszczono m.in. „słowniczek pojęć", dotyczących planowania obronnego:

– planowanie obronne – należy przez to rozumieć ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i **organy samorządu terytorialnego** oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne;

– planowanie operacyjne – należy przez to rozumieć ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej i **organów samorządu terytorialnego** w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania;

– programowanie obronne – należy przez to rozumieć ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, na sześcioletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, ujętych w formie przedsięwzięć rzeczowo-finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania sił zbrojnych, organów administracji rządowej i **organów samorządu terytorialnego** do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel.

Zadania w sferze planowania obronnego ujęte w omawianym rozporządzeniu, **wykonywane przez samorząd terytorialny, są przypisane jego organom wykonawczym**. W ramach planowania operacyjnego (w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami) sporządzają je, odpowiednio:

– **marszałkowie województw** – plany operacyjne funkcjonowania urzędów marszałkowskich;

---

[55] Zadania wykonywane w ramach przygotowań obronnych państwa zwane są w dalszej części omówienia: *„zadaniami obronnymi"*.

– **starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu**, odpowiednio: plany operacyjne funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatów;

– **prezydent miasta stołecznego Warszawy** – plan operacyjny funkcjonowania miasta stołecznego Warszawy;

– **wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast** – plany operacyjne funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta.

Plany te (zatwierdzane przez wojewodę) sporządza się zgodnie z odpowiednim planem operacyjnym funkcjonowania województwa. W związku z powyższym w wymienionych wyżej planach ujmuje się przekazane przez właściwego wojewodę wypisy z tego planu, zawierające:

– ocenę zagrożeń województwa;

– zamiar realizacji zadań operacyjnych właściwego wojewody;

– zadania operacyjne przeznaczone do wykonania przez organ sporządzający, sposób i terminy realizacji poszczególnych zadań operacyjnych oraz siły i środki przewidziane do wykorzystania w tym celu;

– przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej oraz kierowania województwem;

– zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z innymi organami sporządzającymi oraz siłami zbrojnymi, sojuszniczymi siłami zbrojnymi i organizacjami międzynarodowymi.

Oprócz wypisów z planu nadrzędnego, **organy wykonawcze samorządu terytorialnego** sporządzające plany operacyjne są zobowiązane do uwzględnienia w nich zadań urzędu marszałkowskiego (starostwa, urzędu miasta lub gminy) oraz do ujęcia następujących zagadnień:

– oceny zagrożeń na terenie objętym swoją właściwością;

– zamiaru realizacji zadań operacyjnych przeznaczonych do wykonania przez samorządowe województwo, powiat, miasto lub gminę (których dotyczy plan);

– kart realizacji zadań operacyjnych;

– innych zagadnień wynikających z właściwości odpowiednich organów samorządu terytorialnego, które organ sporządzający uzna za niezbędne dla właściwej realizacji zadań operacyjnych.

Należy podkreślić, że plany operacyjne funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta powinny być również zgodne z planem operacyjnym funkcjonowania powiatu. To rozwiązanie „wymusza" niejako uzgodnienie planów w relacji gmina (miasto) – powiat, co jest niezwykle korzystne z punktu widzenia przygotowań do działania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, chociaż nie wprowadza jakiejkolwiek podległości pomiędzy **starostą a wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta)**.

Programy pozamilitarnych przygotowań obronnych sporządza się na szczeblu państwa, działu administracji rządowej, urzędu centralnego, którego kierownik jest dysponentem części budżetowej i wojewódzkim[56]. W programach tych ujmowane

[56] W programach wojewódzkich ujmowane są przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe realizowane zarówno przez wojewodów, jak i – w ramach zadań zleconych – przez organy samorządu terytorialnego.

są nakłady na pozamilitarne przygotowania obronne w ciągu sześcioletniego okresu obowiązywania programu, według planowanych przedsięwzięć oraz według części, działów i rozdziałów budżetu państwa. Zalicza się do nich przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia struktur pozamilitarnych systemu obronnego państwa, dotyczące:

- przygotowania stanowisk kierowania;
- realizacji celów sił zbrojnych przez ministrów, centralne organy administracji rządowej;
- wojewodów i kierowników jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów albo ministrów;
- realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza;
- przygotowania do objęcia militaryzacją jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa;
- gromadzenia i utrzymania sprzętu przeznaczonego na potrzeby jednostek zmilitaryzowanych;
- budowy i utrzymania infrastruktury transportowej o znaczeniu obronnym;
- przygotowania środków transportu na potrzeby sił zbrojnych oraz jednostek zmilitaryzowanych;
- przygotowania systemów łączności dla potrzeb obronnych;
- rozbudowy i utrzymania systemów alarmowania i powiadamiania;
- budowy i utrzymania ośrodków wykrywania i analizy skażeń oraz zakażeń;
- budowy i utrzymania awaryjnych ujęć wody pitnej;
- szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
- ochrony zabytków szczególnie cennych dla dziedzictwa narodowego;
- szkolenia obronnego;
- kontroli wykonywania zadań obronnych.

W programach obronnych uwzględnia się również rezerwy państwowe mobilizacyjne i stany zastrzeżone rezerw państwowych gospodarczych, na zasadach określonych w Ustawie z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (DzU 2003, Nr 24, poz. 197 oraz z 2004 r., nr 42, poz. 386).

Plany operacyjne i programy obronne podlegają aktualizacji w przypadku zmian w strategii bezpieczeństwa narodowego, Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej lub w innych uzasadnionych przypadkach. Aktualizacji dokonuje się w formie aneksu do istniejącego planu operacyjnego lub programu obronnego, jeżeli wprowadzone korekty nie spowodują zmiany struktury tego dokumentu lub trudności w korzystaniu z niego (w przeciwnym wypadku opracowuje się nowy dokument). Aktualizacja **planu operacyjnego szczebla samorządowego** wymaga zatwierdzenia przez wojewodę.

Przedsięwzięcia w zakresie planowania obronnego są finansowane z budżetu państwa oraz planowane w części budżetowej organu sporządzającego, w ramach zaplanowanych na dany rok wydatków budżetowych, z tym że finansowanie

przedsięwzięć realizowanych przez organy niebędące dysponentami części budżetowych jest planowane w części budżetowej organu sprawującego nadzór nad organem sporządzającym[57]. Przedsięwzięcia w tym zakresie, mające charakter administracyjno-biurowy, są finansowane ze środków własnych organów sporządzających.

1.6.2. Kierowanie bezpieczeństwem narodowym

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym należy rozpatrywać wspólnie z gotowością obronną państwa i łącznością na potrzeby obronne, ponieważ zarówno w sferze przygotowań obronnych realizowanych w okresie pokoju, jak i w reagowaniu obronnym oraz funkcjonowaniu na stanowiskach kierowania w czasie wojny te trzy elementy ściśle się z sobą wiążą. Kierowanie odbywa się według procedur określonych dla poszczególnych stanów gotowości obronnej, z wykorzystaniem instytucji stałych dyżurów, zaś bez sprawnej i niezawodnej łączności kierowanie w sytuacjach nadzwyczajnych staje się niemożliwe.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa* (DzU nr 219, poz. 2218) określa:

– stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje i warunki wprowadzania tych stanów;

– zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej państwa w określonych stanach i tryb ich realizacji;

– organizację i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa;

– właściwość organów w sprawach, o których mowa w powyżej.

Rozporządzenie to ustala następujące stany gotowości obronnej państwa:

– **stan stałej gotowości obronnej państwa** – utrzymywany w czasie pokoju, gdy nie stwierdza się istotnych zagrożeń zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. W tym stanie są realizowane zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymywanie w sprawności systemu obronnego państwa;

– **stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu** – wprowadzany w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego lub realizacji zadań ustalonych dla tego stanu. W tym stanie są realizowane zadania zapewniające przygotowanie do przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa oraz usuwania skutków ich wystąpienia;

– **stan gotowości obronnej państwa czasu wojny** – wprowadzany dla odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W tym stanie realizuje się zadania umożliwiające przeprowadzenie powszechnej mobilizacji,

[57] W przypadku organów samorządu terytorialnego – w budżecie wojewody.

wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej.

W przypadku wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa realizuje się zadania przewidziane w Planie Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej[58] (PRO RP) z uwzględnieniem pierwszeństwa zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojuszniczych oraz uruchamiania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Ponieważ wszystkie plany operacyjne muszą być wykonane zgodnie z PRO RP, na **szczeblu samorządowym** będą wówczas realizowane zadania określone w planach operacyjnych funkcjonowania, odpowiednio dla: **urzędów marszałkowskich, powiatów, miast i gmin**.

Wojewodowie koordynują realizację zadań związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa zgodnie z omówionym wcześniej rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony.

Dla zapewnienia ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania realizacji zadań ujętych w PRO RP w stanie stałej gotowości obronnej państwa tworzy się **system stałych dyżurów**. Zadania wykonywane w ramach stałych dyżurów obejmują uruchamianie, w warunkach wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa, procedur związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa oraz przekazywanie decyzji upoważnionych organów w sprawie uruchomienia określonych zadań wynikających z wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa i przekazywanie właściwym organom informacji o stanie sił uruchamianych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa.

Na szczeblu regionalnym system stałych dyżurów tworzą wojewodowie. Jest on wykorzystywany na potrzeby przekazywania decyzji **marszałkom województw, starostom, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast** oraz organom niezespolonej administracji rządowej, kierownikom zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, kierownikom podległych im jednostek organizacyjnych albo przez nich nadzorowanych, przedsiębiorcom oraz innym jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym, mającym swoją siedzibę na terenie województwa, wytypowanym do wykonania określonych zadań obronnych. Organy samorządu terytorialnego uczestniczą więc w systemie stałych dyżurów według zasad określonych przez wojewodów.

Mankamentem rozporządzenia jest brak wzorów dokumentów, związanych ze stałymi dyżurami. Zasadne wydaje się dokonanie nowelizacji delegacji ustawowej, a następnie samego rozporządzenia, tak aby Rada Ministrów mogła ustalić jednolite wzory dokumentów.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (DzU 2004, nr 98, poz. 978) określa organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeń-

[58] Zadania te mogą być realizowane w sposób skryty.

stwem narodowym, w tym obroną państwa oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania. Jest ono ściśle powiązane z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa.

System kierowania przygotowuje się w celu zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego, w tym monitorowania źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń, zapobiegania powstawaniu zagrożeń oraz skutkom zagrożeń bezpieczeństwa narodowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami, a także ich usuwania, a przede wszystkim – kierowania obroną państwa.

W skład systemu kierowania wchodzą **organy władzy publicznej** i kierownicy jednostek organizacyjnych, które uczestniczą w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym w granicach kompetencji określonych w odrębnych przepisach, z wykorzystaniem obsługujących ich urzędów oraz niezbędnej infrastruktury, a także wykonują zadania z tym związane z wykorzystaniem (w zależności od skali zagrożenia) stałych siedzib lub stanowisk kierowania.

Przygotowanie systemu kierowania obejmuje planowanie, organizowanie i realizowanie przedsięwzięć zapewniających organom wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju, w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń, a także w czasie wojny. W ramach powyższych działań, realizowanych w czasie pokoju:

– przygotowuje się organy i obsługujące je urzędy do funkcjonowania w systemie kierowania – poprzez prowadzenie polityki kadrowej w zakresie obsady stanowisk służbowych zapewniających przygotowanie oraz sprawne funkcjonowanie systemu kierowania oraz udział w szkoleniu obronnym prowadzonym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szkolenia obronnego;

– wykonuje się plany operacyjne i programy obronne;

– przygotowuje się infrastrukturę umożliwiającą funkcjonowanie systemu kierowania – poprzez wytypowanie istniejących lub budowę nowych obiektów budowlanych oraz wykonywanie planów ich przystosowania i wyposażenia, umożliwiających ich wykorzystanie w razie zagrożenia bezpieczeństwa narodowego i w czasie wojny.

Rozporządzenie ustala, iż stanowiska kierowania obejmują **główne stanowiska kierowania** (przygotowywane w stałych siedzibach organów) i **zapasowe stanowiska kierowania**. Na potrzeby stanowisk kierowania wykorzystuje się obiekty budowlane ogólnego przeznaczenia (**„obiekty budowlane"**), oraz obiekty budowlane wyposażone w urządzenia i sprzęt, których działanie jest niezależne od ogólnodostępnej infrastruktury techniczno-użytkowej (**„obiekty specjalne"**).

Stosownie do potrzeb, główne stanowiska kierowania mogą być przygotowywane także w innych niż stała siedziba organu, obiektach budowlanych będących w trwałym zarządzie tego organu, zwanych dalej **„zapasowymi miejscami pracy"**. Jeśli organy nie posiadają w trwałym zarządzie obiektów odpowiednich na ten

cel, to wówczas składają (w ramach świadczeń na rzecz obrony) wnioski o przydział takich obiektów do właściwego wojewody, **starosty, prezydenta miasta, burmistrza lub wójta**.

Na szczeblu wojewódzkim:

– główne stanowiska kierowania przygotowuje się dla wojewodów, jak również dla: kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży działających pod zwierzchnictwem wojewody oraz organów administracji niezespolonej, ustalonych przez ministrów i wojewodów stosownie do kompetencji oraz dla **organów wykonawczych samorządu terytorialnego** (przygotowują główne stanowiska kierowania w swojej stałej siedzibie i w zapasowym miejscu pracy, którego lokalizację uzgadniają z właściwym wojewodą);

– zapasowe stanowiska kierowania na szczeblu regionalnym przygotowują jedynie wojewodowie, którzy w ich ramach zapewniają miejsca pracy **marszałkowi województwa** lub komisarzowi rządowemu powołanemu na podstawie odrębnych przepisów, a także innym organom niezbędnym w kierowaniu obroną województwa (np. „liderom" administracji niezespolonej, którzy nie będą posiadali zapasowego stanowiska kierowania).

Organy przygotowujące stanowiska kierowania są obowiązane do przygotowania obiektów przeznaczonych na stanowiska kierowania (w tym przydzielonych w ramach świadczeń na rzecz obrony) oraz regulaminów i instrukcji pracy na stanowiskach kierowania, a także do ujęcia w planach operacyjnych zamierzeń związanych z przemieszczeniem i funkcjonowaniem na stanowiskach kierowania. Przygotowanie stanowiska kierowania jest przedsięwzięciem bardzo skomplikowanym i obejmuje:

1) opracowanie dokumentacji związanej z przemieszczeniem i zapewnieniem warunków funkcjonowania organu na stanowisku kierowania;

2) utrzymywanie stanu technicznego oraz modernizację infrastruktury przez jej użytkowników w czasie pokoju;

3) ustalenie zasad i trybu obiegu informacji dotyczącej gotowości organu do podjęcia zadań i ich realizacji oraz zorganizowanie specjalnych, w tym utajnionych, systemów teleinformatycznych;

4) wyposażenie w urządzenia łączności zapewniające możliwość niezakłóconej pracy organu;

5) wyposażenie w urządzenia filtrowentylacyjne, źródła energii elektrycznej i cieplnej oraz ujęcia wody, których działanie jest niezależne od ogólnodostępnej infrastruktury techniczno-użytkowej;

6) wyposażenie w urządzenia techniczne i sanitarne oraz sprzęt biurowy i kwaterunkowy niezbędny do pracy i odpoczynku;

7) uodpornienie na oddziaływanie środków rozpoznania i rażenia przeciwnika, głównie przez maskowanie oraz budowę i modernizację ukryć i schronów;

8) zorganizowanie:

– żywienia i zaopatrywania w artykuły codziennego użytku,

– zabezpieczenia medycznego,

– transportu oraz obsługi pojazdów i urządzeń technicznych,
– zaopatrywania w paliwa i materiały eksploatacyjne,
– osłony kontrwywiadowczej,
– punktów zabiegów specjalnych;

9) zorganizowanie systemu powiadamiania i alarmowania o zagrożeniu z powietrza oraz skażeniach i zakażeniach;

10) przygotowanie środków do:
– rozwinięcia i odtwarzania systemu łączności oraz utrzymania bezpieczeństwa teleinformatycznego,
– ochrony i obrony stanowisk kierowania, w tym przed rozpoznaniem i obezwładnianiem radioelektronicznym,
– prowadzenia akcji ratowniczych,
– przemieszczenia na zapasowe miejsca pracy i zapasowe stanowiska kierowania;

11) szkolenie pracowników zapewniających utrzymanie obiektów specjalnych stanowisk kierowania w gotowości do ich wykorzystania;

12) określenie świadczeń na rzecz obrony w zakresie przygotowania infrastruktury;

13) weryfikację przydziału obiektów budowlanych oraz monitorowanie należytego ich utrzymania przez kolejnych użytkowników.

Finansowanie zadań realizowanych w ramach przygotowania stanowisk kierowania należy do organów, które będą na tych stanowiskach funkcjonowały. Przemieszczenie na zapasowe miejsca pracy realizuje się na podstawie decyzji danego organu, zgodnie z opracowanymi planami operacyjnymi.

W ramach przygotowywania systemu kierowania minister właściwy do spraw wewnętrznych opracowuje, w uzgodnieniu z ministrem obrony narodowej, koncepcję przygotowania i utrzymania obiektów specjalnych. Niezwykle istotna w przygotowywaniu systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, jest **rola ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej**. Na podstawie koncepcji przygotowania i utrzymania obiektów specjalnych, przygotowuje on bowiem warunki, jakim powinny odpowiadać nowo budowane obiekty specjalne i inne obiekty adaptowane na potrzeby stanowisk kierowania, warunki wykonywania i odbioru robót budowlano-montażowych oraz wykonywania rozruchów mechaniczno-technologicznych, a także planuje, w uzgodnieniu z ministrem obrony narodowej i ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, normy należności środków materiałowych dla organów funkcjonujących na stanowiskach kierowania, w tym gromadzenia i utrzymywania rezerwy specjalnej tych środków. Minister ten przygotowuje również, stosownie do wniosków złożonych przez zainteresowane organy, programy modernizacji i budowy obiektów specjalnych oraz przedstawia je do zatwierdzenia Radzie Ministrów.

Z kolei minister właściwy do spraw łączności przygotowuje, w ramach przygotowywania systemu kierowania, koncepcję organizacji systemu łączności, w tym współdziałania z systemami łączności państw sojuszniczych. Ponadto przygotowu-

je wymagania techniczno-eksploatacyjne dla urządzeń łączności wykorzystywanych na potrzeby systemu kierowania, a także standardy wyposażenia stanowisk kierowania w urządzenia łączności oraz nadzoruje ich wdrażanie poprzez prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty[59].

Minister właściwy do spraw łączności opracowuje również koncepcję wykonywania i odbioru robót w zakresie łączności oraz wyłania wykonawców dokumentacji projektowej i robót w rejonach stanowisk kierowania, a także sprawuje nadzór nad ich wykonywaniem poprzez prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty.

Kwestie łączności są doprecyzowane w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa* (DzU 2004, nr 180, poz. 1855), które określa warunki i sposób przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa oraz właściwość organów władzy publicznej w tych sprawach. W rozporządzeniu tym nie przewidziano szczególnych zadań dla organów samorządu terytorialnego. Zgodnie z zasadą organizowania systemu łączności przez organ nadrzędny, organy samorządowe będą korzystały z rozwiązań w tym zakresie przygotowanych przez ministra właściwego do spraw łączności i Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty, a organizatorem systemu łączności w województwie będzie wojewoda. Tym niemniej, z uwagi na to, iż **marszałkowie województw, burmistrzowie, prezydenci miast i wójtowie** będą „beneficjentami" rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu, zasadne jest omówienie zakresu spraw, które ono reguluje. Według tego rozporządzenia obronne systemy łączności wykorzystywane są na potrzeby:

– systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym;

– zapewnienia funkcjonowania państwa w razie zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;

– dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej;

– współpracy z systemami łączności państw sojuszniczych;

– utrzymywania w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania.

Obronne systemy łączności mogą być również wykorzystywane w czasie pokoju, w razie ataków terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń.

Organy władzy publicznej przy planowaniu, budowie, rozbudowie, eksploatacji lub łączeniu systemów łączności uwzględniają potrzeby wynikające z zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Sieci wewnętrzne stanowiska kierowania wykonuje organ władzy publicznej, który przygotowuje i utrzymuje dane stanowisko. W ramach przygotowania i wykorzystania obronnych systemów łączności, zwłaszcza na stanowiskach kierowania, organy te precyzują potrzeby w zakresie łączności, typują

[59] W uzgodnieniu z ministrem obrony narodowej, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw zagranicznych i szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

osoby odpowiedzialne za planowanie, wdrażanie, zarządzanie i eksploatację obronnych systemów łączności oraz wykonują inwestycje.

Analizując przygotowanie i wykorzystanie systemów łączności na potrzeby obronne państwa, nie sposób również pominąć odrębnych (od przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP) regulacji prawnych, przyjętych w Ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. *prawo telekomunikacyjne* (DzU 2004, nr 171, poz. 1800). W Dziale VIII ustawy określone zostały obowiązki na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Ustawa ta zawiera wiele delegacji dla Rady Ministrów i właściwych ministrów do wydania aktów prawnych wykonawczych[60] w dziedzinie przygotowań tych przedsiębiorców do działania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Przepisy ustawy korespondują z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa.

Zgodnie z przepisami ustawy przedsiębiorcy telekomunikacyjni, w celu zapewnienia ciągłości świadczenia usług telekomunikacyjnych, są obowiązani uwzględniać przy planowaniu, budowie, rozbudowie, eksploatacji lub łączeniu sieci telekomunikacyjnych możliwość wystąpienia sytuacji szczególnych zagrożeń, a w szczególności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a także posiadać aktualny plan działań w sytuacjach szczególnych zagrożeń, dotyczący w szczególności:

- wzajemnej współpracy przedsiębiorców telekomunikacyjnych;
- współpracy przedsiębiorców telekomunikacyjnych z organami koordynującymi działania ratownicze, służbami ustawowo powołanymi do niesienia pomocy oraz z innymi podmiotami realizującymi zadania na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- współpracy przedsiębiorców telekomunikacyjnych z zagranicznymi operatorami telekomunikacyjnymi, a w szczególności państw sąsiadujących;
- przygotowania wskazanych elementów sieci telekomunikacyjnych dla zapewnienia telekomunikacji na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa;
- zabezpieczania publicznych sieci telekomunikacyjnych i urządzeń telekomunikacyjnych przed zakłóceniami, skutkami katastrof i klęsk żywiołowych oraz nieuprawnionym dostępem;
- zachowania ciągłości świadczenia usług telekomunikacyjnych, zwłaszcza dla służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy;
- zapewnienia połączeń telekomunikacyjnych na zasadach preferencyjnych dla organów koordynujących działania ratownicze, służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy oraz z innych podmiotów realizujących zadania na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, według określonych priorytetów;

[60] Akty prawne wykonawcze w trakcie prac legislacyjnych.

– sposobu wykonywania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych i osoby eksploatujące urządzenia telekomunikacyjne świadczeń rzeczowych przewidzianych w ustawie;

– ewidencji i gromadzenia rezerw.

W zakresie zachowania ciągłości świadczenia usług telekomunikacyjnych oraz zapewnienia połączeń telekomunikacyjnych na zasadach preferencyjnych, minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem obrony narodowej i ministrem właściwym do spraw łączności, po zasięgnięciu opinii szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i szefa Agencji Wywiadu, został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, kategorii użytkowników oraz priorytetów, a także trybu i zasad ustalania kolejności odtwarzania świadczenia usług telekomunikacyjnych, mając na uwadze rodzaje możliwych zagrożeń oraz działań niezbędnych do przeciwdziałania ich skutkom.

W sytuacjach szczególnych zagrożeń przedsiębiorcy telekomunikacyjni mają podejmować niezwłocznie działania określone w planie działań w sytuacjach szczególnych zagrożeń, utrzymując lub odtwarzając świadczenie usług telekomunikacyjnych, przede wszystkim organom koordynującym działania ratownicze i służbom ustawowo powołanym do niesienia pomocy oraz innym podmiotom realizującym zadania na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, a w następnej kolejności pozostałym użytkownikom.

Przedsiębiorcy telekomunikacyjni zostali obowiązani do nieodpłatnego udostępniania urządzeń telekomunikacyjnych niezbędnych do przeprowadzenia akcji ratowniczej innym przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, użytkownikom oraz służbom i organom koordynującym działania ratownicze i służbom ustawowo powołanym do niesienia pomocy oraz innym podmiotom realizującym zadania na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, z zachowaniem zasady minimalizowania negatywnych skutków takiego udostępniania urządzeń dla ciągłości świadczenia usług i dla działalności gospodarczej przedsiębiorcy telekomunikacyjnego.

Przedsiębiorcy telekomunikacyjni zostali również obowiązani do wykonywania zadań i obowiązków na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. W tym zakresie przygotowują i utrzymują wskazane elementy sieci telekomunikacyjnych dla zapewnienia telekomunikacji na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa. Przedsięwzięcia te są realizowane na zasadach określonych w planach, decyzjach lub umowach zawartych między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi a uprawnionymi podmiotami.

1.6.3. Szczególna ochrona obiektów i militaryzacja

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* (DzU 2003, nr 116, poz. 1090) określa obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorie, a także zadania w zakresie ich szczególnej ochrony oraz właściwość organów w tych sprawach. Obiektami szczególnie ważnymi dla bezpieczeństwa i obronności państwa, są obiekty kategorii I i II.

Do kategorii I obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa zaliczone zostały:

– zakłady produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz środki bojowe, a także zakłady, w których są prowadzone prace badawczo-rozwojowe lub konstruktorskie w zakresie produkcji na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa;

– magazyny rezerw państwowych, w tym bazy i składy paliw płynnych, żywności, leków i artykułów sanitarnych;

– obiekty jednostek organizacyjnych podległych ministrowi obrony narodowej lub przez niego nadzorowanych;

– obiekty infrastruktury transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego i wodnego śródlądowego, drogownictwa, kolejnictwa i łączności oraz ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;

– zapory wodne i inne urządzenia hydrotechniczne;

– obiekty jednostek organizacyjnych Agencji Wywiadu;

– obiekty Narodowego Banku Polskiego oraz Banku Gospodarstwa Krajowego,

– obiekty Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. oraz Mennicy Państwowej S.A.;

– obiekty, w których produkuje się, stosuje lub magazynuje materiały jądrowe oraz źródła i odpady promieniotwórcze;

– obiekty telekomunikacyjne przeznaczone do nadawania programów radia publicznego i telewizji publicznej.

Do kategorii II obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa zaliczone zostały:

– obiekty organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej lub przez niego nadzorowanych;

– obiekty organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych;

– obiekty jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;

– obiekty Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej;

– obiekty znajdujące się we właściwości ministra sprawiedliwości, Służby Więziennej oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra sprawiedliwości;

– zakłady mające bezpośredni związek z wydobywaniem kopalin podstawowych;

– obiekty, w których produkuje się, stosuje lub magazynuje materiały stwarzające szczególne zagrożenie wybuchowe lub pożarowe;

– obiekty, w których prowadzi się działalność, z wykorzystaniem toksycznych związków chemicznych i ich prekursorów, a także środków biologicznych, mikrobiologicznych, mikroorganizmów, toksyn i innych substancji wywołujących choroby u ludzi lub zwierząt;

– elektrownie i inne obiekty elektroenergetyczne;

– inne obiekty będące we właściwości organów administracji rządowej, **organów jednostek samorządu terytorialnego**, formacji, instytucji państwowych oraz przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, dziedzictwa narodowego oraz środowiska w znacznych rozmiarach albo spowodować poważne straty materialne, a także zakłócić funkcjonowanie państwa.

Przepisów rozporządzenia nie stosuje się do obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu, o których mowa w art. 2, ust. 1, pkt 6 Ustawy z dnia 16 marca 2001 r. *o Biurze Ochrony Rządu* (DzU 2001, nr 27, poz. 298, nr 106, (późn. zmianami), obiektów służących prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, o których mowa w art. 2, ust. 1, pkt 8 tej samej ustawy oraz do obiektów wytypowanych dla organów władzy publicznej na stanowiska kierowania.

Szczególna ochrona obiektów jest przygotowywana przez organy, instytucje, formacje, przedsiębiorców lub jednostki organizacyjne, w których właściwości znajdują się obiekty oraz jest prowadzona przez specjalnie tworzone w tym celu jednostki zmilitaryzowane.

W stosunku do obiektów znajdujących się we właściwości **organów jednostek samorządu terytorialnego** oraz utworzonych przez te organy jednostek organizacyjnych, po zasięgnięciu opinii organów wykonawczych **właściwych jednostek samorządu terytorialnego**, z wnioskiem o uznanie obiektu za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa mogą występować wojewodowie. Wykaz obiektów uznanych za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa ustala Rada Ministrów.

Wśród nowych, wydanych w II połowie 2003 r. i w ciągu 2004 r., regulacji prawnych wypada zamieścić również omówienie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa* (DzU 2002, nr 78, poz. 707). Jest to w zasadzie pierwszy akt prawny wykonawczy opracowany i wydany już według nowej koncepcji pozamilitarnych przygotowań obronnych. Dopiero w latach 2003–2004, regulacja ta została wsparta innymi, omawianymi w niniejszym rozdziale aktami prawnymi. Aczkolwiek sfera przygotowań do militaryzacji jest domeną ministrów i wojewodów, to jednak jednostki zmilitaryzowane mogą realizować zadania, które będą miały istotne znaczenie dla funkcjonowania powia-

tu, miasta, czy też gminy i na odwrót – samorząd terytorialny będzie realizował zadania na rzecz tych jednostek. Powyższe rozporządzenie określa:

– kategorie zadań uzasadniających militaryzację oraz wzór wniosku o objęcie poszczególnych jednostek organizacyjnych przygotowaniami do militaryzacji;

– tryb ustalania istniejących i specjalnie tworzonych jednostek organizacyjnych, które przewiduje się objąć militaryzacją, oraz jednostek organizacyjnych stanowiących bazę formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych oraz limitów osób, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych;

– zadania związane z przygotowaniem jednostek organizacyjnych przewidzianych do objęcia ich militaryzacją oraz organy zobowiązane do realizacji tych zadań;

– zasady wyposażania jednostek przewidzianych do militaryzacji i jednostek zmilitaryzowanych w środki transportowe, maszyny, urządzenia oraz sprzęt wojskowy;

– zasady i tryb przeprowadzania kontroli stanu przygotowania jednostek organizacyjnych przewidzianych do objęcia ich militaryzacją oraz organy właściwe w tych sprawach.

Militaryzacji podlegają jednostki organizacyjne, które w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny będą wykonywać zadania związane z rozwinięciem systemu obronnego państwa i jego funkcjonowaniem.

W szczególności są to zadania związane z:

– uruchamianiem i wykorzystywaniem zdolności produkcyjnych, remontowych, usługowych i zaopatrzeniowych niezbędnych do rozwinięcia elementów systemu obronności państwa, w tym z mobilizacyjnym rozwinięciem Sił Zbrojnych RP;

– wsparciem Sił Zbrojnych RP, w tym z pracami wdrożeniowymi i ekspertyzami dotyczącymi uzbrojenia i sprzętu wojskowego, a także wsparciem sojuszniczych sił wzmocnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wynikającym z obowiązków państwa gospodarza (HNS);

– zapewnieniem warunków funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym[61] i dowodzenia siłami zbrojnymi, a także obronnych systemów łączności[62] i systemu łączności specjalnej, transportu, energetyki i monitoringu skażeń oraz gazownictwa i sektora paliwowego;

– przygotowaniem i utrzymywaniem niezbędnych limitów rezerw państwowych oraz budowy, rozbudowy i odtwarzania infrastruktury obronnej;

---

[61] W *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*, które weszło w życie wcześniej niż *rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*, stosuje się w tym miejscu nieaktualny w obecnym stanie prawnym termin: „***system kierowania obronnością***".

[62] Z powodów analogicznych do opisanych w poprzednim przypisie, w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie militaryzacji...* stosuje się termin „***systemy łączności***" bez bliższego sprecyzowania.

– informacyjnym zabezpieczeniem funkcjonowania systemu obronnego[63] państwa;
– utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego[64];
– szczególną ochroną obiektów ważnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa.

Z wnioskiem o objęcie jednostek organizacyjnych przygotowaniami do militaryzacji występują ministrowie i wojewodowie wykonujący zadania określone w operacyjno-strategicznym planie obrony państwa[65]. Wnioski te podlegają rozpatrzeniu przez Radę Ministrów w trybie przewidzianym do opracowywania, uzgadniania i wnoszenia projektów dokumentów rządowych, o których mowa w art. 18, ust. 1, pkt 1 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów* (DzU 2003, nr 24, poz. 199, nr 80, poz. 717 oraz z 2004 r., nr 238, poz. 2390).

1.6.4. Świadczenia na rzecz obrony

Pod koniec 2004 r. weszły w życie aż trzy rozporządzenia Rady Ministrów, dotyczące świadczeń na rzecz obrony, a w trakcie prac legislacyjnych znajduje się jeszcze jedno rozporządzenie. Zastąpienie jednego rozporządzenia czterema (aż!) nowymi rozporządzeniami, z jednej strony nieco skomplikowało regulacje w tej dziedzinie, a z drugiej – oddzieliło poszczególne rodzaje świadczeń, podkreślając zwłaszcza te uruchamiane w czasie pokoju, w sytuacjach nadzwyczajnych funkcjonowania struktur państwa.

Świadczenia osobiste i rzeczowe mogą być wykonywane na rzecz sił zbrojnych, jednostek organizacyjnych stanowiących bazy formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych, jednostek organizacyjnych obrony cywilnej oraz jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa[66] albo zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. *w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju* (DzU nr 229, poz. 2307) określa:

– tryb i zakres planowania i nakładania obowiązku świadczeń osobistych, przeznaczania do wykonania tych świadczeń i zwalniania z nich oraz ich wykonywania;

---

[63] W rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie militaryzacji...* stosuje się termin *„**system obronności państwa**"*.

[64] W rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie militaryzacji...* stosuje się termin *„**bezpieczeństwo i porządek wewnętrzny**"*.

[65] Mowa o *Planie reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej*.

[66] Jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania na potrzeby obrony państwa są jednostki organizacyjne Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez ministra obrony narodowej, niewchodzące w skład sił zbrojnych, a także państwowe jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 221, ust. 1 i 2 Ustawy *o powszechnym obowiązku obrony RP* (terenowe organy administracji rządowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne, które mogą być zobowiązane do odpłatnego wykonania zadań mobilizacyjnych na rzecz sił zbrojnych).

– wzory planów, zestawień i wykazów świadczeń osobistych prowadzonych przez wojewodę, terenowe organy administracji wojskowej, organy samorządu terytorialnego i jednostki organizacyjne, na rzecz których mogą być wykonywane świadczenia osobiste;

– wzory decyzji administracyjnych, wniosków i wezwań oraz zaświadczeń wydawanych w sprawach świadczeń osobistych;

– tryb wypłacania ryczałtu i należności pieniężnych za wykonanie świadczeń osobistych oraz dokumenty składane w celu ich wypłacenia.

Do **wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)** z wnioskiem o nałożenie obowiązku świadczeń osobistych występują:

– wojskowy komendant uzupełnień – w związku z ćwiczeniami wojskowymi;

– właściwy organ obrony cywilnej – w związku z ćwiczeniami w obronie cywilnej oraz ćwiczeniami praktycznymi w zakresie powszechnej samoobrony;

– kierownik jednostki organizacyjnej stanowiącej bazę formowania specjalnie tworzonej jednostki zmilitaryzowanej – w związku z ćwiczeniami w jednostce przewidzianej do militaryzacji;

– kierownik jednostki organizacyjnej wykonującej zadania na potrzeby obrony państwa, jeżeli jednostka ta jest przeznaczona do militaryzacji – w związku z ćwiczeniami w tej jednostce.

Wójt lub burmistrz (prezydent miasta), na podstawie wniosków o nałożenie obowiązku świadczeń osobistych oraz decyzji w sprawie nałożenia obowiązku świadczeń osobistych opracowuje, nie później niż do końca każdego roku kalendarzowego, **roczny plan świadczeń osobistych**, które mają być wykonywane w następnym roku kalendarzowym. Osobny **plan świadczeń osobistych planowanych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny**[67] wójt lub burmistrz (prezydent miasta) opracowuje na podstawie wniosków i decyzji w sprawie nałożenia obowiązku świadczeń osobistych planowanych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Na podstawie powyższych planów, **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** sporządza zestawienie, zawierające ilości i rodzaje świadczeń osobistych oraz przesyła je właściwemu wojewodzie[68].

W razie braku możliwości realizacji wniosków o nałożenie obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony, w tym także planowanych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** niezwłocznie powiadamia o tym pisemnie organ wnioskujący o nałożenie świadczeń i wojewodę[69].

Wojewoda, po otrzymaniu powiadomienia o braku możliwości realizacji wniosków o nałożenie obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony, dokonuje analizy możliwości realizacji świadczeń osobistych na obszarze gminy oraz odsyła

---

[67] Plan ten podlega stałej aktualizacji.

[68] Na wniosek wojewody wójt lub burmistrz (prezydent miasta) przesyła temu wojewodzie kopie planów.

[69] Powiadomienie przesyłane do wojewody powinno być uzasadnione. Wraz z powiadomieniem przesyła się akta sprawy.

akta sprawy i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia **wójtowi lub burmistrzowi (prezydentowi miasta)**, jeżeli stwierdzi możliwość realizacji przez niego świadczeń osobistych albo wskazuje wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), który może nałożyć obowiązek świadczeń osobistych lub przeznaczyć do nich, przesyłając mu jednocześnie akta sprawy. W przypadku zmiany stanu faktycznego, umożliwiającego jednak realizację wskazanych wniosków, **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)**, niezwłocznie powiadamia o tym wojewodę i organ wnioskujący o nałożenie świadczeń. Wówczas uchyla się decyzję wydaną przez **wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)**, niezwłocznie po zawiadomieniu przez wojewodę, a organ wnioskujący o nałożenie świadczeń ponownie składa nowy wniosek do właściwego **wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)**.

Wojewoda, na podstawie zestawień zawierających liczbę i rodzaje świadczeń osobistych przesłanych przez wójtów lub burmistrzów i prezydentów miasta, prowadzi **zbiorczy wykaz świadczeń osobistych przewidzianych do wykonania na obszarze województwa**, stanowiący podstawę do planowania wydatków związanych z nakładaniem obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony.

Wezwanie do wykonania świadczenia osobistego **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** wystawia w czasie pokoju. W razie wzywania osób do wykonania świadczeń osobistych w związku ze sprawdzaniem gotowości mobilizacyjnej sił zbrojnych, doręczenie wezwań następuje przy wykorzystaniu systemu doręczania kart powołania. W miejsce wykorzystanych wezwań **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** wystawia nowe wezwania do wykonania świadczeń osobistych dotyczące tych samych osób.

Na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** przekazuje wystawione wezwania do wykonania świadczeń osobistych na przechowanie dowódcom jednostek wojskowych, na których rzecz świadczenia te mają być wykonywane. Na wniosek posiadacza przedmiotów świadczeń rzeczowych, na którego został jednocześnie nałożony obowiązek świadczeń osobistych polegający na dostarczeniu lub obsłudze tych przedmiotów, **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** przekazuje temu posiadaczowi na przechowanie wystawione wezwania do wykonania tych świadczeń osobistych. W tych przypadkach obowiązek dostarczenia wezwań spoczywa odpowiednio na dowódcy jednostki wojskowej lub posiadaczu.

W przypadku, gdy osoba, na którą nałożono obowiązek świadczeń osobistych nie może stawić się do wykonania tych świadczeń i zawiadomiła o tym **wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)**, jest on zobowiązany do niezwłocznego powiadomienia o tym odpowiednio: wojskowego komendanta uzupełnień, organ obrony cywilnej, kierownika jednostki organizacyjnej stanowiącej bazę formowania specjalnie tworzonej jednostki zmilitaryzowanej lub kierownika jednostki organizacyjnej wykonującej zadania na potrzeby obronne państwa, na których rzecz świadczenie miało być wykonywane.

O wygaśnięciu decyzji o przeznaczeniu osoby do funkcji kuriera oraz o przeznaczeniu do wykonania świadczeń osobistych planowanych do wykonania w razie

ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** zawiadamia wnioskodawcę. W razie uchylenia oraz wygaśnięcia powyższej decyzji, **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** unieważnia wezwania, wystawione dla osób, wobec których uchylono decyzję lub decyzja wygasła, a w ich miejsce, z urzędu przeznacza inne osoby do funkcji kuriera albo wykonywania świadczeń osobistych, planowanych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, oraz wystawia dla nich wezwania.

Wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) prowadzą w czasie pokoju **rejestr wykonanych świadczeń** na podstawie pisemnych zawiadomień, przekazanych przez kierowników jednostek organizacyjnych, na których rzecz świadczenie było wykonane.

Wydatki administracyjne związane z planowaniem, nakładaniem i przeznaczaniem obowiązku świadczeń osobistych planuje wojewoda. Wydatki na świadczenia osobiste, wykonywane przez kurierów doręczających w czasie pokoju dokumenty powołania żołnierzom rezerwy oraz wezwania do wykonania świadczeń osobistych podczas ćwiczeń wojskowych prowadzonych w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej sił zbrojnych, planuje minister obrony narodowej, zaś na rzecz innych świadczeniobiorców, planuje świadczeniobiorca, na rzecz którego świadczenia te będą realizowane.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju* (DzU nr 181, poz. 1872) określa:

– tryb i zakres planowania i nakładania obowiązku świadczeń rzeczowych, przeznaczania do tych świadczeń i zwalniania z nich oraz ich wykonywania;

– rodzaje planów, zestawień i wykazów świadczeń rzeczowych prowadzonych przez wojewodę, terenowe organy administracji wojskowej, **organy samorządu terytorialnego** i jednostki organizacyjne, na rzecz których może być wykonywane świadczenie rzeczowe;

– wzory decyzji administracyjnych, wniosków i wezwań w sprawach świadczeń rzeczowych;

– tryb i zakres żądania oraz przekazywania informacji, o rozporządzeniu nieruchomością lub rzeczą ruchomą, wobec których wydano ostateczną decyzję o ich przeznaczeniu na cele świadczeń rzeczowych oraz o stanie nieruchomości i rzeczy ruchomych mogących być przedmiotem świadczeń rzeczowych;

– tryb oddania, przyjęcia i zwrotu przedmiotu świadczeń rzeczowych oraz tryb dochodzenia roszczeń z tym związanych;

– wykaz dobowych stawek ryczałtu za używanie poszczególnych przedmiotów świadczeń rzeczowych.

Wojewoda lub **starosta**, odpowiednio do zadań wykonywanych w ramach poboru, występują do **wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)** z wnioskiem o przeznaczenie nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń w związku z używaniem ich w czasie poboru.

Do **wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)** z wnioskiem o przeznaczenie nieruchomości lub rzeczy ruchomych na cele świadczeń planowanych do wykorzystania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny występują:

– wojskowy komendant uzupełnień – za jednostki organizacyjne sił zbrojnych;

– kierownicy jednostek organizacyjnych stanowiących bazy formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych – za jednostki organizacyjne przewidziane do militaryzacji;

– organy obrony cywilnej – za formacje obrony cywilnej;

– kierownicy jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa – za te jednostki.

W toku postępowania administracyjnego **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** może dokonywać oględzin nieruchomości i rzeczy ruchomych, które – stosownie do zgłoszonych wniosków i własnych potrzeb – mogą być przedmiotem świadczeń. W oględzinach mogą uczestniczyć upoważnieni przez **wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)** przedstawiciele organów wnioskujących o nałożenie świadczeń. **Wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** oraz organy wnioskujące o nałożenie świadczeń na cele potrzeb etatowych mogą dokonywać oględzin stanu utrzymania nieruchomości lub rzeczy ruchomych, które zostały już przeznaczone na cele świadczeń. W oględzinach mogą brać udział również świadczeniobiorcy, a w czasie ćwiczeń również kierownicy jednostek organizacyjnych prowadzący te ćwiczenia.

W przypadku stwierdzenia, w ramach oględzin, nieprzydatności nieruchomości lub rzeczy ruchomych na potrzeby świadczeń, **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** odstępuje od nałożenia obowiązku świadczenia i zawiadamia o tym organ wnioskujący o nałożenie świadczeń, a na wniosek organów wnioskujących o nałożenie tych świadczeń – uchyla decyzję o przeznaczeniu do wykonania świadczeń[70].

Przy wydawaniu decyzji o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń, **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** powinien mieć na względzie, w miarę możliwości, równomierne obciążenie obowiązkiem świadczeń wszystkich posiadaczy zamieszkujących lub mających siedzibę na obszarze gminy, przy czym nie dotyczy to przeznaczenia rzeczy ruchomych na cele potrzeb etatowych Sił Zbrojnych RP. Wnioski wojskowych komendantów uzupełnień o przeznaczenie nieruchomości lub rzeczy ruchomych na cele świadczeń wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych RP realizuje się w pierwszej kolejności zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym, z uwzględnieniem propozycji zawartych w tych wnioskach.

Decyzję wydaje **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** właściwy według siedziby posiadacza albo jego miejsca zameldowania na pobyt stały lub miejsca pobytu czasowego trwającego ponad dwa miesiące. W przypadku, gdy przedmioty świadczeń znajdują się w oddziałach, placówkach lub filiach poza siedzibą posiadacza, decyzję wydaje **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** właściwy według

---

[70] Decyzję uchyla się również w przypadkach zniesienia potrzeb etatowych lub doraźnych albo niewystępowania tych potrzeb.

siedziby tych oddziałów, placówek lub filii; decyzję doręcza się posiadaczowi lub upoważnionej przez niego osobie. Decyzja o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń zachowuje ważność do czasu wykonania świadczenia, a na cele świadczeń planowanych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny – zachowuje ważność, mimo że posiadacz, któremu decyzję wydano, został w czasie pokoju wezwany do wykonania świadczenia lub je wykonał.

Posiadacze nieruchomości lub rzeczy ruchomych, wobec których wydano decyzję o przeznaczeniu tych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele świadczeń informują **wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)** o ich zbyciu lub innej zmianie tytułu własności oraz zmianie przeznaczenia przedmiotu świadczenia, nie później niż w ciągu trzech dni od tej zmiany.

Posiadacz nieruchomości lub rzeczy ruchomej, wobec którego wydano ostateczną decyzję administracyjną o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń rzeczowych, może być na wniosek organów i kierowników jednostek organizacyjnych wezwany przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) do wykonania tego świadczenia. Wezwanie to doręcza się na czternaście dni przed terminem wykonania świadczenia, z wyjątkiem przypadków, w których wykonanie świadczenia następuje w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej sił zbrojnych. Od wezwania odwołanie nie przysługuje i nadaje się mu rygor natychmiastowej wykonalności w terminie w nim określonym. Posiadacz jest obowiązany oddać do używania przedmiot świadczenia w terminie i miejscu wskazanym w wezwaniu.

Na podstawie decyzji oraz wniosków **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** opracowuje, nie później niż do końca każdego roku kalendarzowego, **roczny plan świadczeń rzeczowych**, które mają być wykonywane w następnym roku kalendarzowym. W planie tym wójt lub burmistrz (prezydent miasta) ujmuje również własne potrzeby świadczeń, w tym związane z przeprowadzeniem rejestracji przedpoborowych.

Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) opracowuje osobny **plan świadczeń rzeczowych przewidzianych do realizacji w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny**[71]. W planie tym **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** ujmuje również własne potrzeby świadczeń, związane z zorganizowaniem doręczania i doręczaniem kart powołania do pełnienia czynnej służby wojskowej oraz wezwań do wykonania świadczeń. W razie braku możliwości realizacji wniosków, **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** niezwłocznie powiadamia o tym pisemnie organ wnioskujący o nałożenie świadczeń i wojewodę. Powiadomienie przesyłane do wojewody powinno być uzasadnione. Wraz z powiadomieniem przesyła się akta sprawy. Wojewoda po otrzymaniu powiadomienia dokonuje analizy możliwości realizacji świadczeń na obszarze **gminy** oraz odsyła akta sprawy i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia **wójtowi lub burmistrzowi (prezydentowi**

[71] Plan podlega stałej aktualizacji.

miasta), jeżeli stwierdzi możliwość realizacji przez niego świadczeń albo wskazuje **wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)**, który może wydać decyzję o przeznaczeniu do wykonania świadczeń, przesyłając mu jednocześnie akta sprawy.

Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) w przypadku zmiany stanu faktycznego, umożliwiającego jednak realizację wniosków, niezwłocznie powiadamia o tym wojewodę i organ wnioskujący o nałożenie świadczeń. Wówczas uchyla się decyzję wydaną przez **wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)**, niezwłocznie po zawiadomieniu przez wojewodę, a organ wnioskujący o nałożenie świadczeń ponownie składa wniosek do **wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)**.

Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) na podstawie planów sporządza zestawienie zawierające liczby i rodzaje świadczeń oraz przesyła je wojewodzie. Wojewoda może zgłosić zastrzeżenia do danych zawartych w zestawieniu, które powinny zostać w nim uwzględnione. Na wniosek wojewody **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** przesyła temu wojewodzie kopie planów.

Jeżeli siły i środki, którymi dysponuje wojewoda, **starosta albo wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** są niewystarczające, organy te mogą wprowadzić obowiązek świadczeń w celu zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, poza planem. O nałożeniu tego obowiązku **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** zawiadamia niezwłocznie starostę i wojewodę.

Posiadacze, wobec których wydano decyzję mogą być wzywani w czasie pokoju do wykonania świadczenia, w związku ze sprawdzaniem gotowości mobilizacyjnej sił zbrojnych prowadzonym w ramach ćwiczeń wojskowych oraz w celu zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków.

Wezwanie do wykonania świadczenia **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** wystawia w czasie pokoju. W razie wzywania posiadaczy do wykonania świadczeń w związku ze sprawdzaniem gotowości mobilizacyjnej Sił Zbrojnych RP, prowadzonym w ramach ćwiczeń wojskowych, doręczenie wezwań następuje przy wykorzystaniu systemu doręczania kart powołania. W miejsce wykorzystanych wezwań **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** wystawia nowe wezwania do wykonania świadczeń, dotyczące tych samych osób.

Na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** przekazuje wystawione wezwania do wykonania świadczeń na przechowanie dowódcom jednostek wojskowych, na których rzecz świadczenia te mają być wykonywane. Na wniosek posiadacza przedmiotów świadczeń, na którego został nałożony obowiązek tych świadczeń, **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** przekazuje temu posiadaczowi na przechowanie wystawione wezwania do wykonania tych świadczeń. W powyższych przypadkach obowiązek dostarczenia wezwań spoczywa odpowiednio na dowódcy jednostki wojskowej lub posiadaczu. W razie nieoddania przedmiotów świadczeń w określonym terminie i miejscu oraz niezawiadomienia o niemożności ich oddania, **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** występuje do **starosty** z wnioskiem o zastosowanie odpowiedniego środka egzekucji administracyjnej.

Wezwanie do wykonania obowiązku świadczenia upoważnia posiadacza środków transportowych, maszyn i urządzeń do nabycia w stacjach paliwowych, poza kolejnością, materiałów pędnych, a w razie wystąpienia trudności z zakupem materiałów pędnych do środków transportowych, maszyn i urządzeń udostępnianych:

– jednostkom organizacyjnym Sił Zbrojnych RP – posiadacz powiadamia o tym właściwego wojskowego komendanta uzupełnień, a następnie postępuje zgodnie z jego wskazówkami;

– organom obrony cywilnej, jednostkom organizacyjnym stanowiącym bazę formowania specjalnie tworzonej jednostki zmilitaryzowanej lub jednostkom organizacyjnym wykonującym zadania na potrzeby obrony państwa – posiadacz powiadamia o tym odpowiednio właściwy organ obrony cywilnej lub kierownika jednostki organizacyjnej, na rzecz których świadczenie ma być wykonywane.

Wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) prowadzą w czasie pokoju **rejestr wykonanych świadczeń** na podstawie potwierdzeń wydanych przez kierowników jednostek organizacyjnych, na których rzecz świadczenie było wykonywane.

Wydatki administracyjne związane z planowaniem, nakładaniem i przeznaczaniem obowiązku świadczeń planuje wojewoda. Wydatki na świadczenia, wykonywane przez kurierów doręczających w czasie pokoju wezwania do wykonania świadczeń podczas ćwiczeń wojskowych prowadzonych w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej sił zbrojnych, planuje minister obrony narodowej a na rzecz innych świadczeniobiorców planuje świadczeniobiorca, na którego rzecz świadczenia te będą realizowane.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. *w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny* (DzU 2004, nr 203, poz. 2081) określa:

– tryb i zakres nakładania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych;

– wzory decyzji administracyjnych, wniosków i obwieszczeń oraz zaświadczeń wydawanych w sprawach świadczeń osobistych i rzeczowych;

– szczegółowe zasady i tryb odpłatności za używanie przedmiotów świadczeń rzeczowych;

– tryb i sposób ustalania i wypłacania odszkodowań za szkody w nich powstałe;

– tryb wypłacania ryczałtu i należności pieniężnych za wykonywanie świadczeń osobistych, a także dokumenty składane w celu ich wypłacenia – w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny.

Organy administracji rządowej, **organy samorządu terytorialnego**, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz osoby fizyczne mogą być w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny zobowiązane do wykonania świadczeń rzeczowych, polegających na oddaniu posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do używania przez siły zbrojne, jednostki organizacyjne obrony cywilnej lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania na potrzeby obrony państwa. Przedmioty świadczeń rzeczowych podlegają zwrotowi po ustaniu potrzeby ich używania.

Obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych nakłada **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** na podstawie doraźnie zgłoszonych wniosków przez organy i kierowników jednostek organizacyjnych, a także dowódców jednostek wojskowych. Decyzji o nałożeniu obowiązku świadczenia nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności w terminie w niej określonym. **Do świadczeń osobistych i rzeczowych wykonywanych w czasie mobilizacji i wojny stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wykonywania tych świadczeń w czasie pokoju**. Obowiązkowi świadczeń osobistych nie podlegają osoby reklamowane od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej.

Wójt, burmistrz (prezydent miasta) w szczególnych sytuacjach, może nakładać obowiązek świadczeń osobistych lub rzeczowych również w drodze obwieszczeń lub w inny sposób.

Organami upoważnionymi do wystąpienia z wnioskiem o nałożenie obowiązku świadczeń osobistych lub z wnioskiem o nałożenie obowiązku świadczeń rzeczowych są: wojskowy komendant uzupełnień, kierownik jednostki zmilitaryzowanej, kierownik jednostki organizacyjnej wykonującej zadania na potrzeby obrony państwa, **właściwy organ obrony cywilnej**, a także dowódca jednostki wojskowej.

W razie ogłoszenia mobilizacji lub w czasie wojny **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** może nałożyć obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych na **podstawie doraźnie zgłoszonych wniosków**. Przedmiotem świadczeń rzeczowych nałożonych w tym trybie mogą być nieruchomości i rzeczy ruchome, w tym w szczególności materiały budowlane, paliwa, smary, oleje, materiały energetyczne, a także produkty spożywcze i pasze. Przedmioty świadczeń rzeczowych, znajdujące się w posiadaniu jednostek zmilitaryzowanych, mogą być wykorzystywane tylko na rzecz realizacji zadań dotyczących bezpieczeństwa i obronności państwa.

Wniosek wojskowego komendanta uzupełnień i dowódcy jednostki wojskowej o nałożenie obowiązku świadczeń osobistych lub rzeczowych, wykonywanych na potrzeby sił zbrojnych, realizuje się w pierwszej kolejności przed innymi organami wnioskującymi o nałożenie świadczeń. Po otrzymaniu wniosku **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** nakłada obowiązek świadczenia osobistego lub rzeczowego w drodze indywidualnej decyzji lub zbiorczo w drodze obwieszczenia. O nałożeniu obowiązku świadczeń osobistych lub rzeczowych powiadamia się organ wnioskujący o nałożenie świadczeń, a w przypadku wniosków dowódców jednostek wojskowych **wójt lub burmistrz (prezydent miasta)** powiadamia tego dowódcę oraz właściwego wojskowego komendanta uzupełnień.

Oprócz świadczeń osobistych i rzeczowych w czasie pokoju oraz w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, ustawa o powszechnym obowiązku wyróżnia dodatkowo tzw. **świadczenia szczególne**[72]. Polegają one na tym, że terenowe organy administracji rządowej, instytucje państwowe, **organy samorządu terytorialnego** oraz przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne mogą być zobowiązane do odpłatnego dostosowania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do

[72] Trwają prace legislacyjne nad rozporządzeniem Rady Ministrów w tej sprawie.

potrzeb obrony państwa, w sposób niezmieniający ich właściwości i przeznaczenia, przystosowania budowanych (przebudowywanych i rozbudowywanych) obiektów budowlanych oraz wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa, w sposób niezmieniający ich właściwości i przeznaczenia; gromadzenia, przechowywania i konserwacji przedmiotów niezbędnych do wykonania powyższych czynności; a także do odpłatnego wykonania zadań mobilizacyjnych na rzecz Sił Zbrojnych RP. Wykonanie tego rodzaju obowiązków lub zadań następuje na podstawie umowy zawartej z wykonawcą przez właściwy organ. Obowiązki i zadania w tym zakresie są finansowane z budżetu państwa. W sprawach tych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Omówienie spraw związanych ze świadczeniami na rzecz obrony jest bardzo obszerne, ale nie może być pobieżne w kontekście ogromu zadań w tym zakresie, jakie spoczywają na **organach wykonawczych samorządu terytorialnego**. Należy podkreślić w tym miejscu skomplikowane procedury, zwłaszcza w przypadkach odwołań i zmiany świadczeniodawców wówczas, gdy z jakiś przyczyn świadczenie nie może być zrealizowane. Wykonywanie tych zadań, zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych, które w sposób oczywisty obniżają sprawność działań urzędniczych, będzie stanowiło nie lada wyzwanie przede wszystkim dla urzędów obsługujących wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

1.6.5. Transport na potrzeby obronne

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach* (DzU 2004, nr 34, poz. 294) określa warunki i sposób przygotowania i wykorzystania transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego, żeglugi śródlądowej oraz infrastruktury drogowej i kolejowej na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny przez odpowiedzialne za te czynności instytucje.

Organy administracji publicznej oraz kierownicy jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez te organy, a także dla których są one organami założycielskimi, kierownicy urzędów i instytucji państwowych oraz władze organizacji społecznych uwzględniają potrzeby obronne państwa w zakresie transportu, stosownie do zakresu działania.

Świadczenie usług transportowych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny obejmuje, z uwzględnieniem ustalonych priorytetów, w szczególności przewozy:

- wojskowe;
- związane z utrzymaniem porządku i zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- związane z utrzymaniem produkcji przemysłowej, w tym zapewniające potrzeby sił zbrojnych oraz związane z funkcjonowaniem łączności i energetyki,

a także z zaopatrywaniem morskich jednostek pływających, wykonujących zadania na rzecz sił zbrojnych;

– materiałów, sprzętu i środków niezbędnych do realizacji zadań w ramach obrony terytorium kraju, ochrony ludności, ochrony zdrowia i utrzymania ciągłości funkcjonowania transportu i poczty;

– związane z ewakuacją ludności i poszkodowanych, a także formacji obrony cywilnej uczestniczących w akcjach ratowniczych;

– podstawowych artykułów przeznaczonych na zaopatrzenie ludności;

– związane z ochroną i ewakuacją dóbr kultury o wysokiej wartości zabytkowej;

– związane z ochroną i przemieszczaniem innych dóbr materialnych;

– sanitarne;

– osób, w tym przejazdy: żołnierzy w czynnej służbie wojskowej, osób posiadających karty powołania oraz karty przydziału do jednostek zmilitaryzowanych i formacji obrony cywilnej, pracowników ochrony zdrowia i ratownictwa, pracowników urzędów państwowych, pracowników zakładów produkcyjnych.

Przejście transportu oraz drogownictwa i kolejnictwa na zasady działania w czasie wojny następuje podczas podwyższania gotowości obronnej państwa.

1.6.6. Służba zdrowia na potrzeby obronne

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach* (DzU 2004, nr 143, poz. 1515) określa, że warunki i sposób przygotowania oraz wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa dotyczą:

1) planowania i realizacji zadań w zakresie:

– zwiększenia bazy szpitalnej i zmiany jej profilu,

– tworzenia zastępczych miejsc szpitalnych,

– działania lecznictwa otwartego,

– określenia minimalnych norm i wskaźników zatrudnienia w zakładach opieki zdrowotnej,

– wykorzystania jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi,

– określenia sposobu zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego,

– określenia sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego,

– określenia sposobu realizacji świadczeń na rzecz jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra obrony narodowej i szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,

– określenia prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości medycznej w warunkach masowych strat sanitarnych;

2) koordynowania planowania i realizacji określonych powyżej zadań;

3) współdziałania **organów administracji publicznej**, zakładów opieki zdrowotnej i innych jednostek organizacyjnych w planowaniu i realizacji zadań na potrzeby obronne państwa.

Tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych realizacji powyższych zadań na potrzeby obronne państwa następuje w formie planów: ministra właściwego do spraw zdrowia, wojewodów oraz organów **jednostek samorządu terytorialnego**[73].

W rozporządzeniu określono planowaną liczbę łóżek bazy szpitalnej w województwie, która może być zwiększona przez wojewodę ponad określone poniżej normatywy, jeżeli wynika to z przeprowadzonych analiz zagrożeń. Ustalone normatywy, to od 85 do 120 łóżek szpitalnych na 10 tysięcy mieszkańców, przy czym 50% powinny stanowić łóżka zabiegowe, 40% – łóżka internistyczne i ogólne, 5% – łóżka psychiatryczne oraz 5% – łóżka rehabilitacyjne, w tym przewidzianych na potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wojsk sojuszniczych, organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

W procesie planowania zwiększenia liczby łóżek bazy szpitalnej uwzględnia się zwiększenie liczby łóżek w istniejących szpitalach ogólnych i specjalistycznych, w zakładach opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych, sanatoriach i zakładach uzdrowiskowych. W tym celu przewiduje się dodatkową liczbę łóżek w salach chorych oraz wykorzystanie w charakterze sal chorych pomieszczeń administracyjnych i socjalnych. Zwiększenie liczby łóżek planują te podmioty, na które nałożono obowiązek realizacji zadań obronnych.

Liczbę i lokalizację zastępczych miejsc szpitalnych na obszarze województwa określa wojewoda, z tym, że jako minimalną określa się liczbę 100 zastępczych miejsc szpitalnych na 10 tysięcy mieszkańców.

Kierownicy zakładów opieki zdrowotnej właściwi miejscowo ze względu na lokalizację zastępczych miejsc szpitalnych sprawują nadzór nad ich tworzeniem i funkcjonowaniem, a także planują i realizują ich obsadę kadrową.

Niezbędnych przeniesień personelu medycznego do zakładów opieki zdrowotnej stanowiących bazę szpitalną dokonuje się na podstawie wojewódzkiego planu przeniesień personelu medycznego.

Minister właściwy do spraw zdrowia, na podstawie bilansów zgłoszonych przez wojewodów, opracowuje plan międzywojewódzkich przeniesień personelu medycznego i przekazuje właściwym wojewodom. Kierownicy zakładów opieki zdrowotnej realizują powyższe plany, kierując wskazany imiennie personel medyczny do wyznaczonych jednostek organizacyjnych.

Zadania, określone w rozporządzeniu do wykonania przez wojewodów są możliwe do realizacji jedynie pod warunkiem ścisłego ich współdziałania z **marszał-**

[73] Wydaje się, że autorzy rozporządzenia niepotrzebnie nałożyli na wojewodów i organy samorządu terytorialnego obowiązek opracowywania dodatkowych planów. Sfera przygotowań obronnych służby zdrowia mogłaby być z powodzeniem realizowana w ramach planów operacyjnych i programów obronnych, analogicznie do przygotowań w zakresie stanowisk kierowania.

kami województw oraz starostami (prezydentami miast). To szpitale wojewódzkie i powiatowe stanowić będą bowiem kluczowy element w całym systemie służby zdrowia funkcjonującym w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, ataków terrorystycznych, czy też w czasie wojny.

1.6.7. Reklamowanie od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny* (DzU 2004, nr 210, poz. 2136) określa szczegółowe warunki i tryb reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, szczegółowy wykaz kwalifikacji lub stanowisk, których posiadanie lub zajmowanie powoduje reklamowanie z urzędu oraz wzory zawiadomień i wniosku w sprawie reklamowania.

Nie powołuje się do czynnej służby wojskowej pełnionej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny osób zwolnionych z obowiązku pełnienia tej służby w drodze reklamowania, które następuje z urzędu i na wniosek.

Reklamowanie z urzędu dotyczy osób, które:

– wykonują mandat posła, senatora lub radnego;

– zajmują kierownicze stanowiska państwowe określone w art. 2 Ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. *o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe* (DzU 1981, nr 20, poz. 101 z późn. zmianami) lub stanowiska organów administracji publicznej w rozumieniu Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (DzU 2000, nr 98, poz. 1071 z późn. zmianami);

– ze względu na posiadane kwalifikacje lub zajmowane stanowiska są niezbędne dla zapewnienia obrony lub bezpieczeństwa państwa.

Podstawę reklamowania z urzędu stanowi pisemne zawiadomienie (imienny wykaz osób), które przesyła się do wojskowego komendanta uzupełnień w ciągu trzydziestu dni od dnia powstania okoliczności uzasadniających reklamowanie. Zawiadomienia są przekazywane przez Kancelarię Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarię Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz kierowników **urzędów jednostek samorządu terytorialnego** w stosunku do osób, które wykonują odpowiednio: mandat posła, senatora lub **radnego**. W stosunku do osób, które zajmują kierownicze stanowiska państwowe lub stanowiska organów administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego albo ze względu na posiadane kwalifikacje lub zajmowane stanowiska są niezbędne dla zapewnienia obrony lub bezpieczeństwa państwa, zawiadomienia przekazują kierownicy urzędów państwowych lub **urzędów jednostek samorządu terytorialnego** oraz przedsiębiorców, pracodawców lub innych podmiotów uprawnionych do zatrudnienia lub nawiązania stosunku służbowego.

Reklamowanie na wniosek dotyczy osób, których powołanie do czynnej służby wojskowej pełnionej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny groziłoby

zaprzestaniem lub poważnym zakłóceniem pracy urzędu państwowego lub samorządowego albo działalności gospodarczej przedsiębiorcy, niezbędnej dla zapewnienia obrony lub bezpieczeństwa państwa. Pracodawca w ramach reklamowania na wniosek sporządza pisemny wniosek, wskazując w nim imiennie osoby spełniające warunki określone w ustawie i przesyła go wojskowemu komendantowi uzupełnień.

Organy dokonujące zawiadomienia o osobach podlegających reklamowaniu z urzędu oraz organy wnioskujące o reklamowanie na wniosek zawiadamiają niezwłocznie wojskowego komendanta uzupełnień o ustaniu przyczyn reklamowania.

1.6.8. Szkolenie obronne

W świetle nowych wyzwań dla administracji samorządowej, wynikających z nowego stanu prawnego, rzeczą podstawową jest przeszkolenie w krótkim czasie dużej liczby urzędników. Jest to niezbędne zważywszy, że od 1989 roku do chwili obecnej na tym szczeblu administracji publicznej[74] w zakresie przygotowań obronnych nie działo się zbyt wiele. Szczególnie ważne jest przeszkolenie ogromnej rzeszy kierowników komórek organizacyjnych w urzędach marszałkowskich, powiatowych, miejskich i gminnych. Pracownicy (bardzo często jeden pracownik, i to na ½ etatu) zatrudnieni na stanowiskach do spraw obronnych nie będą w stanie samodzielnie opracować planu operacyjnego. Niezbędny jest tu współudział w opracowaniu planu merytorycznych komórek organizacyjnych urzędów administracji samorządowej, których pracownicy, a także kierownicy – nie są do tego przygotowani.

Naprzeciw zapotrzebowaniu na należycie zorganizowane szkolenie obronne wychodzą przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego* (DzU 2004, nr 16, poz. 150). Określa ono organizację szkolenia obronnego w państwie, podmioty podlegające szkoleniu, zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia, a także właściwość organów realizujących szkolenie.

Szkolenie obronne obejmuje:

– przygotowanie osób, którym powierzono wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (zadań obronnych), a także osób uczestniczących w wykonywaniu tych zadań;

– kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne z odpowiednimi dowództwami i jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych;

– przygotowanie elementów systemu obronnego państwa do działania podczas podwyższania gotowości obronnej i w czasie wojny;

– kształtowanie świadomości obronnej osób podlegających szkoleniu.

---

[74] Zanim ustanowiono samorząd gminny, zadania na tym szczeblu administracji realizowane były przez rady narodowe.

W szkoleniu uczestniczą osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji publicznej, w tym **marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast oraz ich zastępcy** (w szczególności w szkoleniu prowadzonym w formie wyższych kursów obronnych), **kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach związanych z obronnością lub prowadzący sprawy związane z wykonywaniem zadań obronnych**.

Organizatorem szkolenia prowadzonego w formie ćwiczeń o zasięgu międzynarodowym i krajowym, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na pięć lat, ćwiczeń regionalnych obejmujących obszar dwóch lub więcej województw, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata oraz wyższych kursów obronnych prowadzonych w Akademii Obrony Narodowej jest prezes Rady Ministrów.

Wojewoda jest organizatorem szkolenia w województwie, prowadzonego w formie zajęć teoretycznych i praktycznych, realizowanych w cyklu rocznym oraz ćwiczeń wojewódzkich, obejmujących dwa lub więcej powiatów na obszarze województwa, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata.

Marszałek województwa, starosta, wójt, burmistrz i prezydent miasta są organizatorami szkolenia w samorządzie terytorialnym, odpowiednio województwa, powiatowym i gminnym, prowadzonego w formie zajęć teoretycznych i praktycznych realizowanych w cyklu rocznym oraz ćwiczeń terenowych lub wojewódzkich, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata.

Do obowiązków organizatora szkolenia należy:

- opracowywanie planów szkolenia oraz uzgadnianie tych planów w zakresie terminów i tematów szkolenia z właściwym organem koordynującym to szkolenie[75];
- opracowywanie programów szkolenia;
- kwalifikowanie osób podlegających szkoleniu;
- zapewnianie właściwych warunków do realizacji procesu szkolenia;
- prowadzenie dokumentacji szkoleniowej;
- zapewnianie środków finansowych na pokrycie kosztów związanych z organizacją i realizacją szkolenia[76].

Plan szkolenia określa w szczególności tematy szkolenia, formę szkolenia, termin i miejsce szkolenia oraz uczestników szkolenia. Szkolenie realizuje się zgodnie z programem szkolenia, w którym ujmuje się w szczególności problematykę:

- międzynarodowych i wewnętrznych uwarunkowań bezpieczeństwa państwa;
- procesów integracyjnych z międzynarodowymi strukturami bezpieczeństwa;
- podstawowych zasad funkcjonowania Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i innych międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa;

---

[75] W odniesieniu do szkolenia obronnego organizowanego przez marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, koordynację sprawują wojewodowie.

[76] Z wyjątkiem szkoleń realizowanych przez marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, które finansuje się z części budżetu państwa, której dysponentem jest wojewoda.

– polityki bezpieczeństwa, w tym Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej;
– zasad funkcjonowania państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa i w czasie wojny;
– organizacji i funkcjonowania systemu obronnego państwa i jego elementów;
– utrzymywania stałej gotowości obronnej państwa i jej podwyższania;
– planowania operacyjnego i programowania obronnego;
– przygotowań gospodarczo-obronnych;
– realizacji zadań na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych;
– współpracy cywilno-wojskowej;
– przygotowań do militaryzacji;
– ochrony ludności w warunkach prowadzonych działań obronnych;
– ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
– ochrony obiektów kultury szczególnie cennych dla dziedzictwa narodowego;
– ochrony informacji niejawnych w prowadzonych przygotowaniach obronnych.

1.6.9. Kontrola wykonywania zadań obronnych

Trudno oprzeć się stwierdzeniu, iż brak kontroli realizacji zadań w jakiejkolwiek dziedzinie musi, prędzej czy później, doprowadzić do obniżenia ich jakości i terminowości, a dodatkowo do swoistej „demoralizacji" osób, które te zadania wykonują. Stąd też wprowadzenie w życie przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych* (DzU nr 16, poz. 151) stało się nieodzowne. Rozporządzenie to określa zakres prowadzenia przez **organy** administracji rządowej i **samorządu terytorialnego** kontroli wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, planowanych i realizowanych przez jednostki organizacyjne i przedsiębiorców oraz sposób prowadzenia powyższych kontroli.

Kontrolę prowadzi się m.in. w stosunku do:
– urzędów wojewódzkich oraz urzędów stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów niezespolonej administracji rządowej;
– komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz powiatowych, urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałków województw;
– jednostek organizacyjnych podległych albo nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów, ministrów, przewodniczących komitetów, którzy wchodzą w skład Rady Ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, **organy niezespolonej administracji rządowej, kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz powiatowych, a także organy samorządu terytorialnego**;

– jednostek organizacyjnych, dla których organ administracji rządowej lub **organ samorządu terytorialnego** jest organem założycielskim.

Kontrolą obejmuje się wykonywanie zadań obronnych wynikających z ustaw oraz przepisów wydanych na ich podstawie, jak również decyzji administracyjnych, umów cywilnoprawnych oraz porozumień zawartych z **organem administracji publicznej**. Kontrole prowadzi się w celu sprawdzenia prawidłowości wykonywania zadań obronnych oraz określenia stanu przygotowań obronnych w państwie. Sprawdzenie polega na ustaleniu stanu faktycznego, w szczególności w zakresie:

– realizacji planowania operacyjnego i programowania obronnego;

– przygotowania systemu obronnego państwa, umożliwiającego mobilizacyjne rozwinięcie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;

– przygotowania do realizacji zadań wynikających ze współpracy cywilno-wojskowej;

– przygotowania do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza realizowanych na rzecz wojsk sojuszniczych;

– przygotowania systemu kierowania obroną państwa;

– planowania i realizacji zadań gospodarczo-obronnych, w tym inwestycji obronnych i zadań ujętych w programach mobilizacji gospodarki, tworzenia i utrzymywania rezerw państwowych oraz utrzymywania i rozbudowy infrastruktury obronnej;

– planowania i organizowania świadczeń na rzecz obrony;

– uwzględniania potrzeb obronności w planach zagospodarowania przestrzennego;

– przygotowania rezerw osobowych na potrzeby jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych przewidzianych do wykonywania zadań obronnych;

– realizacji zadań w zakresie przygotowania określonych jednostek organizacyjnych do militaryzacji;

– przygotowania szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa;

– planowania i realizacji szkolenia obronnego.

Kontrola może być prowadzona w trybie kontroli **kompleksowej**, **problemowej** lub **doraźnej**. Kontrolą kompleksową obejmuje się: jedno lub więcej województw. Kontrola problemowa polega na sprawdzeniu wybranych zadań obronnych wykonywanych przez urzędy, jednostki organizacyjne i przedsiębiorców. Kontrolą tą obejmuje się wszystkie lub określone: działy administracji rządowej, województwa, **powiaty** lub **gminy**. Kontrola doraźna polega na niezwłocznym sprawdzeniu prawidłowości wykonywania zadań obronnych. Podstawą prowadzenia kontroli doraźnej mogą być uzyskane informacje mające istotny wpływ na poziom przygotowań obronnych w państwie, w tym szczególnie niepokojące zjawiska oraz nieprawidłowości w wykonywaniu zadań obronnych, zwłaszcza ujawnione w wyniku innej kontroli.

Ministrowie, wojewodowie oraz **organy samorządu terytorialnego** zarządzają przeprowadzenie kontroli problemowych i doraźnych, odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej.

Ministrowie, wojewodowie i **organy samorządu terytorialnego** planują, organizują i prowadzą kontrole problemowe, odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej.

Wojewodowie koordynują działalność **organów samorządu terytorialnego** w zakresie planowania przez te organy kontroli problemowych. O zakresie i terminie przeprowadzenia kontroli kompleksowej lub problemowej organ zarządzający przeprowadzenie kontroli powiadamia kierownika kontrolowanego urzędu lub jednostki organizacyjnej albo przedsiębiorcę, co najmniej na 30 dni przed dniem rozpoczęcia kontroli.

1.6.10. Stan wojenny

Wśród nowych aktów prawnych wykonawczych znalazły się również dwa rozporządzenia wydane na podstawie delegacji z Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*.

Nie wszystkie akty prawne wykonawcze do tej ustawy można wydać wcześniej, niż po ogłoszeniu stanu wojennego. Wiąże się to bowiem ściśle z warunkami zewnętrznymi i wewnętrznymi, które będą powodować konieczność podjęcia takiej decyzji przez najwyższe ograny władzy państwowej. Na przykład nie jest możliwe określenie zawczasu zasad reglamentacji artykułów żywnościowych, gdyż trudno jest zakładać, których produktów może wówczas zabraknąć na rynku i jaką ilość tych produktów państwo będzie mogło rozdysponować dla ludności. Niektóre jednak sprawy można ustalić już teraz choćby po to, aby planiści mogli przyjąć procedury działania, które będą uruchamiane w sytuacji zagrożenia i w czasie wojny.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie organów właściwych do stosowania w czasie stanu wojennego ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela wobec osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, oraz trybu postępowania w tych sprawach* (DzU 2004, nr 219, poz. 2219) określa organy właściwe do dokonania w czasie stanu wojennego przeszukania osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, lub przeszukania mieszkań, innych pomieszczeń, pojazdów, statków powietrznych oraz jednostek pływających należących do tych osób oraz zajęcia przedmiotów wykorzystywanych do prowadzenia takiej działalności, a także tryb postępowania w tych sprawach.

Organami właściwymi do stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie dokonania w czasie stanu wojennego przeszukania osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, lub przeszukania mieszkań, innych pomieszczeń, pojazdów, statków powietrznych oraz jednostek pływających należących do tych osób, a także zajęcia przedmiotów wykorzystywanych do prowadzenia takiej działalności są m.in. **komendanci powiatowi (miejscy) Policji**.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. *w sprawie zajmowania lub rekwirowania środków transportu na potrzeby obronne państwa w czasie stanu wojennego* (DzU 2004, nr 200, poz. 2055) określa tryb zajmowania lub rekwirowania oraz zwrotu środków transportu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz statków morskich i żeglugi śródlądowej oraz organy właściwe w tych sprawach.

Zajmowania i zwrotu zajętego środka transportu dokonują: dowódcy okręgów wojskowych; szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych; wojskowi komendanci uzupełnień; szef Wojskowych Służb Informacyjnych; komendant główny Policji; komendant główny Straży Granicznej; szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; wojewoda właściwy ze względu na obszar województwa, w którym zarejestrowano środek transportu.

Rekwirowania i zwrotu zarekwirowanych środków transportu dokonują: dowódcy jednostek wojskowych; komendant główny Żandarmerii Wojskowej; szef Wojskowych Służb Informacyjnych; dowódcy okręgów wojskowych.

Zarekwirowany środek transportu zwraca się jego właścicielowi po ustaniu przyczyny zarekwirowania w terminie i miejscu wskazanym przez organ, w którego władaniu znajduje się środek transportu. Organ, który zajął lub zarekwirował środek transportu zwraca ten środek z ilością materiałów pędnych i eksploatacyjnych odpowiadającą ich ilości określonej w potwierdzeniu.

1.6.11. Zastępcza służba wojskowa

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. *o służbie zastępczej* (DzU 2003, nr 223, poz. 2217) określa zasady przeznaczania do służby zastępczej, kierowania do jej odbycia oraz odbywania służby zastępczej przez podlegających obowiązkowi służby wojskowej, którym przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają na pełnienie tej służby.

Służba zastępcza polega na wykonywaniu prac na rzecz ochrony środowiska, ochrony przeciwpożarowej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, opieki nad osobami niepełnosprawnymi albo bezdomnymi oraz na rzecz administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości. Odbywanie służby zastępczej uznaje się za spełnianie powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie służby wojskowej.

Służbę zastępczą odbywa się w państwowych i **samorządowych jednostkach organizacyjnych**, publicznych zakładach opieki zdrowotnej oraz w organizacjach pożytku publicznego.

Zadania określone w ustawie są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, które wykonuje **marszałek województwa**. **Marszałkowie województw** kontrolują podmioty w zakresie przebiegu służby zastępczej odbywanej przez poborowych, a także informują ministra właściwego do spraw pracy o realizacji zadań związanych ze służbą zastępczą, określonych w ustawie.

1.6.12. Regulacje „branżowe" dotyczące dziedziny obronnej

Analizując nowe regulacje prawne w dziedzinie obronności nie sposób nie zauważyć, że coraz częściej w ostatnich latach daje się zauważyć tendencje do umieszczania bardziej szczegółowych zapisów dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa również w ustawach „branżowych" oraz aktach prawnych wykonawczych wydanych na podstawie delegacji zawartych w tych ustawach. W zagadnieniu 1.4.2 omówione zostały zapisy dotyczące obronności zawarte w ustawie prawo telekomunikacyjne. Poniżej przedstawione zostaną inne przykłady na poparcie tej tezy.

W rozumieniu Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (DzU 2000, nr 46, poz. 543 z późn. zmianami), celami publicznymi są m.in. budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Ponadto, sprzedaż nieruchomości i oddawanie ich w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem i dzierżawę, jeżeli są położone na obszarach graniczących z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa – wymaga porozumienia z właściwym w tych sprawach naczelnym organem administracji rządowej.

Te skromne, ale istotne zapisy uzupełnia akt prawny wykonawczy do tejże ustawy – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. *w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa* (DzU 2004, nr 207, poz. 2107). Stanowi ono, że za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa uznaje się:

1) nieruchomości wykorzystywane:

– na cele sztabowe i administracyjne Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk państw sojuszniczych, instytucji wojskowych, ochrony państwa, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu oraz Służby Więziennej;

– do zbiorowego i tymczasowego zakwaterowania żołnierzy pełniących czynną służbę w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, żołnierzy wojsk państw sojuszniczych i personelu cywilnego tych wojsk, funkcjonariuszy ochrony państwa, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu oraz Służby Więziennej;

– na cele magazynowe i techniczno-usługowe Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk państw sojuszniczych, ochrony państwa, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu, sądów, prokuratur, Służby Więziennej oraz zakładów poprawczych;

– pod obiekty gospodarczo-eksploatacyjne i inne urządzenia stanowiące infrastrukturę obiektów: Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk państw sojuszniczych, ochrony państwa, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu oraz Służby Więziennej;

– pod obiekty szkoleniowe, poligony, place ćwiczeń i strzelnice: Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk państw sojuszniczych, ochrony państwa, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej oraz lotniska i urządzenia naziemne lotnisk, a także urządzone lądowiska: Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk państw sojuszniczych, ochrony państwa, Policji i Straży Granicznej;

– na nabrzeża, porty wojenne oraz pod urządzenia portowe marynarki wojennej i Straży Granicznej;

– na porty i przystanie żeglugi śródlądowej, którym odrębne przepisy nadają znaczenie obronne;

– przez przedsiębiorstwa państwowe oraz jednostki i ośrodki badawczo-rozwojowe, dla których minister obrony narodowej lub minister właściwy do spraw wewnętrznych jest organem założycielskim, realizujące zadania na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa;

– pod obiekty przeznaczone na magazyny państwowych rezerw gospodarczych i mobilizacyjnych;

– na siedziby sądów, prokuratur oraz zakładów poprawczych;

– na zakwaterowanie skazanych i tymczasowo aresztowanych oraz osób odosobnionych, o których mowa w przepisach o stanie wyjątkowym;

– na zakwaterowanie uchodźców, azylantów, a także osób podlegających wydaleniu;

– pod obiekty łączności radiowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych;

– pod obiekty kierowania, kontroli, nadzoru i zabezpieczenia ruchu lotniczego;

– pod obiekty zbiorników wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią oraz stopni wodnych, a także pod stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych;

2) nieruchomości pod drogami publicznymi, liniami kolejowymi oraz liniami i obiektami łączności, którym odrębne przepisy nadają znaczenie obronne;

3) nieruchomości pod wojskowymi bocznicami kolejowymi;

4) nieruchomości przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele wymienione w pkt 1–3.

Z kolei, zgodnie z art. 16, ust. 3 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (DzU 2003, nr 80, poz. 717 z późn. zmianami), minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, w porozumieniu z ministrem obrony narodowej określa, w drodze rozporządzenia, sposób uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, uwzględniając w szczególności problematykę związaną z przygotowaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom zewnętrznym, a zwłaszcza agresji militarnej oraz przygotowaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom wewnętrznym, a zwłaszcza zagrożeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego, katastrofom i klęskom żywiołowym oraz zagrożeniom gospodarczym i ekonomicznym.

Wydane na tej podstawie Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 r. *w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa* (DzU 2004, nr 125, poz. 1309) określa, że uwzględnianie potrzeb obronności państwa w zagospodarowaniu przestrzennym ma na celu:

1) zapewnienie warunków do obrony terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności przez:

– utrzymanie potencjału obronnego państwa;

– zapewnianie warunków do funkcjonowania sił zbrojnych w okresie pokoju oraz do działania w razie agresji militarnej;

– zapewnienie warunków do przyjęcia, rozmieszczenia, zaopatrywania i funkcjonowania sojuszniczych sił zbrojnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

– zapewnianie funkcjonowania gospodarki państwa w razie agresji militarnej, w tym ewakuacji ludności i elementów materialnych gospodarki;

– tworzenie warunków umożliwiających lokalizację, realizację i adaptację obiektów i urządzeń niezbędnych na potrzeby obronne;

2) przygotowanie i przeciwdziałanie zagrożeniom wewnętrznym, w szczególności przez zapewnienie warunków do:

– reagowania na zagrożenia zdrowia i życia ludzi, katastrofy i klęski żywiołowe, zagrożenia gospodarczego i ekonomicznego funkcjonowania państwa, przestępczość i akty terroryzmu;

– ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;

– ochrony bezpieczeństwa powszechnego;

– wykonywania zadań z zakresu ochrony: osób, obiektów, zabytków i urządzeń;

– ochrony granicy państwa;

– wykonywania zadań dotyczących uchodźców i azylantów.

Właściwe organy wojskowe, ochrony granic i bezpieczeństwa państwa zgłaszają potrzeby w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa w zagospodarowaniu przestrzennym poprzez składanie wniosków dotyczących **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**, opiniowanie projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uzgadnianie projektu **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa** – w zakresie dostosowania ustaleń tych projektów do wymagań wynikających z potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa.

Organy te opiniują projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w szczególności w zakresie:

– granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;

– ograniczeń w zabudowie i przebywaniu ludzi wynikających z funkcjonowania obecnego, jak i planowanego przeznaczenia terenu oraz istniejących i planowanych obiektów i urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;

– kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;

– warunków ochrony obiektów ważnych i szczególnie ważnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa określonych odrębnymi przepisami.

Zakres uzgadniania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i planu zagospodarowania przestrzennego województwa przez właściwe organy wojskowe, ochrony granic i bezpieczeństwa państwa dotyczy w szczególności:

1) granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych,

2) ograniczeń, które powinny obowiązywać w strefach ochronnych, w tym dotyczących użytkowania i przeznaczenia terenów, zabudowy oraz przebywania ludzi,

3) ograniczeń w zagospodarowaniu terenów wynikających z potrzeb bezkolizyjnego funkcjonowania istniejącej i planowanej infrastruktury niezbędnej na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa,

4) ograniczeń wynikających z utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania, w tym dla lotnisk, instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych,

5) wymagań dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu wynikających z potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa,

6) wymagań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej,

7) zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego, w tym pożarowych wynikających z planowanych warunków zagospodarowania przestrzennego, a w szczególności z lokalizacji zakładów przemysłowych, w których istnieje ryzyko wystąpienia poważnej awarii przemysłowej,

8) możliwości prowadzenia działań ratowniczych, w tym w zakresie prowadzenia ewakuacji na wypadek masowego zagrożenia, zaopatrzenia w wodę do celów przeciwpożarowych oraz dróg pożarowych,

9) budowy obiektów na potrzeby jednostek zajmujących się ochroną ludności, w tym jednostek ochrony przeciwpożarowej,

10) wznoszenia budowli ochronnych,

11) budowy infrastruktury technicznej służącej w sytuacjach kryzysowych:

– realizacji zadań w zakresie wykrywania zagrożeń oraz ostrzegania i alarmowania,

– ochronie przeciwpożarowej;

– zapewnieniu bezpiecznego transportu materiałów niebezpiecznych, w tym transportu rurociągami;

– zaopatrywaniu ludności w wodę pitną;

– zapewnieniu bezpieczeństwa sieci elektroenergetycznych oraz telekomunikacyjnych.

Potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa w **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy** uwzględnia się, ustalając w szczególności:

– kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów;

– kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów wyłączonych spod zabudowy;

– kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;

– obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym;

– obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa;

– obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych;

– granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;

– inne obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania, występujące w gminie.

Potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa w **miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego** uwzględnia się, określając w szczególności:

– przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a zwłaszcza nieruchomości uznane za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa oraz obiekty ważne i szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, określone odrębnymi przepisami;

– wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;

– parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy;

– granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych;

– szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu budowy;

– zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;

– sposoby i terminy tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa w **planie zagospodarowania przestrzennego województwa** uwzględnia się, określając w szczególności:

– powiązania komunikacyjne oraz infrastrukturalne sieci osadniczej województwa, w tym kierunki powiązań transgranicznych;

– obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz obszary metropolitalne;

– obszary wsparcia;

– obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi;

– granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;

– obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin;

– obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym.

Nowych regulacji prawnych doczekała się również dziedzina, zwana dotąd „**ochroną dóbr kultury**"[77]. W II półroczu 2003 r. weszła w życie Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (DzU 2003, nr 162, poz. 1568). W artykule 88 tejże ustawy zawarto zapisy dotyczące ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego opracowuje krajowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz koordynuje realizację zadań mających na celu zabezpieczenie zabytków przed skutkami zagrożeń wynikających z sytuacji kryzysowych. Minister ten przedstawia dyrektorowi generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wychowania, Nauki i Kultury wniosek o wpis zabytku do „Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną", w celu objęcia tego zabytku ochroną na podstawie Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze w dniu 14 maja 1954 r. (DzU 1957, nr 46, poz. 212).

W tym samym artykule ustawy zawarto delegację dla ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do określenia, w drodze rozporządzenia, organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, z uwzględnieniem zadań administracji odpowiedniego stopnia i jednostek organizacyjnych posiadających zabytki, wskazując sposób prowadzenia prac zabezpieczających.

Wydane na podstawie tej delegacji Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. *w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych* (DzU, nr 212, poz. 2153) stanowi, że ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych polega na planowaniu, przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć zapobiegawczych, dokumentacyjnych, zabezpieczających, ratowniczych i konserwatorskich, mających na celu ich uratowanie przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zaginięciem. Działania te realizują, w ramach zadań obrony cywilnej, organy administracji publicznej odpowiednich stopni i kierownicy jednostek organizacyjnych posiadających zabytki, przy użyciu środków finansowych posiadanych przez te jednostki.

Organizację i sposób ochrony zabytków, na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, planuje się w jednostkach organizacyjnych posiadających zabytki oraz na poszczególnych stopniach administracji, ujmując stan zasobu podlegającego ochronie, zagrożenia, zamiar działania, sposób realizacji, niezbędne siły i środki oraz czas i koszty wykonania w sporządzanych w tym celu planach ochrony zabytków:

– planie ochrony zabytków jednostki organizacyjnej;
– gminnym planie ochrony zabytków;
– powiatowym planie ochrony zabytków;

---

[77] Obecnie – „ochrona zabytków szczególnie cennych dla dziedzictwa narodowego i opieka nad zabytkami".

– wojewódzkim planie ochrony zabytków;
– krajowym planie ochrony zabytków.

Powyższe plany sporządza się odpowiednio do przewidywanych i realnych zagrożeń, w szczególności na wypadek:
– pożaru;
– powodzi, ulewy lub zalania z innych przyczyn;
– wichury;
– katastrofy budowlanej, awarii technicznej, chemicznej;
– demonstracji i rozruchów ulicznych, rabunku lub aktu wandalizmu;
– ataku terrorystycznego;
– konfliktu zbrojnego.

Plan ochrony zabytków jednostki organizacyjnej na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych opracowuje kierownik jednostki organizacyjnej posiadającej zabytki, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, oraz przedstawia do zatwierdzenia **wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta)**.

Gminny plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych opracowuje **wójt (burmistrz, prezydent miasta)**. Plan ten podlega uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz właściwym terenowym organem obrony cywilnej na obszarze powiatu.

Powiatowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych opracowuje **starosta**. Plan ten podlega uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz właściwym terenowym organem obrony cywilnej na obszarze województwa.

Organy administracji publicznej zapewniają przygotowanie i realizację przewidzianych działań w zakresie ochrony zabytków, na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, zgodnie z posiadaną właściwością.

2. Uwarunkowania realizacji zadań obronnych przez samorządy terytorialne na poszczególnych szczeblach organizacyjnych

2.1. Zależności zachodzące między poszczególnymi organami administracji publicznej, działającymi na terenie województwa i ich wpływ na realizację zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego

2.1.1. Właściwości, kompetencje i istota funkcjonowania organów samorządu terytorialnego w Polsce

Długo zapowiadana, gruntowna reforma ustroju terytorialnego w Polsce znalazła swoje ucieleśnienie w 1998 r., gdy zasadnicze zmiany strukturalne wprowadziły samorząd terytorialny na szczeblach powiatowym i wojewódzkim. Od tej chwili reaktywowany w 1990 r. samorząd terytorialny w postaci gmin rozszerzył się o kolejne szczeble ustrojowo-prawne organizacji demokratycznego państwa.

Konstytucja RP z 6 kwietnia 1997 r. dała delegację do wyżej wspomnianych zmian w postanowieniach niżej wymienionych artykułów:

– „art. 15, ust 1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej [...];

– „art. 16, ust. 1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność"[1].

Z punktu widzenia przedmiotowej problematyki istotne znaczenie mają jeszcze dwa postanowienia konstytucji, w których stwierdza się:

– „art. 166, ust. 1. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. 2. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych"[2].

W powyższych postanowieniach pojawia się określenie „zadania publiczne", które realizują jednostki samorządu terytorialnego, podobnie jak i inne organy administracji publicznej, wchodzące w skład administracji rządowej objętej i nieobjętej działami. Zanim przejdziemy do wyjaśnienia ich istoty, skonkretyzujemy pojęcie jednostek samorządu terytorialnego.

---

[1] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, z dnia 6 kwietnia 1997 r.

[2] Tamże.

Jako jednostkę samorządu terytorialnego, ustawodawca w konstytucji określa gminę, zaś dając delegację do innych ustaw („art. 164, ust. 2. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa) dał podstawę do powołania regionalnej wspólnoty samorządowej, którą tworzą mieszkańcy województwa[3] oraz lokalnej wspólnoty samorządowej, którą tworzą mieszkańcy powiatu[4].

Gmina, lokalna wspólnota samorządowa (inaczej powiat) oraz regionalna wspólnota samorządowa (województwo) rozpatrywane są z punktu widzenia podziału terytorialnego (terytorium) oraz ogółu mieszkańców zamieszkujących dane terytorium.

Z punktu widzenia rozpatrywanej problematyki ważne jest to, kto w rzeczywistości jest wykonawcą zadań publicznych na danym szczeblu organizacji samorządu terytorialnego. Warto więc – dla zachowania precyzji wywodu – zauważyć, że w odpowiednich ustawach stwierdza się, że:

– w ustawie o samorządzie województwa: „Samorząd województwa wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność"[5];

– w ustawie samorządzie powiatowym: „Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym"[6];

– w ustawie o samorządzie gminnym: „Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność"[7].

Mając na uwadze wymienione wyżej podmioty zauważamy, że ustawodawca odnosi się do terytorialnych związków samorządowych, czyli do zbiorowości osób (inaczej – ogółu mieszkańców zamieszkujących dane terytorium). Wynika z tego, że wykonanie owych zadań publicznych spoczywa na całej społeczności zamieszkującej dane terytorium, gminę, powiat lub województwo.

Ze względu na to, że owe zbiorowości nie są w stanie realizować swoich zadań in pleno, jak stwierdza B. Dolnicki: „[...] powołują w drodze wyborów organy (zwykle kolegialne), które w sposób bezpośredni wykonują zadania nałożone na związek"[8].

Możemy więc w dalszych rozważaniach przyjąć, że praktycznymi wykonawcami zadań publicznych wspólnot samorządowych są wybieralne organy samorządu terytorialnego.

W innym nieco ujęciu można skonstatować, że zadania publiczne realizuje administracja samorządowa, stanowiąca część administracji publicznej w ogóle. Administracja bowiem „[...] – to ludzie zorganizowani po to, by korzystając z przydzielonej im dziedziny aktywności (sfery działania) i rozporządzalnych rzeczy (środków działania), mogli spełnić swoje zadanie, [...] zawsze będzie to przede

---

[3] Zob. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, art. 1, DzU 1998, nr 91, poz. 576.

[4] Zob. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, art. 1, DzU 1998, nr 91, poz. 578.

[5] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*... art. 6.1.

[6] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*... art. 4.1.

[7] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, art. 2.1, DzU 1990, nr 16, poz. 95 *(tekst jednolity)*.

[8] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor wydawniczy ZAKAMYCZE, Zakamycze 2003, s. 20.

wszystkim planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej **misji publicznej**, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urządzeń, którymi oni dysponują"[9] (podkreślenie autora). A inaczej – to organy administrujące pewną dziedziną aktywności i rozporządzający środkami[10] i narzędziami[11] działania.

Rozpatrując misje administracji z punktu widzenia doświadczeń historycznych, stwierdza się, że: „Administracja władcza wykonuje działania, które we wczesnym liberalnym państwie uważano za właściwe dla administracji w ogóle: odwracanie zagrożeń, usuwanie niebezpieczeństw reszta była sprawą obywateli. Wraz z poszerzeniem obszaru działań administracji ten rodzaj administracji przestał dominować. Ma on jednak nadal swoją rangę. Nagłe zagrożenie w powszechnej skali epidemia, klęska żywiołowa lub ekologiczna przywracają jej pierwotny, naturalny prymat i niekwestionowaną władczość"[12].

Wspomniane wyżej poszerzenie aktywności administracji publicznej, w tym samorządowej, zdaniem specjalistów, nastąpiło w XVIII wieku, kiedy to zerwano z rolą państwa, jako „nocnego stróża" na rzecz przejęcia wielu zadań w dziedzinach stanowiących wyłączną domenę sfery prywatnej aktywności ludzi i grup społecznych.

Pojęcie „samorządu" wywodzi się z niem.: Selbstverwaltung (samodzielny zarząd, samorząd), używanego dla określenia lokalnej administracji publicznej niesprawowanej przez państwo. **Samorząd** oznacza więc administrację publiczną wykonywaną samodzielnie przez odrębne od państwa, posiadające osobowość prawną wspólnoty osób. W aspekcie praktycznym wyróżniamy dwa rodzaje samorządu: terytorialny – dotyczący wspólnoty osób zamieszkujących dane terytorium oraz specjalny – dotyczący wspólnoty osób opartej na związkach wykonywanego zawodu lub innej działalności. Stąd też samorząd terytorialny oznacza formę organizacji terytorialnej państwa, w której mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę i decydują o realizacji zadań wynikających z potrzeb tej wspólnoty na danym terytorium, pod określonym nadzorem państwa.

W państwie demokratycznym samorząd terytorialny będzie miał istotne znaczenie w kreowaniu jego polityki, gdyż „[...] demokracja to ustrój polityczny państwa, w którym rządzą wybrani w głosowaniu przedstawiciele większości, i w któ-

---

[9] J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Zakamycze 2003, s. 228.

[10] *„A więc najogólniej: środek do danego celu* – stwierdza T. Kotarbiński – *to będące dziełem czyimś zdarzenie w postaci zmiany lub stanu rzeczy spowodowane dla osiągnięcia tego celu"*. Często używa się terminu „środki" w znaczeniu narzędziowym, nie jest to jednak zdaniem autora najlepsze rozwiązanie. Prowadzi to do tego, że mówiąc o narzędziach stosuje się termin „środki" zapominając o tychże właśnie, a więc o działaniach z użyciem do tego właściwych narzędzi. Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982, s. 55.

[11] *„Przez narzędzia rozumiemy przedmioty, które bądź same są źródłem siły, i dziełem naszym jest, że wywierają nacisk bezpośredni lub pośredni na daną rzecz, bądź służą do przenoszenia takiego nacisku lub naszego własnego impulsu dowolnego z obiektu naciśniętego na inny obiekt, w obu zaś przypadkach – przedmioty urobione do tego celu z zewnętrznego tworzywa"*, tamże, s. 48.

[12] Z. Cieślak, I. Filipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 42.

rym przyznaje się wszystkim obywatelom swobody i prawa polityczne, zapewniające im udział w sprawowaniu władzy"[13]. Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwie określa konstytucja. Rozważając celowość oraz naturę (istotę) funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym, należy odnieść się do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie wspólnota samorządowa jest związkiem publicznym osób zamieszkujących daną jednostkę terytorialną, której zgodnie z zasadami demokracji, przypisano regionalne i lokalne uprawnienia władzy uchwałodawczej i wykonawczej. Artykuł 163 Konstytucji RP stanowi, że: „Samorząd terytorialny realizuje zadania publiczne niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych". W ujęciu konstytucyjnym ustrój administracyjny RP można podzielić między innymi na samorząd regionalny oraz samorząd lokalny (art. 164, ust 2), przy uwzględnieniu podstawowego charakteru gminy (art. 164, ust. 1). Do wspólnoty lokalnej ustawodawca zaliczył jeszcze samorząd powiatowy. Natomiast samorząd regionalny funkcjonuje w województwie. W rezultacie w konstytucji samorząd terytorialny został opisany za pomocą kategorii, odnoszących się do regionalnego i lokalnego znaczenia spraw publicznych, a zatem do funkcji spełnianych przez poszczególne części władzy terytorialnej.

Reforma administracji publicznej, doprowadziła do podziału uprawnień władzy wykonawczej, a także odpowiedzialności politycznej administracji rządowej i samorządowej. Przyznając organom samorządu terytorialnego (wybieranym na zasadach demokratycznych) atrybuty władzy i odpowiedzialności za podejmowane i zaniechane działania, realizowane na administrowanym terenie na rzecz lokalnej lub regionalnej wspólnoty samorządowej. Kompetencje wszystkich szczebli administracji publicznej zostały określone w konstytucji, zgodnie z którą sprawy publiczne dzielą się na ogólnopaństwowe i dotyczące wspólnoty samorządowych. Podział ten jest istotny z punktu widzenia interesów lokalnych, regionalnych i ogólnopaństwowych. Zatem kompetencje poszczególnych szczebli administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego są wewnętrznie zróżnicowane. W sprawach ogólnopaństwowych z zakresu kreowania polityki państwa odpowiedzialność przysługuje radzie ministrów, kierującej administracją rządową (art. 146, ust. 1–3), przy czym część zadań z tego zakresu może być przydzielana samorządom jako **zadania zlecone** administracji rządowej (art. 146, ust. 2). Rozwinięcia uprawnień konstytucyjnych samorządów dokonano w ustawie o administracji rządowej w województwie[14] (art. 1 i 2), w której organom samorządu terytorialnego przyznano obowiązek wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej na zasadach określonych w ustawach. W sprawach regionalnych i lokalnych odpowiedzialność i pierwszeństwo w kreowaniu polityki wspólnoty samorządowej przysługuje właściwym organom samorządu terytorialnego. Podział na zadania własne i zlecone rodzi różne konsekwencje. Zadania własne gmina, powiat czy wojewódz-

[13] *Mały słownik języka polskiego*, PWN, 1997 r.

[14] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie...*, wyd. cyt.

two realizują z własnych środków finansowych oraz w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność, gdyż ustawy gwarantują samorządom samodzielność ich wykonania. Klasyfikację zadań własnych i zleconych za Z. Leońskim można przedstawić następująco (tabela 1).

Tabela 1. Klasyfikacja zadań własnych i zleconych

Zadania własne gminy	Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej
zadania obowiązkowe	zadania przekazane przez ustawy
zadania dobrowolne	zadania wykonywane na podstawie porozumień

Źródło: Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, wyd. 4, C. H. Bec., s. 26.

Konstytucja wprowadziła podział zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone (art. 166 ust 1). Istnieje więc zasada, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a zadania zlecone są wykonywane przez samorząd, jeżeli wynika to wprost z przepisów ustawy lub zawartego porozumienia.

Potwierdzenie tej zasady jest uwzględnione w ustawach ustrojowych, które organy samorządów otrzymały do swojej dyspozycji jako pakiet ustaw i przepisów wykonawczych, które w swojej treści normują uprawnienia i obowiązki samorządów terytorialnych.

Z postanowień ustawy o samorządzie gminnym wynika, że: gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2, ust. 1). Natomiast obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej może być nakładany na gminę jedynie na podstawie wyraźnego przepisu ustawy (art. 8, ust. 1).

Ustawa o samorządzie powiatowym określa, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1). Jednakże ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat (art. 4, ust. 4).

W ustawie o samorządzie województwa zdecydowano, że samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 6, ust. 1, pkt 1). Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa (art. 14, ust. 2).

Wymienione prawa wprowadziła Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. *o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie* (DzU 1998, nr 99, poz. 632), a także wcześniej cytowana ustawa o samorządzie gminnym.

Przytoczone przepisy ustrojowe odzwierciedlają przyjętą w konstytucji zasadę wykonywania przez samorządy wszystkich szczebli zadań publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej jako zadań własnych, w których priorytetowe znaczenie (na szczeblu lokalnym i regionalnym) ma kreowanie przez organy samorządu polityki bezpieczeństwa. Dlatego też, zgodnie z intencją ustawodawcy, zadania gminy i powiatu w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz zadania samorządu województwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego należą do zadań własnych, odpowiednio gminy, powiatu i samorządu województwa.

Rozwój lokalny i regionalny wspólnoty samorządowej ściśle powiązany jest z bezpieczeństwem, które kojarzone jest z brakiem zagrożeń, zaspokajaniem potrzeb egzystencjalnych człowieka, porządkiem, spokojem oraz zdolnością do reagowania wobec wszelkich naruszeń prawa oraz zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych czasu pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny. Zatem zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej w sferze bezpieczeństwa powinno stanowić priorytet wszelkich działań administracji publicznej.

Na rozwój państwa, a tym samym bezpieczeństwo narodowe ma wpływ nie tylko działalność jego organów centralnych, ale organów wszystkich szczebli administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, które reprezentują interesy wspólnoty samorządowej na poziomie lokalnym i regionalnym.

Do istotnych cech samorządu terytorialnego należy zaliczyć to, że:

– zapewnia potrzeby wspólnoty samorządowej na poziomie lokalnym i regionalnym;

– posiada osobowość prawną; przepisy prawa muszą gwarantować określonym grupom społecznym i wyłonionym przez nie organom prawo do zarządzania „swoimi" sprawami;

– grupy te uczestniczą w wykonywaniu zadań samorządu obligatoryjnie z mocy ustawy;

– grupy te i ich organy wykonują zadania należące do administracji publicznej;

– zarządzanie odbywa się na zasadach samodzielności (decentralizacji władzy);

– wkraczanie w formie nadzoru w działalność samorządu możliwe jest wyłącznie w formach przewidzianych ustawą i nienaruszających owej samodzielności; działalność organów samorządów jest oceniana przez lokalne i regionalne społeczeństwo wspólnoty samorządowej (elektorat wyborczy);

– zadaniem własnym samorządów jest zapewnienie bezpieczeństwa na administrowanym terenie, na szczeblu lokalnym (gminnym i powiatowym) w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej, a na szczeblu regionalnym w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

Samorządy terytorialne należy uważać za podstawowe ogniwa struktur państwa, które będą realizowały na swoim terenie jego politykę dla dobra (bezpieczeństwa) wspólnoty narodowej, regionalnej i lokalnej. Dlatego też poprzez reformę

administracji publicznej państwo, na mocy konstytucji, podzieliło się z organami samorządów przywilejami władzy administracji ogólnej. „Władza administracji ogólnej oznacza równocześnie konieczność uwzględniania i działania w imię interesów i wartości o znaczeniu fundamentalnym dla państwa jako całości. Władza ta musi, zatem występować na każdym poziomie: od centralnego, przez wojewódzki, powiatowy aż po gminny, gdyż na każdym z nich istnieje określony zakres odpowiedzialności za funkcjonowanie organizmu państwowego [...]"[15].

Podsumowując należy stwierdzić, że głównym celem i sensem (istotą) funkcjonowania samorządów w państwie demokratycznym jest zapewnienie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie rozwoju lokalnego oraz bezpieczeństwa, w tym porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, bezpieczeństwa publicznego oraz obronności, które to zadania są realizowane przez samorządy (m.in. w ramach bezpieczeństwa narodowego, obronności państwa) poprzez konstytucyjnie zagwarantowane (organom samorządu) prawa i kompetencje, ale również związanej z nimi odpowiedzialności przed społeczeństwem (elektoratem wyborczym).

Kompetencje i zadania samorządów w państwie demokratycznym

Według J. Regulskiego: „Władze samorządowe posiadają własne kompetencje przyznane nie w drodze dekoncentracji uprawnień rządu, a w wyniku decentralizacji zagwarantowanej przez konstytucję [...] Decentralizacja to przekazywanie władzy i środków pomiędzy autonomiczne jednostki, natomiast dekoncentracja – to przekazywanie uprawnień w dół w ramach tego samego systemu zarządzającego"[16].

W wyniku reformy ustrojowej państwa oraz decentralizacji samorząd otrzymał własne kompetencje oraz **uprawnienia władzy administracji ogólnej**, która obecnie występuje w każdej skali terytorialnej zarówno na poziomie lokalnym (wójt gminy, starosta), jak i na poziomie regionalnym (marszałek w samorządzie województwa). Kompetencje organów władzy administracji ogólnej szczebla samorządowego są więc zagwarantowane w konstytucji i przepisach ustrojowych wraz z wynikającymi stąd uprawnieniami, służbowymi i personalnymi, względem jednostek organizacyjnych, w tym służb, inspekcji i straży.

Rozważając kompetencje i właściwości samorządu terytorialnego należy wyjaśnić pojęcie kompetencji ogólnych i szczególnych organów władzy administracji publicznej.

Ustawy samorządowe nie posługują się w zasadzie słowem kompetencja, operują zaś innymi terminami, mianowicie określeniami: „zakres działania", „zadania", „właściwości" czy „sprawy". Niemniej ustawa z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową już w samym tytule traktuje o kompetencjach organów. Zatem

[15] M. Stec, *Rola samorządu terytorialnego: gminy, powiatu i województwa oraz administracji rządowej w nowoczesnym państwie XXI w.*, [w:] *Reforma Administracji Publicznej*, materiał szkoleniowy, zeszyt nr 1, KPRM, Warszawa 1999, s. 55.

[16] J. Regulski, *Nowy Ustrój. Nowe Szanse. Nowe Problemy*, [w:] *Reforma Administracji Publicznej...*, wyd. cyt., s. 19–20.

w świetle prawa ustrojowego samorządu przez określenie kompetencje będziemy rozumieć zespół praw i obowiązków organu, obejmujących formy prawne działania, głównie o charakterze władczym (np. stanowienie aktów normatywnych, aktów planowania, wydawanie decyzji indywidualnych itp.). Natomiast zadanie, w tym zadanie publiczne, zdaniem Z. Leońskiego traktowane jest jako: „[...] zaspakajanie potrzeb zbiorowych określonych społeczności lokalnych, ponadgminnych, wojewódzkich"[17].

Kwestię kompetencji ogólnych lub szczególnych jasno precyzuje M. Kulesza: „Konstrukcji odpowiedzialności (władzy) ogólnej nie należy mieszać z pojęciem właściwości (kompetencji) ogólnej lub szczególnej organu administracyjnego. Właściwość administracyjna zawiązana jest z kompetencją do wykonywania określonych prawem zadań publicznych. **I tak kompetencja ogólna** – to połączenie w ramach właściwości jednego organu uprawnień (kompetencji) z wielu dziedzin (działów) administracji publicznej. **Takimi organami o kompetencji ogólnej są: wójt, starosta, marszałek województwa, wojewoda** [...]. **Kompetencja szczególna** – to przypisana określonemu organowi wiązka uprawnień w zakresie jednego działu (jednej dziedziny) administracji. Organy o kompetencji szczególnej (zwane też organami administracji specjalnej), mogą od strony organizacyjnej, funkcjonować zarówno w postaci administracji niezespolonej (np. administracja skarbowa, leśna), **jak też mogą działać w ramach administracji zespolonej, wojewódzkiej lub powiatowej** [...]. W ramach administracji zespolonej organy o kompetencji szczególnej działają pod zwierzchnictwem wojewody lub starosty"[18].

Zatem organy administracji samorządowej szczebla powiatowego posiadają (podobnie jak wojewoda) uprawnienia do sprawowania zwierzchnictwa, w stosunku do organów zespolonej administracji publicznej, które mają własne przypisane im ustawami zadania i kompetencje szczególne (np. komendant powiatowy PSP). Jednakże nie są to uprawnienia kierownictwa służbowego, lecz zwierzchnictwa organizacyjnego (art. 35 ustawy powiatowej).

Kompetencje i zadania samorządu gminnego

Gmina to część obszaru państwa stanowiąca jednostkę administracji publicznej (posiadającą osobowość prawną) oraz jednostkę podziału terytorialnego. W Polsce gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego (szczebla lokalnego), którą tworzą jej mieszkańcy (tzw. wspólnota samorządowa) oraz odpowiednie terytorium. Wyróżniamy trzy rodzaje gmin: miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie.

Do obowiązków gmin należy realizacja wszystkich zadań (spraw publicznych o znaczeniu lokalnym) niezastrzeżonych do kompetencji innych jednostek, w tym samorządu terytorialnego tj. powiatu, czy też województwa samorządowego. Samorząd lokalny (gminny, miejski) odpowiada przede wszystkim przed jego mieszkańcami za zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, tj. realiza-

[17] Z. Leoński, *Samorząd Terytorialny w RP*, wyd. 4, C. H. Bec, s. 29.

[18] M. Kulesza, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Reforma Administracji Publicznej...*, wyd. cyt., s. 13.

cja usług publicznych, kierowanie majątkiem publicznym oraz zarządzanie służbami zaspokajającymi potrzeby zbiorowe.

Zadania realizowane przez gminę dzielą się na własne i zlecone. **Zadania własne** mają na celu zaspakajanie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców (wspólnoty samorządowej) i dotyczą spraw: ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna; gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego; wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacje, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i cieplną oraz gaz; lokalny transport zbiorowy; ochrona zdrowia; pomoc społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze; gminne budownictwo mieszkaniowe; edukacja publiczna; kultura; kultura fizyczna i turystyka; targowiska i hale targowe; zieleń gminna i zadrzewienia; cmentarze gminne; porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityka prorodzinna; współpraca z organizacjami pozarządowymi i innych[19].

Istotną normę kompetencyjną stanowią zapisy art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, w którym ustawodawca określa, że przekazanie nowych zadań własnych gminie wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci subwencji ogólnych lub zwiększonych dochodów własnych oraz, że ustawy określą, które z zadań własnych gmin ma charakter obowiązkowy.

Natomiast art. 8 ustawy wskazuje, że na gminy mogą być nakładane zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, z zastrzeżeniem, że gmina otrzyma środki finansowe w wysokości koniecznej do ich wykonania. Gmina może realizować zadania dotyczące właściwości administracji rządowej, powiatu czy województwa na zasadach porozumienia.

Zadania zlecone na terenie gminy stanowią m.in.:

– sprawy obywatelskie, wydawanie dowodów osobistych i akt stanu cywilnego;

– obronności, w tym mobilizacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych w ramach akcji kurierskiej, planowania obronnego i operacyjnego, świadczeń osobistych i rzeczowych realizowanych w czasie pokoju i wojny oraz obrony cywilnej.

Uprawnienia organów gminy

Przypisane zadania gmina realizuje poprzez swoje organy: radę gminy (organ stanowiący i kontrolny) oraz wykonawczy: wójta, burmistrza (miejskie i miejsko-wiejskie) lub prezydenta (w gminach miejskich powyżej 100 000 mieszkańców). Organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego m.in. w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zarządzania

[19] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, art. 7, ust. 1.

mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej gminy.

Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy dotyczące działalności gminy (art. 18), a w szczególności: ustalanie statutu gminy, uchwalanie budżetu, kierunków i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, kontrolowanie działalności wójta, jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Ponadto rada może wydawać przepisy porządkowe, niezbędne dla ochrony życia i zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego – w zakresie spraw nieuregulowanych w odrębnych przepisach.

Istotną zmianę w funkcjonowaniu samorządów gminnych w państwie demokratycznym spowodowała Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (DzU 2002, nr 113, poz. 984, z późn. zmianami), która mieszkańcom danej wspólnoty nadała prawo czynnego, bezpośredniego wybierania wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Zgodnie z art. 2 ustawy wójt wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Wójt jako organ wykonawczy kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje jej interesy na zewnątrz (art. 31). Swoje zadania wójt, burmistrz, prezydent wykonuje przy pomocy urzędu gminy (miasta), którego jest kierownikiem, posiadającym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do zatrudnionych pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33).

Główne kompetencje i zadania wójta w zakresie bezpieczeństwa, obronności i porządku publicznego:

– posiada uprawnienia szefa obrony cywilnej gminy, który kieruje, koordynuje i nadzoruje realizacją zadań obrony cywilnej na administrowanym terenie (art. 17 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP);

– powołuje i kieruje działaniem gminnego zespołu reagowania, w tym tworzy funkcjonujące w systemie całodobowym gminne centrum reagowania oraz wyznacza szefa zespołu;

– odpowiada za opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią;

– ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy;

– w czasie stanu klęski żywiołowej kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, może wydawać polecenia organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek przeciwpożarowych działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji do wykonywania zadań na terenie gminy;

– odpowiada za ochronę informacji niejawnych w urzędzie gminy;

– planuje, zarządza i prowadzi kontrole realizacji zadań obronnych odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej;

– organizuje planowanie obronne (w tym operacyjne) w zakresie realizacji zadań obronnych zgodnie z wytycznymi organów nadrzędnych;

– opracowuje plan operacyjny funkcjonowania gminy, w uzgodnieniu z właściwym wojewodą oraz zgodnie z planem operacyjnym powiatu;

– przygotowuje główne stanowisko kierowania i zapewnia dokumentację, środki techniczne i finansowe na realizację zadania;

– nakłada decyzje administracyjne do wykonywania świadczeń osobistych i rzeczowych oraz opracowuje gminny plan świadczeń na okres pokoju i wojny;

– może wydawać przepisy porządkowe (w przypadkach niecierpiących zwłoki) w formie zarządzenia, które podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy;

– zarządza ewakuację, jak również może podejmować inne działania w sytuacji zagrożenia oraz posiada uprawnienia dotyczące organizowania akcji ratowniczej, w tym koordynacji zadań w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na terenie gminy;

– opiniuje kandydata na komendanta komisariatu policji.

Organy gminy posiadają uprawnienia w stosunku do organów administracji szczególnej, tj. wobec różnych służb, inspekcji i straży w zakresie kreowania stanu bezpieczeństwa na terenie gminy, a w tym:

– do kompetencji rady gminy należy m.in. rozpatrywanie informacji o stanie bezpieczeństwa na terenie gminy i ewentualne wskazywanie niezbędnych kierunków działań dla odpowiednich służb, tj. bezpieczeństwa i porządku publicznego (policja), bezpieczeństwa sanitarnego (PIS) oraz w dziedzinie ochrony środowiska (PIOŚ);

– do kompetencji wójta gminy należy m.in. wydawanie poleceń służbom, inspekcjom i strażom w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia wspólnoty lokalnej w zakresie bezpieczeństwa: pożarowego (PSP), porządku publicznego (policja), sanitarnego (PIS), środowiska (PIOŚ), sanitarno-weterynaryjnego (Powiatowy Lekarz Weterynarii).

Gmina posiada również uprawnienia do prowadzenia polityki zagospodarowania przestrzennego, na którego podstawie wydaje decyzje o lokalizacji inwestycji, mających kluczowe znaczenie dla rozwoju wspólnoty samorządowej, a tym samym dla bezpieczeństwa ekonomicznego, przeciwpożarowego i przeciwpowodziowego oraz obronności.

Do istotnych spraw przekazanych gminie należy również zaliczyć:

– wydawanie pozwoleń na budowę i decyzji administracyjnych w ramach prawa budowlanego (na podstawie porozumienia ze starostą);

– organizowanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego;

– przeprowadzenie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (zarząd gminy) oraz występowanie w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw tym przepisom (wójt);

– ustalenie opłat w gminnym transporcie drogowym oraz w taksówkach;

– prowadzenie gimnazjów oraz pełnienie funkcji założycielskich wobec samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;

– uchwalanie założeń planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i gaz w gminie, a w razie niezrealizowania tych założeń przez przedsiębiorstwa energe-

tyczne możliwość opracowania i uchwalania planu zaopatrzenia gminy w te media, ze wskazaniem zadań obligatoryjnych dla przedsiębiorstw;

– opiniowanie udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie oraz wyrażanie zgody na wydobywanie kopalin pospolitych (wójt, burmistrz);

– możliwość tworzenie straży miejskich, jako umundurowanych służb gminy, które są przeznaczone do utrzymania porządku publicznego i przestrzegania lokalnego prawa na administrowanym terenie[20].

Kompetencje i zadania samorządu powiatowego

Powiat, to jednostka podziału administracyjnego państwa, która wchodzi w skład województwa. Wyróżnia się powiat ziemski obejmujący kilku sąsiadujących ze sobą gmin oraz powiat grodzki, który stanowi teren miasta funkcjonującego na prawach powiatu. Status powiatu grodzkiego otrzymały miasta mające ponad 100 tysięcy mieszkańców.

Zgodnie z przepisami ustawy powiatowej mieszkańcy powiatu tworzą lokalna wspólnotę samorządową, która wykonuje określone ustawami zadania publiczne w mieniu własnym i na własna odpowiedzialność. Powiat jest więc podmiotem prawnym, który wykonuje określone ustawami zadania własne, jak i zadania zlecone przez organa administracji rządowej.

Do głównych zadań powiatu należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze ponadgminnym, w dziedzinach: edukacja publiczna; promocja i ochrona zdrowia; pomoc społeczna; polityka prorodzinna; wspieranie osób niepełnosprawnych; transport zbiorowy i drogi publiczne; kultura i ochrona dóbr kultury; kultura fizyczna i turystyka; geodezja, kartografia i kataster; gospodarka nieruchomościami; administracja architektoniczno-budowlana; gospodarka wodna; ochrona środowiska i przyrody; rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe; porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli; ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowego i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; ochrony praw konsumenta; utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; obronności; współpracy z organizacjami pozarządowymi i innych[21].

Zadania administracyjne powiatu obejmują:

– zadania z zakresu prawa budowlanego z możliwością przekazania gminom w drodze porozumienia;

– sprawy z zakresu geodezji i kartografii, z obowiązkiem przekazania (na wniosek) gminom, które spełniły warunki określone w rozporządzeniu;

– rejestracja pojazdów, wydawanie i zatrzymanie praw jazdy oraz szkolenia kierowców;

---

[20] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych*, DzU 1997, nr 123, poz.779 (z późn. zmianami).

[21] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*... art. 4, ust. 1.

– niektóre sprawy z zakresu ochrony środowiska (odpady), prawa wodnego i ochrony przyrody;

– niektóre sprawy dotyczące zabezpieczenia imprez masowych, organizowania uroczystości i pielgrzymek religijnych, prowadzenia zbiorek publicznych (na obszarze powiatu) itp.

– prowadzenie niektórych ewidencji i nadzoru nad stowarzyszeniami;

– zmianę imion i nazwisk;

– niektóre sprawy z zakresu prawa geologicznego i górniczego oraz prowadzenia administracji geologicznej;

– ewidencjonowanie i nadawanie uprawnień średnim szkołom niepublicznym;

– niektóre decyzje z zakresu pomocy społecznej, zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, ubezpieczeń społecznych, zaopatrzenia emerytalnego;

– wydawanie określonych w ustawach decyzji z zakresu działania powiatowych służb, inspekcji i straży, a także sprawy administracyjne z zakresu działania straży pożarnej.

Zadania z zakresu usług i organizowania życia zbiorowego lokalnej wspólnoty samorządowej powiatu obejmują:

– opiniowanie planów zagospodarowania przestrzennego gmin i województw oraz fakultatywnie – własne prace analityczne i studialne w tym zakresie;

– możliwość nieodpłatnego pozyskania (na wniosek zarządu powiatu) nieruchomości z niektórych części zasobu Skarbu Państwa;

– zadania z zakresu geodezji i kartografii (zasobów powiatowych ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacja gruntów, ewidencji sieci uzbrojenia terenu, a także m.in.: wykonywanie mapy podstawowej, osnów szczegółowych oraz prowadzenie powszechnej taksacji nieruchomości);

– budowę, utrzymanie, modernizację i zarządzanie siecią dróg powiatowych, zaliczanie dróg do tej kategorii oraz ustalanie przebiegu, opiniowanie zaliczania i przebiegu dróg wojewódzkich;

– zarządzanie ruchem na drogach powiatowych;

– organizowanie i prowadzenie powiatowego transportu publicznego;

– przeprowadzanie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz występowanie w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw tym przepisom;

– dysponowanie powiatowym funduszem ochrony środowiska – na cele związane z zagospodarowaniem odpadów stałych;

– niektóre zadania z dziedziny ochrony gruntów rolnych i leśnych;

– koordynację akcji społecznej w wypadku klęski żywiołowej na terenie powiatu oraz udział w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym;

– wykonywanie funkcji organu założycielskiego wobec publicznych szpitali ogólnych, wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony zdrowia;

– prowadzenie powiatowych instytucji kulturalnych i bibliotek publicznych;

– prowadzenie powiatowych instytucji kultury fizycznej;

– prowadzenie publicznych szkół średnich i innych placówek oświatowych, wychowawczych i pedagogicznych;

– zadania z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym i zwalczania nieuczciwej konkurencji oraz ochrony interesów konsumenckich;

– niektóre zadania dotyczące rolnictwa i dziedzin pokrewnych;

– ponadgminne zadania z zakresu pomocy społecznej, w tym prowadzenie powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz z zakresu zatrudniania i przeciwdziałania bezrobociu.

Do publicznych zadań powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb inspekcji i straży, których jednostki organizacyjne (stanowiące ich aparat pomocniczy) są powiatowymi jednostkami budżetowymi (z wyjątkiem: komendanta powiatowego Policji, Państwowego Inspektora Sanitarnego, Powiatowego Lekarza Weterynarii).

Na czele powiatu stoi rada powiatu, jako organ stanowiący, wybierany w wyborach powszechnych oraz zarząd, któremu przewodniczy starosta. Spośród swojego grona rada wybiera przewodniczącego. Funkcje kontrolne rada pełni poprzez komisję rewizyjną. Rada powiatu posiada uprawnienia do uchwalania i ogłaszania przepisów miejscowych (tzw. lokalnego prawa). W trybie art. 41 może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przyczyny zagrożenia występują na terenie więcej niż jednej gminy. Przepisy porządkowe mogą przewidywać kary za ich naruszenie, zgodnie z prawem o wykroczeniach[22].

Starostwo, powiatowy urząd pracy oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży – tworzą tzw. powiatową administrację zespoloną pod zwierzchnictwem starosty.

Na mocy art. 33 i art. 33b ustawy o samorządzie powiatowym zarząd powiatu wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu, które wspólnie tworzą powiatową administrację zespoloną. Kierownicy tych służb, będący organami administracji zespolonej, wyodrębnionej organizacyjnie ze starostwa powiatowego, tworzą organizacyjną formę do realizacji przez powiat zadań z zakresu administracji rządowej. Jako organy (lokalnej) administracji zespolonej wykonują swoje zadania samodzielnie i na własną odpowiedzialność, zgodnie z przypisanymi im ustawami. Podlegają oni służbowo właściwym organom szczebla wojewódzkiego, na zasadach przepisów szczególnych.

Ich zwierzchnikiem jest jednak starosta, który zgodnie z art. 35 ustawy o samorządzie powiatowym: powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek (w uzgodnieniu z wojewodą), zatwierdza programy ich działania, uzgadnia wspólne działa-

[22] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym...*, wyd. cyt.

nie jednostek na obszarze powiatu, kieruje wspólnymi działaniami w sytuacjach szczególnych oraz zleca w uzasadnionych przypadkach kontrolę.

Zwierzchnictwo starosty (a także wojewody) ma charakter cywilny – ogólny (lecz nie służbowy), gdyż tylko taką odpowiedzialność, za rezultaty działań tych służb, ponosi starosta przed radą powiatu, a rada – przed mieszkańcami powiatu[23].

W stanach bezpośredniego zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli staroście przysługują uprawnienia do wydawania kierownikom powiatowych służb i straży polecenia podjęcia działań zmierzających do ich usunięcia (art. 14, ust 3 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, art. 89c, ust.1 Prawa Budowlanego, art. 11 ust.1 ustawy o Policji). Jednak polecenie to, za które starosta ponosi wyłączną odpowiedzialność, nie może określać sposobu działania tych jednostek ani wykonania konkretnych czynności służbowych.

Zgodnie z reformą administracji publicznej do powiatowych służb, inspekcji i straży zaliczały się: komendy powiatowe Policji i Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowe Inspektoraty Weterynarii i Nadzoru Budowlanego oraz powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne. Jednak z początkiem 2002 r. z powiatowej administracji zespolonej została wykluczona powiatowa inspekcja sanitarna. Pod koniec 2002 r. zmniejszono wpływ samorządów powiatowych na funkcjonowanie komend powiatowych Policji. W kwietniu 2003 r. z powiatowej administracji zespolonej wyłączono powiatową inspekcję weterynaryjną. Ta sytuacja powoduje ograniczenie kompetencji samorządu w kwestii porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

W ramach administracji zespolonej w powiecie funkcjonuje nadal Komenda Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, Komenda Powiatowa Policji oraz inne jednostki organizacyjne powiatu. Podstawą zespolenia ww. jednostek jest możliwość sprawowania przez właściwe organy samorządu powiatowego wpływu na obsadę stanowisk kierowników, zatwierdzanie programów ich działania, analizy rocznych (obligatoryjnych) sprawozdań z działalności, jak również informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz finansowanie w ramach budżetu powiatu z wyłączeniem np. Policji. Sprawozdania i informacje kierownicy wszystkich (zespolonych i niezespolonych) powiatowych służb i straży składają corocznie, a w przypadku wystąpienia zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, na każde żądanie właściwych organów gminy i powiatu, zgodnie z właściwymi przepisami ustaw.

Przytoczone umocowanie prawne kompetencji starosty, zarządu i rady wskazują, że jako organy władzy wykonawczej i stanowiącej samorządu, posiadają one w swoich kompetencjach ogólnych, możliwość kreowania polityki bezpieczeństwa na lokalnym szczeblu powiatowym, w zakresie bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego, porządku publicznego, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej[24].

---

[23] M. Kulesza, *Reforma Administracji Publicznej...*, wyd. cyt., s. 11.

[24] *„Warto, tu zaznaczyć, że Powiat w skali całego państwa jest głównym, praktycznym węzłem zarządzania w warunkach kryzysowych i starosta w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnym działaniem powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek"*, tamże.

Główne kompetencje i zadania starosty, w zakresie bezpieczeństwa, obronności i porządku publicznego

Starosta jako organ wykonawczy administracji publicznej:

– z mocy prawa jest szefem obrony cywilnej powiatu, który odpowiada za kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizację przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na terenie powiatu (art. 17 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP);

– realizuje zadania obrony cywilnej na administrowanym terenie;

– powołuje i kieruje działaniem powiatowego zespołu reagowania kryzysowego (PZRK), w tym tworzy w jego ramach całodobowe powiatowe centrum zarządzania kryzysowego oraz wyznacza szefa PZRK;

– jako organizator prac zarządu powiatu i starostwa powiatowego posiada ustawowe uprawnienia do jednoosobowego zarządzania w sytuacjach szczególnych (kryzysowych), w czasie ich zaistnienia kieruje wspólnymi działaniami jednostek, w stosunku do których sprawuje zwierzchnictwo;

– odpowiada za opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią powiatu i starostwa powiatowego oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy;

– w czasie stanu klęski żywiołowej kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, może wydawać polecenia wiążące wójtom, burmistrzom (miast i gmin wchodzącym w skład powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu;

– odpowiada za ochronę informacji niejawnych w starostwie;

– organizuje planowanie obronne (operacyjne) w zakresie realizacji zadań obronnych zgodnie z wytycznymi organów nadrzędnych;

– opracowuje plan operacyjny funkcjonowania powiatu, w uzgodnieniu z właściwym wojewodą;

– planuje, zarządza i prowadzi kontrole realizacji zadań obronnych odpowiednio do zakresu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej;

– przygotowuje główne stanowiska kierowania i zapewnia dokumentację, środki techniczne i finansowe na realizację zadania;

– powołuje pod swoim przewodnictwem komisję bezpieczeństwa i porządku publicznego, zapewnia jej obsługę oraz składa radzie powiatu coroczne sprawozdanie z jej prac;

– opracowuje projekt i przekazuje do uchwalenia radzie powiatu „Powiatowy program zapobiegania przestępczości, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

– podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu – w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publiczne-

go, zagrażających bezpośrednio zdrowiu, życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne; nie dotyczy to przepisów porządkowych wydawanych przez radę powiatu;

– współorganizuje na swoim terenie system ratownictwa medycznego, na zasadach ustawy o państwowym ratownictwie medycznym[25] oraz opracowuje powiatowy roczny plan zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych, w uzgodnieniu z właściwym wojewodą;

– organizuje i przeprowadza pobór na terenie powiatu, jako zadanie zlecone administracji rządowej;

Ponadto do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej należy[26]:

– prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;

– prowadzenie analizy sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu;

– budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej, wchodzących w skład KSR-G, służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu;

– organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu.

Istotną kwestią w zakresie kreowania polityki bezpieczeństwa jest możliwość powoływania na szczeblu powiatu komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego, celem realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Do zadań komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego należy:

1. Ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;

2. Opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

3. Przygotowywanie projektu „Powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli".

4. Opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

5. Opiniowanie projektu budżetu powiatu – w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu.

---

[25] Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o *Państwowym Ratownictwie Medycznym*, DzU 2001, nr 113, poz. 1207.

[26] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*, art. 21 b, DzU 2002, nr 147, poz. 1230 (z późn. zmianami).

6. Opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów (w sprawach związanych z wykonywaniem zadań, o których mowa w pkt 1, 2 i 4);

7. Opiniowanie, zleconych przez starostę, innych niż wymienione w pkt 2 i pkt 4–6 zadań dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli[27].

W skład omawianej komisji wchodzą:

1) starosta jako jej przewodniczący,

2) dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu,

3) trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu,

4) dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji.

W pracach komisji uczestniczy prokurator (art. 38b, ust. 6) wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego. Do udziału w pracach komisji starosta może powołać (z głosem doradczym) funkcjonariuszy i pracowników innych niż Policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu. W celu wykonania zadań komisji, starosta, jako jej przewodniczący, może żądać od policji oraz innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji o ich pracy, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych. Komisja przy wykonywaniu swoich zadań może współpracować z samorządami gmin z terenu powiatu, a także ze stowarzyszeniami, fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami.

Należy jednak pamiętać, że bezpieczeństwa obywateli nie należy wyłącznie utożsamiać z porządkiem publicznym, ale z przeciwdziałaniem wszelkim zagrożeniom mającym wpływ na jego stan. Dlatego też w powiatowym programie zapobiegania przestępczości, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, należy oprócz zagadnień związanych z przeciwdziałaniem przestępczości uwzględnić również zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa w czasie wystąpienia stanów nadzwyczajnych. Postrzeganie zagrożeń przez lokalną społeczność ma wpływ na ich obiektywną ocenę stanu (poczucia) bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo zależy więc od prowadzenia wspólnej polityki przeciwdziałania zagrożeniom, do czego konieczne jest m.in. zmobilizowanie całego potencjału społeczności lokalnej i skoncentrowanie wielu rozproszonych działań w jeden zorganizowany nurt.

---

[27] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*..., wyd. cyt., art. 38, ust. 2.

Na podstawie analizy obowiązujących w Polsce przepisów prawnych należy stwierdzić, że w okresie pokoju oraz w sytuacjach kryzysowych spowodowanych m.in. stanem zagrożenia bezpieczeństwa państwa, wojny i klęski żywiołowej, powiat będzie wykonywał zadania rządowe (nakładane przez wojewodę) oraz wynikające z jego kompetencji zadania własne związane m.in. z obronnością, ochroną przeciwpowodziową, przeciwpożarową oraz bezpieczeństwem zamieszkałych na jego terenie mieszkańców. W związku z tym rada powiatu, a w sytuacjach kryzysowych zarząd, będzie miał możliwość ustanawiania lokalnego prawa, pozwalającego na realizację nałożonych na niego zadań związanych z zwalczaniem i usuwaniem zaistniałych stanów kryzysowych na administrowanym terenie. Do zadań własnych powiatu będzie należało również opracowanie lokalnej strategii bezpieczeństwa w postaci uchwalonego przez organ stanowiący powiatowego programu zapobiegania przestępczości, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, jak również budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo gaśniczego oraz służb, inspekcji i straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu. Ponadto zadaniem powiatu będzie organizowanie: systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych oraz głównego stanowiska kierowania dla organu władzy wykonawczej odpowiadającego za funkcjonowanie systemu obronnego powiatu.

Kompetencje i zadania samorządu wojewódzkiego

Samorząd województwa, jako podmiot polityki regionalnej, realizuje usługi publiczne i inne zadania o zasięgu regionalnym, niezastrzeżone na rzecz administracji rządowej. Uprawnienia administracji samorządów województwa nie dotyczą, sprawowania nadzoru nad powiatami i gminami oraz indywidualnej obsługi administracyjnej obywateli. Samorząd województwa nie uczestniczy także w realizacji zadań z zakresu straży, służb, inspekcji i nadzoru.

Na czele samorządu województwa stoi sejmik samorządowy województwa (organ stanowiący) oraz wybierany z jego grona marszałek i zarząd województwa, jako organy władzy wykonawczej. Marszałek kieruje bieżącymi sprawami wspólnoty regionalnej oraz reprezentuje ją na zewnątrz. W sytuacjach określonych prawem podejmuje czynności należące do zarządu województwa. Jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego oraz zwierzchnikiem regionalnych samorządowych jednostek organizacyjnych.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, a w szczególności z zakresu: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury i ochrony jej dóbr; pomocy społecznej; polityki prorodzinnej; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego; ochrony środowiska; gospodarki wodnej; dróg publicznych i transportu;

kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; obronności; bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy[28].

Do zadań i uprawnień samorządów województwa w zakresie prowadzenia polityki regionalnej należy m.in.:

a) prowadzenie własnej polityki rozwoju regionalnego:

– opracowanie i uchwalanie strategii rozwoju regionu;

– podejmowanie współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami, w celu realizacji określonych w strategii kierunków rozwoju;

– tworzenie i przystępowanie do spółek prawa handlowego – bez ograniczeń w sferze użyteczności publicznej, a poza nią w spółkach prowadzących promocję, edukację i działalność wydawniczą służącą rozwojowi województwa;

– opracowanie i uchwalenie polityki rozwoju regionalnego,

b) udział w realizacji zadań ujętych w polityce regionalnej państwa:

– opracowanie projektów dotyczących realizacji zadań ujętych w polityce regionalnej państwa;

– prowadzenie negocjacji w sprawach warunków realizacji tych projektów;

– zawieranie z rządem kontraktów regionalnych, umożliwiających gwarantowanie środków na ich realizację zarówno w budżecie państwa, jak i budżecie województwa przez okres kilku lat;

– prowadzenie współpracy z Rządowym Centrum Studiów Strategicznych,

c) realizacja programów regionalnych Unii Europejskiej:

– w ramach umów z rządem – w zakresie programów uzgadnianych z UE przez rząd;

– w ramach umów zawieranych bezpośrednio z dyrekcjami Komisji Europejskiej – w zakresie programów adresowanych przez UE do regionów,

d) wykorzystania innych instrumentów w zakresie uprawnień samorządów województw jako narzędzi prowadzenia polityki regionalnej, w tym:

– opracowanie i uchwalanie planów zagospodarowania województw oraz negocjowania z gminami umieszczenia wynikających z nich zadań w planach zagospodarowania przestrzennego gmin;

– wykorzystanie pozostających w gestii województw funduszów celowych do stymulowania rozwoju województwa w kierunkach określonych w przyjętej strategii rozwoju.

Podstawowe usługi publiczne i inne zadania z zakresu organizowania życia publicznego o zasięgu regionalnym obejmują:

– zadania z zakresu planowania przestrzennego, w tym: sporządzanie i uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, uchwalanie programów wynikających z planu i z przyjętej strategii rozwoju, opiniowanie planów zagospodarowania przestrzennego gmin;

– możliwość nieodpłatnego uzyskania niektórych rodzajów nieruchomości z zasobów skarbu państwa;

---

[28] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*..., wyd. cyt., art. 14, ust. 1.

– zadania z zakresu geodezji i kartografii, w tym prowadzenie zasobu wojewódzkiego oraz wykonywanie map topograficznych i tematycznych dla obszaru województwa;

– budowa, utrzymanie, modernizacja i zarządzanie siecią dróg wojewódzkich, zaliczanie dróg do tej kategorii oraz ustalenie ich przebiegu, opiniowanie zaliczania i przebiegu dróg krajowych;

– zarządzanie ruchem na drogach wojewódzkich i ewentualnie krajowych;

– organizowanie i nadzoru nad funkcjonowaniem wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego;

– organizowanie i prowadzenie wojewódzkiego transportu publicznego;

– powoływanie rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i delegowanie do niej przedstawicieli;

– podejmowanie w porozumieniu z wojewodą działań w celu usunięcia nadzwyczajnych zagrożeń dla środowiska i usuwania ich skutków;

– prowadzenie rachunkowości i dystrybucji dla wszystkich opłat związanych z korzystaniem ze środowiska;

– opiniowanie założeń programów energetycznych i wniosków o udzielenie koncesji w zakresie energetyki, a także opiniowanie gospodarki zasobami wód śródlądowych;

– niektóre zadania z zakresu ochrony przyrody oraz gruntów rolnych i leśnych;

– wykonywanie funkcji organów założycielskich wobec samodzielnych publicznych szpitali specjalistycznych (wojewódzkich), wykorzystywanie wobec nich funkcji właścicielskich, wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony zdrowia;

– prowadzenie wojewódzkich instytucji kulturalnych i bibliotek publicznych oraz wojewódzkich instytucji kultury fizycznej;

– prowadzenie niektórych placówek oświatowo-wychowawczych oraz placówek kształcenia nauczycieli;

– możliwość tworzenia szkół wyższych, inicjatywa w tworzeniu i zakładaniu wyższych szkół zawodowych;

– występowanie z inicjatywą komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych;

– niektóre zadania dotyczące rolnictwa i dziedzin pokrewnych;

– regionalne zadania z zakresu pomocy społecznej, w tym prowadzenie regionalnego ośrodka polityki społecznej;

– wykonywanie zadań z zakresu przeciwdziałania bezrobociu[29].

Celem działania samorządu województwa jest więc rozwój cywilizacyjny regionu, na który składa się rozwój ekonomiczno-gospodarczy, przede wszystkim służący podniesieniu standardów życia mieszkańców samorządowej wspólnoty regionalnej. Niezwykle istotnym zadaniem samorządu regionalnego jest stworzenie

[29] A. Porawski, *Nowe kompetencje samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowy podział kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*, materiał szkoleniowy, zeszyt nr 2, KPRM, Warszawa 1999, s. 50–51.

strategii rozwoju województwa oraz realizacja polityki jego rozwoju, m.in.: w sferze tworzenia warunków rozwoju ekonomicznego; w sferze rozwoju cywilizacyjnego oraz kształtowania przyjaznego człowiekowi środowiska naturalnego[30].

Wnioski

Mając na uwadze przeprowadzoną analizę przedmiotowej problematyki należy stwierdzić, że samorządy stanowią podstawowe jednostki administracji publicznej, które na własną odpowiedzialność prowadzą politykę zabezpieczenia potrzeb wspólnot samorządowych, do których należy zaliczyć w pierwszym rzędzie potrzeby bezpieczeństwa w szerokim tego słowa znaczeniu. Potęga państwa, jego odporność na zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne zależy m.in. od siły samorządów lokalnych i regionalnych. Działania w dziedzinie obronnej zmierzają ku temu, by każdy samorząd był zdolny wspierać państwo w realizacji jego zadań w sferze kreowania polityki bezpieczeństwa i realizacji jej celów. Organom samorządów zagwarantowano uprawnienia władzy ogólnej, która oprócz kompetencji określonych w ustawach ustrojowych i szczególnych, ponosi również odpowiedzialność przed mieszkańcami administrowanej wspólnoty samorządowej.

Samorządy terytorialne realizują wiele zadań publicznych, które tylko z pozoru nic mają związku z zadaniami obronnymi lub funkcjonowaniem systemu obronnego państwa oraz realizacją jego misji, celów i zadań. Warto więc podkreślić fakt, iż wiele zadań realizowanych przez samorządy ma ścisły związek z dziedziną obroną, jak choćby w zakresie edukacji publicznej; szkolnictwa wyższego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej; zagospodarowania przestrzennego; kultury fizycznej; geodezji i kartografii; porządku publicznego; ochrony przeciwpożarowej; ochrony środowiska, ochrony przeciwpożarowej, bezpieczeństwa i porządku publicznego i wielu innych dziedzin. Wynika to z faktu, że w czasie pokoju, jak i w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny realizowane będą zadania nie tylko stricte obronne, tzn., że wykonywanie tych zadań oddziałuje również i będzie oddziaływać na realizację zadań obronnych, zarówno bezpośrednio jak i pośrednio, w sferze operacyjnej, logistycznej i moralnej.

2.1.2. Relacje zachodzące między wojewodą a organami samorządu terytorialnego

Relacja – to jedno z podstawowych pojęć logiki formalnej, które określa wszelki związek czy zależność (stosunek) między dwoma (lub więcej) przedmiotami danego rodzaju, pojęciami, wielkościami itp.[31]

---

[30] Szerzej M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski – kryteria i ich normatywna realizacja*, [w:] tamże, s. 71.

[31] *Słownik języka polskiego*, PWN, strona internetowa http://sjp.pwn.pl.

Rozpatrywanie wszelkich relacji zachodzących pomiędzy poszczególnymi organami administracji publicznej w województwie rodziłoby potrzebę dokonania szczegółowych analiz kilkuset aktów prawnych. Stąd też nieodzowne jest przyjęcie pewnych ograniczeń i skupienie się nad pakietem regulacji wpływających w zasadniczy sposób na możliwości realizacji zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego.

Do poniższych analiz przyjęto następujące założenia:

1) rozpatrzeniu podlegają relacje:

– w czasie normalnego (pokojowego) funkcjonowania państwa[32];

– w sytuacji kryzysu w stosunkach międzynarodowych, który w warunkach jego dalszej eskalacji może (ale nie musi) przerodzić się w lokalny lub globalny konflikt zbrojny[33] (tzw. kryzys polityczno-militarny), jeżeli właściwe organy władzy państwowej nie zdecydowały się na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego;

– w sytuacji wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego lub stanu wojennego;

2) rozpatrywane relacje wpływają w sposób bezpośredni lub pośredni (ale mający istotne znaczenie) na możliwości realizacji zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego;

3) podstawę rozważań stanowią zapisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lipca 1997 r.

Konstytucyjne zapisy dotyczące sfery właściwości samorządu terytorialnego oraz jego usytuowania w strukturach państwa znajdują się w rozdziale I – „Rzeczpospolita". Artykuły 15 i 16 stanowią, że: „[...] ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej", zaś „[...] zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa". Istotny jest również zapis stanowiący, iż „[...] samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność [...]".

Bardziej szczegółowe zapisy odnajdujemy w rozdziale VII – „Samorząd terytorialny". W art. 163 konstytucja określa istotę samorządu terytorialnego: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych". Z kolei w art. 164 zawarto zapisy mówiące o tym, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego, zaś inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.

W art. 166 konstytucja stanowi, iż zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, natomiast jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb

---

[32] Relacje te występują również w sytuacjach nadzwyczajnych.

[33] W tym również w sytuacji zagrożenia atakami terrorystycznymi.

państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, których tryb przekazywania i sposób wykonywania określa ustawa.

Istotne dla dalszych analiz są również ogólne zapisy, dotyczące podstawowych relacji pomiędzy organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Art. 171 konstytucji stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zaś organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Sejm, na wniosek prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza konstytucję lub ustawy.

W rozdziale VI – „Rada Ministrów i administracja rządowa" znajdują się zapisy dotyczące właściwości Rady Ministrów i wojewody w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, które w powiązaniu z omówionymi wcześniej zapisami ustalają, w ogólnym zarysie, relacje pomiędzy elementami administracji rządowej i samorządowej w kontekście dalszych rozważań.

Według art. 146, ust. 4, Rada Ministrów:

– zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny;

– zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa;

– sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

Art. 152 stanowi, iż przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda.

Konstytucja nie precyzuje relacji pomiędzy organami samorządu terytorialnego[34]. Ustala jedynie, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się.

Podstawowymi dokumentami określającymi relacje pomiędzy wojewodą a organami samorządu terytorialnego, są:

– **Ustawa** z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie* (DzU 2001, nr 80, poz. 872, z późn. zmianami);

– **Ustawa** z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (DzU 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zmianami);

– **Ustawa** z dnia 15 marca 2002 r. *o ustroju miasta stołecznego Warszawy* (DzU 2002, nr 41, poz. 361 oraz nr 127, poz. 1087);

– **Ustawa** z dnia 27 października 2001 r. *o samorządzie powiatowym* (DzU 2001, nr 142, poz. 1592, z późn. zmianami);

– **Ustawa** z dnia 18 września 2001 r. *o samorządzie województwa* (DzU 2001, nr 142, poz. 1590, z późn. zmianami).

Analizując relacje pomiędzy wojewodą a organami samorządu terytorialnego w kontekście wykonywanych przez te podmioty zadań obronnych należy podkreślić, że w obecnym stanie prawnym liderami w organizowaniu większości przedsięwzięć w tym zakresie są: na szczeblu województwa – wojewoda, zaś na szcze-

[34] W domyśle relacje te powinny być określone w ustawach.

blu samorządowym – organy wykonawcze: gminy (wójt, burmistrz[35], prezydent miasta[36]) i powiatu (starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu). Jest to rozwiązanie ze wszech miar właściwe z punktu widzenia podejmowania działań w sytuacjach nadzwyczajnych (zasada jednoosobowego kierowania)[37].

Organami gminy są: rada gminy oraz wójt (burmistrz lub prezydent miasta).

Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jest organem wykonawczym gminy (miasta). Wykonuje on uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, zaś w realizacji zadań własnych gminy podlega wyłącznie radzie gminy. Kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

Organami powiatu są rada powiatu oraz zarząd powiatu. Organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu. W skład zarządu powiatu wchodzą starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa, zaś w realizacji zadań własnych powiatu podlega wyłącznie radzie powiatu.

Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

– powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej;
– zatwierdza programy ich działania;
– uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu;
– w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek;
– zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli.

Prawa powiatu przysługują również miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje rada miasta i prezydent miasta. Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu.

Organami samorządu województwa są: sejmik województwa i zarząd województwa. Organem wykonawczym województwa jest zarząd województwa. W skład zarządu województwa (5 osób) wchodzi marszałek województwa jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub 2 wicemarszałków i pozostali członkowie.

---

[35] W miastach do 100 tys. mieszkańców.

[36] W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców.

[37] W załączniku przedstawiono tabelę kompetencyjną samorządów terytorialnych szczebla lokalnego i regionalnego oraz wojewody w zakresie obronności.

Marszałek województwa jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz. **W sprawach niecierpiących zwłoki**, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne **marszałek województwa podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu województwa**. Czynności podjęte w tym trybie wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu województwa.

Wśród polskich jednostek samorządowych należy wyróżnić stolicę Rzeczypospolitej Polskiej – miasto stołeczne (m.st.) Warszawę. Jest to gmina posiadająca status miasta na prawach powiatu. Oprócz zadań przewidzianych przepisami dotyczącymi samorządu gminnego i samorządu powiatowego wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, wynikające ze stołecznego charakteru miasta, a w szczególności zapewnia warunki niezbędne do:

– funkcjonowania w mieście naczelnych i centralnych organów państwa, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych;

– przyjmowania delegacji zagranicznych;

– funkcjonowania urządzeń publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta.

Wojewoda, jako przedstawiciel Rady Ministrów, odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa. Dostosowuje on do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu oraz – w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach – koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań. **W zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa** wykonuje on i koordynuje zadania wynikające z odrębnych ustaw.

Nadzór nad działalnością gminną, powiatu i samorządu województwa jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem. **Organami nadzoru** są prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy (powiatu, samorządu województwa) tylko w przypadkach określonych ustawami. Organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy (powiatu, województwa[38]) niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Wojewoda jest również, jeżeli tak stanowią ustawy, **organem wyższego stopnia** w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym. Tak więc posiada on – ograniczone ustawami – instrumenty oddziaływania na organy samorządu terytorialnego.

[38] Chodzi tu o województwo „samorządowe".

W sferze zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością, na zasadach określonych w ustawach. W określonych powyżej sytuacjach nadzwyczajnych[39] **wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące organy samorządu terytorialnego**. Polecenia[40] te nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć, co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. W tego rodzaju sytuacjach, wojewodzie przysługuje, niezależnie od uprawnień wynikających z odrębnych przepisów, uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec każdego pracownika samorządowego, który dopuścił się naruszenia prawa. Należy nadmienić, że również organy administracji niezespolonej działające na obszarze województwa są obowiązane do zapewnienia zgodności swoich działań z tego rodzaju poleceniami wojewody.

Wojewoda kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej[41]. Kontroli wojewody podlegają również te zadania organów zespolonej administracji rządowej, które wynikają z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń prezesa Rady Ministrów.

Organy samorządu terytorialnego **wykonują administrację rządową na obszarze województwa**, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub z porozumienia zawartego z organami tej administracji. Z uwzględnieniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, **wojewoda ma prawo wglądu w tok każdej sprawy prowadzonej na obszarze województwa przez organy samorządu terytorialnego w zakresie zadań przejętych na podstawie porozumienia lub zleconych**.

Przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych lub zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji w wysokości koniecznej do ich wykonania. Szczegółowe

---

[39] Sytuacjach nadzwyczajnych, nie stanach nadzwyczajnych. Wymaga to specjalnego podkreślenia, bowiem zapis art. 16, ust. 1 i 2 *ustawy o administracji rządowej w województwie* czasami bywa interpretowany tak, jakby wojewoda mógł wydawać polecenia organom samorządu terytorialnego **jedynie w stanach nadzwyczajnych**.

[40] W myśl art. 9, pkt. 4 ustawy *o administracji rządowej w województwie* **przez polecenie wojewody** należy rozumieć **wezwanie** do wykonania określonej czynności, z tym, że skierowane do organów i pracowników, których jest on zwierzchnikiem – jest poleceniem służbowym, a skierowane do innych organów i jednostek wykonujących administrację rządową w województwie (w tym organów samorządu terytorialnego) – środkiem nadzoru.

[41] Wśród tego rodzaju zadań występują także zadania obronne.

zasady i terminy przekazywania środków finansowych określają ustawy nakładające na gminy obowiązek wykonywania zadań zleconych lub zawarte porozumienia. W przypadku niedotrzymania terminów gminie przysługują odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych.

Ustawy określają przypadki, w których właściwe organy administracji rządowej mogą **nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością**. Jeżeli działania związane z usuwaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością przeprowadza się w ramach zorganizowanej akcji, nałożenie obowiązku może dotyczyć wykonania powyższych czynności również poza terenem powiatu, przy czym za czynności te powiatowi przysługuje zwrot koniecznych wydatków i nakładów wraz z ustawowymi odsetkami od organu administracji, który nałożył obowiązek ich wykonania.

Ustawy mogą również określać **sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa**.

Wójt (a także: **burmistrz, prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa**) jest obowiązany do przedkładania wojewodzie uchwał, odpowiednio: rady gminy (powiatu, miasta) lub sejmiku województwa w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, zaś regionalnej izbie obrachunkowej – uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy (powiatu, miasta) lub sejmiku województwa i swoje zarządzenia objęte zakresem nadzoru izby. Uchwały w sprawie przepisów porządkowych wójt (burmistrz, prezydent miasta, starosta) przekazuje w ciągu dwóch dni od ich podjęcia.

Sprzeczna z prawem uchwała **organu gminy (powiatu, województwa)** jest nieważna. O jej nieważności w całości lub w części orzeka organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub w toku tego postępowania, może wstrzymać wykonanie uchwały (z wyjątkiem uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego).

W przypadku powtarzającego się naruszenia przez **radę gminy (powiatu) lub sejmik województwa** konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy, radę powiatu[42] lub sejmik województwa[43]. Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza wówczas osobę, która do czasu wyborów nowych organów gminy (powiatu, samorządu województwa) pełni ich funkcję.

Jeżeli powtarzającego się naruszenia konstytucji lub ustaw dopuszcza się **wójt (burmistrz lub prezydent miasta)**, wojewoda wzywa go do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku występuje z wnioskiem do prezesa Rady Ministrów o jego odwołanie. W razie jego odwołania, prezes Rady Mini-

[42] Rozwiązanie rady powiatu jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów powiatu.

[43] Rozwiązanie sejmiku jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów samorządu województwa.

strów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) pełni jego funkcję.

W przypadku gdy powtarzającego się naruszenia konstytucji lub ustaw dopuszcza się **zarząd powiatu lub zarząd województwa**, wojewoda wzywa, odpowiednio: radę powiatu lub sejmik województwa do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku występuje – za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej – z wnioskiem do prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie, odpowiednio: zarządu powiatu lub zarządu województwa. W razie jego rozwiązania, prezes Rady Ministrów wyznacza osobę, która do czasu wyboru nowego zarządu pełni jego funkcję.

W razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez **organy gminy (powiatu, samorządu województwa)**, prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy (powiatu, samorządu województwa) i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru, odpowiednio: rady gminy i wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) na kolejną kadencję, zarządu powiatu przez radę kolejnej kadencji albo zarządu województwa przez sejmik województwa kolejnej kadencji. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy (powiatu, samorządu województwa) i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji. Komisarza rządowego powołuje prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów gminy (powiatu, samorządu województwa) z dniem powołania.

Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy (powiatu, samorządu województwa) podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.

Terenowymi organami obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). W zakresie obrony cywilnej, **wojewoda – jako szef obrony cywilnej województwa**, ustala zadania i kontroluje ich realizację oraz koordynuje i kieruje działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej **szefów obrony cywilnej powiatów**.

Wieloletnie i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej, które opracowują **szefowie obrony cywilnej powiatów** podlegają uzgodnieniu z właściwym **wojewodą (szefem obrony cywilnej województwa)**.

Do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie. Szczegółowy zakres działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, na ich obszarze działania określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r.

w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (DzU 2002, nr 96, poz. 850).

Do przeprowadzania czynności związanych z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony oraz do współdziałania z organami wojskowymi w zakresie administrowania rezerwami osobowymi są właściwy wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy samorządu terytorialnego.

Pobór przeprowadzają wojewodowie przy współudziale szefów wojewódzkich sztabów wojskowych oraz starostów, a także wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast). Za przeprowadzenie poboru na obszarze powiatu (miasta na prawach powiatu) odpowiada **starosta (prezydent miasta na prawach powiatu)**, który zadanie to wykonuje jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Od decyzji **wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)** o konieczności sprawowania przez żołnierza bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny przysługuje żołnierzowi oraz właściwemu organowi wojskowemu odwołanie do wojewody w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji. Decyzja ta może być zmieniona przez wojewodę również z urzędu, jeżeli została wydana z naruszeniem przepisów prawa.

Na wniosek poborowego, któremu doręczono kartę powołania do odbycia zasadniczej służby wojskowej, oraz żołnierza odbywającego tę służbę, z wyjątkiem żołnierza pełniącego ją nadterminowo (lub uprawnionego członka rodziny), wójt lub burmistrz (prezydent miasta), w drodze decyzji administracyjnej, może uznać go za *posiadającego na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny* lub *żołnierza samotnego*[44].

Decyzję w dwóch wyżej wymienionych sprawach wydaje wójt lub burmistrz (prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego (zamieszkania) lub pobytu czasowego trwającego ponad dwa miesiące w dniu doręczenia poborowemu karty powołania do zasadniczej służby wojskowej, a w stosunku do żołnierza odbywającego zasadniczą służbę wojskową – w dniu stawienia się do odbycia tej służby. Decyzję wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) doręcza się osobie, która wniosła podanie, wraz z uzasadnieniem. Od decyzji wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) przysługuje osobie, która wniosła podanie odwołanie do wojewody w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji. Decyzja może być zmieniona przez wojewodę również z urzędu, jeżeli została wydana z naruszeniem przepisów prawa.

Wojewoda koordynuje na obszarze województwa działalność **organów samorządu terytorialnego** w zakresie planowania i nakładania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych w czasie pokoju, w tym:

– prowadzi zbiorczy wykaz świadczeń przewidzianych do realizacji na obszarze województwa;

[44] W tym przypadku wniosek poborowego lub żołnierza musi być udokumentowany.

– planuje wydatki finansowe związane z nakładaniem obowiązku świadczeń na obszarze województwa;

– nadzoruje zadania związane z planowaniem, typowaniem i nakładaniem świadczeń na obszarze województwa;

– analizuje potrzeby i możliwości realizacji świadczeń przez organy gminy na obszarze województwa, a w razie potrzeby wskazuje wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), który może zrealizować zadania nałożenia tych świadczeń;

– może wystąpić do wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) z wnioskiem o przeznaczenie nieruchomości na cele świadczeń rzeczowych w związku z użyciem ich w czasie poboru.

Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) wydaje decyzję administracyjną o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń rzeczowych, w tym planowanych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, lub obowiązek świadczeń osobistych[45], na wniosek właściwych organów i kierowników jednostek organizacyjnych (w tym: szefa obrony cywilnej województwa, czyli wojewody). Decyzję doręcza się posiadaczowi nieruchomości lub rzeczy ruchomej albo osobie zobowiązanej do wykonania świadczenia osobistego[46] oraz wnioskodawcy na piśmie wraz z uzasadnieniem.

Od powyższej decyzji przysługuje posiadaczowi nieruchomości lub rzeczy ruchomej albo osobie zobowiązanej do wykonania świadczenia osobistego oraz wnioskodawcy odwołanie do wojewody:

– w przypadku świadczeń rzeczowych – w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji;

– w przypadku świadczeń osobistych – w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji.

Decyzja ta może być zmieniona przez wojewodę również z urzędu, jeżeli została wydana z naruszeniem przepisów prawa. W decyzji o nałożeniu świadczeń rzeczowych można zobowiązać posiadaczy nieruchomości lub rzeczy ruchomych do wykonania tych świadczeń bez odrębnego wezwania. Decyzji o nałożeniu obowiązku wykonania świadczenia osobistego nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności w terminie w niej określonym.

Z Ustawy z dnia 23 września 1999 r. *o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium* (DzU 1999, nr 93, poz. 1063 z późn. zmianami) nie wynikają szczególne właściwości organów samorządu terytorialnego. Należy tu jednak zauważyć element współdziałania administracji rządowej z organami samorządu terytorialnego. Według przepisów ustawy, działalność organów władzy publicznej związaną z pobytem wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej koordynuje minister obrony narodowej. Koordynacja polega na informowaniu właściwych orga-

[45] Przepisów nie stosuje się do kurierów.

[46] W przypadku świadczeń osobistych – na czternaście dni przed terminem stawienia się do wykonania świadczenia.

nów władzy publicznej (także samorządowych) o przedsięwzięciach związanych z pobytem wojsk obcych lub uzgadnianiu z nimi tych przedsięwzięć.

Relacje zachodzące między wojewodą a organami samorządu terytorialnego w okresie pokoju mają dość solidne uzasadnienie prawne. Wydaje się, że obecnie dają one podstawę do realizacji zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego, w takim jednak zakresie, w jakim budżet państwa jest w stanie je sfinansować.

W czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (DzU 2002, nr 62, poz. 558).

Jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez prezesa Rady Ministrów.

W pozostałych, możliwych przypadkach mamy do czynienia z klasycznym, współcześnie powszechnie stosowanym w świecie rozwiązaniem:

– jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy, stosownymi działaniami kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta);

– jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, stosownymi działaniami kieruje starosta;

– jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa, stosownymi działaniami kieruje wojewoda.

W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa. W zakresie tych działań, w przypadku gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze województwa – **wójt (burmistrz, prezydent miasta niebędącego miastem na prawach powiatu) podlega staroście, zaś starosta podlega wojewodzie**.

W zakresie kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa, wojewodzie są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie powyższych działań, w przypadku gdy stan klęski żywiołowej został ogłoszony na obszarze więcej niż jednego województwa, wojewoda podlega właściwemu ministrowi.

W razie niezdolności wojewody do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, właściwy minister może zawiesić uprawnienia wojewody w tym zakresie oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Do pełnomocnika stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące jego zwierzchnictwa nad podmiotami funkcjonującymi na terenie województwa w stanie klęski żywiołowej.

Uprawnienia **wójta (burmistrza, prezydenta miasta)** w zakresie kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda, z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty, może zawiesić w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.

W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania przez starostę działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda może **zawiesić uprawnienia starosty** w tym zakresie oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami, który posiadać będzie uprawnienia starosty.

Działania w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i wojewoda albo pełnomocnicy wyznaczeni przez wojewodę wykonują przy pomocy odpowiednio gminnego zespołu reagowania, powiatowego zespołu reagowania kryzysowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego.

Do zadań zespołów, których skład określają odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda, należy w szczególności:

– monitorowanie występujących klęsk żywiołowych i prognozowanie rozwoju sytuacji;

– realizowanie procedur i programów reagowania w czasie stanu klęski żywiołowej;

– opracowywanie i aktualizowanie planów reagowania kryzysowego;

– planowanie wsparcia organów kierujących działaniami na niższym szczeblu administracji publicznej;

– przygotowywanie warunków umożliwiających koordynację pomocy humanitarnej;

– realizowanie polityki informacyjnej związanej ze stanem klęski żywiołowej.

W czasie stanu wyjątkowego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (DzU 2002, nr 113, poz. 985).

Właściwy wojewoda – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa – wykonuje działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej.

Jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Komisarza rządowego, który z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa, powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego.

Jeżeli stan wyjątkowy został wprowadzony na obszarze jednego województwa lub jego części, właściwy wojewoda określa, w drodze rozporządzeń, szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela ustalonych w rozporządzeniu prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

Jeżeli w czasie stanu wyjątkowego zostanie wprowadzona cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu obejmująca materiały prasowe, kontrola zawartości przesyłek, listów, paczek i przekazów przekazywanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich lub kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych – funkcję organów cenzury i kontroli pełnią właściwi wojewodowie. Mogą oni nakazać organom administracji publicznej działającym na obszarze województwa wykonywanie czynności technicznych, niezbędnych do prowadzenia cenzury lub kontroli.

Relacje **po wprowadzeniu stanu wojennego** są regulowane przepisami ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

W czasie stanu wojennego Rada Ministrów w szczególności:

– zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa;

– zarządza przejście na wojenne, określone w odrębnych przepisach, zasady działania organów władzy publicznej;

– określa, na wniosek naczelnego dowódcy sił zbrojnych, zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych;

– może zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych;

– może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych.

Wojewoda kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa. Są mu podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne

siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną – w następującym zakresie działań wojewody:

– oceny zagrożeń;

– wprowadzania, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów, ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela oraz łagodzenia i uchylania tych ograniczeń;

– występowania z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, jak również o ich złagodzenie lub uchylenie;

– określania zadań wynikających z przepisów stanu wojennego;

– koordynacji i kontroli działalności organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa;

– nakładania zadań i nakazywania jednostkom samorządu terytorialnego dokonywania określonych wydatków, na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić organy gminy, powiatu lub samorządu województwa do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego – jeżeli te organy nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego. Komisarza rządowego powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, który z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wojennego.

Przepisy dotyczące cenzury są identyczne, jak po wprowadzeniu stanu wyjątkowego. W czasie stanu wojennego mogą być zawieszone prawa do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń, ale przepis ten nie dotyczy m.in. zgromadzeń organizowanych przez organy samorządu terytorialnego. Właściwy wojewoda może ograniczyć, w drodze rozporządzenia, działalność edukacyjną, poprzez okresowe zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach, z wyjątkiem szkół wyższych oraz szkół duchownych i seminariów duchownych[47].

[47] Jeśli prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ustali, w drodze rozporządzenia, taką możliwość.

2.1.3. Relacje zachodzące między organami samorządu terytorialnego

Administracja samorządowa jest odpowiedzialna za zapewnienie, na odpowiednich szczeblach podziału terytorialnego państwa, bezpieczeństwa wspólnoty, ale także interesów ogólnopaństwowych, które wespół są gwarantem spoistości i siły struktur państwa, zdolnych do sprawnego działania. Jednoznaczne uprawnienia władcze związane z odpowiedzialnością zwierzchników administracji ogólnej począwszy od gminy (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast), poprzez powiat (starostowie), województwo (wojewodowie), aż po centrum (z prezesem Rady Ministrów na czele), a także połączenie (zespolenie) administracji na każdym stopniu podziału terytorialnego – pod określonym zwierzchnictwem – staje się, jak podaje W. Tomaszewski, podstawą mechanizmów sprawnego reagowania w sytuacjach kryzysowych[48].

Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Do zadań własnych gminy, zwanych: „zadaniami użyteczności publicznej"[49], należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, a samorząd województwa – o charakterze wojewódzkim.

Jednym z głównych założeń reformy administracyjnej było wprowadzenie przejrzystej struktury administracyjnej państwa, opartej na samorządowych gminach, powiatach i rządowo-samorządowych województwach. Organy samorządu terytorialnego posiadają na swoim terenie atrybuty władzy ogólnej, gwarantowanej przez państwo i ustawy ustrojowe, co upoważnia te organy do jej sprawowania – w sferze swoich kompetencji, na właściwym sobie terenie, obejmującym również inne samorządy terytorialne niższych szczebli.

Określając relacje zachodzące pomiędzy samorządami terytorialnymi, należy zdefiniować ich związki, stosunki, zależności i powinność w zakresie wykonywanych funkcji administracji publicznej, w której np. „[...] rolą powiatu jako zasadniczej jednostki podziału terytorialnego, jest tworzenie ogniwa pośredniego pomiędzy gminą, rozumianą jako jednostka podstawowa, a województwem jako podmiotem polityki regionalnej [...]"[50].

Powiat i gmina działają w odrębnych terenowo i kompetencyjnie płaszczyznach, zatem relacje pomiędzy nimi są wieloaspektowe. Ich występowanie jest jednak nieuniknione. Na tych szczeblach samorządu (powiat i gmina) można zidentyfikować dwa podstawowe kryteria odróżnienia:

---

[48] W. Tomaszewski, *Treści reformy ustrojowej, Nowe podziały kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*, [w:] *Reforma Administracji Publicznej...*, wyd. cyt., s. 5.

[49] Ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

[50] I. Lipowicz, *Reforma samorządowa-ustrój powiatu a ustrój gminy, Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*, [w:] *Reforma Administracji Publicznej...*, wyd. cyt., s. 41–42.

– **kryterium skali** – które zakłada, że do powiatu będą należały te sprawy, które na terenie gminy będą występowały stosunkowo rzadko, których racjonalne załatwianie będzie wymagać większej skali niż gmina;

– **kryterium specjalizacji** – powiat w odróżnieniu od gminy powinien wykonywać zadania specjalistyczne, które nie należą do zadań własnych gminy, np. opracowanie powiatowego planu zapobiegania przestępczości, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, którego uchwalenie przypisane jest radzie powiatu, zapewnienie funkcjonowania powiatowego urzędu pracy, czy centrum pomocy rodzinie.

Zatem relacje między gminą a powiatem wychodzą z założeń prymatu kompetencji, w którym gmina jest jednostką podstawową[51].

Na relacje pomiędzy gminą i powiatem mają wpływ również inne kryteria odróżnienia:

– **kryterium zespolenia** – starostwo i jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży tworzą, tzw. powiatową administrację zespoloną, która występuje tylko na szczeblu powiatu i województwa;

– **kryterium uprawnień organów** – powiat w stanach nadzwyczajnych (klęski żywiołowej) może kierować wspólnym działaniem gmin i koordynować przedsięwzięcia w tym zakresie, natomiast gmina nie może kierować działaniem innej gminy ani powiatu; ponadto starosta posiada uprawnienia zwierzchnika w stosunku do funkcjonujących na jego terenie organów powiatowej administracji zespolonej;

– **kryterium właściwości** – powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, natomiast gmina wykonuje wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym; gminy wykonują zadania obronne jako zlecone przez administrację rządową, powiat wykonuje określone ustawami zadania obronne jako zadania własne.

Należy podkreślić, że opisana w konstytucji **„zasada pomocniczości"** zakłada, że zadania rządowe mogą być przekazane tym organom samorządu terytorialnego, które mogą sobie z nimi poradzić bez szkody dla interesów państwa i wspólnoty samorządowej. Ponadto, reguła pomocniczości „[...] to takie rozłożenie zadań publicznych, zgodnie z którymi państwo jako całość wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty [...]"[52]. W związku z tym organy samorządu terytorialnego (wszystkich szczebli) są zobowiązane zaspokajać potrzeby wspólnoty oraz kształtować wzajemne relacje zgodnie z przysługującymi im kompetencjami wynikającymi z ustaw ustrojowych. Wspólnoty samorządowe powinny zatem ściśle współdziałać między sobą w interesie własnym, jak i państwa. Występowanie właściwych stosunków i zależności między nimi jest niezbędne.

Rozpatrując relacje między wspólnotami lokalnymi (gmina, powiat) i regionalnymi (województwo samorządowe), należy uwzględnić również konstytucyjną

---

[51] Tamże.

[52] M. Stec, *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej...*, wyd. cyt., s. 47.

zasadę decentralizacji, z której wynika, że samorządy (posiadając uprawnienia władzy ogólnej) działają we własnym interesie i na własną odpowiedzialność, w związku z powyższym **nie powinny między nimi zachodzić relacje podległości organizacyjnej**. W tej sytuacji, w kształtowaniu stosunków między samorządami szczególnego znaczenia nabierają porozumienia.

Istnienie form porozumienia w relacjach pomiędzy poszczególnymi wspólnotami samorządowymi w zakresie realizacji powierzonych im zadań publicznych, przewidują ustawy ustrojowe: o samorządzie gminnym (art. 8), o samorządzie powiatowym (art. 5) i o samorządzie wojewódzkim (art. 8). W sprawach porozumień zawieranych we wszystkich możliwych konfiguracjach pomiędzy samorządowym województwem, powiatem i gminą mają zastosowanie przepisy ustawy o samorządzie gminnym, jako podstawowej jednostki administracji publicznej.

Relacje występujące pomiędzy samorządem regionalnym i wspólnotami lokalnymi (gmina, powiat) określa m.in. ustawa o samorządzie województwa, która w art. 4 stanowi, że organy samorządu województwa nie mogą naruszać samodzielności gminy i powiatu oraz sprawować wobec nich funkcji kontroli i nadzoru.

Reforma podziału administracyjnego państwa zakładała utworzenie kolejnych szczebli samorządu terytorialnego „[...] niewyposażonych jednak w uprawnienia nadrzędne i nadzorcze wobec szczebla podstawowego – gminy"[53]. W kreowaniu wzajemnych stosunków i zależności dotyczących wykonywania zadań związanych z bezpieczeństwem, a przede wszystkim z obronnością (w okresie pokoju i stanach nadzwyczajnych) nie można jednak obyć się bez hierarchicznego podporządkowania i wspierania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w spełnieniu celu nadrzędnego, jakim jest bezpieczeństwo państwa, w tym obywateli. W tym zakresie, wzajemne relacje pomiędzy organami samorządu terytorialnego powinny być kształtowane zgodnie z określonymi ustawowo kompetencjami, możliwościami organizacyjnymi i finansowymi oraz potencjałem każdej z osobna jednostki samorządowej. Zaznaczyć tu należy, że gmina powinna przede wszystkim zaspokajać podstawowe potrzeby mieszkańców (jej zadanie własne), natomiast powiat – przy pomocy podległych i nadzorowanych powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych – powinien realizować zadania specjalistyczne, mające charakter „ponadgminny", czyli takie, z którymi gmina samodzielnie, bez wsparcia powiatu oraz wchodzących w jego skład gmin, sobie nie poradzi. Dodatkowo starosta jako zwierzchnik powiatowych służb inspekcji i straży, będzie realizował swoje uprawnienia określone w art. 35 ustawy o samorządzie powiatowym, który określa, że w sytuacjach szczególnych starosta kieruje wspólnym działaniem tych jednostek, które będą działały na obszarze powiatu i gmin, kształtując w ten sposób relacje pomiędzy nimi.

Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy

[53] I. Lipowicz, *Reforma samorządowa – ustrój powiatu a ustrój gminy*, [w:] *Podstawowe wartości i założenia...*, wyd. cyt., s. 40.

przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu. **Zadania powiatu nie mogą jednak naruszać zakresu działania gmin.**

Prezydent miasta na prawach powiatu i starosta powiatu graniczącego z takim miastem mogą utworzyć, w drodze porozumienia, wspólną **komisję bezpieczeństwa i porządku publicznego** dla miasta na prawach powiatu oraz powiatu graniczącego z takim miastem. W takim przypadku prezydent miasta i starosta współprzewodniczą komisji.

Szczególne zależności między gminą, powiatem oraz administracją rządową precyzuje ustawa o stanie klęski żywiołowej. W zakresie działań w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wójt (burmistrz, prezydent miasta) może **występować do kierowników jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez organy samorządu terytorialnego szczebla powiatowego lub wojewódzkiego, działających na obszarze gminy – z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia**. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie zawiadamia, odpowiednio: starostę, prezydenta miasta na prawach powiatu lub marszałka województwa.

W tym samym zakresie starosta może **występować do kierowników jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez organy samorządu terytorialnego szczebla gminnego lub wojewódzkiego, działających na obszarze powiatu – z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia**. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania starosta niezwłocznie zawiadamia, odpowiednio: wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub marszałka województwa.

W zakresie kierowania działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wójt (burmistrz, prezydent miasta niebędącego miastem na prawach powiatu) podlega staroście, który może wydawać mu polecenia wiążące.

Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), starostowie albo pełnomocnicy wyznaczeni przez wojewodę są obowiązani do współdziałania i wzajemnego przekazywania informacji w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej nie przyznaje staroście uprawnień do sprawowania nadzoru nad przygotowaniami gminnego systemu reagowania, który powinien funkcjonować w stałej gotowości, w systemie całodobowym, zgodnie z art. 12 tejże ustawy oraz § 8 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu tworzenia, gminnego, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania* (DzU 2002, nr 215, poz. 1818, oraz z 2003 r. nr 210, poz. 2038), zawczasu (zanim klęska żywiołowa zaistniała). Należy domniemywać, że brak

ustawowej możliwości sprawowania nadzoru w zakresie stanu gotowości do zwalczania klęsk żywiołowych przed ich zaistnieniem przez starostę nad gminą powoduje, że system reagowania kryzysowego może być nieskuteczny. Logiczne jest, że starosta nie będzie mógł skutecznie reagować w sytuacji kryzysowej i przejmować, w sytuacjach określonych ustawą, kierowania działaniami ratowniczymi, jeżeli organ niższego szczebla (**wójt, burmistrz lub prezydent miasta**) utraci taką zdolność. Dla sprawnego i skutecznego przejęcia funkcji kierowniczych i koordynacyjnych, wiedza o stopniu przygotowania do działania gmin oraz powiatowych służb, inspekcji i straży jest po prostu takiemu organowi nadrzędnemu niezbędna. W tym kontekście trudne do zaakceptowania jest także to, że (wbrew pierwotnym założeniom reformy administracji publicznej) ustawodawca zdecydował o „opuszczeniu szeregów" administracji zespolonej przez powiatowego inspektora sanitarnego i powiatowego lekarza weterynarii.

Starosta może wnioskować do wojewody o zawieszenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania przez niego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia oraz o wyznaczenie pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Pełnomocnik, w przypadku gdy stan klęski żywiołowej został ogłoszony na obszarze większym niż gmina, podlega staroście.

Jeśli wojewoda zawiesi powyższe uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty, w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia oraz wyznaczy pełnomocnika do kierowania tymi działaniami, pełnomocnik ten (w przypadku, gdy stan klęski żywiołowej został ogłoszony na obszarze większym niż gmina) podlega staroście i wykonuje czynności kierownicze na właściwym dla siebie obszarze wobec podległych i nadzorowanych podmiotów ustawowo przypisane wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta).

Ustawa o stanie klęski żywiołowej zobowiązuje organy gminy i powiatu do opracowania planu reagowania kryzysowego i planu ochrony przeciwpowodziowej. W prawidłowo skonstruowanym procesie planowania operacyjnego przyjmuje się generalną zasadę: „od ogółu do szczegółu", według której organ nadrzędny powinien określić organowi niższego szczebla kierunki działania, cele i priorytety. Tymczasem w chwili obecnej mamy do czynienia z sytuacją, w której organy samorządu terytorialnego opracowują plany samodzielnie, posiłkując się jedynie wskazówkami „technicznymi" organu wyższego szczebla. W tej sytuacji wydaje się zasadne, aby wojewoda w stosunku do powiatu, zaś powiat w stosunku do gminy, określał wytyczne do planowania, posiłkując się bazą danych o możliwościach materiałowo-technicznych i kadrowych, odpowiednio: powiatów i gmin, opracowaną wcześniej z ich udziałem. Tego rodzaju rozwiązań próżno szukać w regulacjach prawnych, normujących tryb planowania reagowania kryzysowego w czasie pokoju. Są one natomiast wyraźnie zarysowane w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych

w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. Sprawia to, że tryb planowania obronnego, wynikającego z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i tryb planowania reagowania kryzysowego, realizowanego na podstawie ustawy o stanie klęski żywiołowej, mimo wielu punktów zbieżnych, różnią się diametralnie. Wskazuje to na potrzebę ujednolicenia zasad planowania operacyjnego dotyczącego zarządzania bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Tak więc, kompetencje do kierowania organami szczebla lokalnego, wówczas gdy klęska obejmuje obszar większy niż jednego powiatu, zostały przyznane wojewodzie, a nie marszałkowi województwa. Filozofia reagowania na zagrożenia o charakterze niemilitarnym (terroryzm, zbiorowe zakłócenia porządku publicznego, zamieszki społeczne, strajki, zbrojne powstania, klęski żywiołowe, katastrofy techniczne, przestrzenne pożary i inne) polega na angażowaniu w ten proces samorządów dopóty, dopóki nie przekracza to ich możliwości organizacyjno-technicznych. Ustawodawca nie powierzył jednak roli koordynatora w procesie reagowania kryzysowego na szczeblu wojewódzkim marszałkowi województwa. Być może dlatego, że musiałby wraz z tą właściwością przekazać samorządowemu województwu środki na ten cel. Stanowi to istotne zminimalizowanie uprawnień samorządu terytorialnego i marginalizuje rolę marszałka województwa, a tak naprawdę – wyłącza go z procesu decyzyjnego.

Opisując wzajemne stosunki i zależności między jednostkami samorządu terytorialnego nie sposób pominąć zapisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Artykuł 17 ustawy nadaje organom wykonawczym gminy i powiatu uprawnienia szefa obrony cywilnej na administrowanym terenie. Zakres działania szefów obrony cywilnej poszczególnych szczebli zarządzania określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin* (DzU 2002, nr 96, poz. 850). Obejmuje on m.in. ustalanie zadań i kontrolowanie ich realizacji oraz kierowanie działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej, która ma na celu ochronę ludności, przedsiębiorców, urządzeń użyteczności publicznej, zabytków szczególnie cennych dla dziedzictwa narodowego, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych, zagrożeń środowiska oraz w usuwaniu ich skutków. Szefowie obrony cywilnej ustalają zadania i kontrolują ich realizację oraz koordynują i kierują działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej:

– szef obrony cywilnej powiatu – szefów obrony cywilnej gmin;

– szef obrony cywilnej gminy – szefów obrony cywilnej w instytucjach, u przedsiębiorców; w społecznych organizacjach ratowniczych i w innych jednostkach organizacyjnych działających na obszarze gminy.

Szefowie obrony cywilnej powiatów, gmin oraz instytucje, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne i społeczne organizacje ratownicze opracowują wieloletnie i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej, które podlegają uzgod-

nieniu z właściwymi dla swojego terenu działania organami obrony cywilnej (w przypadku planu gminy – ze starostą – szefem obrony cywilnej powiatu).

Uprawnień szefa obrony cywilnej nie posiada marszałek województwa, ponieważ na szczeblu województwa istnieje swoisty „dualizm administracji publicznej"[54], czyli występowania obok siebie organu władzy samorządowej oraz wojewody. Taki system ma miejsce tylko na poziomie województwa, gdyż na poziomie lokalnym organami władzy ogólnej są wójt (burmistrz, prezydent miasta) i starosta, którzy między sobą kształtują wzajemne stosunki i zależności z uwzględnieniem organu nadrzędnego, jakim jest wojewoda oraz organu współdziałającego w zakresie rozwoju regionalnego, jakim jest marszałek województwa.

Z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP wynika również, że **organy samorządu terytorialnego** są obowiązane, na żądanie wojskowych komendantów uzupełnień oraz właściwych **organów obrony cywilnej**[55], do udzielania informacji, według posiadanych ewidencji, o stanie nieruchomości i rzeczy ruchomych mogących być przedmiotem świadczeń rzeczowych.

W ustawie o stanie wyjątkowym nie sprecyzowano relacji zachodzących pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego.

Reasumując, należy stwierdzić, że Konstytucja RP, ustawy ustrojowe oraz inne powołane powyżej regulacje prawne, formułują wiele ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa relacji pomiędzy organami władzy samorządowej. Tworzą również dość solidne podstawy do kształtowania relacji mogących się zawiązywać w trybie operacyjnym w warunkach kryzysu i wojny. Na tej niwie jest jednak jeszcze wiele do zrobienia. Nowe regulacje prawne muszą „okrzepnąć", a zadaniem parlamentu i rządu jest ich skorygowanie, albowiem już na etapie ich wdrażania, dają się dostrzec luki prawne i niespójności, które utrudnią bez wątpienia realizację zadań obronnych.

2.1.4. Relacje zachodzące między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej)

W polskim systemie prawnym szczególną rolę w realizacji zadań w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli przypisano powiatowi. Zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży należy do zadań publicznych powiatu.

W celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, na szczeblu powiatu tworzy się **komisję bezpieczeństwa i porządku publicznego**, której kadencja trwa 3 lata. Do zadań komisji należy:

---

[54] M. Stec, *Ustrój terytorialny administracji publicznej*..., wyd. cyt., s. 53.

[55] Np. innych wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz starostów.

– ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;

– opiniowanie pracy policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

– przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

– opiniowanie projektów innych programów współdziałania policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

– opiniowanie projektu budżetu powiatu – w zakresie zadań realizowanych przez komisję,

– opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

– opiniowanie, zleconych przez starostę, innych zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

W skład komisji wchodzą: starosta jako przewodniczący komisji, dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu, trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu, dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a w przypadku m.st. Warszawy – delegowanych przez komendanta stołecznego Policji.

W pracach komisji uczestniczy także prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego. Starosta może powołać do udziału w pracach komisji funkcjonariuszy i pracowników innych niż policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej, wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu. Uczestniczą oni w pracach komisji z głosem doradczym.

Przewodniczący komisji, w celu wykonania zadań komisji, może żądać od policji oraz innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji o ich pracy, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych. Komisja przy wykonywaniu swoich zadań może współpracować z samorządami gmin z terenu powiatu, a także ze stowarzyszenia-

mi, fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami.

Relacje pomiędzy organami samorządu terytorialnego a administracją rządową są również uwidocznione w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP. Minister obrony narodowej koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa oraz sprawuje ogólny nadzór nad realizacją przez te organy zadań obronnych. Przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń, m.in. jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, na rzecz sił zbrojnych i obrony państwa.

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. *w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania odroczeń zasadniczej służby wojskowej* (DzU 2004, nr 150, poz. 1569), organami właściwymi miejscowo w sprawach udzielania odroczeń zasadniczej służby wojskowej są odpowiednio: powiatowe i wojewódzkie komisje poborowe, wojskowi komendanci uzupełnień i szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych oraz wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) i wojewodowie, właściwi ze względu na miejsce pobytu stałego poborowego albo jego pobytu czasowego trwającego ponad dwa miesiące. Na tej płaszczyźnie mamy do czynienia z relacjami zachodzącymi pomiędzy organami wykonawczymi samorządu terytorialnego a administracją niezespoloną w postaci wojskowych komendantów uzupełnień i szefów wojewódzkich sztabów wojskowych.

Wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) dokonują zameldowania osób podlegających obowiązkowi czynnej służby wojskowej po uprzednim wymeldowaniu się ich z poprzedniego miejsca pobytu stałego (zamieszkania) lub pobytu czasowego trwającego ponad dwa miesiące oraz zawiadamiają wojskowych komendantów uzupełnień oraz wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) właściwych ze względu na poprzednie miejsce pobytu stałego (zamieszkania) lub pobytu czasowego trwającego ponad dwa miesiące osób podlegających obowiązkowi czynnej służby wojskowej o zmianach zgłoszonych przy spełnianiu wojskowego obowiązku meldunkowego.

W zakresie poboru, wójt lub burmistrz (prezydent miasta) wzywa przedpoborowego[56] do rejestracji i przeprowadza rejestrację a poborowego[57] do stawienia się przed komisją poborową. Równocześnie z wezwaniem do stawienia się przed komisją poborową wzywa poborowego do stawienia się przed komisją lekarską. W razie niezgłoszenia się przedpoborowego do rejestracji lub niestawienia się poborowego do poboru albo przed komisją lekarską bez uzasadnionej przyczyny, wójt lub burmistrz (prezydent miasta) nakłada grzywnę w celu przymuszenia albo zarządza przymusowe doprowadzenie przez policję, odpowiednio: przedpoborowego do urzędu gminy, zaś poborowego do komisji poborowej albo lekarskiej – w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

---

[56] Mężczyzna, który w danym roku kalendarzowym kończy osiemnaście lat życia.

[57] Mężczyzna, który w danym roku kalendarzowym kończy dziewiętnaście lat życia.

Powołani do czynnej służby wojskowej są obowiązani stawić się do tej służby w określonym terminie i miejscu. Stają się oni żołnierzami w czynnej służbie wojskowej z chwilą stawienia się do tej służby w określonym miejscu. W razie niestawienia się powołanego do czynnej służby wojskowej bez uzasadnionej przyczyny, **starosta (prezydent** miasta na prawach powiatu) właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego (zamieszkania) lub pobytu czasowego trwającego ponad dwa miesiące, na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień, zarządza przymusowe doprowadzenie przez policję do wskazanej jednostki wojskowej, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

O konieczności sprawowania przez żołnierza bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny orzeka wójt lub burmistrz (prezydent miasta). Decyzję tę doręcza się żołnierzowi i właściwemu organowi wojskowemu na piśmie wraz z uzasadnieniem.

Żołnierzowi rezerwy, który odbył ćwiczenia wojskowe, z wyjątkiem ćwiczeń trwających do dwudziestu czterech godzin, odbywanych w czasie lub dniu wolnym od pracy, przysługuje świadczenie pieniężne rekompensujące utracone wynagrodzenie wynikające ze stosunku pracy lub stosunku służbowego albo dochód z prowadzonej działalności gospodarczej, które mógłby uzyskać w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych. Świadczenie pieniężne ustala i wypłaca wójt lub burmistrz (prezydent miasta) na udokumentowany wniosek uprawnionego żołnierza rezerwy, złożony nie później niż w ciągu trzech miesięcy od zakończenia ćwiczeń wojskowych, z tym, że świadczenie wypłaca się w kwocie pomniejszonej o uposażenie, jakie żołnierz rezerwy otrzymał z tytułu odbytych ćwiczeń wojskowych. Wydatki z tytułu wypłaty świadczeń pieniężnych pokrywane są z budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej.

Żołnierzom uznanym za posiadających na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny i żołnierzom uznanym za samotnych w okresie odbywania przez nich czynnej służby wojskowej, z wyjątkiem nadterminowej zasadniczej służby wojskowej i okresowej służby wojskowej, na ich udokumentowany wniosek:

– pokrywa się należności z tytułu najmu lokalu mieszkalnego zajmowanego na podstawie decyzji administracyjnej;

– pokrywa się należności z tytułu zajmowania spółdzielczego lokalu mieszkalnego typu lokatorskiego;

– pokrywa się bieżące opłaty eksploatacyjne z tytułu zajmowania spółdzielczego lokalu mieszkalnego typu własnościowego;

– pokrywa się należności z tytułu zajmowania lokalu mieszkalnego na podstawie umowy najmu, z wyjątkiem sytuacji, w których przedmiotem umowy jest część tego lokalu, a jedna ze stron umowy jest obciążona obowiązkiem alimentacyjnym względem drugiej strony;

– pokrywa się bieżące należności z tytułu zajmowania lokalu mieszkalnego, stanowiącego przedmiot odrębnej własności w rozumieniu przepisów o własności lokali albo domu mieszkalnego, stanowiącego przedmiot własności żołnierza;

– zawiesza się spłatę pożyczki uzyskanej z zakładowego funduszu mieszkaniowego;

– zawiesza się spłatę kredytu lub pożyczki udzielonych przez banki lub instytucje uprawnione do udzielania kredytów lub pożyczek, chyba że strony w umowie postanowiły inaczej.

Wójt lub burmistrz (prezydent miasta), właściwy dla miejsca położenia lokalu mieszkalnego albo domu mieszkalnego żołnierza, wydaje decyzję o pokrywaniu powyższych należności i opłat oraz wypłacają je z wyrównaniem od dnia złożenia wniosku w tej sprawie. Wydatki z tego tytułu zasiłków, należności i opłat są pokrywane z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister obrony narodowej.

Organy administracji publicznej i przedsiębiorcy obowiązani są do bezpłatnego udostępniania wojskowym komendantom uzupełnień danych, niezbędnych w celu ich przetwarzania w ewidencji wojskowej osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej podlegających obowiązkowi świadczeń na rzecz obrony oraz rzeczy ruchomych i nieruchomości będących lub mogących być przedmiotem świadczeń rzeczowych, których świadczeniobiorcą są lub mogą być siły zbrojne.

Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) wydaje decyzję administracyjną o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń rzeczowych, w tym planowanych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny lub obowiązek świadczeń osobistych[58], na wniosek właściwych organów i kierowników jednostek organizacyjnych (w tym: organu administracji niezespolonej – wojskowego komendanta uzupełnień). Decyzję doręcza się posiadaczowi nieruchomości lub rzeczy ruchomej lub osobie zobowiązanej do wykonania świadczenia osobistego[59] oraz wnioskodawcy na piśmie wraz z uzasadnieniem.

Organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy są obowiązani, na żądanie wojskowych komendantów uzupełnień oraz właściwych organów obrony cywilnej[60], do udzielania informacji, według posiadanych ewidencji, o stanie nieruchomości i rzeczy ruchomych mogących być przedmiotem świadczeń rzeczowych.

Na wniosek tych samych organów i jednostek organizacyjnych wójt lub burmistrz (prezydent miasta) wydaje w czasie pokoju decyzję administracyjną o przeznaczeniu osoby do wykonania świadczeń osobistych planowanych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, przy czym przeznaczenie osób do funkcji kuriera następuje z urzędu lub na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień. Tę decyzję doręcza się osobie przeznaczonej do wykonywania świadczeń osobistych oraz wnioskodawcy na piśmie wraz z uzasadnieniem i przysługuje od niej odwołanie do wojewody, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji, zarówno osobie przeznaczonej jak i wnioskodawcy. Osoby, którym wydano ostateczne decyzje administracyjne o przeznaczeniu ich do wykonania świadczeń oso-

[58] Przepisów nie stosuje się do kurierów.

[59] W przypadku świadczeń osobistych – na czternaście dni przed terminem stawienia się do wykonania świadczenia.

[60] Np. wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub starosty.

bistych mogą być z urzędu lub na wniosek ww. organów i kierowników jednostek organizacyjnych wzywane przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) do wykonania tych świadczeń[61]. Wezwania te mogą zobowiązywać do wykonania świadczeń osobistych w trybie natychmiastowego stawiennictwa, a odwołanie od nich nie przysługuje.

W zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, minister właściwy do spraw wewnętrznych może wydawać polecenia wiążące m.in. organom samorządu terytorialnego. W razie odmowy wykonania polecenia lub niewłaściwego wykonywania polecenia przez organy samorządu terytorialnego, minister może zawiesić odpowiednie uprawnienia takiego organu oraz wyznaczyć pełnomocnika do wykonywania tych uprawnień, zawiadamiając o tym właściwego wojewodę i prezesa Rady Ministrów.

W zakresie działań w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może **występować m.in. do kierowników jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministrów działających na obszarze gminy – z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia**. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta niezwłocznie zawiadamia właściwego ministra.

W tym samym zakresie działań **starosta** może wydawać polecenia wiążące kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej, działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu.

W zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu są obowiązane uczestniczyć: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Państwowe Ratownictwo Medyczne i jednostki ochrony zdrowia, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby – które podlegają w tym zakresie **wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), starostom** albo pełnomocnikom wyznaczonym przez wojewodę.

2.2. Możliwości organów samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych

Poruszana w tym zagadnieniu problematyka nie jest dostatecznie zbadana, poza tym jest dość trudna do opisania, z uwagi na trwający proces legislacyjny, dotyczący realizacji zadań obronnych. Poza tym treść tych zadań ma charakter niejawny i nie może być podana do publicznej wiadomości. Jednak posługując się istnieją-

[61] Wezwanie osób przeznaczonych do funkcji kuriera może nastąpić z urzędu lub na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień.

cymi już aktami prawnymi, jak również opierając się na projektach przepisów dotyczących tej tematyki oraz na doświadczeniach praktycznych, w niniejszym zagadnieniu zaprezentowane będą wnioski z analizy możliwości realizacji tych zadań przez samorządy terytorialne.

Samorządy terytorialne będą realizowały zadania obronne w ramach systemu obronnego państwa, współtworząc podsystem niemilitarny (archaiczna nazwa – ogniwa pozamilitarne) oraz podsystem kierowania dla własnych organów władzy ogólnej (wójta gminy, burmistrza, starosty, marszałka) pod zwierzchnictwem wojewody (reprezentanta administracji rządowej), który w czasie stanów nadzwyczajnych[62] kieruje realizacją zadań obronnych, w tym obrony cywilnej na terenie województwa oraz koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej oraz innych jednostek działających na terenie województwa, jak również może nakładać na samorządy zadania oraz nakazywać dokonywanie określonych wydatków.

Odpowiadając na pytanie o ustawowe zasady organizacji wykonywania zadań obronnych należy mieć na uwadze, że reforma administracji publicznej doprowadziła do powstania trójszczeblowego podziału samorządu terytorialnego. Wobec powyższego możliwości realizacji zadań obronnych przez wspólnoty terytorialne należy rozpatrywać z uwzględnieniem szczebla lokalnego, tj. gminy i powiatu oraz szczebla regionalnego, który dotyczy samorządu województwa. Jednakże na podkreślenie zasługuje fakt, że ustawy ustrojowe oraz obowiązujące przepisy w zakresie obronności nie określają jednoznacznie ustawowych zależności i relacji, np. pomiędzy samorządem województwa a powiatem, czy też samorządem powiatowym a gminą, przyznając kierowanie zadaniami obronnymi tylko wojewodzie[63] (art. 18, ust. 4 ustawy o powszechnym obowiązku obrony). Od powyższej zasady istnieje wyjątek, polegający na przyznaniu (w drodze rozporządzenia) uprawnień organom samorządu w zakresie planowania, zarządzania i prowadzenia kontroli realizacji zadań obronnych wyłącznie, co do właściwości miejscowej i rzeczowej: wójtowi – w stosunku do jednostek organizacyjnych funkcjonujących w gminie, staroście – w stosunku do gmin i jednostek organizacyjnych powiatu oraz powiatowych służb inspekcji i straży, marszałkowi województwa – w stosunku do jednostek organizacyjnych samorządu województwa, z wykluczeniem szczebla lokalnego samorządu terytorialnego[64]. Zatem ustawowo kierowanie i koordynacja wykonywania zadań obronnych realizowanych przez wszystkie szczeble samorządu terytorialnego oraz przez wojewódzką administrację zespoloną i niezespoloną odbywa się na terenie województwa i spoczywa jednoosobowo w rękach przedstawiciela terenowej administracji rządowej – wojewody. Można przypuszczać, że konstytucyjna zasada decentralizacji (dotycząca przekazywania samorządom władzy

[62] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, DzU 2002, nr 62, poz. 558; Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, (DzU 2002, nr 113, poz. 985; Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym*... wyd. cyt.

[63] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony*..., wyd. cyt., art. 18 i art. 20.

[64] Rozporządzenie Rady Ministrów dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli wykonywania*..., wyd. cyt.

ogólnej) ograniczyła się tylko do sektora cywilnego, w tym obrony cywilnej, pozostawiając w ręku administracji rządowej atrybuty władzy w zakresie kierowania realizacją zadań obronnych. W związku z tym nasuwa się pytanie zasadnicze – czy wojewoda w sytuacjach nadzwyczajnych (ekstremalnych, spowodowanych konfliktem zbrojnym) będzie w stanie ogarnąć kierowanie realizacją zadań obronnych w województwie, przez ponad 250 różnych samodzielnych podmiotów[65], bez pośrednictwa starosty?

Warto podkreślić, że w niektórych województwach jest ponad 300 gmin i około 40 powiatów. Wydaje się więc zasadne, by część uprawnień wojewody w zakresie kierowania realizacją zadań obronnych (podobnie jak to ma miejsce w ustawie o stanie klęski żywiołowej[66] oraz w kompetencjach szefa obrony cywilnej powiatu)[67] pośrednio przekazać staroście, który jako zwierzchnik powiatowych służb inspekcji i straży, tworzących z jednostkami organizacyjnymi powiatu, powiatową administrację zespoloną, będzie w stanie bezpośrednio nadzorować i kierować realizacją zadań obronnych przez gminy, o ile zostanie ustawowo wyposażony w kompetencje w tym zakresie.

Zadania obronne realizowane obecnie przez samorządy terytorialne można ująć w trzy podstawowe kategorie:

1. *Zadań obronnych* – dotyczy ochrony ludności i struktur państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa (wewnętrznego i zewnętrznego), kryzysu polityczno-militarnego i wojny;

2. Zapewnienie informacyjnych, duchowych i materialnych podstaw egzystencji ludności w warunkach wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny;

3. Uzupełnianie zasobami ludzkimi i materialnymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarne (cywilne) wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium RP.

Zgodnie z obowiązującą strukturą systemu obronnego państwa[68] w ramach układu pozamilitarnego, w skład którego wchodzą również samorządy terytorialne pod przewodnictwem wojewody, wyróżnia się trzy podstawowe ogniwa: informacyjne, ochronne i gospodarcze.

Zadaniem ogniw informacyjnych będzie, m.in.: przekazywanie niezbędnych informacji na rzecz obronności, utrzymanie i rozwój zdublowanych systemów łączności (przewodowej, bezprzewodowej, teleinformatycznej i ruchomej), przeciwdziałanie dezinformacji oraz kształtowanie morale wspólnoty lokalnej i regionalnej, poprzez wszystkie funkcjonujące na administrowanym terenie media, instytucje i stowarzyszenia użyteczności publicznej.

---

[65] Jest to samorząd wojewódzki, wszystkie powiaty, gminy, jednostki administracji zespolonej i niezespolonej oraz przedsiębiorcy, dla których wojewoda jest organem założycielskim lub reprezentantem Skarbu Państwa, a nawet organizacje pozarządowe.

[66] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski...*, wyd. cyt., art. 10.

[67] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony...*, wyd. cyt., art. 17.

[68] Zob. *System Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, strona internetowa MON.

Do zadań ogniw ochronnych należą m.in.: zapewnienie porządku publicznego; bezpieczeństwa obywateli; ochrona ważnych obiektów infrastruktury technicznej, tj. dróg, mostów, szpitali, węzłów łączności, stanowisk kierowania organów administracji publicznej, ujęć wody pitnej, żywności, dóbr kultury, zwierząt gospodarskich i pasz, wykrywanie zagrożeń, ostrzeganie organów odpowiedzialnych za alarmowanie oraz ochrona ludności przed zagrożeniami czasu pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny itp. W samorządach (na szczeblu lokalnym) rolę ogniw ochronnych będą pełniły posterunki i komendy powiatowe Policji, straże miejskie, agencje ochrony mienia, państwowe i ochotnicze straże pożarne oraz gminne i powiatowe służby, inspekcje i straże, publiczne i niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej zorganizowane w ramach gminnego i powiatowego systemu reagowania kryzysowego, który w okresie kryzysu polityczno-militarnego i wojny przekształca się w system obronny.

Do ogniw gospodarczych zalicza się podmioty gospodarcze (produkcyjne, usługowe i handlowe), funkcjonujące na terenach administrowanych przez samorządy, mające na celu zabezpieczenie materialnych warunków do wykonywania zadań obronnych oraz egzystencji ludności w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

Rozpatrując możliwości realizacji zadań obronnych przez organy samorządowe należy dostrzec rolę, jaką będą miały do spełnienia komunalne jednostki organizacyjne, tj. zakłady wodociągowe, zarządy dróg i mostów, przedsiębiorstwa energetyki cieplnej, ośrodki pomocy społecznej, towarzystwa budownictwa społecznego, straże miejskie, które oprócz zadań związanych z zapewnieniem potrzeb wspólnoty, w okresie stanów nadzwyczajnych będą wykonywać odpowiednio zadania na potrzeby systemu reagowania kryzysowego i obronnego gminy, powiatu, a tym samym państwa. Również funkcjonujące w gminach stowarzyszenia użyteczności publicznej, tj. Ochotnicza Straż Pożarna, organizacje i instytucje charytatywne, PCK, „Caritas", ZHP oraz ZHR będą wspierały samorządy w realizacji zadań w zakresie ochrony ludności i zabezpieczenia potrzeb (niemilitarnych) sił zbrojnych, stacjonujących lub przemieszczających się na terenie gminy.

Mając na uwadze powyższe rozważania należy skonstatować, że **głównym zadaniem samorządów w ramach realizacji zadań obronnych jest: organizowanie cywilno-gospodarczego wsparcia układu militarnego, zgodnie z obowiązującymi przepisami i zaleceniami właściwych organów nadrzędnych oraz potrzebami sił zbrojnych własnych i sojuszniczych, a przede wszystkim zapewnienie ochrony ludności oraz porządku publicznego na administrowanym terenie przez wszystkie możliwe do wykorzystania siły i środki wspólnoty terytorialnej z uwzględnieniem ścisłego współdziałania między organami administracji publicznej wszystkich szczebli.**

Mówiąc o możliwościach działania samorządów w sferze przygotowań obronnych, musimy pamiętać o zadaniach, jakie nakładać będzie na nie wojewoda, na mocy przepisów za pośrednictwem podległej mu administracji oraz o zadaniach, za których realizację odpowiada administracja samorządowa. Wojewoda jest tereno-

wym organem administracji rządowej w województwie, który będzie stawiał zadania obronne samorządom, finansował je jako zadania zlecone administracji rządowej oraz kierował i kontrolował ich wykonanie.

Zadania obronne samorządów wynikają z art. 5 konstytucji[69] oraz wielu ustaw i przepisów wykonawczych, do których można zaliczyć m.in.:

– Ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU 2002, nr 21, poz. 205 z późn. zmianami);

– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (DzU 2004, nr 98, poz. 978);

– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa* (DzU 2004, nr 219, poz. 2218);

– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony* (DzU 2004, nr 16, poz. 152);

– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych* (DzU 2004, nr 16, poz. 151);

– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego* (DzU 2004, nr 16, poz. 150);

– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego* (DzU 2004, nr 152, poz. 1599);

– Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej oraz Infrastruktury z dnia 5 lipca 2002 r. *w sprawie trybu doręczania kart powołania i rozplakatowania obwieszczeń o stawieniu się osób do czynnej służby wojskowej* (DzU 2002, nr 122, poz. 1049);

– Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. *w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych* (DzU 2004, nr 212, poz. 2153);

– Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 października 2002 r. *w sprawie zakresu, sposobu oraz miejsca odtwarzania ewidencji wojskowej osób podlegających obowiązkowi służby wojskowej* (DzU 2002, nr 176, poz. 1445);

– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach* (DzU 2004, nr 143, poz. 1515);

– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin* (DzU 2002, nr 96, poz. 850);

---

[69] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. *w sprawie powszechnej samoobrony ludności* (DzU 1993, nr 91, poz. 421);

– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. *w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju* (DzU 2004, nr 229, poz. 2307);

– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju* (DzU 2004, nr 181, poz. 1872);

– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. *w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny* (DzU 2004, nr 181, poz. 1872);

– Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (DzU 1998, nr 142, poz. 1592 z późn. zmianami); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. *o samorządzie województwa* (DzU 1998, nr 142, poz. 1592 z późn. zmianami);

– Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie* (DzU 1998, nr 80, poz. 872 z późn. zmianami);

– Ustawę z dnia 22 stycznia 1999 r. *o ochronie informacji niejawnych* (DzU 1999, nr 11, poz. 95).

Wymienione akty prawne w swojej treści określają podstawowe zadania obronne organów administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, a ich analiza wskaże możliwości realizacji zadań obronnych przez lokalne i regionalne wspólnoty samorządowe.

2.2.1. Zadania organów samorządu terytorialnego wynikające z postanowień ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony do podstawowych zadań obronnych organów samorządu terytorialnego zalicza, m.in.:

– prowadzenie czynności związanych z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony oraz współdziałanie z organami wojskowymi (gmina, powiat, województwo samorządowe art. 25, ust. 1);

– organizowanie w ramach akcji kurierskiej systemu doręczania kart powołania do odbycia ćwiczeń w trybie natychmiastowego stawiennictwa oraz do czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (gmina, powiat – art. 60, ust 4, pkt 1 i 2);

– rozplakatowanie obwieszczeń o powołaniu osób do czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (gmina – art. 60, ust 6);

– planowanie świadczeń osobistych i rzeczowych na okres pokoju i wojny, wydawanie decyzji o nałożeniu obowiązku świadczeń oraz wzywanie do ich wykonania (gmina – art. 203, ust. 1; art. 210, ust. 1 oraz art. 219, ust. 1);

– wykonywanie zadań terenowych organów obrony cywilnej, w tym kierowanie oraz koordynowanie przygotowań realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne działające na ich terenie (gmina, powiat – art. 17, ust. 6 i 7);

– przekazywanie postulatów dotyczących potrzeb obrony cywilnej (gmina, powiat – art. 19);

– kierowanie osób na stanowisko komendanta formacji obrony cywilnej (wójt – art. 143);

– nałożenie obowiązków w zakresie powszechnej samoobrony (gmina – art. 173, ust. 2);

– prowadzenie rejestracji przedpoborowych i wzywanie ich do rejestracji i przed komisję poborową oraz egzekucja tych obowiązków (gmina – art. 31, ust. 4, 5, 6 oraz art. 32, ust. 5);

– współudział w organizowaniu i prowadzenie poboru (powiat, gmina – art. 35, ust. 2);

– prowadzenie spraw związanych z wojskowym obowiązkiem meldunkowym (gmina – art. 53, ust. 3, pkt 1 i 2);

– wydawanie decyzji dotyczących:

• przeznaczenia osoby do funkcji kuriera (gmina – art. 203, ust. 2),

• nałożenia obowiązku świadczenia osobistego lub przeznaczenia nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczenia rzeczowego, w tym w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (wójt – art. 202, ust. 1; art. 210, ust. 1),

• orzekania o konieczności sprawowania przez żołnierza bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny (art. 127, ust. 1a);

– wypłacanie należności z tytułu zajmowania lokalu mieszkalnego przez żołnierza uznanego za jedynego żywiciela rodziny oraz żołnierzom samotnym w okresie odbywania przez nich czynnej służby wojskowej (gmina – art. 131, ust. 6);

– ewidencjonowanie nieruchomości i rzeczy ruchomych mogących być przedmiotem świadczeń rzeczowych oraz informowanie o nich właściwych organów (wspólnie z terenowymi organami administracji rządowej – gmina);

– dostosowywanie nieruchomości, rzeczy ruchomych i budowli na potrzeby obrony państwa (wspólnie z terenowymi organami administracji rządowej i innymi organami administracji samorządowej, instytucjami państwowymi, przedsiębiorcami i innymi jednostkami organizacyjnymi – art. 221, ust. 1, pkt 1);

– wykonywanie zadań mobilizacyjnych na rzecz sił zbrojnych (wspólnie z terenowymi organami administracji rządowej i innymi organami administracji samorządowej, instytucjami państwowymi, przedsiębiorcami i innymi jednostkami organizacyjnymi – art. 221, ust. 2);

– ograniczanie „obowiązku przewozu" w stosunku do transportu gminnego ze względu na potrzeby obronności (zadanie to spoczywa także na właściwym ministrze, wojewodzie i staroście odpowiednio do transportu krajowego, wojewódzkiego lub powiatowego – art. 20, pkt 14)[70];

– nakładanie na obywateli obowiązków w ramach przygotowania do powszechnej samoobrony, w zakresie przygotowania osób i mienia, infrastruktury technicznej i gospodarczej, własnych ujęć wody pitnej i środków spożywczych,

[70] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*, DzU 2004, nr 204, poz. 2086.

utrzymania indywidualnych środków ochrony i pomieszczeń ochronnych oraz wykonywanie innych przedsięwzięć mających na celu ochronę własnego życia, zdrowia i mienia oraz udzielania pomocy poszkodowanym (wójt, burmistrz, prezydent miasta – art. 173, ust.1 i 2).

Oprócz wcześniej omówionych, do podstawowych zadań obronnych realizowanych w powiecie, określonych w ustawie o powszechnym obowiązku obrony oraz innych ustawach (o drogach publicznych, prawo geodezyjne i kartograficzne), zalicza się:

– tworzenie i utrzymywanie zasobów geodezyjnych na potrzeby obronne (art. 40, ust.1)[71];

– opiniowanie wykazu dróg o znaczeniu obronnym i ich przebiegu w ramach powiatu (art. 20, pkt 6)[72].

Natomiast do zadań obronnych samorządu województwa zalicza się:

– opiniowanie przebiegu dróg o znaczeniu obronnym i ich przebiegu w województwie (art. 20, pkt 6)[73];

– zarządzanie drogami o znaczeniu obronnym zaliczonymi do dróg wojewódzkich (art. 20)[74];

– tworzenie i utrzymywanie zasobów geodezyjnych i kartograficznych na potrzeby obronne (art. 40, ust. 1)[75].

Tylko ogólny zakres zadań obronnych określonych w wybranych ustawach realizowanych przez samorządy terytorialne jest znaczący. Ponadto zadania samorządów dotyczące procesu przygotowań obronnych oraz innych przedsięwzięć związanych z przygotowaniem do zapewnienia ciągłości istnienia tych struktur w czasie podwyższania gotowości obronnej, czy też w czasie wojny, jak też zapewniających ciągłość kierowania gminą, powiatem, województwem zawierają (przytoczone wcześniej) przepisy wykonawcze do ustawy o powszechnym obowiązku obrony.

2.2.2. Zadania organów samorządu terytorialnego wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym[76] określa, że do właściwości wójta, burmistrza, starosty, marszałka województwa – należeć będzie:

---

[71] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *prawo geodezyjne i kartograficzne*, DzU 2000, nr 100, poz. 1086.

[72] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*, DzU 2004, nr 204, poz. 2086.

[73] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*..., wyd. cyt.

[74] Tamże.

[75] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *prawo geodezyjne*..., wyd. cyt.

[76] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania* bezpieczeństwem..., wyd. cyt.

– udział w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, w granicach posiadanych kompetencji;

– wykonywanie zadań związanych z kierowaniem systemem bezpieczeństwa, w zależności od skali zagrożenia, z wykorzystaniem siedzib i stanowisk kierowania;

– przygotowanie na administrowanym terenie systemu kierowania w celu zapewnienia ciągłości podejmowanych decyzji oraz działań związanych z bezpieczeństwem narodowym, w zakresie: monitorowania źródeł, skali i kierunków zagrożenia; zapobiegania powstawaniu zagrożeń bezpieczeństwa narodowego oraz zapobieganie ich skutkom oraz ich usuwanie; kierowania obronnością samorządu terytorialnego. Ponadto przygotowanie systemu kierowania obejmuje: planowanie, organizowanie i realizowanie przedsięwzięć zapewniających organom wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń, a także w czasie wojny;

– przygotowanie organów samorządu i obsługujących ich urzędów poprzez:

• prowadzenie polityki kadrowej w zakresie obsady stanowisk służbowych umożliwiających przygotowanie oraz funkcjonowanie systemu kierowania,

• udział i prowadzenie szkolenia obronnego organizowanego przez właściwe organy nadrzędne;

– realizacja przedsięwzięć związanych z przygotowaniem systemu kierowania, które obejmują:

• przygotowanie organów i ich urzędów do funkcjonowania w systemie kierowania,

• wykonywanie planów operacyjnych funkcjonowania odpowiednio gmin, miast, powiatów, samorządów województwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysów polityczno-militarnych i wojny, w tym szczegółowych planów realizacji zadań obronnych, nakładanych przez administrację rządową,

• przygotowanie infrastruktury umożliwiającej funkcjonowanie systemu kierowania, które polega na wytypowaniu istniejących lub budowaniu nowych obiektów budowlanych oraz wykonywaniu planów i ich przystosowaniu i wyposażeniu, umożliwiających ich wykorzystanie w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego i w czasie wojny,

– przygotowanie głównych stanowisk kierowania organów i zapewnienie dokumentacji środków technicznych i finansowych na realizację zadania.

Wobec tego przygotowanie głównych stanowisk kierowania na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz zapewnienie dokumentacji, środków technicznych i finansowych na realizację zadania, spoczywa w ręku wszystkich organów samorządu lokalnego i regionalnego.

Odnośnie możliwości tworzenia stanowisk kierowania w samorządach, można stwierdzić, że zadanie to jest realne do wykonania w większości gmin, powiatów i województw. Jednakże dotrzymanie obowiązujących standardów technicznych, spełniających kryteria głównych stanowisk kierowania dla organów samorządu,

będzie powodowało kłopoty finansowe, podobnie jak to ma miejsce w przypadku gminnych centrów reagowania i powiatowych centrów zarządzania kryzysowego. Zadanie to mimo obowiązku prawnego nie we wszystkich gminach i powiatach jest realizowane w sposób właściwy, m.in. z przyczyn kadrowych i finansowych. Nasuwa się więc zasadnicze pytanie: czy gmina i powiat, które cierpią na chroniczny niedostatek środków finansowych i kadrowych są w stanie zgodnie z ustawą o stanie klęski żywiołowej, ustawą o państwowym ratownictwie medycznym oraz przytoczonym rozporządzeniem RM w sprawie przygotowania systemu kierowania [...] budować odrębne: centrum reagowania kryzysowego, centrum powiadamiania ratunkowego oraz główne stanowisko kierowania odpowiednio dla wójta, burmistrza, starosty, marszałka? Czy nie można ustawowo uregulować kwestii tworzenia (w zależności od skali) w każdej gminie, powiecie jednego głównego (zintegrowanego) stanowiska kierowania, które spełniałoby w okresie pokoju rolę centrum reagowania (w przypadku gmin) lub centrum powiadamiania ratunkowego i zarządzania kryzysowego (w przypadku powiatu), a w okresie wyższych stanów gotowości, spowodowanych, np. kryzysem polityczno-militarnym i zagrożeniem bezpieczeństwa państwa, przekształcałoby się w główne (zintegrowane) stanowisko kierowania organu samorządu odpowiedzialnego na administrowanym terenie za funkcjonowanie lokalnego komponentu systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym?

To zagmatwane nazewnictwo można by uprościć, używając nazwy „centrum operacyjne" (odpowiednio: gminy, powiatu, a także województwa rządowego). Projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2005 r. przewidywał[77] z kolei, że w powiecie owe centrum może otrzymać nazwę „powiatowe centrum ratownicze"[78]. Do jego zadań należałoby zapewnienie obsługi zadań starosty z zakresu zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia oraz wykonywania zadań wynikających z Planu reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, będącego dokumentem wykonawczym do Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej[79].

Mając na uwadze prezentowane w niniejszej pracy zadania obronne powiatu, nietrudno zauważyć, że przywoływany projekt ustawy, mimo wielu zalet, w tym przypadku świadczy o ignorancji wiedzy naukowej i dorobku praktycznego w materii organizacji samorządu powiatowego na rzecz realizacji zadań z zakresu szeroko pojętego bezpieczeństwa, w tym obrony narodowej.

Ratownictwo stanowi ważne, lecz tylko jedno z wielu zdań z zakresu ochrony ludności, a co dopiero, gdy weźmiemy pod uwagę ochronę struktur państwa, zapewnienie duchowych i materialnych podstaw egzystencji ludności, zasilanie zaso-

---

[77] Słowo przewidywał jest tu jak najbardziej na miejscu bowiem po kolejnych pracach komisji sejmowych po ostatnim posiedzeniu w dniu 5 lipca, ponownie przedłożył pod obrady Sejmu poselski projekt „Ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym".

[78] Co ciekawe, w przywoływanym projekcie zapisano, że w gminie funkcjonowałoby „gminne centrum reagowania". Jakikolwiek komentarz i tak nie oddałby odczuć autora niniejszych słów (W.K.).

[79] Projekt Ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*", art. 11, z dnia 26 kwietnia 2005 r., druk nr 3773.

bami ludzkimi i materialnymi wsparcie sił zbrojnych własnych i sojuszniczych, ochronę i zapewnienie funkcjonowania gospodarki narodowej, przeciwdziałanie bezrobociu, pomoc społeczną, czyli wszystko, co się składa na szeroką materię bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Czy miałoby temu służyć powiatowe centrum ratownicze?

Rozpatrując możliwości samorządów w kwestii tworzenia zintegrowanych stanowisk kierowania obronnością, dla przykładu można przytoczyć, że w ramach powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, czy też powiadamiania ratunkowego, zadania dotyczące monitorowania zagrożeń, prognoz i analiz oraz ratownictwa realizowałyby stanowiska kierowania komendantów powiatowych Państwowej Straży Pożarnej, we współdziałaniu z powiatowymi służbami i strażami. Natomiast zadania z zakresu planowania operacyjnego, w tym obronnego realizowałyby wydziały zarządzania kryzysowego, bezpośrednio podległe organom władzy samorządowej, które z ramienia tych organów już teraz pełnią rolę tzw. spinaczy systemu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Jednakże obecnie w kraju nie ma przepisów, które normowałyby funkcjonowanie wydziałów zarządzania kryzysowego, czy też planowania obronnego, mimo że prawie w każdej gminie, czy w powiecie takie stanowiska funkcjonują, lecz jak to w Polsce bywa, pod różnymi nazwami i kompetencjami, często niezwiązanymi z obronnością. I tu tkwi zasadniczy problem w realizacji zadań obronnych w samorządach, które nie wszystkie postrzegają zadania obronne jako najważniejsze. Na podstawie obserwacji można stwierdzić, że w niektórych gminach, powiatach zadania obronne, a przede wszystkim obrony cywilnej, traktowane są jako margines ich działalności z uwagi na to, że muszą borykać się z niespójnymi przepisami, a przede wszystkim z kłopotami finansowymi, spowodowanymi m.in. przekazaniem im nadmiernych obowiązków, bez idących w ślad za tym z budżetu państwa środków finansowych (np. realizacja zadań obrony cywilnej w gminach – zadanie zlecone administracji rządowej, czy też problematyka niedoinwestowania służby zdrowia w powiecie).

Należy również pamiętać, że **przygotowanie stanowisk kierowania organów samorządowych będzie powodowało konieczność**: opracowania dokumentacji związanej z przemieszczeniem i zapewnieniem warunków funkcjonowania organu na stanowisku kierowania; utrzymania stanu technicznego oraz modernizacji infrastruktury przez jej użytkowników w czasie pokoju; ustalenia zasad i trybu obiegu informacji; wyposażenia w urządzenia łączności zapewniające możliwość niezakłóconej pracy; wyposażenia w urządzenia filtrowentylacyjne, źródła energii oraz ujęcia wody, których działanie jest niezależne od ogólnodostępnej infrastruktury; wyposażenia w urządzenie techniczne i sanitarne; w sprzęt biurowy i kwaterunkowy niezbędny do pracy i odpoczynku; uodpornienia na oddziaływanie środków rozpoznania i rażenia przeciwnika, głównie przez maskowanie i rozbudowę ukryć i schronów; zorganizowania zaopatrzenia żywnościowego, medycznego, transportowego; zaopatrzenia w materiały pędne; zorganizowania systemów powiadamiania i alarmowania o zagrożeniach z powietrza oraz skażeniach i zakażeniach; przygotowania środków do rozwinięcia i odtwarzania systemów łączności i bezpie-

czeństwa teleinformatycznego; prowadzenia akcji ratunkowych; ochrony stanowisk kierowania przed obezwładnieniem radioelektronicznym; szkolenia pracowników zapewniających utrzymanie obiektów specjalnych stanowisk kierowania w gotowości do ich wykorzystania[80].

Jak widać – samo tylko zadanie dotyczące przygotowania stanowiska kierowania będzie rodziło wiele problemów natury organizacyjnej i finansowej. Po pierwsze, w większości samorządów gminnych nie będzie odpowiedniej ilości osób zdolnych do obsady i zapewnienia zmianowości służb dyżurnych na stanowiskach kierowania, jak również obsady gminnego centrum reagowania oraz stałego dyżuru. Środki łączności przewodowej i bezprzewodowej co prawda znajdują się w posiadaniu samorządów, ale ich jakość w zakresie oczekiwanych standardów pozostawia wiele do życzenia, nie mówiąc już o bezpieczeństwie teleinformatycznym. Ponadto pomiędzy służbami, inspekcjami i strażami, które funkcjonują w ramach administracji zespolonej powiatu i województwa, nie ma zintegrowanego systemu łączności, który zapewniałby sprawne kierowanie systemem bezpieczeństwa w stanach nadzwyczajnych.

Zapewnienie mediów (energia, woda, gaz), wyżywienia i środków transportu jest możliwe, natomiast zagwarantowanie awaryjnych dostaw energii w warunkach niedoboru wymaga instalacji agregatów prądotwórczych, które posiadają tylko nieliczne gminy.

Jeśli chodzi o budowle ochronne na rozmieszczenie stanowiska kierowania, to wymagane tu będzie opracowanie szczegółowej dokumentacji technicznej na adaptację pomieszczeń spełniających kryteria budowli ochronnych, co oczywiście wiąże się z dodatkowymi środkami finansowymi, nie mówiąc już o kosztach materiałowych i robocizny – związanych z rozbudową ukryć i pomieszczeń filtrowentylacyjnych. Zabezpieczenie logistyczne akcji ratunkowych oraz system powiadamiania i alarmowania o zagrożeniach z powietrza oraz skażeniach i zakażeniach będzie w samorządach możliwy do zrealizowania w ramach gminnych i powiatowych zespołów reagowania oraz wchodzących w ich skład, funkcjonujących całodobowo, centrów zarządzania kryzysowego, m.in. na bazie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (w powiecie), Ochotniczych Straży Pożarnych, gminnych drużyn wykrywania i alarmowania, powiatowych ośrodków analizy danych i alarmowania, powiatowych plutonów analiz laboratoryjnych obrony cywilnej, których stany osobowe zostały powołane i przeszkolone prawie w każdej gminie i powiecie, na podstawie zarządzenia właściwego wojewody, za pośrednictwem wojskowych komendantów uzupełnień. Należy mieć jednak na uwadze fakt, że straciło ważność wiele przepisów wykonawczych, m.in. w sprawie budowli ochronnych oraz systemu wykrywania i alarmowania, pozostała luka, która przysparza samorządom trudności w realizacji tego ważnego dla obronności zadania.

Na podkreślenie zasługuje § 17 cytowanego rozporządzenia, który stanowi, że: finansowanie zadań realizowanych w ramach przygotowania stanowisk kierowania

[80] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania...*, wyd. cyt., § 16.

należy do organów, które będą na tych stanowiskach funkcjonować, czyli do wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty i marszałka województwa. W aspekcie możliwości realizacji przez organy samorządu terytorialnego zadań obronnych, w zakresie przygotowania stanowisk kierowania w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego, wydaje się zasadne stwierdzenie, że nie można przekazywać dodatkowych kompetencji organom samorządu, bez wskazania konkretnych źródeł finansowych do realizacji nałożonego na nie przez administrację rządową zadania, gdyż z pewnością bez tych środków, te niezwykle istotne dla bezpieczeństwa państwa zadania, nie będą możliwe do wykonania przez wspólnoty samorządowe.

2.2.3. Zadania organów samorządu terytorialnego wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa[81]

Istnieją trzy stany gotowości, których osiąganie dotyczy również samorządu terytorialnego: stan stałej gotowości obronnej państwa; stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu; stan gotowości obronnej państwa czasu wojny.

Stan stałej gotowości obronnej utrzymuje się w czasie pokoju (gdy nie stwierdza się istotnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa), w czasie którego są realizowane (m.in. przez samorządy) zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymanie gotowości systemu obronnego.

Stan gotowości kryzysowej wprowadza się w razie zaistnienia zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, które wymagają uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego. W czasie jego trwania będą realizowane zadania dotyczące przygotowania się do przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa oraz usuwania ich skutków.

Stan gotowości obronnej państwa czasu wojny zostanie wprowadzony w celu odparcia bezpośredniej napaści zbrojnej na Polskę lub, gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W czasie jego trwania realizuje się zadania, dotyczące również samorządów terytorialnych, umożliwiające prowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego, które są przewidziane w Planie reagowania obronnego państwa, opracowanym na podstawie przepisów rozporządzania RM z dnia 13 stycznia 2004 r.[82]

W ramach realizacji przedsięwzięć i zadań wynikających z wprowadzenia poszczególnych stanów gotowości do samorządów terytorialnych, m.in. należeć będzie:

– w aspekcie organizacyjnym – tworzenie, na podstawie zarządzenia właściwego wojewody, systemu stałych dyżurów, które będą organizowane na potrzeby ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania realizacji zadań ujętych w Planie reagowania obronnego RP. Realizacja powyższego za-

[81] DzU 2004, nr 219, poz. 2218.

[82] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*, DzU 2004, nr 16, poz. 152.

dnia nie przysporzy samorządom większych trudności, gdyż to zadanie będzie można realizować w wyższych stanach gotowości, np. poprzez gminne i powiatowe centra reagowania, które powinny ustawowo funkcjonować w systemie całodobowym z podziałem na stałe grupy robocze, tj. monitorowania prognoz i analiz oraz planowania cywilnego[83];

– opracowanie regulaminów organizacyjnych i zaplanowanie obsady etatowej urzędów na okres wojny. Regulaminy organizacyjne urzędów na czas wojny są aktami normatywnymi, które wprowadza właściwy wójt, burmistrz, starosta, marszałek województwa, zgodnie z zarządzeniem właściwych organów nadrzędnych. W regulaminie powinno się ująć wszystkie zadania obronne, które ma do wykonania urząd. Regulamin powinien mieć następujące rozdziały: postanowienia ogólne, kierowanie obronnością, zadania kierownictwa urzędu, zadania ogólne i wspólne dyrektorów (kierowników) komórek organizacyjnych urzędu, zadania główne poszczególnych komórek organizacyjnych, postanowienia końcowe.

W kwestii możliwości realizacji przez samorządy wymienionych wyżej zadań organizacyjnych można stwierdzić, że projekty dokumentacji związane z funkcjonowaniem stałych dyżurów, regulaminów organizacyjnych oraz etatów na okres wojny (zgodnie zaleceniami i wzorami otrzymanymi od wojewody) w większości samorządów są opracowane, lecz nie ma przepisów wykonawczych i zarządzeń właściwych organów do ich wprowadzenia.

2.2.4. Zadania organów administracji samorządowej w zakresie kontroli realizacji zadań obronnych[84]

Ustawodawca przyznał organom samorządowym uprawnienia kontrolne. W świadomości społecznej zakodowana jest (niestety błędna) zasada, że samorząd nie może kontrolować samorządu. Co prawda reforma podziału administracyjnego państwa zakładała utworzenie kolejnych szczebli samorządu terytorialnego „[...] nie wyposażonych jednak w uprawnienia nadrzędne i nadzorcze wobec szczebla podstawowego – gminy"[85], jednakże w kreowaniu wzajemnych stosunków i zależności dotyczących wykonywania zadań obronnych nie można obyć się bez hierarchicznego podporządkowania i wspierania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w spełnieniu celu nadrzędnego, jakim jest bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo narodowe[86].

---

[83] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski...*, wyd. cyt., art. 12.

[84] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004r. *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*, DzU 2004, nr 16, poz. 151.

[85] I. Lipowicz, *Reforma samorządowa – ustrój powiatu a ustrój gminy. Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej...*, wyd. cyt., s. 40.

[86] Szerzej problematykę tę prezentowano w podrozdziale 2.1.

2.2.5. Zadania obronne organów samorządu terytorialnego w zakresie szkolenia obronnego[87]

Organy samorządowe wszystkich szczebli są zobowiązane do: udziału w szkoleniach prowadzonych przez jednostki nadrzędne; organizowania i prowadzenia szkolenia obronnego na administrowanym terenie; opracowania i uzgadniania planów szkolenia obronnego z wojewodą; typowania osób do przeszkolenia, zapewnienia właściwych warunków i środków finansowych do realizacji procesu szkolenia, z wyjątkiem kosztów szkolenia prowadzonego dla wójtów, starostów, marszałków, które ponosi wojewoda.

Szkolenie obronne powinno być prowadzone m.in. dla organów samorządów, kierowników jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców realizujących zadania obronne. Głównym celem szkolenia jest: nabycie umiejętności przydatnych do realizacji zadań obronnych; podnoszenie kwalifikacji w zakresie wykonywania tych zadań oraz kształtowanie świadomości obronnej i umiejętności współdziałania z przedstawicielami sił zbrojnych, a także poznawanie procedur kierowania wykonywaniem zadań obronnych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Oprócz zajęć teoretycznych, niezwykle istotną formą szkolenia obronnego są wspólne ćwiczenia samorządów terytorialnych z jednostkami organizacyjnymi sił zbrojnych, które coraz częściej są organizowane z obustronnym zaangażowaniem. Podczas tego rodzaju ćwiczeń, w których uczestniczą organy kierowania oraz jednostki organizacyjne samorządów i sił zbrojnych, dochodzi do nabycia umiejętności i wypracowania wniosków dotyczących zakresu realizacji zadań obronnych i współpracy cywilno-wojskowej.

W kwestii możliwości realizacji procesu szkolenia obronnego należy stwierdzić, że w niektórych samorządach mogą wystąpić trudności, spowodowane m.in. brakiem odpowiednio wyszkolonej kadry, środków finansowych oraz pomocy dydaktycznych do prowadzenia szkolenia. Zatem w pierwszej kolejności należałoby przeszkolić organy samorządu (m.in. na Wyższych Kursach Obronnych w AON), celem uświadomienia im złożoności i konieczności realizacji w podległych jednostkach problematyki obronnej, a w drugiej kolejności osoby funkcyjne, które z ramienia tych organów będą prowadziły szkolenia i planowanie obronne na administrowanym terenie.

2.2.6. Zadania obronne organów samorządowych w zakresie planowania obronnego

Zgodnie z obowiązującymi przepisami przez planowanie obronne należy rozumieć ustalenie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków obejmujących planowanie operacyjne i programowanie

[87] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego*, DzU 2004, nr 16, poz. 150.

obronne. Natomiast planowanie operacyjne jest to ustalenie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej i samorządowej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny[88].

Planowanie operacyjne odbywa się na podstawie ustaleń strategii bezpieczeństwa narodowego oraz Polityczno-strategicznej doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej i wynikającej z jej postanowień sytuacji planistycznych. Planowanie obronne będzie polegało, m.in. na opracowaniu planów funkcjonowania[89] samorządu terytorialnego w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny, regulaminów organizacyjnych na okres wojny, obsady etatowej oraz szczegółowych planów realizacji zestawów zadań operacyjnych.

Plany operacyjne funkcjonowania danej jednostki samorządowej powinny zawierać:

– **ocenę zagrożeń** w odpowiedniej skali, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki danej jednostki samorządowej, której dotyczy plan oraz otrzymane zadania operacyjne;

– **myśl przewodnią funkcjonowania samorządu terytorialnego** w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu polityczno-militarnego) i wojny, z uwzględnieniem ustalonych sytuacji planistycznych;

– **przedsięwzięcia i procedury pogotowia obronnego**, w tym sposób reagowania obronnego (podwyższania i obniżania gotowości obronnej jednostki samorządowej);

– **zasady funkcjonowania struktur organizacyjnych urzędów organów wykonawczych samorządu** oraz podległych, podporządkowanych i przez nich nadzorowanych jednostek organizacyjnych – w sytuacjach planistycznych ustalonych w Polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej;

– **zestawy zadań operacyjnych** podległych i podporządkowanych organów wykonawczych samorządu oraz jednostek organizacyjnych przez niego nadzorowanych;

– **inne zadania specyficzne** dla danej jednostki samorządowej.

Plany operacyjne samorządów terytorialnych sporządza się zgodnie z odpowiednim planem operacyjnym województwa. Należy jednak podkreślić, że dokumentacja wzorcowa dotycząca opracowania planów operacyjnych oraz szczegółowych zestawów zadań nie została jeszcze samorządom przekazana przez właściwe organy nadrzędne.

Podobna sytuacja występuje w planowaniu na rzecz osiągania gotowości obrony cywilnej, która nierozerwalnie związana jest z układem pozamilitarnym systemu obronnego państwa. Niestety w systemie obrony cywilnej występują poważne zaległości legislacyjne. Po pierwsze, wycofane zostało rozporządzenie Rady Mini-

[88] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań...*, wyd. cyt., § 2, pkt 6 i pkt 7.

[89] Tamże, § 5 ust. 2, pkt 6 i pkt 7.

strów w sprawie obrony cywilnej[90]. Istnieją poważne braki w zaopatrzeniu w sprzęt obrony cywilnej, którego realizacja na szczeblu gminy jest zadaniem zleconym. W związku z powyższym gminy powinny otrzymać dotacje celowe na realizację zadań OC. Brak jest resortowych przepisów i instrukcji normujących funkcjonowanie m.in. budowli ochronnych, systemu wykrywania i alarmowania, tabel należności dla formacji obrony cywilnej, ewakuacji ludności z rejonów zagrożenia oraz stanowisk wykonawczych OC, które w gminach realizowałyby zadania obrony cywilnej. Ciągłe projekty zmian w przepisach prawnych, odrzucona przez prezydenta RP ustawa o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym oraz toczący się proces legislacyjny ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim i krajowym systemie ratowniczym powodują, że regres w obronie cywilnej pogłębia się. Tym gorzej, że w projektowanej ustawie o bezpieczeństwie obywatelskim[91] oraz o krajowym systemie ratowniczym[92] istnieją zapisy, że organy samorządu terytorialnego szczebla powiatowego będą wykonywały zadania związane z ochroną ludności poprzez powiatowe centra ratownicze, będące jednostkami organizacyjnymi komendantów Państwowej Straży Pożarnej. Takie rozwiązanie będzie powodowało spory kompetencyjne i organizacyjne, gdyż komendanci powiatowi, jako organy administracji szczególnej, posiadają pewną autonomię działania. Poza tym w zakresie ich właściwości leży przede wszystkim prowadzenie spraw związanych z ochroną przeciwpożarową i ratownictwem, a nie koordynowanie spraw związanych z „organizowaniem współdziałania pomiędzy organami administracji publicznej"[93] oraz funkcjonowaniem obrony cywilnej pojmowanej w szerokim aspekcie zadań, które zgodnie z obowiązującym prawem na niej spoczywają.

Zgodnie z wolą ustawy, przedsięwzięcia w zakresie planowania obronnego są w zasadzie finansowane z budżetu państwa oraz planowane w części budżetowej organu sporządzającego, w ramach zaplanowanych na dany rok wydatków wraz z uwzględnieniem kosztów przedsięwzięć mających charakter administracyjno-biurowy[94]. Jednakże w chwili obecnej nie jest możliwa właściwa ocena finansowych możliwości realizacji zadań obronnych z uwagi na to, jak już wcześniej pisano, że samorządy nie otrzymały szczegółowych zestawów zadań operacyjnych do ich realizacji. Niemniej należy mieć nadzieję, że środki „celowe" na finansowanie realizacji zadań obronnych w samorządach znajdą się i będą to przede wszystkim środki z budżetu państwa.

---

[90] W związku z uchyleniem art. 140 Ustawy z dnia 21 listopada 1967r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, z dniem 1 lipca 2004 r. straciło moc rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. *w sprawie obrony cywilnej*.

[91] Projekt ustawy *o bezpieczeństwie obywatelskim i zarządzaniu kryzysowym*, http://orka.sejm.gov.pl

[92] Projekt ustawy *o krajowym systemie ratowniczym*, http://orka.sejm.gov.pl, http://www.mswia.gow.pl

[93] Projekt ustawy *o bezpieczeństwie obywatelskim* art. 7 ust. 2, mswia.gov.pl, http://orka.sejm.gov.pl, http://www.mswia.gow.pl

[94] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu*..., wyd. cyt., § 14.

2.2.7. Zadania organów samorządu terytorialnego w ramach akcji kurierskiej

Organy samorządu lokalnego są zobowiązane do współdziałania z terenową administracją wojskową w sprawach dotyczących mobilizacyjnego zabezpieczenia potrzeb jednostek wojskowych.

Plan akcji kurierskiej, uwzględniający stosowne założenia (wojewody) opracowuje w uzgodnieniu z właściwym wojskowym komendantem uzupełnień i terenowym organem Policji:

– starosta – w zakresie tras doręczania dokumentów zawiadamiania lub pakietów kart powołania wójtom lub burmistrzom (prezydentom miast), z wyjątkiem prezydentów miast na prawach powiatu;

– wójt lub burmistrz (prezydent miasta) – w zakresie rejonów i tras bezpośredniego doręczenia kart powołania bezpośrednim adresatom.

Starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) przekazuje wojewodzie, a wójt (burmistrz, prezydent miasta) – staroście kopię planu akcji kurierskiej.

Zadania obronne związane z mobilizacyjnym rozwinięciem sił zbrojnych są realizowane na bieżąco i bez większych problemów. Jednakże istnieją pewnie zakłócenia związane z procedurą dostarczania kart powołania przez kurierów do żołnierzy rezerwy po godz. 22.00. Często dochodzi do sytuacji, że adresaci nie chcą ich przyjmować (w godzinach wieczornych), z uwagi na swoje bezpieczeństwo. Dużą pomoc w organizacji doręczania kart powołania mają straże miejskie, które znając doskonale teren i środowisko mieszkańców oraz będąc w umundurowaniu, wzbudzają zaufanie społeczne, przez co wspierają i chronią kurierów w sprawnym prowadzeniu akcji.

Oceniając możliwości samorządów w zakresie planowania operacyjnego zadań obronnych należy stwierdzić, że działania te będą się wiązały z dużym nakładem pracy oraz opracowaniem i bieżącą aktualizacją szeregu obligatoryjnych dokumentów, do których w każdej gminie i powiecie należy m.in. zaliczyć:

– plan funkcjonowania jednostek samorządowych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa;

– dokumentację podwyższania gotowości obronnej;

– dokumentację stałego dyżuru;

– plany świadczeń osobistych i rzeczowych na okres pokoju i wojny na rzecz obrony;

– dokumentację rozwinięcia głównych stanowisk kierowania;

– regulamin i etaty organizacyjne na okres wojny;

– plany ochrony dóbr kultury;

– plany obrony cywilnej;

– plany mobilizacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych w ramach akcji kurierskiej;

– dokumentację związaną z reklamowaniem od obowiązku czynnej służby wojskowej;

– dokumentację dotyczącą ochrony szczególnie ważnych obiektów;

– plany szkolenia obronnego.

Większość tych dokumentów jest w samorządach opracowywana i na bieżąco aktualizowana, natomiast część dotycząca planowania operacyjnego, z przyczyn omówionych wcześniej, nie jest możliwa w chwili obecnej do zrealizowania – z uwagi na trwający proces legislacyjny dotyczący szczegółowych przepisów wykonawczych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony.

Miejmy nadzieję, że projektowane ustawy oraz przepisy wykonawcze będą zgodne z oczekiwaniami i potrzebami samorządów, w szczególności jasno określą kompetencje ich organów w zakresie obronności oraz wskażą konkretne zapisy dotyczące finansowania zadań obronnych, co z pewnością przyczyni się do urealnienia możliwości realizacji tych zadań przez samorządy.

2.2.8. Zadania obronne realizowane przez organy samorządowe w zakresie powszechnej samoobrony

W większości samorządów gminnych zadanie to jest prowadzone w sposób ograniczony z uwagi na małe zainteresowanie społeczne, niedobór środków finansowych, kadrowych i baz dydaktycznych. Szkolenie z powszechnej samoobrony ogranicza się w zasadzie do nauczania poprzez publikacje medialne oraz prowadzenie zajęć z przysposobienia obronnego młodzieży w ramach systemu edukacji szkolnej (1 godzina tygodniowo przez dwa lata w szkołach ponadgimnazjalnych).

Doskonałą forma szkolenia, w ramach przygotowań młodzieży do powszechnej samoobrony (na wypadek wystąpienia zagrożeń czasu pokoju i wojny), są obozy przysposobienia obronnego, które niestety tylko w niektórych powiatach są cyklicznie organizowane pod patronatem starostów i cieszą się dużym zainteresowaniem wśród uczniów. W procesie szkolenia biorą czynny udział instruktorzy, specjaliści delegowani przez dowódców jednostek wojskowych, komendantów powiatowych policji i państwowej straży pożarnej, straży leśnej i miejskiej, PCK, ZHP i ZHR, stacji sanitarno-epidemiologicznej i lokalnych zakładów opieki zdrowotnej. Zakres szkolenia obejmuje elementy: pomocy przedmedycznej, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i ratownictwa, obrony cywilnej, taktyki, strzelectwa sportowego, sztuki przetrwania, edukacji komunikacyjnej, ochrony środowiska, ochrony przed przestępczością kryminalną, zasad obrony koniecznej i walki wręcz oraz przeciwdziałania narkomanii.

Organizowanie obozów przysposobienia obronnego pozwala na praktyczne przećwiczenie teoretycznych umiejętności nabytych na lekcjach PO, a w szczególności na popularyzację idei wychowania patriotyczno-obronnego oraz przybliżenie młodym ludziom problematyki wojska poprzez organizowanie wspólnych ćwiczeń i szkoleń z przedstawicielami sił zbrojnych, jak również rozwijanie tradycji w edukacji dla bezpieczeństwa. Można więc stwierdzić, że taki sposób edukacji obronnej społeczeństwa jest w samorządach możliwy do zrealizowania, o ile otrzymają one wsparcie ze strony sił zbrojnych (np. wojsk OT) oraz innych służb inspekcji i straży i jeśli kierownicy jednostek oraz placówek oświatowych zostaną ustawowo

zobowiązani do jej realizacji, np. w systemie międzyszkolnym, pod patronatem organów prowadzących, przy wsparciu finansowym ze strony wojewody, marszałka sejmiku samorządowego województwa oraz sponsorów.

Realizacja zadań obronnych dotycząca edukacji młodzieży z powszechnej samoobrony przynosi korzyści w postaci wzrostu poziomu wiedzy i praktycznych umiejętności obronnych i ratowniczych społeczeństwa. Przyczynia się też do wzrostu poczucia odpowiedzialności społeczeństwa za realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności.

2.2.9. Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie ochrony dóbr kultury

Niebagatelnym zadaniem obronnym, nałożonym przez ustawodawcę na samorządy lokalne, jest obowiązek przygotowania ochrony dóbr kultury na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Zgodnie z obligatoryjnymi przepisami[95] do zadań własnych właściwych organów samorządu i administracji rządowej w tym zakresie m.in. należy:

– planowanie, przygotowanie i realizacja przedsięwzięć zapobiegawczych, dokumentacyjnych, zabezpieczających, ratowniczych i konserwatorskich, mających na celu ochronę dóbr kultury w przypadku konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowej (gmina, powiat, województwo – § 2);

– opracowywanie planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (gmina, powiat, województwo – § 4, ust. 2, 3, 4);

– przygotowanie i realizacja przewidzianych działań w zakresie ochrony zabytków, na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, zgodnie z posiadaną właściwością (gmina, powiat, województwo – § 6, ust. 2).

Prace planistyczno-organizacyjne, ratownicze oraz konserwatorskie związane z ochroną dóbr kultury będą na terenie samorządów prowadzone we współdziałaniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Powyższe działania zarówno gminy, jak i powiaty będą realizowały w ramach przysługujących im uprawnień, w tym systemu świadczeń, reagowania kryzysowego i obrony cywilnej, we współdziałaniu z właściwym wojewodą. Ponadto wójt, burmistrz, prezydent miasta i starosta jako szefowie obrony cywilnej mogą utworzyć na swoim terenie formacje OC do ochrony dóbr kultury, a tym samym wspierać administratorów ruchomych i nieruchomych dóbr kultury w ich ochronie.

Przytoczone zadania wynikają nie tylko z przepisów wykonawczych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony, lecz również z ustawy o samorządzie gminnym, z której wynika, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, m.in.

---

[95] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, § 3, ust. 11, DzU 2002, nr 96, poz. 850; Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. *w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, DzU 2004, nr 212, poz. 2153.

w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, należy do zadań własnych gminy[96]. W ustawie powiatowej stwierdza się również, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie ochrony zabytków i opieki nad nimi[97]. Natomiast ustawa o samorządzie województwa stanowi, że na poziomie regionalnym do wspólnoty terytorialnej należy wykonywanie zadań związanych z ochroną dóbr kultury i racjonalnym wykorzystaniem jej dziedzictwa[98]. Zatem w kwestii oceny możliwości realizacji zadań obronnych związanych z ochroną dóbr kultury należy stwierdzić, że organy samorządu posiadają możliwości organizacyjne i uprawnienia prawne w tym zakresie.

2.2.10. Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie wykorzystania służby zdrowia na potrzeby obronne

Jednym z głównych zadań wspólnot terytorialnych wszystkich szczebli jest zapewnienie ochrony zdrowia, nie tylko w okresie pokoju, ale przede wszystkim w warunkach nadzwyczajnych, czyli klęski żywiołowej, kryzysu polityczno-militarnego i wojny. Jest to podstawowe zadanie obronne samorządów, gdyż dotyczy ochrony zdrowia, a przede wszystkim życia, zarówno ludności cywilnej, jak i żołnierzy w ramach cywilnego wsparcia sił zbrojnych własnych i sojuszniczych.

Szczegółowe zadania dla samorządów terytorialnych w tym zakresie nakłada m.in. wojewoda na podstawie obowiązujących przepisów, oceny zagrożenia oraz wniosków przedstawianych przez jednostki organizacyjne układu militarnego i pozamilitarnego systemu obronnego państwa.

Ustawodawca zobowiązał wojewodę, właściwe organy samorządu terytorialnego oraz kierowników zakładów opieki zdrowotnej do[99]:

– opracowywania planów dotyczących tworzenia warunków organizacyjnych i technicznych realizacji zadań na potrzeby obronne państwa w zakładach opieki zdrowotnej (gmina, powiat, województwo samorządowe, wojewoda – § 2, ust. 1, pkt 2 i 3);

– określenia liczby i lokalizacji zastępczych miejsc szpitalnych na obszarze województwa (wojewoda – § 8, ust. 1);

– nadzoru nad tworzeniem zastępczych miejsc szpitalnych i ich funkcjonowaniem (kierownik zakładu opieki zdrowotnej – § 8, ust. 3);

– dokonywania niezbędnych przeniesień personelu medycznego do zakładów opieki zdrowotnej stanowiących bazę szpitalną na podstawie wojewódzkiego planu przeniesień personelu medycznego (wojewoda – § 11);

---

[96] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym...*, art. 7, ust. 2, pkt 9.

[97] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym...*, art. 4, ust. 1, pkt 7.

[98] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa...*, art. 11, ust. 1, pkt 7 oraz art. 14, ust 1, pkt 9.

[99] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach*, DzU 2004, nr 143, poz. 1515.

– dokonywania bilansu personelu medycznego na obszarze województwa i opracowania wojewódzkiego planu przeniesień kadrowych (wojewoda – § 12);

– realizacji planu międzywojewódzkich przeniesień personelu medycznego (kierownik zakładu opieki zdrowotnej – § 13, ust. 3);

– określenia w porozumieniu z właściwymi organami jednostek samorządu terytorialnego ilości preparatów stabilnego jodu, przeznaczonych do ochrony tarczycy, oraz miejsca ich przechowywania i dystrybucji na terenie województwa (wojewoda – § 16, ust. 2).

Zgodnie z przepisami minimalną liczbę zastępczych miejsc szpitalnych, które mają być organizowane m.in. przez samorządy lokalne, określa się jako 100 na 10 tysięcy mieszkańców. Zakłada się, że zastępcze miejsca szpitalne będą funkcjonować w zespołach po 200 łóżek. Powyższe zadanie jest możliwe do zorganizowania przez samorządy lokalowo i logistycznie w ramach systemu świadczeń, nakładanych m.in. na administratorów obiektów spełniających odpowiednie kryteria. Wyposażenie medyczne zastępczych miejsc szpitalnych zabezpiecza się z rezerw państwowych produktów leczniczych i wyrobów medycznych oraz sprzętu i aparatury medycznej oraz obsady kadrowej zakładu opieki zdrowotnej, którego kierownik zgodnie z decyzją wojewody nadzoruje tworzenie zastępczych miejsc szpitalnych.

Dokonując oceny możliwości realizacji zadań przez samorządy w zakresie przygotowania warunków do wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne, można przypuszczać, że zadania te będą wykonywane właściwie nie tylko przez organy gminy, ale również przez organy założycielskie m.in. publicznych zakładów opieki zdrowotnej, tj. starostów, którzy posiadają uprawnienia nadzorcze nad realizacją zadań obronnych w podległych im zakładach opieki zdrowotnej oraz gminami.

2.2.11. Realizacja zadań obronnych w zakresie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony

Istotą świadczeń jest wykonywanie określonych czynności lub oddanie do użytku posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele obronne przez osoby fizyczne, podmioty gospodarcze i administrację publiczną[100]. „Bez [...] sprawnego systemu świadczeń nie może być mowy o skutecznym wypełnianiu dwóch podstawowych funkcji, jakie na siły zbrojne nałożył rząd, czyli: odparcia bezpośredniej agresji na terytorium Polski, reagowania na wszystkie kryzysy (w tym niemilitarne, jak zwalczanie klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i zwalczanie ich skutków)"[101].

[100] Zob. J. Wojnarowski, G. Lewandowski, *Zadania organów administracji publicznej w zakresie uzupełniania Sił Zbrojnych RP*, AON, Warszawa 2001, s. 57.

[101] Tamże, s. 69.

Obowiązki właściwych organów samorządu terytorialnego zostały określone w trzech przepisach wykonawczych do ustawy o powszechnym obowiązku obrony, a mianowicie:

1) w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. *w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju* określono, że do przedmiotowych właściwości odpowiednich organów samorządu terytorialnego należy:

– występowanie z wnioskiem do wójta/burmistrza o nałożenie obowiązku świadczeń osobistych (powiat, województwo samorządowe – § 3, ust. 1);

– opracowywanie nie później niż do końca roku kalendarzowego rocznego planu świadczeń osobistych, które mają być wykonywane w następnym roku kalendarzowym (gmina – § 7, ust. 1);

– opracowywanie i aktualizacja rocznego planu świadczeń osobistych, przewidzianych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (gmina – § 8, ust. 1 i 2);

– niezwłoczne powiadamianie organu wnioskującego oraz wojewody o braku możliwości realizacji wniosków (gmina – § 9, ust. 1);

– dokonywanie analizy możliwości realizacji świadczeń osobistych na terenie gminy, po otrzymaniu ww. powiadomienia (wojewoda – § 9, ust. 3);

– niezwłoczne powiadamianie organu wnioskującego oraz wojewody o zmianie stanu faktycznego umożliwiającego realizację wniosków (gmina – § 9, ust. 4);

– uchylenie decyzji w powyższym przypadku niezwłocznie po zawiadomieniu przez wojewodę (gmina – § 9, ust. 5);

– sporządzanie zestawień zawierających liczbę i rodzaje świadczeń osobistych i przesłanie ich wojewodzie (gmina – § 11, ust. 1);

– prowadzenie zbiorczego wykazu świadczeń osobistych przewidzianych do wykonania na obszarze województwa (wojewoda – § 12, ust. 1);

– sporządzanie planów wykorzystania świadczeń osobistych przez jednostki wnioskujące (jednostki organizacyjne, na rzecz których mają być wykonywane świadczenia osobiste – gmina, powiat, województwo samorządowe – § 13, ust. 1);

– wystawianie w czasie pokoju wezwań do wykonywania świadczeń (gmina – § 15, ust. 1);

– prowadzenie w czasie pokoju rejestru wykonanych świadczeń na podstawie pisemnych zawiadomień przekazanych przez kierowników jednostek organizacyjnych, na rzecz których te świadczenia zostały wykonane (gmina – § 20);

– planowanie wydatków administracyjnych związanych z planowaniem, przeznaczaniem i nakładaniem obowiązku świadczeń osobistych (wojewoda – § 21, ust. 1).

2) w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. *w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju* (DzU 2004, nr 181, poz. 1872) określono, że do właściwych organów samorządu terytorialnego należy:

– występowanie z wnioskiem do wójta/burmistrza o przeznaczenie nieruchomości lub rzeczy ruchomych na cele świadczeń planowanych do wykorzystania w czasie pokoju (gmina, powiat, województwo samorządowe – § 5, ust. 1);

– możliwość występowania do wójta z wnioskiem o przeznaczenia nieruchomości na cele świadczeń w związku z używaniem ich w czasie poboru (powiat, wojewoda – § 5, ust. 2.);

– możliwość dokonywania oględzin nieruchomości i rzeczy ruchomych, które mogą być przedmiotem świadczeń (gmina – § 8, ust. 1);

– opracowywanie, nie później niż do końca roku kalendarzowego, rocznego planu świadczeń rzeczowych, które mają być wykonywane w następnym roku kalendarzowym (gmina – § 15, ust. 1);

– opracowywanie osobnego planu świadczeń rzeczowych przewidzianych do realizacji w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (gmina – § 16, ust. 1);

– niezwłoczne powiadamianie organu wnioskującego oraz wojewody o braku możliwości realizacji wniosków (gmina – § 17, ust. 1);

– dokonywanie analizy możliwości realizacji świadczeń rzeczowych na terenie gminy, po otrzymaniu powiadomienia (gmina – § 17, ust. 3);

– sporządzanie zestawień zawierających liczbę i rodzaje świadczeń rzeczowych i przesłanie ich wojewodzie (gmina – § 18, ust. 1);

– prowadzenie zbiorczego wykazu świadczeń rzeczowych przewidzianych do wykonania na obszarze województwa (wojewoda – § 19, ust. 1);

– wprowadzenie obowiązku świadczeń w celu zwalczania klęski żywiołowej i likwidacji jej skutków, poza planem, w przypadku gdy siły i środki są niewystarczające (gmina, powiat, województwo – § 20, ust. 1);

– wnioskowanie do starosty o zastosowanie odpowiedniego środka egzekucji administracyjnej w razie nieoddania przedmiotów świadczeń w określonym terminie i miejscu oraz niezawiadomienia o niemożności ich oddania (gmina – § 25, ust. 3);

– prowadzenie w czasie pokoju rejestru wykonanych świadczeń na podstawie potwierdzeń wydanych przez kierowników jednostek organizacyjnych, na rzecz których te świadczenia zostały wykonane (gmina – § 41);

– planowanie wydatków administracyjnych związanych z planowaniem, przeznaczaniem i nakładaniem obowiązku świadczeń rzeczowych (wojewoda – § 42, ust. 1).

3) w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. *w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny* (DzU 2004, nr 203, poz. 2081) ustalono, że do właściwych organów samorządu terytorialnego należy:

– występowanie z wnioskiem o nałożenie obowiązku świadczeń osobistych lub z wnioskiem o nałożenie obowiązku świadczeń rzeczowych (gmina, powiat, województwo samorządowe – § 4, ust. 1);

– nakładanie, na podstawie doraźnie zgłoszonych wniosków, obowiązku i wezwań do wykonania świadczeń osobistych i rzeczowych w drodze indywidualnych decyzji lub zbiorczych obwieszczeń, w razie ogłoszenia mobilizacji lub w czasie wojny (gmina – § 4, ust. 2 i § 5, ust. 2);

– powiadamianie organu wnioskującego o nałożeniu obowiązku świadczeń osobistych lub rzeczowych (gmina – § 6);

– przekazywanie wojewodzie w trybie pośrednictwa roszczeń za szkody powstałe w przedmiotach świadczeń rzeczowych oddanych świadczeniobiorcy (gmina – § 18).

Planowanie i realizacja świadczeń osobistych i rzeczowych na potrzeby obronności w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny jest zatem istotnym i obligatoryjnym zadaniem samorządów terytorialnych wszystkich szczebli. Jednak szczególną rolę w realizacji powyższego zadania ustawodawca powierzył przede wszystkim gminie, która na swoim terenie odpowiada za nakładanie decyzji i wezwań do wykonania świadczeń (na podstawie wniosków składanych przez uprawnione organy) oraz opracowanie i przekazanie wojewodzie zbiorczych zestawień świadczeń osobistych i rzeczowych, które mają być wykonywane na rzecz obrony w okresie pokoju i wojny. Natomiast samorządy powiatowe i wojewódzkie uczestniczą w procesie planowania świadczeń jako ich wnioskodawcy.

Oceniając realne możliwości samorządów w zakresie planowania i nakładania obowiązku świadczeń (na okres pokoju i wojny), należy stwierdzić, że zadania te będą wykonywane w zależności od składanych przez wnioskodawców potrzeb oraz posiadanego potencjału osobowego i techniczno-gospodarczego gminy, która obok wojewody (odpowiedzialnego za ponoszenie wydatków administracyjnych związanych z planowaniem, nakładaniem i przeznaczaniem obowiązku świadczeń) stanowi kluczową rolę w systemie świadczeń na rzecz obronności. Jednak warunkiem prawidłowej realizacji tego zadania przez samorząd gminny jest rzetelne określenie przez wnioskodawców zakresu potrzeb oraz osób, przedmiotów, na które te świadczenia mają być nakładane. Ważne jest również zagwarantowanie podmiotom, które te świadczenia będą realizowały, odpowiedniego wynagrodzenia, które będzie je motywowało do gotowości i wykonania tych świadczeń. Ponadto wnioskodawca powinien wspierać gminę w procesie planowania świadczeń.

Istnieje jednak luka prawna dotycząca przekazywania zbiorczych wykazów i zestawień świadczeń tylko wojewodzie, z pominięciem szczebla pośredniego, jakim jest starosta, który jako organ władzy ogólnej odpowiada na administrowanym terenie za przygotowanie i planowanie obronne. Wniosek taki wypływa ze wspólnych ćwiczeń prowadzonych przez powiaty z przedstawicielami sił zbrojnych.

Z przytoczonych przepisów i zadań spoczywających na samorządach terytorialnych praktycznie widać, że na ich organach, jednostkach organizacyjnych oraz służbach, inspekcjach i strażach tkwi ogromny bagaż zadań i odpowiedzialności związanej z bezpieczeństwem narodowym.

Podsumowując analizę możliwości samorządów w kwestii realizacji zadań obronnych, można stwierdzić, że wspólnoty terytorialne są w stanie organizacyjnie wykonać te zadania, które dotyczą:

– procedury planowania obronnego i operacyjnego;

– wsparcia mobilizacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych w ramach akcji kurierskiej;

– zorganizowania gminnego systemu świadczeń na potrzeby obronności;

– zabezpieczenia zastępczych miejsc szpitalnych (w tym poszerzonych i rezerwowych);

– ochrony dóbr kultury;
– ochrony ludności w ramach obrony cywilnej i powszechnej samoobrony.

Powyższe będzie możliwe, o ile organy władzy ogólnej poszczególnych samorządów będą ze sobą współdziałały z uwzględnieniem podporządkowania (na poszczególnych poziomach administracji publicznej) oraz zostaną przez ustawodawcę wyposażone w pakiet spójnych ustaw i przepisów wykonawczych w zakresie obronności, w tym obrony cywilnej wraz z jasnymi zasadami ich finansowania.

Od tego, jak dany samorząd jest przygotowany do przeciwdziałania zagrożeniom, zależy poczucie bezpieczeństwa mieszkańców. Zdarzenie nadzwyczajne ma miejsce w konkretnym samorządzie gminnym, powiatowym czy wojewódzkim, zatem każda jednostka samorządowa powinna być kompetencyjnie i logistycznie przygotowana do przeciwdziałania zagrożeniom czasu pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.

Samorządy posiadają już ugruntowaną tradycję w realizacji przypisanych im zadań, w zaspokajaniu potrzeb społecznych swoich obywateli, jednak brak jest jednolitych przepisów, które na wszystkich szczeblach administracji publicznej, a w szczególności samorządu terytorialnego, normowałyby jednolite struktury odpowiedzialne za zarządzanie bezpieczeństwem w stanach nadzwyczajnych.

W kwestii postrzegania przez społeczność lokalną zadań obronnych należy stwierdzić, że na poziomie lokalnym, w niektórych przypadkach są one bagatelizowane, a co znamienne – także przez organy stanowiące, z przyczyn, o których już wcześniej pisano. Często słyszy się potoczną opinię: „Wojny nie będzie, więc – po co planować i tym się zajmować?" Z punktu widzenia socjologicznego i psychologicznego jest to zrozumiałe – jeśli jakieś zjawisko przez dłuższy czas nie występuje, to wydaje się, że już nigdy nie wystąpi. Jednak z logicznego punktu widzenia należy zakładać, że jeśli coś może się zdarzyć, to na pewno się wydarzy. Niestety, Polacy doświadczali wielokrotnie w historii skutków braku gotowości do obrony państwa, o którego suwerenność potem musieli zaciekle i z honorem walczyć. Każda wojna przynosi niepowetowane straty dla narodu, które są niewspółmierne do tych, jakie ten naród poniesie z tytułu kosztów realizacji zadań obronnych.

2.3. Współdziałanie samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w dziedzinie bezpieczeństwa

Najważniejszym celem istnienia państwa jest **bezpieczeństwo**, będące wartością pierwotną w stosunku do innych, a jego potrzeba stała się decydującym czynnikiem państwowotwórczym. Jak uzasadnia J. Marczak, „[...] pierwszym i niezbędnym warunkiem pomyślnego rozwoju państwa było, jest i będzie zapewnienie bezpieczeństwa"[102]. Zakres znaczeniowy bezpieczeństwa państwa, a tym samym bezpieczeństwa społeczeństwa, jest bardzo szeroki, obejmując takie zagadnienia,

[102] *Obrona narodowa w tworzeniu...*, wyd. cyt., s. 69.

jak: trwałość państwa, byt, trwałość narodu, biologiczne przeżycie ludności, suwerenność, jakość życia, prawa człowieka i środowiska naturalnego, wolność sumienia i wyznania, tożsamość narodową[103]. Aby móc osiągnąć stan bezpieczeństwa, państwo realizuje wiele funkcji[104], do których należy zaliczyć funkcję wewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, socjalną, kulturalno-wychowawczą oraz zewnętrzną[105].

Powinnością państwa powinno być również aktywizowanie społeczeństwa oraz stymulowanie energii społecznej, a także ukierunkowywanie jej na te obszary, w których istnieje największe zapotrzebowanie na potencjał społeczny, między innymi w obszarze bezpieczeństwa.

Tę podwójną rolę państwa już kilka wieków temu doskonale określił twórca amerykańskiego systemu państwowości, Aleksander Hamilton, który uważał, iż państwo po pierwsze jest **opiekuńczą potęgą**, która narzuca pewne rygory, określa cele działania, porządkuje życie społeczne i państwowe, ale równocześnie pochłania jednostkę, powoduje, iż obywatele muszą dostosować swoje zachowanie, działanie do przyjętych lub narzuconych norm. Po drugie, to właśnie państwo jest w stanie **skondensować rozproszoną energię** poszczególnych ludzi oraz wykorzystać ją i nadać kierunek najbardziej pożądany w danym społeczeństwie. Dzięki temu państwo staje się autorytetem zdolnym ochraniać się, gwarantuje ład i bezpieczeństwo oraz przestrzeganie prawa. Natomiast cała sztuka wyzyskania potencjału społecznego tkwi, jak ukazuje angielski filozof etyki społecznej, J. Bentham, w umiejętnym *połączeniu interesu poszczególnych ludzi z działalnością na rzecz państwa.*

2.3.1. Organizacje pozarządowe najwyższą formą aktywności obywateli

Zasadniczymi **filarami**, na których opiera się ustrój demokratycznego państwa, są **wolne i demokratyczne wybory**, **samorządność terytorialna** (gminy) oraz **grupy dobrowolnie zorganizowanych obywateli**.

Wolne i demokratyczne wybory pozwalają wyłonić parlament i rząd. Wspólnoty lokalne są podstawowymi komórkami demokratycznymi, zdolnymi do regulowania jak największej liczby spraw lokalnych. Natomiast małe grupy społeczne dobrowolnie zorganizowanych ludzi są po prostu *solą demokracji.*

Społeczeństwo może przybierać różne formy organizacyjne mieszczące się między rządem a pojedynczym obywatelem, począwszy od organizacji niemających charakteru zarobkowego i ukierunkowanych na różne cele o charakterze ogólnym do grup nacisku o wyraźnie sprecyzowanych interesach. Decydującym wyznacznikiem stopnia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest ilość, siła

---

[103] W. Kitler, *Obrona narodowa III RP...*, wyd. cyt., s. 40.

[104] „Funkcje państwa są zadaniami spełnianymi przez państwo względem jego obywateli", *Encyklopedia politologii*, red. M. Żmigrodzki, [w:] W. Kitler, *Obrona narodowa III RP...*, wyd. cyt., s. 38.

[105] Zob. *Obrona narodowa w tworzeniu...*, wyd. cyt., s. 69–70; W. Kitler, *Obrona narodowa III RP...*, wyd. cyt., s. 41–43.

i realne możliwości działania inicjatyw społecznych oraz stopień rozwoju ich wzajemnych relacji – tak w formie struktur poziomych, jak i pionowych[106].

Istnienie społeczeństwa obywatelskiego zakłada *szerszą koncepcję obywatela*, którego aktywność nie ogranicza się tylko do *praw i obowiązków* (udział w wyborach i płacenie podatków), ale współtworzy on świat wokół siebie. Czyni to zazwyczaj we współdziałaniu z innymi obywatelami, tworząc liczne organizacje obywatelskie.

Francuski socjolog E. Durkleim twierdził, iż „[...] demokratyczny naród może przetrwać tylko wówczas, jeżeli pomiędzy państwem a jednostkami pośredniczą liczne „secondery groups", wystarczająco bliskie jednostkom, aby wciągnąć je w swoją sferę oddziaływania i w ten sposób powodować ich uczestnictwo w życiu społecznym"[107].

Grupy te, znane pod wspólną nazwą **organizacji pozarządowych**, zrzeszają w sposób dobrowolny ludzi, których podstawowym celem jest wzajemne niesienie pomocy oraz udzielanie niezbędnego wsparcia innym w bardzo różnych obszarach potrzeb (zarówno materialnych, jak i niematerialnych).

Powszechnie przyjmuje się, iż w państwie demokratycznym organizacje pozarządowe stanowią jeden z trzech obszarów (sektorów[108]) działania ludzi i instytucji[109].

Pierwszy obszar, zwany często **pierwszym sektorem**, stanowią instytucje, które rządzą, podejmują decyzje i administrują, zarówno na poziomie całego państwa, jak i na poziomie lokalnym. Jest to tzw. obszar władz i administracji publicznej, którego najważniejszym celem działania jest stanowienie i przestrzeganie prawa.

Kolejny obszar, nazywany **drugim sektorem**, tworzą wszystkie podmioty zajmujące się produkcją, handlem i usługami. Sektor ten nastawiony jest na prowadzenie działalności przynoszącej zysk, który jest dystrybuowany między tych, którzy przyczynili się do jego powstania.

Organizacje pozarządowe tworzą **trzeci sektor**, którego działalność koncentruje się na zaspokajaniu potrzeb wspólnych oraz rozwiązywaniu tych spraw i problemów, których żaden z pozostałych sektorów nie chce lub nie może rozwiązać.

Znaczenie organizacji pozarządowych dla systemu demokratycznego polega przede wszystkim na tym, iż stanowią one *dodatkowe zabezpieczenie dla demokracji*. Chronią społeczeństwo przed groźbą nadmiernego wyemancypowania się mechanizmów politycznych, przed ich skłonnością do przeradzania się w formy elitarne skłonne do działania w wąskim kręgu na wysokich szczeblach władzy. Orga-

---

[106] P. Frączak, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*, Wyd. Bordo, Warszawa 2002, s. 19.

[107] D. Grinberg, *„Voluntary Associations" w Amerykańskiej Myśli Społecznej*, „Studia Socjologiczne" 1981, nr 4, s. 141.

[108] Pojęciem **sektor** obejmuje się wszystkie te organizacje, które – przy całej różnorodności ich form działania, organizacji, finansowania – podlegają zbliżonym regulacjom prawnych i do których adresowana jest zbliżona polityka fiskalna. E. Leś, *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej*, Wyd. CIVICUS, Waszyngton 1994, s. 13.

[109] Zob. szerzej Z. Lasocik, *Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym*, Wyd. Bordo, Warszawa 2001, s. 2–3.

nizacje stanowią siłę czynną, aktywną publicznie, wyrażającą bezpośrednio interesy i poglądy różnych grup społecznych. W przeciwieństwie do mas partyjnych, zazwyczaj biernych, zrzeszenia odciskają bardzo wyraźne piętno na życiu społecznym i zawsze mogą podjąć decyzje stanowiące zaskoczenie dla władz, mogą spowodować presję opinii publicznej, którą wyzwalają swoją działalnością[110].

Organizacje pozarządowe są potrzebne nie tylko do tego, aby *kontrolować władzę* (tzw. organizacje strażnicze), ale również do tego, aby wyręczać państwo w niektórych obowiązkach względem obywateli.

Władza ma wystarczającą ilość zadań do wypełnienia, a część z nich może przekazać do realizacji stowarzyszonym obywatelom, zwłaszcza jeżeli istnieje gwarancja, iż zadania te zostaną wykonane dobrze. Jak podkreśla M. Król: „Władza, która stara się spełniać jednocześnie funkcje stowarzyszeń, zmusza siebie samą do zajmowania się wszystkimi najdrobniejszymi sprawami, ze szkodą dla rezultatów w sprawach najważniejszych"[111].

Doceniając znaczenie organizacji obywatelskich, E. Abramowski w 1905 r. pisał: „W stowarzyszeniach spoczywa siła narodu i wolność człowieka. Gdzie stowarzyszenia są liczne i rozmaite, tam życie ludzkie jest swobodne od policyjnej administracji, a wszelkie zamachy rządu na wolność spotykają się z niezwalczonym oporem [...]. Ludzie niestowarzyszeni nie mogą oprzeć się żadnym gwałtom rządu, są na jego łasce"[112].

Rola stowarzyszeń nie ogranicza się tylko monitorowania poczynań władzy, ale wpływa bezpośrednio na ludzi, którzy w nich uczestniczą. Jedna z najwybitniejszych twórczyń etyki polskiej, Maria Ossowska, w doskonałym studium na temat cnót i przymiotów obywatelskich w warunkach społeczeństwa obywatelskiego wielokrotnie podnosiła sprawę **uspołecznienia**, czyli interesowania się zagadnieniami społecznymi, a przez to przezwyciężania właściwego każdemu człowiekowi egocentryzmu. Przezwyciężanie egocentryzmu polega przede wszystkim na zorganizowaniu **służby społecznej**, do której każdy obywatel w ustroju demokratycznym winien się poczuwać. Maria Ossowska zwraca uwagę na okoliczności, w których ta służba jest pełniona. Inaczej bowiem wygląda w czasie wojny, kiedy to wymaga często ofiary z własnego życia, a jeszcze inaczej, gdy wymaga naszego czasu, zapału i energii. Uspołecznienie rozwija również umiejętność współdziałania, niezbędną przy podejmowaniu wspólnych działań[113].

W świetle powyższego warto zatem zadać pytanie: *jak wygląda kondycja polskiej demokracji?*

Zmiany zapoczątkowane w Polsce w 1989 r. wpisały się znacząco w proces przemian politycznych, ustrojowych, gospodarczych i społecznych w całej Europie Środkowo-Wschodniej. Polska stała się państwem demokratycznym, w którym

---

[110] Tamże, s. 53.
[111] Tamże, s. 54.
[112] E. Abramowski, *Idee społeczne kooperatyzmu*, Wyd. Znak, Warszawa 1981, s. 324.
[113] Zob. M. Ossowska, *Wzór demokraty*, Lublin 1992, s. 24–27.

władza wybierana jest w wolnych wyborach, a gospodarka kieruje się zasadą wolnego rynku.

Po 15 latach doświadczeń w nowej rzeczywistości wszyscy odczuwamy radość sukcesu, ale i świadomość słabości i niedoskonałości naszej polskiej demokracji oraz słabości państwa. Zdajemy sobie sprawę z wyczerpania się dotychczasowych środków, z powstania pewnej bariery ograniczającej wykorzystanie potencjału społecznego.

Zjawisko to można wytłumaczyć, analizując teorię powstawania (budowy) systemu demokratycznego opracowaną przez niemieckiego socjologa i politologa, R. Dahrendorfa, który prowadząc badania nad rozwojem społeczeństw demokratycznych, określił pewne ramy czasowe, charakterystyczne dla budowy poszczególnych struktur demokratycznych. Zgodnie z jego teorią **budowa instytucji demokratycznych** (wolne wybory, rząd, sądownictwo) jest najmniej czasochłonna i wynosi **około 6 miesięcy**. **Tworzenie mechanizmów wolnorynkowych**, kierujących się równowagą popytu i podaży, zabiera już **6 lat**. Najbardziej czasochłonna jest **budowa społeczeństwa obywatelskiego**, a więc najogólniej takiego, w którym obywatele w różny sposób wykazują swoją aktywność. Ten proces prof. Dahrendorf oszacował na **okres 60 lat**[114]. Widać zatem wyraźnie, ile lat potrzeba, aby w Polsce zakończone zostały procesy demokratyczne, a społeczeństwo polskie przeszło prawdziwą transformację obywatelską. Dlatego istnieje pilna potrzeba wsparcia budowy społeczeństwa obywatelskiego, tak aby maksymalnie skrócić ten żmudny proces, między innymi właśnie przez wsparcie powstawania i funkcjonowania organizacji pozarządowych.

2.3.2. Współczesny stan rozwoju i funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce

Aktywność obywatelska w organizacjach pozarządowych uważana jest często za **największy, bo najmniej spodziewany sukces** przemian polityczno-gospodarczych współczesnej Polski. W ciągu zaledwie kilku lat spontanicznie powstało kilkadziesiąt tysięcy stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji, które wciągnęły w swoją działalność ponad osiem milionów Polaków, w tym dwa miliony wolontariuszy. Odnosząc się do tego okresu, J. Nowak-Jeziorański stwierdził: „Sześć lat III Rzeczypospolitej nie są latami upadku. Nastąpił w tym krótkim czasie żywiołowy wybuch energii społecznej wyzwolonej z pęt dogmatów. Media zachodnie zgodnie oceniają, że żaden inny kraj postkomunistyczny nie okazał takiego ducha inicjatywy i tylu żywiołowych sił, co Polska"[115].

Ich znaczenie doceniają elity polityczne: prezydent RP, obejmując honorowy patronat nad III Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych, stwierdził, iż:

---

[114] R. Dahrendorf, *Niepotrzebne frazesy*, „Rzeczpospolita" z 8–9.05.2004 r.

[115] J. Nowak-Jeziorański, *Polska wczoraj, dziś i jutro*, Warszawa 2000, s. 126–127.

„[...] rozwój sektora pozarządowego i przejmowanie przezeń coraz to nowych zadań publicznych jest dla Polski wielką szansą"[116].

Natomiast bez pomocy i wsparcia udzielanego przez organizacje pozarządowe nie mogliby funkcjonować najbardziej potrzebujący obywatele naszego państwa, ci żyjący na pograniczu minimum socjalnego oraz ci, którzy już tę granicę przekroczyli i funkcjonują na linii tzw. marginesu społecznego. Wystarczy przypomnieć, iż w samej tylko stolicy z pomocy materialnej i niematerialnej organizacji pozarządowych korzysta rocznie 100 tys. osób.

Sprzyjające regulacje prawne są jednym z podstawowych warunków decydujących o funkcjonowaniu organizacji pozarządowych w danym państwie. Uniwersalne prawa każdego człowieka i obywatela gwarantują ochronę powszechnie uznawanych wolności wypowiedzi, stowarzyszania się i pokojowych zgromadzeń, zawarte są w wielu umowach międzynarodowych, regionalnych i narodowych.

Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. jako konstytucja państwa demokratycznego nie tylko przyznaje obywatelom swobodę tworzenia rozmaitych zrzeszeń, ale także traktuje ich funkcjonowanie jako jeden z elementów ustroju państwa. Już w preambule zagwarantowana została *zasada subsydiarności* (subsydium po łacinie to pomoc, wsparcie, siły rezerwowe), co oznacza istnienie organizacji społecznych, które jako pierwsze realizują zadania związane z dobrem wspólnym. Misją państwa jest natomiast pobudzanie inicjatyw obywatelskich w celu realizowania tych zadań, udzielanie wsparcia finansowego i zagwarantowanie odpowiedniego wykorzystania zasobów publicznych.

Szczególną uwagę należy poświęcić Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*[117]. Ustawa ta w sposób kompleksowy reguluje stosunki pomiędzy państwem a organizacjami pozarządowymi, które nie działają dla zysku, ale dla dobra publicznego. W myśl niniejszej ustawy *działalnością pożytku publicznego* jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w RP o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych w sferze zadań publicznych. Sfera zadań publicznych została w ustawie ściśle określona i obejmuje zadania w różnych obszarach aktywności społecznej.

Zapisy ustawy w sposób szczegółowy określają grupę zadań, których realizacja ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa zarówno na szczeblu państwa, jak i lokalnym oraz dla wielu różnych grup społecznych. Do zadań tych należy zaliczyć działalność w zakresie: pomocy społecznej oraz przeciwdziałania patologiom społecznym, kultywowania i rozwijania tradycji i świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, upowszechniania wiedzy i umiejętności na rzecz obronności, ratownictwa i ochrony ludności oraz pomocy humanitarnej w sytuacji klęsk, katastrof, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą.

---

[116] www.osektorze.ngo.pl.

[117] DzU 2003, nr 96, poz. 873.

Dokładna liczba organizacji pozarządowych działających obecnie w Polsce jest trudna do sprecyzowania. Biorąc za podstawę obliczenia rejestr REGON prowadzony przez Główny Urząd Statystyczny, można w przybliżeniu podać, iż w Polsce działa 95 500 organizacji, wśród których funkcjonują stowarzyszenia, fundacje (łącznie około 45 tys.), ochotnicze straże pożarne, organizacje społeczne, takie jak komitety rodzicielskie, koła łowieckie, komitety społeczne, ponadto związki zawodowe, jednostki kościołów i związków wyznaniowych, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego oraz grupy związków pracodawców i partii politycznych. Szczegółowe dane liczbowe prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Liczba organizacji pozarządowych w Polsce

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE	LICZBA (w tys.)
Stowarzyszenia	36 500
Fundacje	5 000
Ochotnicze straże pożarne	12 500
Organizacje społeczne	6 655
Kościoły i związki wyznaniowe	14 832
Związki zawodowe	15 704
Inne	4 309
RAZEM	95 500

Źródło: REGON-GUS, dane z września 2002 r.

W szacowaniu liczby organizacji należy pamiętać o tym, iż mają one obowiązek rejestrowania rozpoczęcia swojej działalności, ale nie zakończenia, dlatego ich liczba stale rośnie, co w rzeczywistości nie jest prawdą. Zespół badaczy stowarzyszenia Klon/Jawor ocenia, iż w Polsce faktycznie działa 58–90% zarejestrowanych podmiotów[118]. Ponad 80% organizacji powstało po 1989 r., a 25% działa krócej niż 4 lata. Przyczynami, z powodu których organizacje faktycznie przestały działać, były przede wszystkim trudności w zdobyciu środków, wyczerpanie motywacji działania członków oraz wypełnienie wszystkich celów, jakie postawiła sobie dana organizacja za zadanie (chociaż ten motyw był najrzadszy). Spośród organizacji, które przestały działać, ponad 70% nie działało dłużej niż 3 lata.

Nierównomiernie rozkłada się również liczba organizacji działających na terenie kraju. Działalność organizacji pozarządowych koncentruje się przede wszystkim w dużych ośrodkach miejskich. W większości są to stolice obecnych województw, będące jednocześnie centrami gospodarczymi, naukowymi i administra-

[118] Prowadzącym badania udało się dotrzeć do 58% zarejestrowanych organizacji i ustalić z całą pewnością, iż są aktywne. W przypadku 10% organizacji można stwierdzić, iż definitywnie zaprzestały działalności, natomiast nie udało się ustalić losów ponad 30% organizacji, ale nie można wykluczyć, iż rzeczywiście już nie funkcjonują. Źródło: *Komunikat z badań kondycji sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2002*, Klon/Jawor, www.badania.ngo.pl.

cyjnymi. Szczególne miejsce pod tym względem zajmuje Warszawa będąca siedzibą ok. 1/5 wszystkich inicjatyw. Najczęściej organizacje o charakterze sieciowym wybierają na siedzibę swojej „centrali" stolicę. Wyraźne są również obszary, na których nie ma praktycznie zorganizowanej aktywności społecznej. Nie oznacza to oczywiście, iż na tym terenie nie ma zapotrzebowania na taką działalność, brak jest po prostu automatyzacji pomiędzy potrzebą a działaniem.

Polski sektor pozarządowy w stowarzyszeniach i fundacjach zatrudnia na podstawie umowy o pracę około 85 700 pracowników, co stanowi ekwiwalent około 62 tys. pełnoetatowych płatnych stanowisk pracy. Pracobiorcy sektora non profit tworzą więc niewielki, ale istotny składnik polskiego rynku pracy.

W działalności organizacji pozarządowych należy uwzględnić również udział wolontariuszy. Jak wykazują badania przeprowadzone w styczniu 2002 r., aktywność społeczna Polaków wynosiła 24% (dotyczy to udziału w pracach organizacji, a nie tylko przynależności do niej), 15% działało w jednej organizacji, a 6% – w dwóch lub więcej[119]. Przekładając procenty na liczby, szacuje się, iż około dwóch milionów Polaków jest wolontariuszami. Poziom aktywności społecznej, a także jej zakres wiążą się przede wszystkim z wykształceniem i sytuacją materialną ankietowanych – im są oni lepiej wykształceni, mają wyższy dochód przypadający na osobę w rodzinie oraz lepsze warunki materialne, tym częściej angażują się w grupową pracę społeczną. Natomiast trudna sytuacja życiowa i materialna oraz niskie wykształcenie generalnie nie sprzyjają działalności społecznej.

Jeżeli chodzi o finanse organizacji pozarządowych, to 77% jako ich źródło wskazuje pieniądze publiczne, a 72% środki pochodzące z darowizn od osób indywidualnych i firm. Roczny budżet 43% organizacji nie przekracza 10 tys. PLN[120].

Na zakończenie warto również wymienić problemy, jakie odczuwają organizacje pozarządowe (według własnej opinii) dotyczące ich codziennego funkcjonowania. Najważniejsze z nich to[121]:

– 9 na 10 organizacji ma problemy w zdobywaniu środków na działalność;

– 76% uznaje za problem brak reprezentacji sektora pozarządowego;

– 57% organizacji uważa za ważną barierę nieodpowiednie ustawodawstwo[122];

– 44% organizacji jako problem postrzega brak współpracy z administracją publiczną;

– 34% organizacji jako problem wymienia brak poparcia i zaufania ze strony opinii publicznej.

Niezmiernie trudno wskazać i wymienić wszystkie obszary i pola aktywności organizacji pozarządowych, ponieważ działają tam, gdzie występują największe potrzeby społeczne. W badaniu przeprowadzonym przez stowarzyszenie Klon/Jawor pytano o trzy najważniejsze pola działania danej organizacji. Wyniki badania prezentuje tabela 3.

---

[119] *Przemiany grupowej aktywności Polaków w latach 1998–2002*, komunikat z badań CBOS, Warszawa 2002, s. 7.

[120] Dane za stroną internetową www.badania.ngo.pl.

[121] Źródło danych: baza Klon/Jawor.

[122] Badanie przeprowadzono w 2002 r., kiedy jeszcze nie obowiązywała Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Tabela 3. Pola działania organizacji pozarządowych

POLA DZIAŁAŃ	NAJWAŻNIEJSZE (w %)
Sport, rekreacja, turystyka	59,3
Oświata, edukacja, wychowanie	48,4
Ochrona zdrowia, rehabilitacja	32,6
Sztuka, kultura, tradycja	27,4
Pomoc społeczna, samopomoc	17,2
Rozwój regionalny, rozwój lokalny	16,3
Ekologia, ochrona środowiska	13,3
Gospodarka, finanse, rynek pracy	11,7
Reprezentacja interesów określonych grup zawodowych	7,1
Hobby, rozwój zainteresowań	6,9
Współpraca międzynarodowa, integracja europejska	6,9
Problemy wsi, rolnictwo	6,7
Komunikacja, transport, łączność	6,0
Religia, wyznanie	4,3
Prawa człowieka, ochrona mniejszości	4,0
Nauka, technika, technologia	3,8
Budownictwo, mieszkalnictwo	3,3
Środki masowego przekazu, informacja	2,6
Bezpieczeństwo publiczne, ochrona mienia	1,7
Wspieranie innych organizacji pozarządowych	1,7
Państwo, prawo, polityka	1,5
Inne	17,2

Źródło: REGON-GUS, dane z września 2002 r.

Analizując działalność organizacji pozarządowych pod względem pól (obszarów) działania, można stwierdzić, iż do najczęstszych kategorii pozostających w sferze zainteresowania i działania trzeciego sektora należą:

- sport, rekreacja, turystyka;
- oświata, edukacja, wychowanie;
- ochrona zdrowia, rehabilitacja, pomoc niepełnosprawnym;
- sztuka, kultura, ochrona zabytków;
- pomoc społeczna, działalność charytatywna;
- rozwój lokalny i regionalny;
- ekologia i ochrona środowiska;
- gospodarka, rynek pracy.

W praktyce organizacje zajmują się np. w sferze socjalnej i społecznej działalnością opiekuńczą, prowadzeniem stołówek, szpitali, noclegowni, hospicjów, poradni, ośrodków dla uzależnionych.

W oświacie i edukacji opracowują i realizują programy szkoleniowe dla uczniów, nauczycieli i rodziców, prowadzą ośrodki doradcze i szkoleniowe, tworzą programy stypendialne dla dzieci, organizują wymianę międzynarodową.

Organizacje promujące rozwój lokalny aktywizują społeczności lokalne, prowadzą biura rozwoju lokalnego, wspierają doradczo i szkoleniowo lokalny biznes, przyciągają inwestorów i partnerów.

Wiele organizacji oprócz działalności bezpośredniej prowadzi na szeroką skalę działalność szkoleniowo-doradczą, zbiera i gromadzi dane i informacje, organizując tzw. opinię publiczną oraz lobbing. Organizacje posiadają swoje własne biblioteki, centra szkoleniowe, wydawnictwa i ośrodki badawcze.

Najmniejszą aktywność organizacje non profit wykazują w takich obszarach działania, jak: bezpieczeństwo publiczne i ochrona mienia, środki masowego przekazu oraz państwo, prawo i polityka, co związane jest niewątpliwie z bardzo wąską specjalizacją, która jest domeną przede wszystkim instytucji państwowych oraz pewnym monopolem państwa w tych obszarach.

Organizacje pozarządowe ze względu na szeroki i różnorodny obszar swego działania korzystają również z różnych form działania, które wykorzystują do realizacji postawionych celów statutowych (tabela 4).

Tabela 4. Formy działania organizacji pozarządowych

FORMY DZIAŁANIA	WYBÓR (w %)
Bezpośrednie dostarczanie usług członkom, podopiecznym	65
Współpraca z innymi organizacjami w Polsce (wspólne akcje, spotkania, wymiana doświadczeń)	41
Mobilizowanie i edukowanie opinii publicznej dla poparcia działań organizacji, prowadzenie kampanii społecznych	39
Reprezentowanie i rzecznictwo interesów członków i podopiecznych	38
Organizowanie debat, konferencji, seminariów na tematy ważne dla organizacji	28
Uczestniczenie w spotkaniach i debatach z administracją publiczną, wypracowywanie wspólnych decyzji i rozwiązań	19
Współpraca międzynarodowa z instytucjami i organizacjami o podobnych celach działania	18
Wydawanie czasopism, biuletynów, raportów na tematy związane z działalnością organizacji	16
Finansowe lub rzeczowe wsparcie osób indywidualnych	12
Wspieranie innych organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich	12
Działania lobbingowe, prace na rzecz zmiany prawa	11
Badania naukowe, zbieranie i przetwarzanie informacji	10
Finansowe wspieranie programów prowadzonych przez inne organizacje w Polsce	5

Źródło: REGON-GUS, dane z września 2002 r.

Najpopularniejszą formą działania organizacji pozarządowych w Polsce pozostaje w dalszym ciągu bezpośrednie udzielanie pomocy podopiecznym, na rzecz których działa organizacja. Popularną formą działalności jest również współdziałanie kilku organizacji w realizacji obranego celu, czy to w postaci wsparcia finansowego, czy poprzez działalność szkoleniową, informacyjną, poradnictwo. W ostatnich latach wzrosła również liczba organizacji, które współpracują ze swoimi odpowiednikami za granicą.

2.3.3. Tożsamość lokalna i jej wpływ na bezpieczeństwo małych społeczności

Jednym z największych wyzwań w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego oraz szansą dla zapewnienia suwerenności i niepodległości Polski jest włączenie społeczności lokalnych w działania na rzecz obrony narodowej oraz jak najpełniejsze wykorzystanie energii społecznej tkwiącej w każdym człowieku. Dlaczego społeczności lokalne są tak ważnym elementem narodowego systemu bezpieczeństwa?

Samorząd terytorialny w strukturach państwa demokratycznego odgrywa istotną rolę, wywodzącą się z przekonania, że naturalną jednostką organizacji samorządowej jest gmina, czyli wspólnota o niewielkich rozmiarach terytorialnych oraz niewielkiej liczbie mieszkańców. To właśnie te cechy powodują, iż ludzie w poszukiwaniu swej identyfikacji najczęściej utożsamiają się z **małymi wspólnotami lokalnymi**. Dlatego tzw. **mała ojczyzna** to współczesne dziedzictwo kulturowe, wspólne tradycyjne wartości, do których społeczności są szczególnie przywiązane, a głównie dlatego, iż są one odziedziczone od ojców, są swojskie i rodzime.

Człowiek, aby istnieć, potrzebuje akceptacji i wspólnoty, dlatego poszukuje jej wśród małych społeczności opartych na bezpośrednich więziach, a przede wszystkim na poczuciu przynależności oraz bezpieczeństwa[123]. Badacze problemu tożsamości narodowej, regionalnej i lokalnej podkreślają, iż związek emocjonalny z małą ojczyzną jest w każdym człowieku znacznie bardziej rozwinięty niż w porównaniu z innymi wymiarami tożsamości. Z badań CBOS przeprowadzonych w 2001 r. wynika, iż ponad **57% Polaków** najsilniej identyfikuje się właśnie ze społecznością lokalną, tzw. **małą ojczyzną**. Co piąty Polak na pierwszym miejscu stawia identyfikację narodową, czyli utożsamia się z narodem polskim, a tylko 2% naszych rodaków czuje się przede wszystkim Europejczykami[124].

Jak dowodzi D. Symonides: „Pojęcia, takie jak ojczyzna, interes narodowy czy zgoła naród, są na ogół dla większości społeczeństw pojęciami abstrakcyjnymi. Aby się z czymś utożsamiać, trzeba daną rzecz, daną przestrzeń, dane zjawisko

---

[123] D. Simonides, *Patriotyzm, tożsamość narodowa*, [w:] *Patriotyzm*, red. E. Nowicka-Włodarczyk, Kraków 1998, s. 26–27.

[124] *Polak dumny*, „Rzeczpospolita" z 12.04.2002 r.

dobrze znać"[125]. Oprócz szczególnych więzi odczuwanych w stosunku do ojcowizny jeszcze jeden ważny argument należy zasygnalizować.

Współczesna tożsamość wyraża się także możliwością świadomego udziału we **współrządzeniu** swą małą ojczyzną. To właśnie gmina stanowi szczególnie dogodną płaszczyznę uczestnictwa gminnej społeczności lokalnej w sprawowaniu władzy. Uczestnictwo to przybiera postać różnorodnych form w kierowaniu sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym. Dokonując próby ich usystematyzowania w oparciu o umocowanie prawne, B. Jaworowska-Dębska przyjęła podział na **formy prawnie określone** oraz **formy, które nie zostały w porządku prawnym wyraźnie sformułowane**. Do tych pierwszych zaliczyła: uczestnictwo w wyborach samorządowych, udział w referendum, uczestnictwo w konsultacjach społecznych, zgłaszanie inicjatyw, korzystanie przez pojedynczych członków wspólnoty samorządowej lub przez grupy mieszkańców z prawnych środków ochrony swych interesów przed naruszeniami ze strony organów gminy. Do grupy drugiej, tj. **form niesformułowanych w prawie precyzyjnie** włączyła możliwość uzyskiwania przez obywateli informacji ze strony władz gminnych[126] oraz sprawowanie kontroli społecznej[127].

Realizując zatem zasadę współrządzenia wspólnotą samorządową, od obywateli oczekuje się szczególnego zaangażowania w sprawy publiczne. Jak pokazują badania, stan aktywności społecznej Polaków na początku XXI wieku napawa optymizmem, chociaż po okresie bierności obywatelskiej w czasach PRL-u jest jeszcze dużo do zrobienia. Badania wskazują, iż co czwarty dorosły Polak (24%) poświęca swój wolny czas na pracę społeczną w organizacji pozarządowej, a poziom grupowej aktywności Polaków jest od sześciu lat stabilny[128]. Odnotowujemy również systematyczny wzrost społecznego zaangażowania przedstawicieli klasy średniej oraz ludzi młodych (w wieku od 18 do 24 lat). Największą aktywność społeczną w dalszym ciągu wykazuje kadra kierownicza i inteligencja[129]. Sondaże potwierdzają również, iż prawie 55% obywateli deklaruje gotowość zaangażowania się w pracę społeczną[130].

Można zatem stwierdzić, iż w naszym społeczeństwie istnieją niewykorzystane, uśpione rezerwy obywatelskie, czekające na pobudzenie i zaangażowanie w pracę na rzecz wspólnego dobra, w tym również tworzenie bezpieczeństwa narodowego.

---

[125] Tamże, s. 24.

[126] Tę formę aktywności społecznej obecnie należy zaliczyć do prawnie uregulowanych zgodnie z Ustawą z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*, DzU 2001, nr 112, poz. 1198.

[127] B. Jaworska-Dębska, *Udział społeczności lokalnych w sprawowaniu władzy publicznej*, [w:] *Wymiary tożsamości społecznej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. P. Włodkowica w Płocku", Vol. 3, Płock 1998, s. 20–38.

[128] *Czy Polacy są społecznikami*, komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, luty 2004.

[129] *Grupowa aktywność społeczna Polaków w latach 1998–2004*, komunikat z badań, CBOS, Warszawa, luty 2004.

[130] Tamże.

Równocześnie zdecydowana większość Polaków (76%) nie działa w żadnej organizacji społecznej, wykazując w tym zakresie swoistą bezradność obywatelską.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden fakt. Polacy, według międzynarodowych badań przeprowadzonych przez poznańskie Centrum Badania Jakości Życia, odczuwają najniższy poziom poczucia bezpieczeństwa (2,67 w skali od 1 do 5) w porównaniu do mieszkańców takich państw, jak Węgry (3,91), Słowacja (3,09), Bułgaria (3,16) czy Łotwa (3,01)[131].

Konieczne jest zatem podjęcie działań mających na celu pobudzanie uśpionej energii społecznej oraz jej ukierunkowywanie właśnie na obszar bezpieczeństwa, tak aby znalazła swoje ujście w działaniach na rzecz tworzenia i pomnażania bezpieczeństwa, zwłaszcza na poziomie lokalnym.

2.3.4. Możliwości zaspokajania lokalnych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa przez organizacje pozarządowe

Potencjał organizacji pozarządowych wskazuje, iż powinny zostać zaangażowane w system bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, bowiem tutaj istnieje największe zapotrzebowanie na ich działalność. Dlaczego właśnie na tym poziomie zarządzania państwem istnieje takie zapotrzebowanie na potencjał organizacji społecznych?

Analiza uwarunkowań społeczności lokalnych w zakresie bezpieczeństwa skłania do określenia następujących podstawowych potrzeb:

1. Przyspieszenia budowy społeczeństwa obywatelskiego jako koniecznego warunku wyzyskania szansy demokracji, w tym tworzenia bezpieczeństwa narodowego. Polska jako stosunkowo młoda demokracja, mająca już za sobą proces budowy demokratycznych instytucji oraz tworzenia mechanizmów wolnorynkowych, w dalszym ciągu nie posiada w pełni zakończonego procesu budowy społeczeństwa obywatelskiego, bez którego demokracja nigdy nie będzie pełna. Jest to tym bardziej istotne, że w stosunku do państw o ugruntowanych tradycjach demokratycznych, które ze względu na przynależność do NATO i UE są naszymi partnerami, mamy opóźnienia sięgające co najmniej dwóch pokoleń.

2. Powszechnego włączenia i zorganizowania społeczeństwa oraz wspierania jego działań na rzecz bezpieczeństwa. Dobrze funkcjonująca demokracja to nie tylko społeczeństwo obywatelskie wraz z rozwiniętymi instytucjami społecznymi, ale również silne instytucje publiczne, przyjazne dla obywateli, które umożliwiają i inspirują społeczeństwo do aktywnego kreowania życia społecznego.

3. Pobudzania aktywności społecznej na sprawy powszechnego bezpieczeństwa. Podstawą bezpieczeństwa współczesnego państwa demokratycznego jest aktywne społeczeństwo, które uczestniczy w tworzeniu bezpieczeństwa nie tylko

[131] *Jak żyjemy*, „Newsweek" z 11.08.2003 r.

przez wolne wybory i referenda, ale przede wszystkim przez wsparcie instytucji publicznych oraz własną samoorganizację na rzecz bezpieczeństwa.

4. Tworzenia bezpieczeństwa społeczności lokalnych jako współczesnej podstawy bezpieczeństwa narodowego. To przede wszystkim małe społeczności lokalne odczuwają skutki zagrożeń. Dlatego właśnie tam istnieje potrzeba szczególnego wzmocnienia bezpieczeństwa.

5. Tworzenia bezpieczeństwa indywidualnego. Zapewnienie bezpieczeństwa rodzinie jest jednym z największych wyzwań współczesności.

6. Powszechnego włączenia wszystkich środków i zasobów będących w posiadaniu państwa dla skutecznego sprostania współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom. Współczesne zagrożenia, zwłaszcza terroryzm, katastrofy naturalne, przestępczość, patologie społeczne sprawiają, iż największe straty, zarówno w ofiarach śmiertelnych, jak i majątku, ponosi ludność cywilna.

7. Powszechnej edukacji dla bezpieczeństwa. Aby przeciwdziałać, a zwłaszcza zapobiegać zagrożeniom XXI wieku, państwo powinno objąć edukacją dla bezpieczeństwa wszystkie grupy i środowiska społeczne. Tymczasem w Polsce stan edukacji dla bezpieczeństwa jest wręcz katastrofalny, co widać szczególnie wśród dorosłej części społeczeństwa.

8. Realizacji konstytucyjnego obowiązku obrony ojczyzny. Zaniechanie przeszkolenia młodzieży w zakresie powszechnego obowiązku obrony sprawia, iż nie dysponujemy zapleczem zdolnym i przygotowanym do obrony kraju. Perspektywa skrócenia czasu służby wojskowej oraz reorganizacja sił zbrojnych pogłębiają tę zapaść. Podjęta przez wojsko i organizacje pozarządowe wspólna inicjatywa powinna być trwałym elementem współpracy SZ RP z trzecim sektorem.

9. Przestrzennego i kompleksowego monitoringu współczesnych zagrożeń jako warunku efektywnego przeciwdziałania zagrożeniom. Zasięg, natężenie oraz charakter zagrożeń (wszystkich, nie tylko związanych z działaniem sił przyrody) powoduje, że służby państwowe nie mogą poradzić sobie z ich monitoringiem. Przykład Izraela, w którym na 10 wykrytych prób zamachów terrorystycznych 8 wynika ze spostrzegawczości społeczeństwa, potwierdza tę potrzebę.

O zasobie **możliwości** działania trzeciego sektora świadczy przede wszystkim liczba osób działających w organizacjach pozarządowych, przypomnijmy – według danych stowarzyszenia Klon/Jawor **24% Polaków aktywnie uczestniczy** w pracach organizacji pozarządowych. Potwierdzają to również badania przeprowadzone w lutym 2004 r. przez Centrum Badania Opinii Społecznej, które dotyczyły grupowej aktywności społecznej Polaków w latach 1998–2004, z których wynika, że poziom aktywności od sześciu lat prawie się nie zmienia[132].

Do tego należy dodać grupę około **2 milionów wolontariuszy** wywodzących się przeważnie spośród ludzi młodych, a więc pełnych zapału i gotowości do poświęceń, którzy poprzez pracę w organizacjach pozarządowych, w określeniu

[132] *Grupowa aktywność społeczna...*, wyd. cyt., s. 2.

prof. Ossowskiej, **uspołeczniają się**, nabywając cechy niezbędne do tworzenia **kapitału społecznego**, tak bardzo potrzebnego Polsce po okresie zaniedbań PRL.

Wielkim atutem organizacji jest *elastyczność* oraz *stosowanie różnorodnych form działania*, których wybór zależy od środowiska, w jakim działają. Kolejną zaletą są *niskie koszty utrzymania* organizacji, które w przeciwieństwie do struktur państwowych „nie przejadają" pieniędzy przeznaczonych na wykonanie konkretnego zadania.

To również *bezpłatna działalność członków* – przypomnijmy, że ponad połowa organizacji nie zatrudnia stałego, płatnego personelu. Wśród organizacji, które zatrudniają pracowników, jest np. Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, gdzie liczba osób pobierających wynagrodzenie, czyli ratowników na etacie, wynosi 61 osób, natomiast ratowników ochotników jest 1078[133]. Wobec powyższego organizacje pozarządowe stały się prawdziwym *asem w rękawie*, szczególnie w zakresie wykorzystania ich możliwości działania na rzecz tworzenia bezpieczeństwa narodowego.

Przedstawione dotychczas rozważania upoważniają do wniosku, iż organizacje pozarządowe posiadają możliwość udziału w bezpieczeństwie narodowym Polski, szczególnie w zakresie wsparcia władz samorządowych i społeczności lokalnych.

Podstawowy zakres działania gminy to – zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym – zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, do których zalicza się dostarczanie wielu usług publicznych, na czele z realizacją potrzeby bezpieczeństwa. Idea samorządności zakłada, iż obywatele, działając w określonej przestrzeni społecznej, będą aktywnie wspierać organy władzy samorządowej w realizacji tych zadań. W społecznościach lokalnych, jak nigdzie, spełnia się bowiem zasada: im bardziej aktywne społeczeństwo, tym bardziej zaspokojone potrzeby ludzkie. Dlatego to właśnie w tej społeczności w skali mikro organizacje pozarządowe posiadają największe możliwości realizacji zasady pomocniczości.

2.3.5. Obszary współdziałania administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi

Wielorakość organizacji pozarządowych oraz stosowanie różnorodnych form i metod działania sprawiają, iż podmioty społeczne mogą spełniać wiele ról na rzecz bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa regionalnego i lokalnego oraz bezpieczeństwa indywidualnego.

Rola organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie na poziomie regionalnym i lokalnym jest istotna w obszarach:

– włączania się w działania podejmowane przez władze samorządowe na rzecz bezpieczeństwa;

[133] Dane ze strony internetowej www.gopr.pl.

– współdziałania ze służbami, strażami i inspekcjami przez pomoc, szkolenie i doradzanie w prawach bezpieczeństwa;

– kontrolowania poczynań władz samorządowych i służb w obszarze bezpieczeństwa;

– monitorowania potrzeb społecznych w zakresie bezpieczeństwa i przekazywania ich odpowiednim organom samorządowym;

– bezpośredniego oddziaływania na obywateli w sferze edukowania, uświadamiania i przygotowywania do przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom i wyzwaniom bezpieczeństwa;

– bezpośredniego zaspokajania codziennych potrzeb ludności, zwłaszcza grup będących na marginesie życia społecznego;

– działań humanitarnych na rzecz osób potrzebujących w sytuacjach klęsk i katastrof.

Rola organizacji pozarządowych w **bezpieczeństwie indywidualnym** jest szczególnie ważna w zakresie:

– inspirowania obywateli do organizowania się na rzecz bezpieczeństwa;

– podejmowania działań wzmacniających poczucie bezpieczeństwa w domach, szkołach, na ulicach itp. przez patrolowanie, alarmowanie, czujność obywatelską;

– udzielania pomocy materialnej, psychologicznej i duchowej osobom zagrożonym, potrzebującym i chorym;

– prowadzenia szkoleń i kursów z zakresu umiejętności ratowniczych, zwłaszcza udzielania pierwszej pomocy;

– kształtowania świadomości i umiejętności obronnych przez szkolenie w zakresie rodzajów zagrożeń lokalnych oraz zasad postępowania w czasie sytuacji nadzwyczajnych.

Jeżeli chodzi o wspólne obszary działania oraz zadania, jakie podmioty społeczne mogą w nich wykonywać, to do głównych obszarów współdziałania można zaliczyć: **ochronę ludności i ratownictwo**, **bezpieczeństwo i porządek publiczny**, **obronę powszechną**, **bezpieczeństwo społeczne** i **ochronę środowiska** oraz **kontrolowanie inicjatyw** i **działań** administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa.

Specyfika zadań realizowanych w tych obszarach oraz możliwości trzeciego sektora wskazują, iż celowe jest powierzenie organizacjom pozarządowym następujących zadań.

W zakresie **ochrony ludności i ratownictwa**:

• *edukacja na rzecz bezpieczeństwa powszechnego*, w tym:

– kształtowanie umiejętności zachowania się w sytuacji zagrożenia,

– szkolenie w zakresie identyfikacji i rozpoznawania zagrożeń lokalnych,

– szkolenie liderów społecznych,

– treningi i ćwiczenia praktyczne ludności,

– prowadzenie szkoleń i programów edukacyjnych dla dzieci i młodzieży,

– kształtowanie umiejętności ratowniczych wśród młodego pokolenia;

• *udział w akcjach ratowniczych*, w tym:

– monitorowanie zagrożeń bezpieczeństwa lokalnego,

– udzielanie pomocy przedmedycznej, psychologicznej i religijnej osobom poszkodowanym,

– wsparcie profesjonalnych służb ratowniczych,

– objęcie opieką społeczną osób poszkodowanych,

– organizowanie i dystrybucja pomocy humanitarnej;

• *udział w odbudowie i przywracaniu normalnego stanu funkcjonowania społeczności lokalnych.*

W zakresie **bezpieczeństwa i porządku publicznego**:

• *edukacja przeciwprzestępcza*, w tym:

– prowadzenie profilaktyki wśród dzieci i młodzieży, najbardziej podatnych na oddziaływania grup przestępczych,

– uświadamianie zagrożeń i ukazywanie możliwości ich przezwyciężania,

– tworzenie alternatywnych programów zajęć dla dzieci i młodzieży w celu zagospodarowania wolnego czasu,

– organizowanie świetlic, klubów, miejsc spotkań na osiedlach i w dzielnicach, w których młodzież mogłaby się spotykać,

– kształtowanie umiejętności zachowania się w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia, podstaw samoobrony,

– tworzenie alternatywnych programów dla młodzieży trudnej z najbardziej zagrożonych środowisk oraz takiej, która już weszła w konflikt z prawem;

• *działalność w środowiskach kryminogennych*, w tym:

– tworzenie i prowadzenie programów resocjalizacji w zakładach karnych,

– tworzenie programów pomocy dla osób wychodzących z zakładów karnych i ich rodzin,

– pomoc w poszukiwaniu pracy, udzielanie porad prawnych;

• *pobudzanie aktywności obywatelskiej w zakresie tworzenia grup samoobrony*, w tym:

– tworzenie straży obywatelskich, mających na celu monitorowanie zagrożeń bezpieczeństwa publicznego,

– prowadzenie kursów samoobrony dla ludności,

– udzielanie wsparcia i pomocy prawnej osobom, które padły ofiarami przestępstw, szczególnie kobietom i dzieciom,

– prowadzenie kampanii społecznych na rzecz walki z przestępstwami i wykroczeniami przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu obywateli;

• *wsparcie administracji i służb lokalnych*, w tym:

– informowanie o oczekiwaniach społecznych, kontrolowanie działań oraz doradzanie władzom samorządowym,

– współdziałanie z policją, strażą miejską i innymi podmiotami w monitorowaniu zagrożeń bezpieczeństwa publicznego,

– wsparcie służb mundurowych w postaci dotacji pieniężnych i materialnych (zakup sprzętu technicznego, samochodów, sponsorowanie akcji policyjnych itd.).

W zakresie **obrony powszechnej** przez agresją i terroryzmem:

• *edukacja obronna*, w tym:

– wychowanie patriotyczno-obronne dzieci i młodzieży,

– kształtowanie umiejętności zachowania się w sytuacji zagrożenia wojennego,

– popularyzacja wiedzy i tradycji oręża polskiego,

– współpraca ze szkołami w organizowaniu konkursów i zawodów wojskowych,

– współpraca ze szkołami wyższymi w celu pobudzania aktywności obronnej studentów;

• *kształtowanie umiejętności i nawyków obronnych*, w tym:

– jednoczenie i utrzymywanie sprawności żołnierzy rezerwy,

– szkolenie w specjalnościach wojskowych młodzieży przedpoborowej,

– odbywanie zastępczej służby wojskowej w organizacjach pozarządowych,

– prowadzenie programów i kursów survivalowych;

• *wsparcie sił zbrojnych*, w tym:

– wykonywanie konkretnych zadań na rzecz sił zbrojnych,

– opracowywanie niezależnych ekspertyz i opinii na tematy wojskowe,

– tworzenie społecznego consensusu na rzecz wojska i jego działalności,

– wsparcie materialne i moralne wojska w okresie zagrożenia i wojny.

W zakresie **bezpieczeństwa społecznego**:

• *profilaktyka i uświadamianie zagrożeń społecznych*, w tym:

– edukacja w szkołach i innych placówkach oświatowo-wychowawczych,

– kampanie społeczne związane z zagrożeniami i patologiami społecznymi,

– oddziaływanie na władzę publiczną w celu rozwiązywania kwestii społecznych;

• *praca w środowiskach zagrożonych*, w tym:

– wśród dzieci i młodzieży, które posiadają już negatywne doświadczenia,

– wśród dorosłych będących w krytycznych sytuacjach życiowych,

– wśród rodzin patologicznych i niepełnych,

– monitorowanie zagrożeń społecznych;

• *tworzenie i utrzymywanie infrastruktury społecznej*, w tym:

– jadłodajni, domów noclegowych, schronisk, przytułków,

– świetlic i klubów dla dzieci i młodzieży,

– poradni, ośrodków doradczych i interwencyjnych, telefonów zaufania.

W zakresie **ochrony środowiska**:

– edukacja ekologiczna,

– promocja problematyki ochrony środowiska w społeczeństwie,

– konkretne działania w sferze ochrony i kształtowania środowiska i przyrody,

– wywieranie wpływu na władze państwowe w celu podjęcia konkretnych działań zmierzających do poprawy jakości środowiska,

– współpraca z administracją publiczną, tworzenie wspólnych komisji i forów dyskusyjnych.

W zakresie **kontrolowania inicjatyw** i **działań** na rzecz bezpieczeństwa:

– monitorowanie poczynań władz publicznych oraz innych podmiotów działających w obszarze bezpieczeństwa,

– nagłaśnianie przypadków nadużyć i nieprawidłowości popełnionych przez organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo,

– rzecznictwo w imieniu społeczności lokalnych ich potrzeb i oczekiwań w zakresie bezpieczeństwa.

3. Koncepcja funkcjonowania organów samorządu terytorialnego na rzecz realizacji zadań obronnych w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny

3.1. Założenia realizacji zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego

3.1.1. Funkcje i zadania organów samorządu terytorialnego w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym w dziedzinie obronnej

Zaprezentowana w rozdziale pierwszym charakterystyka zadań obronnych przeprowadzona została z punktu widzenia ich podziału na *zadania przygotowawcze* oraz *zadania wykonawcze (operacyjne)*. Dalszy podział prowadził do wyróżnienia:

– w ramach zadań przygotowawczych: *planowania operacyjno-strategicznego*; *programowania obronnego*; *edukacji obronnej*; *spełniania powszechnego obowiązku obrony*; *przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym*; *budżetowania obronnego* oraz *badań naukowych*;

– w ramach zadań wykonawczych – operacyjnych: *zadań ogólnych*, realizowanych przez wszystkie podmioty biorące udział w planowaniu operacyjnym; *(skonkretyzowanych) zadań merytorycznych*, realizowanych w poszczególnych działach administracji rządowej przez ministrów i podlegające im centralne organy administracji rządowej; *(skonkretyzowanych) zadań merytorycznych*, realizowanych przez urzędy centralne nadzorowane przez prezesa Rady Ministrów oraz *zadań realizowanych w województwie*.

Powyższy podział zadań, mający swe uzasadnienie w przepisach prawa obronnego, nie zapewnia jednak możliwości dostrzeżenia przedmiotu działalności obronnej administracji publicznej i interesujących nas organów administracji samorządowej. Problematyka niniejszego opracowania dotyczy bowiem miejsca i roli samorządu terytorialnego w obronie narodowej, a co za tym idzie, należy się odnieść nie tylko do zadań, czyli skonkretyzowanych operacyjnie rzeczy i czynności do wykonania, lecz również do funkcji, czyli roli administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa i obronnej.

Z tego też względu niniejsze zagadnienie poświęcone zostanie problematyce zadań organów administracji samorządowej z punktu widzenia przedmiotu jej działalności oraz realizowanych funkcji w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym obronnej, w ramach całokształtu funkcji publicznych.

Zadanie to rzecz, kwestia do wykonania ujęta instrumentalnie w kontekście realizowanego celu; to – inaczej – skonkretyzowany operacyjnie fragment osiąganego celu działania[1].

Funkcja to: „[...] zbiór (zakres) potencjalnych (możliwych), zwykle powtarzalnych, typowych i sformalizowanych proceduralnie działań, wyodrębnionych ze względu na ich zawartość treściową (rodzaj) oraz na ich zrelatywizowanie do określonego celu lub jego części (zadania)"[2].

Cele organów samorządu terytorialnego w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności wynikają z wielu uwarunkowań. Do zasadniczych z nich należy zaliczyć: cele państwa, funkcje państwa, interes narodowy, interes publiczny, organizację państwa i administracji publicznej, przeznaczenie i organizację systemu obronnego oraz regulacje prawne.

Państwo istnieje w gruncie rzeczy po to, by urzeczywistniać potrzeby wielkiej grupy społecznej, jaką jest *grupa państwowa*. Jedna z tych potrzeb dotyczy bezpieczeństwa, a co za tym idzie – zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z zasadniczych celów państwa. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, uznajemy, że administracja samorządowa jako część administracji publicznej i władz państwowych jest powołana również po to, by zapewniać lub współuczestniczyć z innymi formami władzy w zapewnieniu bezpieczeństwa, jeśli wykracza to poza sferę jej właściwości lub możliwości.

Administracja publiczna jest służbą publiczną, a zarazem tą częścią aparatu władzy, która została powołana do prowadzenia działalności organizatorskiej i wykonawczej na rzecz realizacji decyzji politycznych władzy państwowej. Co za tym idzie, rozpatrując cel jej działalności z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa i obronności państwa, należy uznać, że **polega ona na zapewnieniu bezpieczeństwa w ogóle, a w tym na zapobieganiu i usuwaniu zagrożeń i ich skutków, które mogłyby zakłócić lub wręcz uniemożliwić pomyślny rozwój społeczeństwa**.

O funkcjach organów administracji samorządowej w ramach systemu obronnego można by wnosić na podstawie przyjętych do tej pory ustaleń nieaktualnej już strategii obronności RP. W postanowieniach tejże strategii, co znalazło swoje miejsce również w wielu opracowaniach naukowych i publikacjach, przyjęto, że układ pozamilitarny spełnia następujące funkcje:

– ochrona ludności i struktur państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny;

– zapewnienie materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny;

– zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi SZ RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych, prowadzących operacje na terytorium Polski.

---

[1] Zob. L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1994, s. 179–181.

[2] Tamże, s. 185.

Z powyższego należy wnosić, że funkcje układu pozamilitarnego (lepiej – podsystemu niemilitarnego) wyznaczają funkcje organów administracji samorządowej. Badania w tej materii prowadzą jednak do wniosku, że zakres funkcji samorządu terytorialnego jest o wiele szerszy.

Organy władzy odgrywają zasadniczą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa z uwagi na posiadanie formalnego mandatu do stanowienia prawa państwowego, zarządzania państwem, kontroli przestrzegania reguł prawnych oraz egzekwowania swoistego przymusu państwowego w stosunku do wszystkich podmiotów systemu politycznego.

Państwo stanowi złożoną, wielką organizację, która łączy w sobie różne grupy społeczne (formalne i nieformalne), różnorodne szczeble organizacyjne, pozostające wobec siebie w określonych relacjach podporządkowania, mając formalne właściwości, obce innym złożonym organizacjom, do których zaliczymy: suwerenność terytorialną; suwerenną władzę; prawo[3]; interesy, które osiąga, uwzględniając interesy poszczególnych jego części elementarnych w harmonii z interesami o charakterze ogólnonarodowym. Ogólnie rzecz ujmując, przeznaczeniem państwa, a w konsekwencji władz publicznych, jest realizacja potrzeb wszystkich jego składników (elementów) stanowiących wspólną wartość, którą możemy określić jako cel działalności państwa.

Bezpieczeństwo narodowe stanowi cel i zarazem wartość najwyższą. Jego zakres znaczeniowy jest obszerny. Dotyczy bowiem m.in. takich zagadnień, jak: *trwałość państwa*, *byt, trwałość narodu*, *biologiczne przeżycie ludności*, *suwerenność*, *jakość życia*, *prawa człowieka i środowiska naturalnego*, *wolność sumienia i wyznania*, *tożsamość narodowa*.

Przyjmuje się, że pierwszym warunkiem sukcesu państwa jest zapewnienie jego bezpieczeństwa, które jest wartością pierwotną i naczelną wobec innych, bowiem państwo powstaje wówczas, gdy nikt samodzielnie nie zdoła dbać o zaspokojenie swych potrzeb, lecz skazany jest na pomoc wielu ludzi.

Wszystkie funkcje państwa (wewnętrzna, gospodarczo-organizatorska, społeczna i zewnętrzna) zawierają w sobie czynnik bezpieczeństwa. Żadna z nich nie jest funkcją odrębną i samoistną, szczególnie gdy chodzi o zagadnienia bezpieczeństwa. Wynika to głównie z faktu występowania wyzwań i zagrożeń o charakterze globalnym, a także ze złożoności ich przyczyn i konsekwencji. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, suwerenności państwa, bezpieczeństwa ekonomicznego nie może zatem stanowić li tylko materii funkcji wewnętrznej, gospodarczo-organizatorskiej albo zewnętrznej, bowiem bez aktywności we wszystkich obszarach nie byłoby możliwe przeciwstawienie się wielu trudnościom określanym wyzwaniami i zagrożeniami bezpieczeństwa narodowego.

---

[3] „Prawo jakiegoś państwa to zespół, całokształt ogólnych norm postępowania ustanowionych lub uznanych przez państwo, regulujących zachowania doniosłe z punktu widzenia państwa, których przestrzeganie jest zagwarantowane przez państwo". A. Łopatka, *Encyklopedia prawa*, cz. 1, Wyd. Prywatnej Wyższej Szkoły Biznesu i Administracji, Warszawa 1995, s. 105.

Nadrzędność bezpieczeństwa nad innymi dziedzinami życia państwowego jest dość szczególna, gdyż jest wartością, której osiąganie stanowi powinność elementarną, stojącą ponad różnorakimi społeczno-ekonomicznymi, historycznymi i kulturowymi wariantami rozwoju ludzkości.

Współczesne zagrożenia nie mogą być rozpatrywane całkiem rozdzielnie, jako zewnętrzne i wewnętrzne. Nie można też dzielić bezpieczeństwa na zewnętrzne i wewnętrzne w sytuacji, gdy rozpatrywanym podmiotem bezpieczeństwa jest państwo i wszystkie jego szczegółowe elementy. Nie można rozpatrywać bezpieczeństwa narodowego w kontekście zagrożeń zewnętrznych (często wyłącznie polityczno-militarnych), nie można również bezpieczeństwa wewnętrznego postrzegać pod kątem działu administracji rządowej – sprawy wewnętrzne[4]. Jak wynika z istoty tego działu, nie wszystkie potrzeby i zagrożenia tzw. wewnętrzne w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego stanowią jego domenę. Bezpieczeństwo społeczne, socjalne, ideologiczne czy kulturowe ma również swój wymiar wewnętrzny, lecz nieosiągalna jest realizacja wszystkich celów w tej materii w dziale sprawy wewnętrzne[5].

Tradycyjna rola administracji publicznej sprowadza się m.in. do zarządzania bezpieczeństwem narodowym, a więc tworzenia warunków przetrwania i rozwoju organizacji, jaką jest państwo i jego składniki elementarne, we wszystkich warunkach i okolicznościach jego funkcjonowania.

Istotę funkcji organu zarządzającego, z punktu widzenia *kryterium ustroju (struktury) organu zarządzającego*, wyznacza prawo do **planowania**, **organizowania**, **motywowania** i **kontrolowania**.

Analiza funkcji zarządzania prowadzi do wniosku, że nie stanowią one odrębnych przedsięwzięć, wzajemnie się łączą i uzupełniają. Jednocześnie domyślamy się, że działania służące spełnianiu tychże funkcji będą realizowane przez różne człony (elementy) organu zarządzającego lub nawet przez inne i odrębne organy.

Mówiąc o zarządzaniu, mamy cały czas na uwadze jego charakter procesualny, byłoby to jednak działanie bezprzedmiotowe, gdyby pominięto podmiot owego procesu – organ zarządzający.

Funkcje zarządzania przez organ zarządzający będą spełniane przez różne podmioty wyspecjalizowane w wykonywaniu poszczególnych zadań (w działaniu). Zarządzanie jest ciągłym procesem decydowania, który składa się z trzech faz: pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji informacji[6].

---

[4] Zob. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, art. 29, ust. 1 (DzU 1997, nr 141, poz. 943, z późn. zmianami).

[5] Funkcja wewnętrzna państwa wyraźnie wskazuje, że są „[...] to nie tylko działania w wyraźnie wyspecyfikowanych dziedzinach życia społecznego wewnątrz państwa. W istocie rzeczy są to czynności w wielu dziedzinach życia społecznego wewnątrz kraju i na zewnątrz państwa". Zob. E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Wyd. Elipsa, Warszawa 1999, s. 141.

[6] Zob. P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania*, t. 2, *Problemy efektywności działania*, rozprawa habilitacyjna, ASG WP, Warszawa 1979, s. 24–26; L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o...*, wyd. cyt., s.194–195; P. Górski, *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, praca studyjna, AON, Warszawa 1998, s. 25–72.

Te trzy fazy procesu wyznaczają trzech jego „aktorów": *organ zbierania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji informacji*; *organ oceny informacji i przygotowania warunków decyzji*; *organ decydujący, czyli dokonujący aktu wyboru, a często przetwarzania któregoś z wariantów propozycji decyzji.*

Zatem organ zarządzający – to uporządkowany według spełnianych ról układ trzech elementów (lub ich modyfikacja), z których jeden pełni rolę członu decyzyjnego, drugi analityczno-koncepcyjnego (sztabowego), a trzeci członu informacyjnego.

Odróżniamy organ zarządzający od organu władzy w taki sposób, że organ władzy stanowi element (człon) decyzyjny organu zarządzającego, funkcjonujący obok takich, jak: człon sztabowy i człon informacyjny.

Wszystkie organy zarządzające w państwie, od szczebla centralnego począwszy, na szczeblu gminy kończąc, stanowią razem aparat zarządzający. Jeśli zaś uwzględnimy reguły wiążące ów aparat zarządzający i zachodzące między nimi stosunki, to będziemy mieli do czynienia z systemem zarządzania państwem.

Wyróżniliśmy do tej pory funkcje organu zarządzającego o charakterze na swój sposób ustrojowym, a więc takie, które realizowane są we wszystkich organizacjach i związane są z oddziaływaniem na nie i na ich człony (elementy) oraz na otoczenie z wykorzystaniem ustalonych reguł (procedur), głównie dla wywierania wpływu na ich działanie w osiąganiu zamierzonego celu.

Stosując kryterium innej natury, a mianowicie *kryterium przedmiotowe*, funkcje organów władzy publicznej w bezpieczeństwie narodowym będziemy postrzegać przez pryzmat tego, co dany organ ma realizować w imieniu państwa na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego, jako szczególnej dziedziny realizacji zadań publicznych.

Do zasadniczych funkcji administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, w tym obronnej, należy zaliczyć:

– ochronę porządku konstytucyjnego, rozumianą jako działalność organów i instytucji państwowych oraz systemu reguł prawnych gwarantujących ciągłość konstytucyjnego ustroju państwa, a w tym ochronę państwa jako organizacji prawnej i politycznej, ochronę informacji niejawnych, a także ochronę wolności i praw człowieka i obywatela;

– zapewnienie bezpieczeństwa kulturowego;

– edukację na rzecz (w dziedzinie) bezpieczeństwa;

– zapewnienie funkcjonowania organów władzy i administracji w warunkach pokoju, kryzysu lub wojny;

– zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, czyli utrzymanie spokoju i normalności zachowań w stosunkach międzyludzkich oraz ochronę życia, zdrowia i dóbr przed bezprawnymi zamachami;

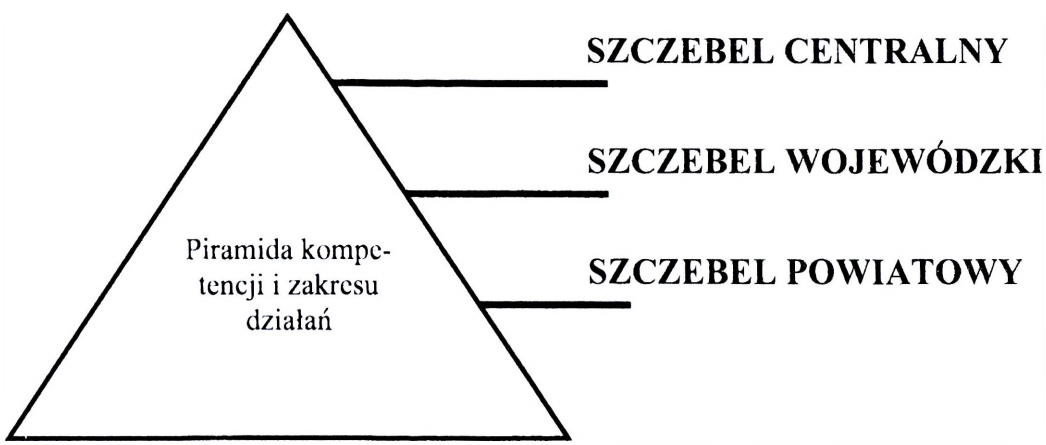
– ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę dóbr i środowiska przed negatywnymi skutkami działań człowieka i sił natury;

– zapewnienie materialnych i duchowych warunków przetrwania ludności w warunkach zagrożeń bezpieczeństwa, kryzysu i wojny;

– zapewnienie integralności terytorialnej i nienaruszalności granic;
– ochronę interesów gospodarczych;
– ochronę granicy państwowej, a szerzej – zintegrowane zarządzanie granicą państwową;
– ochronę obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, gospodarki państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa[7].

Powyższe funkcje dotyczą całej administracji publicznej w ogóle (a w zasadzie wszystkich organów władzy), a co za tym idzie, mając na uwadze właściwości i kompetencje samorządów, stwierdzamy, że nie wszystkie z nich równo się rozkładają na poszczególne szczeble administracji publicznej.

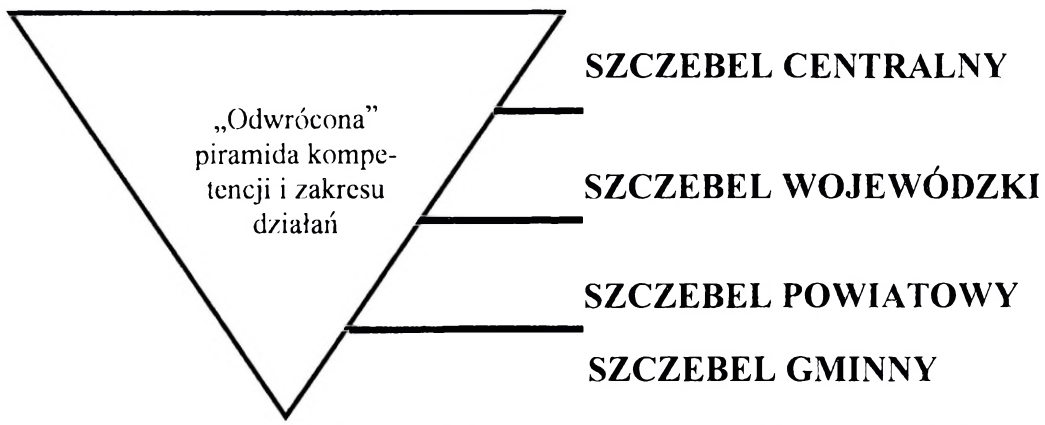
Nawiązując do *zasady adekwatności*, należy stwierdzić, że w całokształcie problematyki bezpieczeństwa występują dwie zasadnicze grupy kompetencji organów administracji publicznej. Pierwsza z nich zasadza się na stosowaniu reguły, w myśl której reakcja na zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego rozpoczyna się na szczeblu podstawowym – gminy, by w miarę narastania skali zagrożenia stawać się domeną władz wyższego szczebla (powiatu, województwa lub władz centralnych). W większości wypadków działanie władz lokalnych w tym zakresie stanowi domenę ich samodzielnej aktywności, bez zaangażowania władz centralnych. W tych okolicznościach obowiązuje zasada stosowania kompetencji w działaniu „od dołu do góry". Wiodącą rolę w zakresie zarządzania spełnia administracja podstawowa, zaś administracja wyższego szczebla spełnia funkcje koordynacyjne (rysunek 1).



Rys. 1. Zasada dominacji administracji podstawowej w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego

[7] Zob. W. Kitler, *Wyzwania, potrzeby i zadania władz cywilnych i społeczeństwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, cz. 1, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2003, s. 32–61.

Druga grupa kompetencji wiąże się z odmiennym (dosłownie – odwrotnym) zastosowaniem kompetencji i toku postępowania. Dotyczy ona sytuacji, zdarzeń i okoliczności, które narzucają potrzebę działania władz centralnych lub ich delegatur krajowych, z inicjatywy władz centralnych i zgodnie z ustalanymi przez nie procedurami. Zapobieganie i przeciwdziałanie agresji zbrojnej, zagrożeniom gospodarczym, poważnym zakłóceniom porządku publicznego, działaniom terrorystycznym, masowym migracjom, naruszeniom suwerenności politycznej państwa, korupcji, przestępstwom gospodarczym, zagrożeniom porządku konstytucyjnego i innym sytuacjom o podobnej randze wymaga pełnienia dominującej roli przez naczelne i centralne organy administracji rządowej (rysunek 2).



Rys. 2. Zasada dominacji administracji centralnej w zakresie realizacji żywotnych interesów bezpieczeństwa narodowego

Z uwagi na złożoność zagrożeń, ich wielowymiarowy i asymetryczny charakter, a także ze względu na ich skutki działań administracji publicznej nie da się tak łatwo uporządkować, według powyższych schematów i – zazwyczaj – będą polegać na jednoczesnym wypełnianiu wielu ról, w zależności od misji i zadań aktorów tego procesu.

Uogólniając powyższe wnioski, można stwierdzić, że:

– w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa powszechnego oraz w zakresie przestrzegania przepisów regulujących porządek prawny w zakresie normalnego funkcjonowanie społeczeństwa[8], gdy sytuacje wymagające podjęcia stosownych działań mają charakter lokalny lub incydentalny, główną rolę pełni administracja lokalna – administracja nadrzędna spełnia jedynie rolę koordynacyjną i pomocniczą;

[8] Dotyczą one m.in.: ochrony środowiska, ochrony przeciwpożarowej, gospodarki odpadami, ochrony przyrody, ochrony zabytków, ochrony roślin, ochrony weterynaryjnej i sanitarnej, ochrony konsumentów, nadzoru budowlanego, ruchu drogowego.

– gdy określone sytuacje dotyczą żywotnych interesów narodowych, główną rolę pełnią władze centralne, a władze szczebla terytorialnego uczestniczą (lub nie) w realizacji szczegółowych zadań wykonawczych;

– istnieją jednak takie warunki i okoliczności funkcjonowania państwa, poważne zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego, zagrożenia zewnętrzne, kryzys polityczno-militarny lub wojna, gdy w tym samym czasie realizowane będą niemal wszystkie funkcje, których koordynowanie będzie należeć do właściwości zarówno administracji centralnej, jak i samorządowej; w takich okolicznościach samorządy terytorialne zarówno w zakresie realizacji własnych funkcji, jak i uczestnicząc w realizacji funkcji ogólnopaństwowych nie będą w stanie samodzielnie podjąć trudu ich wykonania – pomoc państwa (władz centralnych) jest niezbędna.

Mając na uwadze funkcje administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa, w toku badań podjęliśmy się takiego określenia funkcji samorządu terytorialnego, by w sposób jak najbardziej ogólny zawrzeć w ich treści wszystkie możliwe zadania do wykonania.

I tak, do **najważniejszych funkcji organów samorządu terytorialnego w ramach systemu obronnego państwa** należy zaliczyć:

– *zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi SZ RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych, prowadzących operacje na terytorium Polski*;

– *zapewnienie ciągłości władzy i administracji*;

– *zapewnienie materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności*;

– *zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego*;

– *zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego (ochrona życia i zdrowia ludzi, ochrona zwierząt, płodów rolnych, dóbr i środowiska przed skutkami kryzysu polityczno-militarnego i wojny)*;

– *zapewnienie ciągłości funkcjonowania gospodarki narodowej*;

– *ochronę obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa.*

W potocznym rozumieniu wymienione funkcje traktuje się jako zadania obronne.

3.1.2. Realizacja zadań obronnych przez organy samorządu terytorialnego w czasie pokoju oraz w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny

3.1.2.1. Realizacja zadań na rzecz sił zbrojnych własnych i sojuszniczych (HNS)

Realizacja przez samorządy terytorialne szeregu zadań wspierania działań sił zbrojnych – własnych i sojuszniczych – jest jednym z ważniejszych elementów planowania cywilnego, a w ujęciu funkcjonalnym – misji sektora cywilnego w obszarze obrony narodowej (jej powszechności). Zadanie to pojawia się pośród celów

planowania cywilnego NATO, a także stanowi przedmiot relacji zachodzących między sektorem cywilnym a siłami zbrojnymi w wydaniu narodowym. Problematyka wspierania działań sił zbrojnych nie jest niczym nowym w polskiej tradycji. Jednak i w tym obszarze wiele zagadnień posiada nowatorski charakter, zwłaszcza kwestie konkretyzacji (formułowania) zadań dla samorządów.

Treść realizowanych przez samorządy zadań wsparcia zależy od rodzaju, form i treści działań sił zbrojnych (ich aktywności), a także potrzeb zgłaszanych przez wojska, których nie mogą zaspokajać samodzielnie. W świetle przewidywań aktualnej strategii bezpieczeństwa narodowego RP jest prawdopodobne, że wojska na terenach administrowanych przez samorządy będą realizowały zadania ochrony kraju, ludności i infrastruktury, obejmujące połączone wysiłki cywilne i wojskowe podejmowane w ramach obrony narodowej dla zapobieżenia zagrożeniom asymetrycznym w kraju, redukowania wrażliwości oraz ograniczenia strat i szkód spowodowanych przez ataki (zamachy), katastrofy i klęski żywiołowe, jeśli nastąpią. Mogą wtedy także udzielać wojskowego wsparcia władzom cywilnym i społeczeństwu. W warunkach lokalnego konfliktu zbrojnego mogą uczestniczyć w **obronie kraju** *stanowiącej połączone wysiłki orężne, wojskowe i cywilne, podejmowane w ramach obrony narodowej dla ochrony suwerenności, terytorium, ludności i infrastruktury przed zagrożeniami zewnętrznymi i agresją.*

Wojska mogą prowadzić działania ratowniczo-ewakuacyjne, realizować zadania ochrony i obrony granicy, ochrony i obrony obiektów, przeciwterrorystyczne (przeciwdywersyjne), wsparcia, utrzymania lub przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, wsparcia imprez masowych, wsparcia i zabezpieczenia wojsk operacyjnych. Działania ratowniczo-ewakuacyjne to kompleks przedsięwzięć podejmowanych przez siły wojskowe i cywilne dla ochrony życia i zdrowia społeczeństwa, zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, przywrócenia funkcjonowania władzy i podstawowych służb publicznych oraz udzielenia pomocy dla władz, podmiotów gospodarczych i ludności poszkodowanych w następstwie zamachów terrorystycznych, klęsk lub katastrof. Priorytetowe znaczenie ma wtedy natychmiastowe reagowanie właściwych służb i straży, a także jednostek OT z inicjatywy ich dowódców, dla ratowania życia, zapobieżenia ludzkim cierpieniom i minimalizowania szkód materialnych. Współcześnie rozwija się zdolności dla likwidacji następstw najgroźniejszego rodzaju katastrof i zamachów terrorystycznych – z użyciem substancji chemicznych, biologicznych, promieniotwórczych i jądrowych oraz materiałów wybuchowych o wielkiej sile rażenia. Działania te koordynują organy Państwowej Straży Pożarnej w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz (lub) zarządzania kryzysowego administracji ogólnej.

Z kolei działania w ochronie i obronie granicy państwowej to kompleks przedsięwzięć podejmowanych przez wojsko dla wsparcia wzmożonej kontroli ruchu granicznego oraz przepływu towarów, ograniczenia bezprawnego przekraczania granicy, ochrony obiektów oraz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w strefie nadgranicznej. Wzmożoną służbę graniczną uzupełniają policyjne działania prewencyjne w głębi kraju oraz egzekwowanie ewentualnych rygorów

administracyjnych, np. przez wprowadzenie stanu wyjątkowego. Działania na rzecz ochrony granicy koordynują organy Straży Granicznej.

Wojsko uczestniczy w ochronie i obronie obiektów dla zidentyfikowania, oceny, zabezpieczenia i ochrony obiektów rządowych, wojskowych i cywilnych z ważnymi urządzeniami oraz zasobami środków materialnych lub informacji o charakterze politycznym, gospodarczym, technicznym i ekologicznym niezbędnych w obronie narodowej. Może je uzupełniać egzekwowanie ewentualnych rygorów administracyjnych, np. przez wprowadzenie stanu wyjątkowego, a ponadto pogotowie wydzielonych sił do przeprowadzenia działań ratowniczo-ewakuacyjnych w porażonych obiektach, jeśli nie zdoła się ich ochronić. Duże znaczenie ma tutaj umiejętne wykorzystanie specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych. Działaniami ochronnymi kierują organy MON w ochronie obiektów ważnych dla obronności i organy MSWiA (wojewodowie we współpracy z policją) w obiektach ważnych dla bezpieczeństwa państwa, koordynując współpracę zaangażowanych sił cywilnych i wojskowych.

Natomiast udział wojska w działaniach przeciwterrorystycznych to kompleks obronnych przedsięwzięć antyterrorystycznych podejmowanych dla zredukowania wrażliwości (podatności) na akty terroryzmu oraz ofensywnych przedsięwzięć kontrterrorystycznych podejmowanych dla zapobieżenia, powstrzymania i reagowania na zamachy w całym spektrum możliwych zagrożeń, także dla usuwania ich następstw w działaniach ratowniczo-ewakuacyjnych. To obecnie najtrudniejszy i najbardziej skomplikowany rodzaj działań z uwagi na szeroki zakres i specyficzne właściwości zagrożenia wymagające reagowania wieloaspektowego i wielopodmiotowego. Działania koordynują organy Policji i ABW.

Działania dla wsparcia, utrzymania lub przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego podejmują siły wojskowe na rzecz terenowych organów administracji ogólnej oraz policji jako uzupełnienie ich możliwości w zniesieniu zamieszek wewnętrznych lub rozpoznaniu, monitorowaniu i przeciwstawianiu się groźnej przestępczości zorganizowanej. To połączenie działań ochronnych, prewencyjnych, demonstracji siły oraz użycia środków przymusu bezpośredniego – zgodnie z prawem i odpowiednio do zagrożenia. Działania te koordynuje policja, wykonując polecenia administracji ogólnej. Siły wojskowe mogą też uczestniczyć we wsparciu imprez masowych, pomocy w zabezpieczeniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz potrzeb logistycznych podczas narodowych wydarzeń (imprez) politycznych, religijnych, kulturalnych, gospodarczych i sportowych. Ich koordynatorem są organy administracji ogólnej i policja.

Będąca przedmiotem rozważań realizacja zadań na rzecz sił zbrojnych własnych i sojuszniczych obejmuje przedsięwzięcia podejmowane dla sprawnego i niezakłóconego przeprowadzenia mobilizacji sił zbrojnych, ich przemieszczenia, za- i rozładunku w portach, na lotniskach i stacjach kolejowych, rozmieszczenia i pobytu w rejonach zakwaterowania tymczasowego, prac fortyfikacyjnych, udostępnienia infrastruktury, udzielenia pomocy w zabezpieczeniu bojowym oraz logistycznym – dla wojsk własnych i sojuszniczych. Koordynatorem przedsięwzięć są współpracu-

jące organy administracji ogólnej i terenowe organy administracji wojskowej, a uczestnikiem – siły i środki pozostające w dyspozycji samorządów terytorialnych, stosownie do ich możliwości.

Zwykle wojska będą występowały z prośbami (zapotrzebowaniem o pomoc) dotyczącymi wymiany informacji o sytuacji w rejonie działań, uzgodnienia (weryfikacji) wybranych rejonów rozmieszczenia wojsk (w tym elementów logistycznych z wykorzystaniem miejscowej infrastruktury), potwierdzenia warunków (możliwości) korzystania ze świadczeń osobistych i rzeczowych, informacji dotyczących stanu technicznego i warunków w otoczeniu portów, lotnisk, stacji kolejowych oraz przejść granicznych, sprawdzenia stanu dróg i przepraw wyznaczonych do przemieszczenia wojsk, uzgodnienia ochrony rejonów i obiektów oraz współpracy z policją, pozyskania potrzebnych map i planów, współpracy z organami i organizacjami wojskowymi i cywilnymi, w tym nawiązania dobrych stosunków z władzami lokalnymi i społeczeństwem. Wiąże się z tym także informowanie miejscowych władz samorządowych o planowanych działaniach wojsk, które mogą wpłynąć na bezpieczeństwo i warunki bytowania ludności, a przez to wymagają określonych zabiegów z zakresu ochrony ludności (obrony cywilnej).

Przyjmuje się, że wsparcie cywilne dla sił zbrojnych może obejmować wsparcie: operacyjne, logistyczne, informacyjne, moralne (religijne, psychologiczne, edukacyjne, wymiar sprawiedliwości itd.)[9].

Wsparcie operacyjne – to działania specjalistycznych sił i środków cywilnych, które wspierają siły wojskowe w osiąganiu ich głównego celu. Wsparcie to w zasadzie nie odbiega swą postacią od właściwych działań militarnych. Wiele sił cywilnych (służb, inspekcji, policji i straży) posiada zdolności do wykonania tych samych lub podobnych, co siły wojskowe, zadań. Istnieje delikatna granica pomiędzy wsparciem operacyjnym a pozostałymi rodzajami wsparcia. I tak dla przykładu, w operacji wojennej wsparcie medyczne może być rozumiane jako usługowe. W razie operacji niesienia pomocy humanitarnej cywilne siły i środki medyczne będą zaś wspierały siły zbrojne, realizując wraz z nimi cel główny operacji, będzie to więc wsparcie operacyjne. Wsparcie operacyjne zatem służy wzmocnieniu działań sił wojskowych, a przedmiotem tegoż jest adresat danego typu działania. Pozostałe rodzaje wsparcia służą wzmocnieniu zdolności sił wojskowych, zatem podmiotem wsparcia są siły wojskowe. **Wsparcie logistyczne** – to działania władz cywilnych mające na celu udostępnienie siłom wojskowym pomocy materialnej i usługowej w rejonie działań, by zapewnić pomyślne wykonanie ich misji. **Wsparcie informacyjne** – to działania władz cywilnych mające na celu udostępnienie siłom wojskowym urządzeń i nośników informacji oraz niezbędnych wiadomości do wykonania ich misji. **Wsparcie moralne** – to działania władz cywilnych mające na celu udzielenie wsparcia siłom wojskowym w zakresie edukacji,

[9] Zob. W. Kitler, H. Szafran, *Potrzeby sił zbrojnych w zakresie wsparcia przez sektor cywilny*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2001, s. 65–67.

posług religijnych, uzyskania społecznej akceptacji, ochrony ofiar i poszkodowanych, a więc w całym obszarze społecznym celu i skutków działania sił zbrojnych.

Zasadniczym celem przedsięwzięć podejmowanych przez samorządy terytorialne na rzecz sił zbrojnych własnych i sojuszniczych jest zapewnienie im możliwie najlepszych warunków działania (swobody działania).

Potrzeba zabezpieczenia swobody działania uwarunkowana będzie sytuacją, zadaniami i ugrupowaniem wojsk. Znaczenie zabezpieczenia swobody wojsk polega głównie na odciążeniu ich od wykonywania zadań drugorzędnych i pomocniczych, które mogą wykonać siły cywilne. Swoboda działania – to warunki umożliwiające dowódcom i wojskom realizację ich zadań w oparciu o informacje, dostępność dróg manewru i bezpieczeństwo cywilno-wojskowego zaplecza. Utrzymanie swobody działania wojsk jest zadaniem narodowym, realizowanym przez elementy (jednostki) terytorialnej organizacji wojska (stacjonarne i miejscowe) przy wsparciu pozamilitarnych ogniw obronnych.

W obowiązującej doktrynie NATO pojęciem **wsparcie państwa-gospodarza** (ang. *Host Nation Support* – HNS) określa się – *pomoc cywilną i wojskową okazywaną podczas pokoju, stanów nadzwyczajnych, kryzysu lub konfliktu przez państwo goszczące siły i organizacje sojusznicze, które są rozmieszczone, działają lub przemieszczają się tranzytem na jego terytorium. Podstawę takiej pomocy stanowią zobowiązania wynikające z sojuszu NATO albo bilateralnych lub wielostronnych umów zawartych między stosownymi władzami państwa-gospodarza, państw wysyłających i (lub) NATO*[10].

HNS przewiduje dostarczenie przybywającym wojskom wsparcia w postaci materiałów, usług i realizację różnego rodzaju przedsięwzięć ułatwiających im działania – w zakresie ustalonym obowiązującymi porozumieniami i wynegocjowanym.

Wsparcie dostarczane przez państwo przyjmujące powinno objąć udzielenie pomocy (ułatwień) w czasie przyjęcia na granicy państwa zapewnienie swobody przegrupowania do obszaru operacji, dogodne warunki rozmieszczenia wojsk w rejonach ześrodkowania oraz dostarczenie niezbędnych materiałów, usług i pomocy.

Zgodnie z założeniami logistyki NATO wsparcie realizuje się przede wszystkim siłami wojskowymi i z wykorzystaniem zasobów wojskowych. Równocześnie dąży się jednak do maksymalizacji wykorzystania możliwości środków cywilnych – jeśli jest to celowe, realne, dostępne na czas i korzystne finansowo.

HNS obejmuje głównie zadania wsparcia logistycznego – zasilanie wojsk dostawami zaopatrzenia i świadczenie niezbędnych usług możliwych do spełnienia w miejscowych warunkach, a także przedsięwzięcia służące podtrzymywaniu zdolności bojowej i zapewnieniu swobody ruchu wojsk sojuszniczych. Na zabezpieczenie logistyczne sojuszników składają się: pozyskiwanie, magazynowanie, transport i rozdział oraz eksploatacja i remonty wszelkich środków zaopatrzenia (w tym sprzętu); transport stanów osobowych i materiałów; kierowanie ruchem wojsk; udostępnienie obiektów i urządzeń infrastruktury; świadczenie usług socjal-

[10] Zob. *Obrona narodowa w tworzeniu...*, wyd. cyt., s. 300–301.

no-bytowych; zabezpieczenie medyczne. Ważne jest przy tym, aby potrzebne zaopatrzenie i urządzenia pomocnicze były dostarczane w potrzebnych ilościach, we właściwym czasie, we wskazane miejsca, i miały należytą jakość (nadawały się do użycia).

Z doświadczeń wynika, że wsparcie gospodarza z reguły obejmowało:

– udostępnienie portów, lotnisk, dróg i szlaków kolejowych wraz z towarzyszącą im infrastrukturą, zapewnienie ochrony, usuwanie ewentualnych zniszczeń i remonty (utrzymanie, osłonę techniczną);

– kierowanie ruchem wojsk i transportem zaopatrzenia;

– udostępnianie rejonów na rozmieszczenie i pobyt wojsk wraz z niezbędną stacjonarną infrastrukturą kwaterunkowo-usługową;

– zaopatrywanie przybyłych wojsk w powszechnie stosowane środki: wodę, żywność, benzyny, oleje napędowe i niektóre smary, umundurowanie, uzbrojenie, narzędzia, części zapasowe, pojazdy, środki saperskie i amunicję;

– obsługiwanie i remont sprzętu;

– świadczenie szerokiego zakresu usług, w tym pralniczych, kąpielowych, handlowych, pocztowych, pozyskiwanie siły roboczej, dostarczenie map, sprawy pogrzebowe;

– udzielanie ograniczonej pomocy w zabezpieczeniu medycznym (które w NATO realizowane jest zazwyczaj w układzie narodowym);

– pomoc w zawieraniu lokalnych kontraktów z cywilnymi dostawcami środków zaopatrzenia i usług;

– pośrednictwo i pomoc w księgowaniu i opłatach oraz rozliczaniu ewentualnych szkód i roszczeń.

Nowsze poglądy Sojuszu racjonalizują tę może i nazbyt rozbudowaną listę. Współczesna sojusznicza doktryna logistyczna przewiduje, że wsparcie gospodarza może – przykładowo – obejmować: klasę I – świeżą żywność, wodę i wodę butelkowaną; z klasy III – materiały pędne; klasę IV – inżynieryjne materiały budowlane oraz sprzęt budowlany, komunalny, pożarniczy i środki gaśnicze; transport; prace za- i rozładowcze w portach; usługi pralnicze i kąpielowe; korzystanie z urządzeń sanitarnych, wywóz śmieci i ratownictwo; usługi socjalno-bytowe; siłę roboczą; farmaceutyki i środki medyczne; pomoc medyczną; usługi drukarskie.

Główną rolę w zakresie realizacji zadań HNS w terenie spełnia wojewoda – przedstawiciel Rady Ministrów w terenie, zwierzchnik administracji rządowej i organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Postrzega się go jako cywilnego organizatora i koordynatora stosownych przedsięwzięć planistycznych i wykonawczych, także w zakresie dostosowania celów i zadań HNS do miejscowych warunków, animatora współdziałania zainteresowanych organów i reprezentanta w lokalnych kontaktach oficjalnych z przedstawicielami sojuszników[11]. Jest to możliwe dzięki organizacyjnemu, finansowemu, osobowemu i kompetencyjnemu zespoleniu administracji wojewódzkiej, co umożliwia m.in. wydzielanie środ-

[11] *Ustrój administracji publicznej*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 87–88.

ków finansowych na zlecane zadania w zakresie obronności (dot. też HNS), a także ewentualne dobrowolne wykonywanie tych zadań w wyniku zawartych porozumień. Wydaje się, że zadania wojewody dotyczące wsparcia dla sojuszników dotyczyć będą głównie użycia (określenia zadań) służb, policji, inspekcji i straży (administracji zespolonej i niezespolonej).

Ważną rolę spełniać może **samorząd województwa** w zakresie wykonywania na rzecz wojsk NATO określonych usług publicznych, także po zawarciu umów z innymi podmiotami. Rzeczowym zakresem zadań można tu objąć przede wszystkim określone w ustawach kompetencje dotyczące: udostępnienia dróg wojewódzkich (i części dotychczasowych krajowych; pozostałe – wykorzystywane w ramach HNS, znajdują się w gestii krajowej administracji specjalnej oraz samorządów terytorialnych – drogi powiatowe i gminne) i organizacji ruchu po nich; korzystania z baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie.

Samorząd powiatowy może być głównym wykonawcą publicznych zadań ponadgminnych w zakresie: udostępnienia terenów i nieruchomości na czasowe rozmieszczenie sojuszniczych i własnych jednostek wojskowych oraz magazynowanie uzbrojenia, urządzeń i środków materiałowych (tzw. zakwaterowanie przejściowe). Jednak pamiętać należy o uprawnieniach przewodniczących zarządów innych jednostek samorządu terytorialnego, dyrektorów regionalnych dyrekcji lasów państwowych, prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz innych osób fizycznych i prawnych będących właścicielami nieruchomości[12]; wykorzystania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej; zapewnienia ochrony przeciwpożarowej i kontroli przestrzegania przez sojuszników przepisów o ochronie środowiska; współpracy wojskowych organów porządkowych z komendą powiatową policji.

Podstawową rolę wykonawcy cywilnego wsparcia spełniać mogą samorządy gminne, w zakresie tzw. administracji świadczącej: usługi polegające na dostawie mediów (wody, ogrzewania, gazu, energii elektrycznej, przy czym należy mieć na względzie istniejące tu ograniczenia); usługi w zakresie czystości i właściwych warunków sanitarnych (wywozu ścieków i śmieci); możliwość korzystania z niektórych obiektów i urządzeń infrastruktury, np. cmentarzy.

Realizacja przedstawionych zadań może odbywać się w ramach ustawowych (statutowych) obowiązków administracji samorządowej, jej zadań obronnych albo z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych, gdzie w grę wchodzą umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy o roboty budowlane, a także różne umowy nienazwane. Zapewne nie uda się wykluczyć ewentualnych sporów kompetencyjnych, zwłaszcza w zakresie przekazywania zadań zleconych i ich finansowania. Doświadczenie sojuszników wskazuje tu na potrzebę negocjowania stosownych porozumień z udziałem administracji rządowej i przedstawicieli wojskowej

[12] Ustawa z 22 czerwca 1995 r. *o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU 1995, nr 86, poz. 433, art. 66.

administracji specjalnej (terenowych organów administracji wojskowej, zwłaszcza wojewódzkiego sztabu wojskowego) jako pełnomocników ministra obrony narodowej, którego ustawa o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP uczyniła koordynatorem tych przedsięwzięć (art. 5.1).

3.1.2.2. Zapewnienie ciągłości władzy i administracji

Sprawne funkcjonowanie organów państwowych stanowi podstawowy warunek spełniania zadań związanych z kierowaniem całokształtem życia publicznego. W sytuacji normalnej, kryzysowej, jak i w czasie konfliktu organy władzy muszą być zdolne do wykonania czynności z zakresu ustawodawstwa (organy ustawodawcze), kontroli (organy kontrolne), wymiaru sprawiedliwości (organy sądowe) oraz zarządzania (administracja publiczna). W dalszej części główną uwagę skupimy na organach o charakterze administracyjnym.

Najważniejszą rolę w dziedzinie bezpieczeństwa pełnią organy administracji. Ich zadaniem jest realizacja postanowień ustawodawcy w tej dziedzinie, wdrożenie prawa o charakterze wykonawczym wraz z działaniami innowacyjnymi w zakresie ustawodawstwa, jednym słowem – rządzenie poprzez planowanie i organizowanie określonych działań, dostosowywanie struktury organizacyjnej administracji do określonych potrzeb, koordynację działań wielu narzędzi bezpieczeństwa, motywowanie i kontrolę realizacji zadań.

Zapewnienie funkcjonowania organów władzy i administracji to inaczej mówiąc – zapewnienie bezpieczeństwa, swobody i sprawności ich działań. Wymaga ono realizacji wielu względnie stałych przedsięwzięć, inaczej funkcji: ochronnych, obronnych, logistycznych, techniczno-organizacyjnych, a także w zakresie wsparcia decyzji.

W czasie normalnym zapewnienie ciągłości funkcjonowania organów administracji samorządowej podlega ogólnym regułom, określonym w przepisach o ochronie osób i mienia i innych szczegółowych przepisach porządkowych. Jednak sytuacja może się znacznie zmienić, gdy pojawią się zagrożenia i ich skutki, decydująco wpływające na zmianę jakościową w funkcjonowaniu administracji publicznej. Kierownicza kadra i pracownicy administracji będą zmuszeni do pracy w trybie nadzwyczajnym, wprowadzone będą zmiany organizacyjne, dokonywane będą przemieszczenia do wcześniej przygotowanych lub doraźnych miejsc pracy – rozwijany będzie system stanowisk kierowania w stałych, doraźnych lub z góry zaplanowanych miejscach rozmieszczenia. W ślad za tym poszczególne funkcje z zakresu zabezpieczenia nabiorą szczególnego znaczenia, a głównie: ochrona osób, ochrona służących im obiektów, obrona przed ewentualnym atakiem zbrojnym, zapewnienie sprawnej łączności, zapewnienie usług logistycznych (m.in.: zaopatrywanie w wodę, żywność, materiały medyczne i produkty farmaceutyczne, materiały pędne i smary, zabezpieczenie transportowe, kwaterunkowe, sprzęty i mate-

riały biurowe, usługi pralnicze, usuwanie nieczystości), opieki medycznej, ochrony radiologicznej, sanitarnej i ochrony weterynaryjnej[13].

Osobną materię zabezpieczenia funkcjonowania organów władzy i administracji stanowi problematyka wsparcia decyzji, a więc zapewnienie intelektualnych, technicznych i organizacyjnych warunków sprawnego decydowania, w niezwykle trudnej, dynamicznej i złożonej sytuacji systemowej[14], jaka się pojawia w razie kryzysu lub wojny. Praktyka dowodzi, że zapewnienie wsparcia decyzji napotyka wiele przeszkód. Wynika to z dwóch powodów: po pierwsze z obiektywnego faktu niedostatecznej organizacji aparatu zarządzającego do radzenia sobie w sytuacjach trudnych, szczególnie w obliczu zagrożeń i ich skutków; po wtóre z przyczyn subiektywnych, niedostatecznego przygotowania decydentów, biurokratycznych utrudnień i nadal resortowego podejścia do problematyki zarządzania bezpieczeństwem; po trzecie z przyczyn kadrowych – braku specjalistycznie przygotowanych menadżerów bezpieczeństwa. Koronnym tego przykładem są nieustanne zmiany dokonywane w dziedzinie zarządzania kryzysowego, głównie na szczeblu krajowym, gdzie oprócz wypaczenia istoty tego zjawiska dokonywane są ciągłe zmiany organizacyjne w zakresie różnego typu ciał kolegialnych i doradczych.

Zadania w zakresie zapewnienia ciągłości władzy i administracji na szczeblu samorządu terytorialnego będą obejmować:

– opracowanie koncepcji kierowania, w tym ochrony fizycznej i ochrony informacji niejawnych;

– zabezpieczenie logistyczne organu zarządzającego[15], a w tym: dostarczanie środków spożywczych i wody, dostarczanie produktów i wyrobów medycznych, materiałów pędnych i smarów, pojazdów mechanicznych, sprzętu kwaterunkowego, opału i środków czystości, sprzętu przeciwpożarowego, sprzętu i materiałów biurowych oraz innych środków i sprzętu niezbędnych do zapewnienia nieprzerwanego funkcjonowania stanowiska kierowania;

– ochronę sanitarną i opiekę medyczną;

– prowadzenie zabiegów specjalnych organizacji organu zarządzającego, a w tym głównie sposobu przystąpienia do działalności w warunkach kryzysu i wojny;

– opracowanie regulaminu organizacyjnego na sytuacje i stany nadzwyczajne wraz z planem powiadamiania członków sztabu;

– przygotowanie stałych i zapasowych miejsc pracy;

– zorganizowanie systemu łączności;

– zorganizowanie ochrony stanowiska[16].

---

[13] Zob. B. Wiśniewski, *Zapewnienie ciągłości funkcjonowania organów władzy i instytucji publicznych w okresie pokoju, kryzysu i wojny*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna)...*, wyd. cyt., s. 251–258.

[14] „Sytuacja systemowa – charakter stanu systemu determinujący układ wzajemnych relacji (stosunków, interakcji) między systemem a jego bliższym i/lub dalszym otoczeniem (zewnętrzna sytuacja systemowa) albo między elementami (podsystemami) systemu (wewnętrzna sytuacja systemowa). P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe AON" 2001, nr 4 (45), s. 30.

[15] Organ zarządzający – to w największym skrócie decydent, zespół opiniodawczo-doradczy i sztab.

[16] Zob. B. Wiśniewski, *Zakres zadań związanych z zapewnieniem funkcjonowania organów władzy i administracji*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna)...*, wyd. cyt., s. 251–255.

Gotowość administracji samorządowej do wypełniania funkcji i realizacji zadań obronnych we wszystkich stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa będzie zapewniona dzięki właściwemu dostosowaniu się jej organizacji do zmieniających się uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego.

W chwili obecnej podejmowane są działania organizacyjne w zakresie wdrażania **planów operacyjnych funkcjonowania województw, z którymi się wiążą plany funkcjonowania urzędów marszałkowskich (PFUM), plany funkcjonowania powiatów (PFP) i miast (PFM), plan funkcjonowania miasta stołecznego Warszawy** oraz **plany funkcjonowania gmin (PFG)**. Wszystkie odpowiednie plany funkcjonowania stanowią rezultat postanowień planu operacyjnego województwa, opracowywanego przez wojewodę. Część merytoryczna tych planów dotyczy zadań operacyjnych określonych przez wojewodę dla organu sporządzającego, m.in. w zakresie podwyższania gotowości obronnej oraz kierowania województwem. Jak wynika z tej informacji, zagadnienia zapewnienia ciągłości władzy i administracji będą brane tam pod uwagę. Dodać należy również, że organ sporządzający plan funkcjonowania określa zamiar swojego działania i inne zagadnienia, wynikające z jego właściwości i realizowanych zadań operacyjnych, a co za tym idzie – ma możliwość skonkretyzowania pod względem operacyjnym problematyki swego funkcjonowania w czasie kryzysu i wojny.

3.1.2.3. Zapewnienie materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności

Problematyka zabezpieczenia materialnego i informacyjnego oraz stworzenia duchowych podstaw egzystencji ludności, która ucierpiała w czasie kryzysu i wojny, stanowiła zawsze trudny problem dla administracji publicznej. Jak dowodzą historyczne doświadczenia wielkich wojen i konfliktów lokalnych, zadania w tym zakresie nie były łatwe.

W czasie konfliktów zbrojnych, ostrych konfliktów społecznych na tle religijnym lub etnicznym oraz w razie innych poważnych klęsk i katastrof cierpieć może ludność danego kraju, ale obok niej na terytorium państwa mogą się znaleźć cudzoziemcy uchodzący przed prześladowaniami lub skutkami tragicznych wydarzeń. Z doświadczeń wynika, że może to dotyczyć tysięcy, a nawet setek tysięcy ludzi.

Należy się liczyć z tym, że współcześnie i w przyszłości różnego typu sytuacje kryzysowe, w szczególności wojna, mogą spowodować, że wielu ludzi może się znaleźć w trudnych warunkach materialnych, bez żadnych środków do życia, bez dachu nad głową, pieniędzy, ani żadnej szansy na godne przeżycie. W tej sytuacji troska państwa i opieka nad nimi stanowi jedno z największych wyzwań organizacji bezpieczeństwa demokratycznego państwa.

Organy administracji samorządowej zobowiązane są do uczestnictwa, na miarę swoich możliwości, w wykonaniu zadań obronnych na rzecz ludności cywilnej w sferze materialnej i duchowej.

Materialne potrzeby ludności, która nie ma szans na samodzielne funkcjonowanie w sytuacjach ekstremalnych (nadzwyczajnych), według reguł rynkowych można porównać do potrzeb porównywalnych skupisk ludności miast i miasteczek. Dotyczą one bowiem: doraźnego schronienia, środków płatniczych, żywności, wody pitnej, artykułów przemysłowych powszechnego użytku, odzieży, paliw, energii elektrycznej, energii cieplnej, sprzętu i środków ochrony indywidualnej, produktów leczniczych i wyrobów medycznych, środków łączności, zasobów transportowych, bazy szpitalnej, ośrodków opieki nad osobami niesprawnymi, zastępczych obiektów do nauczania, usuwania i oczyszczania nieczystości, usług pralniczych, remontowych i budowlanych.

Potrzeby natury duchowej[17] dotyczą: zapewnienia możliwości opieki religijnej, psychologicznej, psychiatrycznej i wychowawczej, opieki prawnej, uczestniczenia w obrządkach religijnych i imprezach kulturalno-oświatowych (w tym dostępu do bibliotek i innych placówek upowszechniania kultury), kontynuacji nauczania w systemie oświaty oraz kształcenia w szkołach wyższych, godnego pochówku osób zmarłych śmiercią naturalną i z przyczyn innej natury[18], a także opieki nad cennymi pamiątkami rodzinnymi.

Potrzeby o charakterze informacyjnym wiążą się z dostępem ludności cywilnej do rzetelnych informacji o bieżącej sytuacji w kraju i jego otoczeniu, a także z utrzymywaniem stałego kontaktu z liderami administracji, których ludzie traktują jako przywódców (liderów) i u których poszukują wsparcia w chwili największej niedoli.

Jeśli wziąć pod uwagę polskie prawodawstwo w zakresie obronności, nietrudno zauważyć, że nadal – mimo znaczącego postępu in plus – pokutuje historycznie uwarunkowana zasada zabezpieczenia potrzeb materialnych państwa w sferze obronnej w skali makro. Oznacza to, że wielką troską otacza się potrzeby materialne sił zbrojnych, formacji uzbrojonych lub wielkich zakładów przemysłowych, a więc gospodarki o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania systemu obronnego państwa. W tym celu wydaje się stosowne ustawy oraz rozporządzenia[19].

Na przykładzie powodzi z 1997 oraz 2001 roku, a nawet lokalnych wydarzeń katastrofalnych, jak w Górowie Iławieckim, widać, że potrzeby ludzi – ofiar tragicznych wydarzeń, są znaczne. Udział organów samorządu terytorialnego w ich realizacji jest niezwykle istotny.

Największy postęp w tej materii zabezpieczenia potrzeb materialnych i duchowych ludności dokonał się dopiero po przyjęciu ustawy o stanie klęski żywiołowej i podjęciu działań organizacyjnych na szczeblu gminnym, powiatowym i woje-

---

[17] Tak je określano w strategii obronności RP.

[18] Często będzie to dotyczyć szczątków ludzkiego ciała, bądź ich prochów albo tylko szczątków ubrań, czy innych rzeczy osobistych.

[19] Zob. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*, DzU 2001, nr 122, poz. 1320; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. *w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym*, DzU 2002, nr 13, poz. 122.

wódzkim na rzecz stworzenia systemu działania w sytuacji kryzysowej o charakterze klęski żywiołowej.

Samorządy terytorialne realizują zadania publiczne, które mają wymiar materialny i niematerialny. Ograniczone dotąd pojmowanie zadań obronnych samorządu (ściślej z zakresu obronności) powoduje, że nie dostrzega się faktu, iż wiele zadań publicznych, które realizują, będzie wykonywanych w czasie kryzysu i wojny. Wówczas mogą być określane jako obronne.

Najlepiej podejście takie wykorzystano w planowaniu działań na wypadek klęski żywiołowej. Zabezpieczenie potrzeb materialnych ludności poszkodowanej to nic innego, jak kontynuowanie zadań publicznych w czasie normalnym. Jedyna różnica, choć istotna, polega na tym, że w czasie normalnym całość zadań (poza opieką społeczną) podlega regułom rynkowym, zaś w sytuacjach nadzwyczajnych wiele z nich odbywać się będzie, szczególnie w początkowym okresie – w trakcie realizacji o pilnym charakterze – w formie humanitarnej pomocy dla ludności poszkodowanej.

Badanie doświadczeń powodzi i konfliktów wojennych prowadzi do wniosku, że organy administracji samorządowej mogą uczestniczyć w wykonywaniu lub samodzielnie realizować, każdy według swoich możliwości, następujące zadania w zakresie zapewnienia materialnych, informacyjnych i duchowych podstaw egzystencji ludności:

a) *w zakresie realizacji potrzeb materialnych*:

– tworzenie baz danych o instytucjach i organizacjach posiadających środki i artykuły niezbędne dla poszkodowanej ludności;

– planowanie pomocy społecznej w czasie sytuacji kryzysowych i wojny;

– przygotowywanie listy organizacji i instytucji zobowiązanych do dostarczania niezbędnych zasobów (koce, łóżka, żywność, woda, świece, leki, urządzenia łączności, źródła zasilania i inne);

– zaopatrywanie w artykuły żywnościowe, z uwzględnieniem ich reglamentacji oraz dystrybucji;

– zaopatrywanie w wodę pitną, w tym jej oczyszczanie, transport i przechowywanie;

– zaopatrywanie w artykuły pierwszej potrzeby;

– dostarczanie paliw, węgla, gazu, energii elektrycznej i cieplnej;

– reglamentacja wyżej wymienionych towarów i usług;

– zaopatrzenie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej[20];

– zabezpieczenie potrzeb transportowych, w tym zastępczych środków transportu;

– wydzielenie obiektów zastępczych na szpitale, szkoły i domy opieki społecznej oraz zapewnienie ich funkcjonowania;

---

[20] Zob. T. Kuźma, *Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadań gospodarczo-obronnych (przygotowań obronnych) przez terenowe organy administracji rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze – wybrane problemy*, WKO AON, Warszawa 2002, s. 20.

– przygotowanie planów i realizacja ewakuacji artykułów pierwszej potrzeby z terenów zagrożonych klęską lub awarią w wyniku działania sił natury lub spowodowanych przez człowieka (terroryzm, dywersja, sabotaż);
– utrzymywanie miejsc zbiorowego żywienia;
– wspieranie przy pomocy świadczeń osobistych i rzeczowych tych przedsiębiorców, którzy uczestniczą w realizacji potrzeb bytowych poszkodowanej ludności;
– usuwanie nieczystości;
– usługi pralnicze;
– zapewnienie remontów sprzętu i urządzeń niezbędnych dla normalnego funkcjonowania ludności;
– koordynowanie pomocy humanitarnej, zbiórki darów, ich dystrybucji i ochrony[21];
– wyznaczanie obiektów dla organizacji pomocy humanitarnej;
– inne;
b) *w zakresie realizacji potrzeb informacyjnych*:
– przygotowanie planu polityki informacyjnej na czas kryzysu i wojny;
– utrzymywanie kontaktów z mediami i udział w opracowaniu informacji i komunikatów dla społeczeństwa;
– rozpowszechnianie informacji o charakterze instruktażowym, o sposobach zachowania się i postępowania w sytuacjach zagrożenia;
– zorganizowanie punktów kontaktowych, central telefonicznych z numerami dostępnymi dla potrzebujących pomocy;
– inne;
c) *w zakresie zabezpieczenia potrzeb duchowych ludności cywilnej*:
– przygotowanie planów ochrony obiektów kultu religijnego, dóbr kultury, placówek kulturalnooświatowych, szkół i uczelni;
– zapewnienie opieki religijnej i psychiatrycznej dla poszkodowanych;
– opieka nad sierotami, bezdomnymi i niesprawnymi;
– udzielanie pomocy prawnej;
– zapewnienie ciągłości nauczania i kształcenia;
– organizowanie pochówku oraz grzebania zmarłych (zabitych) w masowej skali.

3.1.2.4. Zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego (ochrona życia i zdrowia ludzi, ochrona zwierząt, płodów rolnych, dóbr i środowiska)

Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2003 roku, wnosząc nowe wartości w pojmowaniu istoty bezpieczeństwa, podejmuje również problemy ochrony ludności, dóbr i środowiska w obliczu nowych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa. Już nie tylko przyczyny natury militarnej, lecz również inne zagrożenia (m.in.:

[21] Zob. R. Dynak, *System reagowania kryzysowego w powiecie pułtuskim. Materiał pomocniczy do gry decyzyjnej „TAJFUN"*, AON, Warszawa 2002, s. 49.

terroryzm, degradacja środowiska, proliferacja broni masowego rażenia, przestępczość zorganizowana i pospolita, destabilizacja sytuacji finansowo-kapitałowej i gospodarczej, klęski żywiołowe, katastrofy i awarie techniczne, epidemie) oddziałują na życie i zdrowie ludzi, ich dobra i środowisko naturalne.

Ochrona ludności, w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny, była również jednym z zadań pozamilitarnych ogniw obronnych określonych strategią obronności RP z 2000 roku.

Dokumenty doktrynalne znajdują swoje odzwierciedlenie w postanowieniach prawa polskiego, a także w rozwiązaniach natury organizacyjnej, służących podejmowaniu działań na rzecz ochrony ludności, dóbr i środowiska w obliczu zagrożeń płynących z zewnątrz, jak i mających charakter krajowy, regionalny lub lokalny. Zadania te należą do zakresu działania administracji rządowej i samorządowej, przewidywana jest również pomoc wojskowa, która zyskuje tu wielkie znaczenie, głównie z uwagi na rozmiar przyczyn i skutków wymagających jej stosowania.

Regulacje prawne, głównie w zakresie ochrony ludności, dóbr i środowiska, nie mają jeszcze czytelnego charakteru. Nadal występuje dualizm rozwiązań na czas pokoju i na czas wojny. Zamiast jednolitej regulacji tych problemów na wszystkie stany i okoliczności funkcjonowania państwa, w licznych ustawach i przepisach wykonawczych misja ochrony ludności traktowana jest z różnego punktu widzenia, w zależności od sensu danego przepisu prawa. Towarzyszy temu wiele przekłamań spowodowanych zarówno tendencjami natury resortowej, jak i modą na fałszywie pojmowane „zarządzanie kryzysowe".

W rozumieniu ustawy o ochronie przeciwpożarowej przedsięwzięcia mające na celu ochronę życia, zdrowia, mienia i środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem wchodzą w zakres ochrony przeciwpożarowej[22]. W Ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* problematyka ta potraktowana jest bardzo enigmatycznie. Starannie natomiast są podjęte problemy ochrony środowiska w Ustawie z dnia 27 kwietnia z 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, której sens zgodny jest z jej tytułem. Jednak w tym wypadku ustawodawca reguluje sprawy *podjęcia lub zaniechania działań, umożliwiających zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej*, konsekwentnie do zagrożeń wynikających z faktu eksploatacji instalacji lub urządzeń (mogących spowodować poważne awarie niebezpieczne dla środowiska naturalnego[23]) oraz emisji do wody, powietrza, ziemi substancji i energii (ciepła, hałasu, wibracji lub pola magnetycznego). Ustawa nie podejmuje problematyki klęsk żywiołowych.

Osobną materię stanowi prawo w zakresie ochrony ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowania i udzielania pomocy poszkodowanym w czasie wojny. Problematykę tę podejmuje (bo nie reguluje cał-

---

[22] Zob. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, art. 1, DzU 2002, nr 147, poz. 1229.

[23] W rozumieniu ustawy oddziaływanie na środowisko obejmuje również oddziaływanie na zdrowie ludzi.

kowicie) ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, w dziale czwartym, zatytułowanym: „Obrona Cywilna". Niejasny zapis art. 137 sprawia, że kontrowersje wokół rozumienia obrony cywilnej w Polsce mają swoje obiektywne uzasadnienie. W pierwszej części artykułu stwierdza się, że: „Obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny [...]", a chwilę dalej: „[...] oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków"[24].

Nie jest to więc podejście przedmiotowe do misji, którą spełnia państwo na rzecz ochrony ludności, lecz ujęcie podmiotowe poprzez wskazanie organizacji zwanej obroną cywilną. Co ciekawe, polskie prawo nie odpowiada prawu międzynarodowemu, w którym stwierdza się, że: „W rozumieniu niniejszego protokołu: określenie „obrona cywilna" oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych niżej, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przezwyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Są to następujące zadania: służba ostrzegawcza; ewakuacja; przygotowanie i organizowanie schronów; obsługa środków zaciemnienia; ratownictwo; służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną; walka z pożarami; wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych; odkażanie i inne podobne działania ochronne; dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia; doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej; doraźne grzebanie zmarłych; pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania; dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne"[25].

Projekty nowych ustaw (o krajowym systemie ratowniczym oraz o bezpieczeństwie obywatelskim) nie budziły większej nadziei na poprawienie sytuacji prawno-organizacyjnej w zakresie ochrony ludności, dóbr i środowiska. Projektodawca, zamiast zwrócić większą uwagę na sens ustawy (szczególnie tej drugiej), podejmuje tak wiele i tak różnorodnych i odmiennych problemów z zakresu bezpieczeństwa, że trudno dociec właściwej intencji działania prawodawczego.

Ze względu na ogólny nieład w tej dziedzinie w niniejszym opracowaniu przyjęto, że ochrona ludności oznacza: „[...] kompleks interdyscyplinarnych przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia oraz dóbr i środowiska przed niebezpieczeństwami spowodowanymi działaniem sił natury lub działalnością człowieka, przezwyciężanie ich następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania"[26].

---

[24] Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 137, DzU 2002, nr 21, poz. 205.

[25] Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., *dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* (Protokół I), art. 61.

[26] W. Kitler, *Obrona narodowa III RP*..., wyd. cyt., s. 315.

W warunkach życia codziennego do ochrony ludności, w tym ratownictwa, przeznaczone są etatowe, wyspecjalizowane jednostki, których zadaniem jest udzielanie niezbędnej pomocy. Wypadki drogowe, kolejowe, awarie sieci elektrycznych, gazowych, wezwania pogotowia ratunkowego nie naruszają i nie zakłócają normalnego, w miarę spokojnego funkcjonowania społeczeństwa, a przeznaczone do ochrony życia i zdrowia służby potrafią zapanować nad sytuacją. Problem ochrony ludności zaczyna się zdecydowanie komplikować, gdy „niepożądane" zdarzenia zaczynają burzyć porządek dnia codziennego, zostają naruszone i zachwiane podstawowe procesy społeczne, społeczeństwo przestaje normalnie funkcjonować, z obawą oczekując rozwoju wydarzeń. Państwo w takiej sytuacji musi być szczególnie przygotowane do szybkiego i skutecznego opanowania i zlikwidowania lub zminimalizowania potencjalnego i realnego zagrożenia.

Ze względu na wprost nieograniczoną możliwość wystąpienia różnorodnych zagrożeń, związanych zarówno z działaniem sił przyrody, rozwojem cywilizacyjnym oraz zagrożeniem militarnym, do udziału w ochronie ludności muszą zostać powołane różnego rodzaju siły, które będą przejmowały decydującą rolę w zależności od rodzaju zagrożenia. Wszystkie te siły muszą jednak działać w obrębie jednego – sprawnie funkcjonującego systemu.

Działalność w zakresie ochrony ludności realizowana jest we wszystkich warunkach i okolicznościach funkcjonowania państwa, ze względu na które można wyróżnić trzy stany realizacji zadań w tej materii:

– ***permanentnego czuwania i doraźnego reagowania***: podejmowanie codziennych, rutynowych czynności, nakierowanych na ratowanie osób, mienia i środowiska oraz likwidowanie bezpośrednich skutków zaistniałych zdarzeń o charakterze nagłym i przemożnym, a także zapobieganie i przeciwdziałanie możliwym zagrożeniom;

– ***kryzysowy***: reagowanie w sytuacji powstania zagrożenia prowadzącego bezpośrednio do stanu kryzysowego oraz w czasie trwającego kryzysu (mamy tu na uwadze kryzysy niemilitarne oraz polityczno-militarne);

– ***wojenny – ochrony ludności w czasie wojny (konfliktu zbrojnego)***: ochrona ludności zgodnie z regułami prawa międzynarodowego.

W zakresie ochrony ludności, w czasie pokoju, a głównie w okresie kryzysu (nie tylko polityczno-militarnego) i wojny, organy administracji samorządowej będą realizowały zadania *o charakterze logistycznym i operacyjnym* m.in.: zaopatrywanie w wodę, zaopatrywanie w żywność, zapewnienie pomocy społecznej, zapewnienie łączności, opieka zdrowotna, zabezpieczenie procesu ewakuacji, organizowanie miejsc zastępczych, zapewnienie transportu, zapewnienie sprawności infrastruktury technicznej, zabezpieczenie logistyczne działań ratowniczych, dostarczanie energii elektrycznej i cieplnej, finansowanie działań, planowanie działań, wykrywanie, analiza i ocena zagrożeń, informowanie ludności, alarmowanie i ostrzeganie, zabezpieczenie porządku publicznego, organizacja działań ratowniczych, ewakuacja i przyjęcie ludności.

Część z tych zadań spoczywać będzie bezpośrednio na organie decyzyjnym i obsługującym go członie sztabowym, część zaś mogą realizować kierownicy administracji zespolonej i niezespolonej, szczególnie w zakresie planowania i koordynacji działań operacyjnych (np. ratownictwa, gaszenia pożarów, zabiegów sanitarnych itd.).

3.1.2.5. Zapewnienie ciągłości funkcjonowania gospodarki narodowej

Przygotowanie szeroko rozumianej gospodarki do funkcjonowania podczas osiągania wyższych stanów gotowości obronnej państwa, do zabezpieczenia potrzeb systemu obronnego w czasie pokoju, kryzysu i wojny, a także zabezpieczenia działalności podstawowych działów gospodarki narodowej i realizacji potrzeb bytowych ludności w sytuacjach nadzwyczajnych stanowi jedno z najważniejszych zadań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, w tym obrony narodowej.

Problematyka planowania w dziedzinie gospodarczej stanowi również ważny element planowania cywilnego NATO na sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń (krócej: planowania cywilnego).

Wśród podstawowych celów planowania cywilnego NATO pojawiają się m.in.: *zapewnienie racjonalnego i efektywnego wykorzystania zasobów cywilnych* oraz *zapewnienie w okresie kryzysu możliwego do zaakceptowania poziomu działalności gospodarczej.*

Odpowiedzialność za koordynację poszczególnych obszarów planowania cywilnego Rada Północnoatlantycka powierzyła dziewięciu komitetom i komisjom podległym Wysokiemu Komitetowi Planowania Cywilnego na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń (SCEPC). W interesującej nas materii są one odpowiedzialne za koordynację planowania w obszarach:

– *europejskiego transportu śródlądowego* (*Planning Board for European Inland Surface Transport* – PBEIST). Komisja koordynuje planowanie wykorzystania na czas kryzysu i wojny portów morskich, awaryjnych kotwicowisk, transportu kolejowego, drogowego, żeglugi śródlądowej, kontenerów z ich infrastrukturą, lądowego transportu ropy, paliw i smarów włącznie z transportem rurociągami, transportu amunicji, materiałów wybuchowych i innych niebezpiecznych ładunków;

– *przewozów oceanicznych* (*Planning Board for Ocean Shipping* – PBOS). PBOS odpowiada m.in. za: planowanie dostępności cywilnych zdolności żeglugowych, stosownie do wymogów Sojuszu na okres kryzysu i wojny; planowanie stosownych ubezpieczeń dla floty handlowej wspierającej Sojusz;

– *lotnictwa cywilnego* (*Civil Aviation Planning Committee* – CAPC). Komitet ten odpowiada m.in. za: realizowanie połączonego planowania cywilno-wojskowego, koniecznego do zapewnienia zdolności cywilnych transportu powietrznego NATO w okresie kryzysu; uczestniczenie w przedsięwzięciach reagowania kryzysowego stosownie do wymogów SCEPC; planowanie świadczeń z zakresu ubez-

pieczeń samolotów cywilnych i rekompensat za ich wykorzystanie w operacjach NATO; monitorowanie i koordynowanie rozwoju stosownych planów i przygotowań narodowych w zakresie awaryjnego transportu powietrznego; przegląd aktywności własnej celem zapewnienia ekonomicznego wykorzystania dostępnych komitetowi zasobów;

– *planowania paliwowego* – (*Petroleum Planning Committee* – PPC). Do zadań komitetu należy: rozwijanie i utrzymanie adekwatnych przygotowań dla sprostania potrzebom cywilnym i militarnym, które nie mogą być zapewnione w ramach funkcjonowania rynku i przygotowań kryzysowych różnych organizacji międzynarodowych na dowolnym poziomie kryzysu i wojny; udział w koordynacji ciągłości dostaw i sprawiedliwego rozdziału ropy i produktów ropopochodnych dla celów wojskowych i cywilnych; monitorowanie i przegląd bieżącej sytuacji rynku paliw, działalności innych organizacji międzynarodowych w obszarze energetycznym, prawodawstwa krajowego i przygotowań do zaopatrzenia w paliwa w kresie kryzysu; przegląd własnej aktywności w celu zapewnienia racjonalnego wykorzystania zasobów dostępnych komitetowi oraz unikania dublowania działań innych organizacji międzynarodowych;

– *żywności i rolnictwa* (*Food & Agriculture Planning Committee* – FAPC). Komitet realizuje zadania z zakresu: realizacji połączonego planowania cywilno-wojskowego, koniecznego do zapewnienia zdolności cywilnych NATO, w zakresie wspierania wymogów wyżywienia i rolnictwa w okresie kryzysu; uczestniczenia w przedsięwzięciach reagowania kryzysowego stosownie do wymogów SCEPC, rozpatrywania i doradzania w sprawach odnoszących się do wyżywienia i rolnictwa; wspierania działań CEP odnoszących się do krajów współpracujących; monitorowania, przeglądu i wymiany informacji w zakresie sytuacji rynku żywnościowego i rolnictwa, działań innych organizacji w dziedzinie wyżywienia i rolnictwa, krajowych rozwiązań prawnych i przygotowań w obszarach kryzysowego zaopatrzenia żywnościowego i rolnictwa; przeglądania własnej aktywności celem zapewnienia ekonomicznego wykorzystania dostępnych komitetowi zasobów i unikania powielenia programów innych organizacji międzynarodowych;

– *gotowości przemysłu* – (*Industrial Planning Committee* – IPC). W zakresie realizacji celów i zadań CEP odpowiada za: rozwijanie w niezbędnym zakresie połączonego planowania cywilno-wojskowego celem zabezpieczenia cywilnych zdolności NATO dla wspierania potrzeb materiałowych wojska w okresie kryzysu; uczestniczenie w przedsięwzięciach reagowania kryzysowego stosownie do wymogów SCEPC poprzez: rozpatrywanie problemów i doradzanie w sprawach kryzysowych odnoszących się do przemysłu, wspieranie działań CEP w odniesieniu do krajów partnerskich, monitorowanie i przegląd prawa krajowego, alokacji i przedsięwzięć priorytetowych (programowania mobilizacji gospodarczej) w zakresie kontroli produktów i służb, narodowych planów konwersji przemysłu obronnego dla celów cywilnych i rekonwersji przemysłu dla celów obronnych; przegląd własnej aktywności celem zapewnienia ekonomicznego wykorzystania dostępnych

komitetowi zasobów i unikania dublowania działań innych organizacji międzynarodowych;

– *łączności cywilnej*[27] (*Civil Communication Planning Committee* – CCPC). Komitet ten jest odpowiedzialny za: rozwijanie i koordynowanie w czasie pokoju koniecznych przygotowań dla zapewnienia w praktycznym wymiarze zdolności utrzymania łączności cywilnej na użytek cywilny, jak i wojskowy, w okresie kryzysu i wojny; uczestniczenie w przedsięwzięciach reagowania kryzysowego stosownie do wymogów SCEPC poprzez rozpatrywanie problemów i doradzanie w sprawach kryzysowych odnoszących się do łączności cywilnej, doradzanie w sprawach wzywania ekspertów; utrzymanie pod kontrolą istniejącej łączności cywilnej z punktu widzenia określenia jej dostosowania do wymogów kryzysu i wojny oraz przedkładanie zaleceń w tym zakresie stosownie do okoliczności, biorąc pod uwagę nowe i wprowadzane technologie, rolę organizacji międzynarodowych na polu łączności cywilnej oraz rozwiązania prawne i przygotowania narodowe; koordynowanie wszelkich planów i przedsięwzięć łączności cywilnej ze stosownymi organami łączności elektronicznej NATO, które w opinii komitetu i innych organów mogą mieć wpływ na planowanie łączności wojskowej;

– *planowania medycznego* (*Joint Medical Committee* – JMC)[28]. Komitet ten m.in.: uczestniczy w realizowaniu połączonego, cywilno-wojskowego planowania medycznego; monitoruje i analizuje aktywność innych organizacji międzynarodowych w zakresie spraw medycznych, prawa krajowego i medycznych przygotowań kryzysowych.

Zadania gospodarczo-obronne w wymiarze narodowym obejmują wiele dziedzin działalności, które służą zabezpieczeniu: potrzeb sił zbrojnych oraz służb bezpieczeństwa; potrzeb bytowych ludności oraz interesującego nas **funkcjonowania gospodarki narodowej**. W ramach tych swoistych misji gospodarki narodowej należy wyróżnić:

a) *w zakresie zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych oraz służb i straży (m.in.: Policji, Straży Granicznej, PSP, ABW)*: przygotowanie przemysłu obronnego i zbrojeniowego do zaspokajania potrzeb sił zbrojnych i służb bezpieczeństwa; przygotowanie i utrzymanie na wysokim poziomie infrastruktury obronnej[29]; przygotowanie i wykorzystanie zasobów transportowych oraz infrastruktury transportowej, głównie na potrzeby logistyczne wojsk; planowanie i organizowanie łączności cywilnej na potrzeby sił zbrojnych; zabezpieczenie medyczne; budownictwo (m.in. w zakresie: budowy mostów i wiaduktów oraz przepraw przez przeszkody wodne, dosto-

---

[27] Łączność cywilna rozumiana jest jako „urządzenia i usługi telekomunikacyjne, zarówno publiczne, jak też kontraktowane, usługi pocztowe oraz inne związane z nimi, świadczone przez państwa NATO, z wyjątkiem urządzeń telekomunikacyjnych wojskowych oraz będących w posiadaniu NATO", Zob. *Narodowe planowanie...*, wyd. cyt., s. 33.

[28] Połączony Komitet Medyczny został powołany w 1991 r.

[29] Część infrastruktury państwa, obejmująca obiekty i urządzenia stałe oraz instytucje niezbędne do funkcjonowania systemu obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny. Zob. *Słownik terminów bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002, s. 48.

sowania portów na potrzeby wojskowe, inżynieryjnej rozbudowy lotnisk); logistykę obronną (w tym: środki bojowe i kwatermistrzowskie);

b) *w zakresie zabezpieczenia potrzeb bytowych ludności*: przygotowanie i realizację zadań w zakresie ochrony zdrowia w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, w tym utrzymanie rezerw produktów leczniczych, wyrobów medycznych oraz wyposażenia wyrobów medycznych; realizację potrzeb z zakresu obrony cywilnej (inaczej – ochrony ludności); realizację usług komunalnych; zabezpieczenie żywnościowe;

c) *w zakresie zabezpieczenia funkcjonowania działów gospodarki narodowej*, do których należą:

– *wybrane gałęzie przemysłu*: przemysł obronny, paliwowo-energetyczny, wydobywczy, metalurgiczny, elektromaszynowy, lekki, chemiczny, farmaceutyczny;

– *wybrane branże przemysłu rolno-spożywczego*: przemysł zbożowo-młyński; przetwórczy mleka; przetwórczy mięsa;

– *produkcja płodów rolnych*;

– *transport kolejowy, drogowy, morski, śródlądowy i lotniczy*;

– *łączność*;

– *budownictwo*[30].

Kompetencje organów administracji rządowej w dziedzinie gospodarczej określa Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (DzU 1997, nr 141, poz. 943 z późn. zmianami), zaś w zakresie realizacji zadań na rzecz obronności – Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* (DzU 2001, nr 122, poz. 1320 z późn. zmianami), a także Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. *w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym* (DzU 2002, nr 12, poz. 122).

Druga z wymienionych ustaw określa, że do zadań realizowanych przez przedsiębiorców w zakresie obronności państwa należy realizacja przedsięwzięć z zakresu: mobilizacji gospodarki[31], militaryzacji, planowania operacyjnego, szkolenia obronnego oraz obowiązków państwa-gospodarza.

Istotny jest jednak fakt, że w rozumieniu ustawy przedsiębiorcą o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym jest ten, którego teren działania obejmuje obszar większy niż jedno województwo lub którego przedmiotem działalności gospodarczej jest: eksploatacja lotnisk i portów morskich; kolportaż; nadawanie programów radiowych i telewizyjnych; produkcja, transport i magazynowanie produktów naftowych; produkcja, remont i modernizacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego; obrót specjalny; transport; usługi pocztowe oraz usługi telekomunikacyjne[32].

---

[30] Por. T. Kuźma, *Istota i charakter programowania mobilizacji gospodarczej (system gospodarczo-obronny)*, WKO AON, Warszawa 2002, s. 16.

[31] W tym: zabezpieczenie potrzeb obronnych państwa oraz SZ RP i wojsk sojuszniczych.

[32] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, art. 3, DzU 1997, nr 141, poz. 943 (z późn. zmianami).

Za organizowanie i sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań przez przedsiębiorcę na rzecz obronności odpowiada odpowiedni minister lub wojewoda. Jak wynika z powyższego, przepisy prawne nie wskazują bezpośrednio na organy samorządu terytorialnego. Jednak z uwagi na to, że kompetencje samorządów wiążą się również z działalnością gospodarczą, musimy dostrzegać ich udział w realizacji zadań z zakresu zapewnienia ciągłości funkcjonowania gospodarki narodowej.

Ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim określają ich kompetencje gospodarcze, które należy również postrzegać z punktu widzenia problematyki obronności państwa. Sprowadza się to do wniosku, że wszelkie działania publiczne samorządów w tej materii, choć niezdefiniowane wprost jako zadania gospodarczo-obronne, mają pośredni wpływ na tę materię działalności państwa w ogóle, a na poziomie lokalnym lub regionalnym bezpośrednio oddziałują na sprawność gospodarki narodowej, szczególnie w jej lokalnym wymiarze (drobna wytwórczość na potrzeby lokalnych społeczności, usługi, handel).

Spośród kompetencji samorządów w dziedzinie gospodarczej, oddziałujących pośrednio lub bezpośrednio na powodzenie realizacji zadań obronnych, wymienić należy przede wszystkim te, które wiążą się z zaspokajaniem potrzeb zbiorowych wspólnoty w zakresie:

– wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (**gmina**);
– zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz (**gmina**);
– gospodarki nieruchomościami (**powiat** i **gmina**);
– zagospodarowania przestrzennego (**województwo**);
– budownictwa mieszkaniowego (**gmina**);
– gospodarki wodnej (**gmina**, **powiat**, **województwo**);
– rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego (**powiat**);
– transportu (**gmina**, **powiat**, **województwo**);
– dróg (**gmina**, **powiat**, **województwo**), w tym dróg publicznych – powiat i województwo, zaś dróg gminnych, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego – gmina.

Doświadczenia ćwiczenia pk. „Akademicki Pierścień" przekonują o tym, że uprawnienia gospodarcze samorządów w wyżej wymienionym zakresie odgrywają kluczową rolę w trakcie operacji obronnych, podczas których, obok zapewnienia potrzeb ludności cywilnej oraz sił zbrojnych, poważnym wyzwaniem staje się zapewnienie ciągłości funkcjonowania gospodarki w wymiarze lokalnym.

W sytuacji zagrożenia wielu przedsiębiorców może zaprzestać swojej działalności lub stracić możliwość jej kontynuacji z uwagi na zerwanie powiązań kooperacyjnych, a co za tym idzie – samorządy będą zmuszone do szukania alternatywnych źródeł wspomagania sfery rynkowej, głównie w dziedzinie zapewnienia ciągłości dostaw różnego asortymentu materiałów, produkcji artykułów pierwszej potrzeby (pieczywo, mleko, wyroby mięsne) i ich dystrybucji, usług remontowych oraz funkcjonowania służb komunalnych.

3.1.2.6. Ochrona osób, obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa

Ochrona osób, obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego obejmuje przedsięwzięcia mające na celu fizyczną ochronę osób podlegających szczególnej ochronie oraz innych osób ze względu na dobro państwa, obcych delegacji na terytorium RP, własnych i obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych, obiektów służących organom władzy oraz obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego[33].

Sprawy ochrony osób podlegających szczególnej ochronie, służących im obiektów oraz transportów reguluje ustawa o Biurze Ochrony Rządu i w tym zakresie zadania administracji samorządowej będą się ograniczały do współpracy z tą formacją głównie w zakresie: analizy i oceny zagrożeń[34]; opracowania planu działania i planu ochrony[35]; opracowania procedur działania oraz przeszkolenia personelu. Będzie to miało miejsce zawsze w sytuacji pobytu osób na terenie administrowanym przez organy samorządowe, rozmieszczenia obiektów im służących, a gdy zajdzie taka potrzeba, także w razie przemieszczania się tych osób po danym obszarze. Zakres współpracy będzie zależał od potrzeb określonych przez funkcjonariuszy BOR.

W dalszej części zagadnienia przejdziemy do problematyki ochrony *obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa* oraz ochrony *obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa.*

Dokonując ogólnego podziału obszarów, obiektów, urządzeń i transportów podlegających ochronie ze względu na ich znaczenie dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych interesów państwa można wyróżnić:

a) według kryterium ważności, bez brania pod uwagę klasyfikacji zawartej w przepisach prawnych RP:

– obszary, obiekty, urządzenia i transporty **szczególnie ważne** dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych interesów państwa;

– obszary, obiekty, urządzenia i transporty **ważne** dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych interesów państwa;

---

[33] Zob. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia*, DzU 1997, nr 114, poz. 740; Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. *o Biurze Ochrony Rządu*, DzU 2001, nr 0127, poz. 298 (z późn. zmianami).

[34] Funkcjonariusze BOR prowadzący tzw. wywiad ochronny będą pozyskiwać informacje z wszelkich możliwych źródeł (Policja, straże miejskie, władze samorządowe, agencje ochrony itd.).

[35] Zadania w tym zakresie mogą się wiązać m.in. z udzielaniem informacji o osobach, terenie, infrastrukturze, budynkach i obiektach, w których będzie przebywać lub może być ukryta osoba ochraniana, o charakterze imprez masowych, z którymi się wiąże pobyt osoby ochranianej.

– **inne (mniej ważne)** obszary, obiekty, urządzenia i transporty dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych interesów państwa, które podlegają obowiązkowej ochronie.

b) według kryterium ważności wynikającego z prawa RP:

– **obiekty i urządzenia o szczególnym znaczeniu**, których ochrona regulowana jest przepisami ustawy o Biurze Ochrony Rządu;

– **obiekty szczególnie ważne** dla bezpieczeństwa i obronności państwa, których ochrona regulowana jest przepisami ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz rozporządzeniem wykonawczym Rady Ministrów w tej sprawie;

– **obszary, obiekty, urządzenia i transporty ważne** dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa, których ochronę reguluje ustawa o ochronie osób i mienia.

Pierwszy z powyższych podziałów ma charakter teoretyczny, a co za tym idzie – umożliwiający analizę przedmiotowej problematyki z punktu widzenia teorii problemu, dalsze rozważania prowadzone będą zgodnie z podziałem wynikającym z praktyki problemu.

W podejściu praktycznym można zauważyć pewne różnice w tytułach odpowiednich aktów prawnych, regulujących obie powyższe dziedziny ochrony. W jednym wypadku mowa jest o *obiektach* zaś w drugim o *obszarach, obiektach, urządzeniach i transportach* (chociaż w tym wypadku ustawa dotyczy ochrony osób i mienia).

Analiza postanowień w sprawie dwóch ostatnich kategorii ochrony pozwala dostrzec pewną właściwość. Otóż w warunkach pokojowego (lepiej – normalnego) funkcjonowania państwa sprawy ochrony obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych... itd. reguluje ustawa o ochronie osób i mienia, powierzając tę ochronę *specjalistycznym uzbrojonym formacjom ochronnym* (SUFO), zaś w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny – ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP i rozporządzenie wykonawcze w tej sprawie, wprowadzające pojęcie „specjalnie tworzonych w tym celu jednostek zmilitaryzowanych".

Ustawa o ochronie osób i mienia najszerzej i najpełniej ujmuje istotę obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, zasad tworzenia i funkcjonowania wewnętrznych służb ochrony, zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, wymagań kwalifikacyjnych i uprawnień pracowników ochrony, nadzoru nad funkcjonowaniem ochrony osób i mienia oraz zasad ochrony transportowanej broni, amunicji, materiałów wybuchowych, uzbrojenia, urządzeń i sprzętu wojskowego.

Ochrona osób i mienia realizowana jest w formie: bezpośredniej ochrony fizycznej – stałej lub doraźnej, polegającej na stałym dozorze sygnałów przesyłanych, gromadzonych i przetwarzanych w elektronicznych urządzeniach i systemach alarmowych, konwojowaniu wartości pieniężnych oraz innych przedmiotów wartościowych lub niebezpiecznych; zabezpieczenia technicznego, polegającego na: montażu elektronicznych urządzeń i systemów alarmowych, sygnalizujących zagrożenie chronionych osób i mienia, oraz eksploatacji, konserwacji i naprawach

w miejscach ich zainstalowania, montażu urządzeń i środków mechanicznego zabezpieczenia oraz ich eksploatacji, konserwacji, naprawach i awaryjnym otwieraniu w miejscach zainstalowania[36].

W rozumieniu ustawy ochrona osób oznacza działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia, zdrowia i nietykalności osobistej, zaś ochrona mienia – działania zapobiegające przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, a także przeciwdziałające powstawaniu szkody wynikającej z tych zdarzeń oraz niedopuszczające do wstępu osób nieuprawnionych na teren chroniony[37].

Do obszarów, obiektów i urządzeń, o których mowa w ustawie, należą w szczególności: w zakresie obronności państwa – zakłady produkcji specjalnej oraz zakłady, w których prowadzone są prace naukowo-badawcze lub konstruktorskie w zakresie takiej produkcji, zakłady produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie, urządzenia i sprzęt wojskowy, magazyny rezerw państwowych; w zakresie ochrony interesu gospodarczego państwa – zakłady mające bezpośredni związek z wydobyciem surowców mineralnych o strategicznym znaczeniu dla państwa, porty morskie i lotnicze, banki i przedsiębiorstwa wytwarzające, przechowujące bądź transportujące wartości pieniężne w znacznych ilościach; w zakresie bezpieczeństwa publicznego – zakłady, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności elektrownie i ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków, zakłady stosujące, produkujące lub magazynujące w znacznych ilościach materiały jądrowe, źródła i odpady promieniotwórcze, materiały toksyczne, odurzające, wybuchowe bądź chemiczne o dużej podatności pożarowej lub wybuchowej, rurociągi paliwowe, linie energetyczne i telekomunikacyjne, zapory wodne i śluzy oraz inne urządzenia znajdujące się w otwartym terenie, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, środowiska albo spowodować poważne straty materialne; w zakresie ochrony innych ważnych interesów państwa – zakłady o unikalnej produkcji gospodarczej, obiekty i urządzenia telekomunikacyjne, pocztowe oraz telewizyjne i radiowe, muzea i inne obiekty, w których zgromadzone są dobra kultury narodowej, archiwa państwowe.

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP powierzyła Radzie Ministrów zadanie określania obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony[38], a także wydanie rozporządzenia określającego obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorie, a także zadania w zakresie ich szczególnej ochrony oraz właściwości organów w tych sprawach[39].

---

[36] Zob. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia*, art. 1 i 3, DzU 1997, nr 114, poz. 740 (z późn. zmianami).

[37] Tamże, art. 2, pkt 4 i 5.

[38] Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku...*, wyd. cyt., art. 6, ust. 1, pkt 5.

[39] Tamże, ust. 2, pkt 4.

W efekcie ukazało się stosowne rozporządzenie, jednak o krótszym tytule: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*.

Określa ono obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, do których zaliczono: zakłady produkcyjne, remontowe i magazynujące uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz środki bojowe, a także zakłady prowadzące prace badawczo-rozwojowe lub konstruktorskie w zakresie produkcji na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa; magazyny rezerw państwowych; obiekty jednostek organizacyjnych podległych MON lub przez nie nadzorowanych; obiekty infrastruktury oraz środki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej; zapory wodne i urządzenia hydrotechniczne; obiekty jednostek organizacyjnych ABW, Narodowego Banku Polskiego oraz Banku Gospodarstwa Krajowego, Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA oraz Mennicy Państwowej; obiekty, w których produkuje się, stosuje lub magazynuje materiały jądrowe oraz źródła i odpady promieniotwórcze, obiekty telekomunikacyjne radia i telewizji publicznej; obiekty resortu spraw wewnętrznych i administracji; obiekty ABW; obiekty resortu sprawiedliwości; zakłady związane z wydobywaniem kopalin podstawowych; obiekty produkujące i magazynujące materiały stwarzające zagrożenie wybuchowe i pożarowe; obiekty, w których stosuje się toksyczne związki chemiczne, ich prekursory, środki biologiczne, mikrobiologiczne, mikroorganizmy, toksyny i inne substancje chorobotwórcze, elektrownie i inne obiekty elektroenergetyczne; inne obiekty będące we właściwości administracji publicznej, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, których zniszczenie lub uszkodzenie może spowodować zagrożenie życia, zdrowia, dziedzictwa narodowego oraz środowiska w znacznych rozmiarach, spowodować poważne straty materialne lub zakłócić funkcjonowanie państwa[40]. Dokonano również podziały obiektów na kategorie („obiekty kategorii I" oraz „obiekty kategorii II"), a w ślad za tym wskazano organy i instytucje wnioskujące o uznanie obiektu za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności, a także zasady i zakres ochrony.

Z treści rozporządzenia trudno wywnioskować, czy ochronie podlegają również osoby znajdujące się na terenie owych obiektów – nie wskazano tego, określając zakres szczególnej ochrony.

Ochronę obiektów prowadzą specjalnie tworzone w tym celu, na podstawie odrębnych przepisów, jednostki zmilitaryzowane. Co zaś istotne – szczególna ochrona obiektów jest przygotowywana i prowadzona z udziałem SZ RP, a także Policji, PSP i formacji obrony cywilnej.

W myśl postanowienia ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i stosownego rozporządzenia wykonawczego militaryzacja może być wprowadzona

[40] Prezentowany wykaz sporządzono z zastosowaniem odpowiednich skrótów, bez naruszenia intencji rozporządzenia. Nietrudno zauważyć podobieństwo obiektów ochrony regulowanych ustawą o ochronie osób i mienia oraz rozporządzeniem RM w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

przez Radę Ministrów w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, a także w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium RP. Dotyczy to również jednostek organizacyjnych zajmujących się szczególną ochroną obiektów ważnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa[41].

Omówione wyżej kwestie zadań ochronnych wpływają na działanie administracji samorządowej w tym zakresie. Mimo iż koordynacja ochrony wielu z osób, obiektów, urządzeń i transportów będzie należała do organów centralnych lub formacji specjalistycznych, organy samorządu terytorialnego będą wykonywały zadania wsparcia o charakterze informacyjnym, operacyjnym oraz logistycznym.

3.1.2.7. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do stałych, ustawowych zadań samorządów terytorialnych we wszystkich stanach funkcjonowania państwa. Ze względu jednak na charakter zadań samorządów terytorialnych zakres zadań w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz odpowiedzialność organów samorządowych są zróżnicowane. Artykuł 3 Ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. określa, że zadania w zakresie bezpieczeństwa lub porządku publicznego wykonują „wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta wykonujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa"[42]. Jednak punkt ciężkości odpowiedzialności samorządów terytorialnych spoczywa na organach powiatowych i gminnych ze względu na ich uprawnienia wobec Policji.

Te szczególne uprawnienia obejmują:

– opiniowanie przez starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) kandydatów na stanowiska, odpowiednio – komendantów powiatowych Policji i komendantów komisariatów (ustawa o Policji, art. 6, lit. c, pkt 1, art. 6, lit. d, pkt 1);

– składanie przez komendantów Policji rocznych sprawozdań ze swej działalności, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym starostom i wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) oraz radom powiatów i radom gmin. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego organy powiatowe i gminne (miejskie) mają prawo żądania niezwłocznego składania informacji i sprawozdań (ustawa o Policji, art. 10);

– określanie przez radę powiatu i radę gminy, w drodze uchwały podejmowanej na podstawie sprawozdań komendantów Policji, zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego – istotnych dla wspólnot samorządowych (ustawa o Policji, art. 10);

---

[41] Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony...*, wyd. cyt., art. 174, ust. 1, a także Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*, § 3, pkt 7, DzU 2002, nr 78, poz. 707.

[42] Tekst jednolity z dnia 10 stycznia 2002 r., DzU 2002, nr 7, poz. 58 (z późn. zmianami).

– prawo żądania, przez przewodniczącego powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku, od komendantów Policji dokumentów i informacji dotyczących pracy Policji na terenie powiatu (ustawa o Policji, art. 10);

– prawo żądania przez starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) od właściwych komendantów Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego (ustawa o Policji, art. 11);

– wnioskowanie przez radę powiatu lub radę gminy liczby dodatkowych etatów Policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach na terenie powiatu lub gminy przy jednoczesnym zapewnieniu pokrycia kosztów tych etatów przez co najmniej 5 lat (ustawa o Policji, art. 13);

– przekazywanie przez radę powiatu lub gminy, na mocy porozumienia z właściwym komendantem powiatowym, środków finansowych dla policji z przeznaczeniem na: rekompensaty za ponadnormatywny czas pracy; na nagrody za osiągnięcia w służbie (ustawa o Policji, art. 13).

Rada powiatu lub gminy, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach – jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego – może wydawać powiatowe lub gminne przepisy porządkowe. W przypadkach niecierpiących zwłoki przepisy porządkowe może wydawać zarząd powiatu lub wójt.

O znaczeniu samorządu powiatowego dla bezpieczeństwa obywateli świadczy ustawowe powoływanie komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na mocy art. 38a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*[43] tworzy się **komisje bezpieczeństwa i porządku publicznego** w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami.

Do zadań tych komisji należy:

1. Ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu.

2. Opiniowanie pracy policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

3. Przygotowanie projektu **powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli**.

4. Opracowanie projektów innych programów współdziałania policji z innymi powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz jednostkami organizacyjnymi wykonującymi na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

5. Opiniowanie projektu budżetu powiatu w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

---

[43] Tekst jednolity z dnia 27 października 2001 r., DzU 2001, nr 142, poz. 1592 (z późn. zmianami).

6. Opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań przez służby, inspekcje i straże na terenie powiatu na rzecz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

7. Opiniowanie innych zagadnień zleconych przez starostę, a dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

W skład komisji wchodzą:

– starosta jako przewodniczący komisji;

– dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu;

– trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu;

– dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji;

– prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego.

Ponadto starosta może powołać do udziału w pracach komisji funkcjonariuszy i pracowników innych niż policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu.

W celu zapewnienia realizacji zadań komisji przewodniczący może żądać od policji oraz innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji o ich pracy, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych. Komisja przy wykonywaniu swoich zadań może (i powinna) współdziałać z samorządami gmin z terenu powiatu, a także ze stowarzyszeniami, fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami.

Zaprezentowane postanowienia ustawowe odnoszące się do zadań i zasad funkcjonowania **komisji bezpieczeństwa i porządku** – jako organów doradczych starostów – pozwalają stwierdzić, że komisje te dają samorządom powiatowym pełne możliwości kreowania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli stosownie do potrzeb społeczności lokalnych. Mimo iż zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowią główną treść działalności komisji, to wydaje się, że regulacje „ustawy powiatowej" nie zamykają możliwości włączania w ich zakres działania kompleksowego ujęcia problematyki zapewnienia bezpieczeństwa przed zagrożeniami niemilitarnymi na szczeblu powiatu. Sprzyja temu możliwość udziału w pracach komisji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych podmiotów, których działalność związana jest z szeroko rozumianym bezpieczeństwem obywateli, a także przedstawicieli samorządów gmin-

nych. Celowe jest również rozpatrywanie przez komisje nie tylko problemów bezpieczeństwa obywateli w warunkach normalnych (pokojowych), ale również problematyki planowania działań zaradczych podczas kryzysów polityczno-militarnych i w czasie wojny.

W warunkach kryzysów polityczno-militarnych i wojny działalność wszystkich służb bezpieczeństwa i porządku publicznego będzie wymagała szczególnej aktywności ze względu na skumulowanie się w czasie zagrożeń i pojawienie się nowych niekorzystnych zjawisk, do których można zaliczyć[44]:

– wzrost przestępczości pospolitej, w tym napadów rabunkowych na magazyny żywności i hurtownie, grabieży, zaboru mienia itp.;

– akty sabotażu w zakładach przemysłowych i obiektach użyteczności publicznej;

– wzmożony ruch drogowy i wzrost liczby wypadków komunikacyjnych;

– zwiększony napływ obcokrajowców (w tym mniejszości narodowych) z państw objętych kryzysem lub działaniami wojennymi;

– odmowę powrotu do kraju tzw. „turystów handlowych",

– trudności zaopatrzeniowe i kwaterunkowe;

– kłopoty w zapewnieniu pomocy medycznej;

– nielegalne przekraczanie granicy;

– napięcia społeczne na tle narodowościowym, religijnym i gospodarczym.

Nie można również wykluczyć aktów terroryzmu o trudnym do zidentyfikowania podłożu.

Powyższe zagrożenia będą występowały w różnej skali i nasileniu w zależności od położenia na terenie kraju, miejsca i źródeł kryzysów polityczno-militarnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że przeciwdziałanie im będzie wymagało od władz samorządowych podejmowania działań zaradczych w rożnych, powiązanych ze sobą dziedzinach życia społecznego.

Głównym podmiotem wykonawczym, spełniającym rolę wiodącą w podsystemie bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Policja. W warunkach kryzysów polityczno-militarnych i podczas wojny Policja będzie realizowała pięć grup zadań[45]. Ich podstawę prawną stanowi Zarządzenie nr 02/99 Ministra Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 7 stycznia 1999 r. *w sprawie przygotowań obronnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji* oraz Zarządzenie nr 021/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 października 1998 r. *w sprawie przygotowań obronnych Policji.*

Pierwsza grupa – to zadania ustawowe Policji wykonywane we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, które obejmują:

– ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;

---

[44] Na podstawie gier decyzyjnych prowadzonych w AON w ramach WKO dla kierowniczej kadry administracji publicznej.

[45] W. Szymczyk, *Zadania resortu spraw wewnętrznych i administracji w okresie zagrożenia wojennego i wojny, wynikające z potrzeb obronnych państwa – szczególna ochrona obiektów ważnych dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2001, s. 28–32.

– ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz środkach transportu publicznego i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;

– inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;

– wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;

– nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi;

– kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;

– współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów.

Druga grupa – to zadania na rzecz ochrony ludności w zakresie:

– udostępniania systemów i środków łączności Policji na potrzeby przekazywania informacji o zagrożeniach i alarmowania oraz udziału w zbieraniu tych informacji, ich przetwarzaniu i gromadzeniu;

– utrzymania porządku publicznego oraz ochrony mienia ludności w czasie prowadzenia akcji ratowniczych i ewakuacji ludności.

Trzecia grupa – to zadania realizowane na rzecz sił zbrojnych w zakresie:

a) współudziału w zabezpieczeniu procesu mobilizacyjnego i operacyjnego rozwijania sił zbrojnych:

– udział wspólnie z wojskami OT w osłonie przeciwdywersyjnej rejonów mobilizacji i operacyjnego rozwijania wojsk;

– kierowanie ruchem cywilnym na rzecz bezkolizyjnego przemieszczania wojsk;

– udzielanie pomocy wojskowym organom kierowania ruchem wojsk w przywracaniu sprawnego przejazdu kolumn wojskowych;

– zapewnienie warunków sprawnego przejazdu kolumn i transportów wojskowych przez miasta i węzły komunikacyjne oraz organizowanie (wytyczanie) w miarę potrzeb objazdów;

– udział w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie trwania akcji kurierskiej;

– udzielanie pomocy ŻW w zamknięciu dróg dojazdu do rejonów dyslokacji wojsk, miejsc przepraw i załadunku (rozładunku) wojsk;

– udział posiadanymi siłami i środkami w przeciwdywersyjnej ochronie tras przemieszczania wojsk poprzez objęcie doraźną ochroną odcinków zagrożonych działalnością dywersyjną (mostów, wiaduktów, tuneli, skrzyżowań), nieochranianych przez wojsko (ochrona ta może być zapewniona tylko w ściśle określonym czasie. Z uwagi na przewidywane spiętrzenie zadań realizowanych w czasie zagro-

żenia i wojny nie będzie możliwe ciągłe, długotrwałe absorbowanie sił policyjnych do tego przedsięwzięcia);

– doprowadzanie do jednostek wojskowych poborowych i żołnierzy rezerwy, którzy mimo wezwania nie stawili się do czynnej służby wojskowej;

b) współudziału w rozpoznaniu i likwidacji grup dywersyjnych poprzez:

– pozyskiwanie informacji o zagrożeniu dywersją – od ludności w trakcie wywiadów środowiskowych, od informatorów, w działaniach operacyjnych, w trakcie działań prewencyjnych i porządkowych;

– prowadzenie rozpoznania w miejscach i na terenach zagrożonych – na dworcach i węzłach komunikacyjnych, w rejonach mobilizacji wojsk, w sąsiedztwie zakładów przemysłowych i w otoczeniu siedzib administracji publicznej;

– analizowanie pozyskiwanych informacji i ich weryfikację;

– podejmowanie działań prewencyjnych w stosunku do osób podejrzanych;

– izolowanie przy likwidacji grup dywersyjnych przez oddziały wojskowe;

– sprawdzenia pirotechniczne miejsc i obiektów;

c) realizacji zadań określonych w przepisach o doręczaniu kart powołania, w tym w trybie natychmiastowego stawiennictwa do służby wojskowej w czasie wojny, na potrzeby nowych formowań;

d) utrzymywania współpracy z terytorialnymi organami dowodzenia (OW, WSzW, WKU, KG) w celu wymiany informacji o zaistniałej sytuacji oraz planowania i organizowania działań policji na rzecz sił zbrojnych na administrowanym obszarze;

e) udzielania doraźnej pomocy w ochronie i obronie obiektów kategorii I i II.

Czwarta grupa – to zadania realizowane na rzecz organów administracji publicznej w zakresie:

– zapewnienia łączności i obiegu poczty specjalnej w systemie kierowania państwem;

– zapewnienia ochrony stanowisk kierowania organów administracji powiatowej;

– nadzoru nad przygotowaniem ochrony obiektów, obszarów i urządzeń ważnych dla obronności.

Piąta grupa – to zadania administracyjno-porządkowe wynikające z wprowadzenia rygorów stanów nadzwyczajnych – stanu wyjątkowego lub wojennego, zwłaszcza w zakresie:

– zawieszenia lub ograniczania podstawowych praw obywatelskich;

– zawieszania lub ograniczania nietykalności osób zagrażających bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, nienaruszalności mieszkań i tajemnicy korespondencji, prawa obywateli do zrzeszania się oraz do strajków i publicznych akcji protestacyjnych;

– ograniczeń przewozu, ruchu pojazdów i statków powietrznych, jak też ograniczeń ruchu przez granice;

– zobowiązania posiadaczy broni palnej i gazowej oraz amunicji i materiałów wybuchowych do złożenia tych przedmiotów do depozytu, jeśli wymagać tego będzie bezpieczeństwo państwa;

– zakazu noszenia wszelkiej broni i narzędzi, których używanie może zagrażać porządkowi publicznemu, zdrowiu i życiu obywateli.

Należy zaznaczyć, że zadania obronne policji określane są w jednolitym systemie dowodzenia tej służby. Wydaje się jednak, że ze względu na potrzeby bezpieczeństwa lokalnego, za które odpowiedzialność ponoszą władze samorządowe, należałoby wyodrębnić zadania obronne jednostek zwartych policji jako zadania określane przez przełożonych służbowych i zadania obronne policji lokalnych podporządkowanych komendom powiatowym i komisariatom – jako zadania formułowane wspólnie przez tych komendantów i organy samorządowe. Z tego punktu widzenia celowe jest powierzenie starostom roli organów administracji *właściwych w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego* wykonujących te zadania przy pomocy komendantów powiatowych Policji. Przyjęcie takiego rozwiązana wymagałoby jednak zmiany art. 6, ust. 2 ustawy o Policji.

Ważnym podmiotem porządku publicznego są straże gminne tworzone i finansowane przez samorządy stopnia podstawowego. Główne zadania straży gminnych to: ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego, współdziałanie z innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomoc w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych, ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej, informowanie społeczności lokalnych o zagrożeniach, a także udział w zapobieganiu przestępczości oraz zjawiskom kryminogennym we współdziałaniu z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi[46].

W warunkach kryzysu polityczno-militarnego i podczas wojny formacja ta powinna wspierać działania policji i przejmować część jej zadań, głównie o charakterze porządkowym, stwarzając tym samym warunki wykorzystania potencjału policji do realizacji najważniejszych zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Straże gminne powinny również, w ścisłym współdziałaniu i przy wsparciu władz samorządowych, inicjować i wspomagać powstawanie straży obywatelskich, które – jak wskazują rodzime doświadczenia historyczne i współczesne – mogą i powinny stanowić podstawę bezpieczeństwa ludzi w ich miejscu zamieszkania.

Główny wysiłek organów samorządowych powinien zatem koncentrować się na koordynacji działań policji lokalnych, straży gminnych i grup samoobrony obywatelskiej. Chodzi przede wszystkim o taki podział zadań, który stosownie do pojawiających się zagrożeń miejscowych stwarzałby możliwości efektywnego wykorzystania profesjonalnego przygotowania służb bezpieczeństwa i porządku publicznego połączonego z aktywnością zorganizowanych grup mieszkańców miast, dzielnic, osiedli i wsi.

---

[46] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych*, DzU 1997, nr 123, poz. 779 (z późn. zmianami).

3.1.3. Koncepcja współdziałania organów samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w realizacji zadań obronnych

Rozpatrując problem bezpieczeństwa społeczności lokalnych, warto jeszcze raz podkreślić, iż są one szczególnie narażone na zagrożenia. To właśnie tu pojawiają się ich zarzewia, które w sytuacji nieumiejętnego postępowania mogą doprowadzić do katastrofy całego regionu, a nawet państwa. Poważnym problemem jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagrożenie przestępczością pospolitą oraz patologie społeczne mające najczęściej korzenie w kryminogennych środowiskach sprawiają, iż zwykli obywatele dotkliwie odczuwają bezradność państwa w tym zakresie. Dlatego właśnie te społeczności winny posiadać umiejętność reagowania na zagrożenia już w fazie ich powstawania. Tezę tę potwierdzają doświadczenia polskie i zagraniczne.

Wobec tego szczególnie tu powinna być ukierunkowana działalność organizacji pozarządowych. Aktywność ta musi się koncentrować przede wszystkim na edukacji dla bezpieczeństwa, a zwłaszcza na profilaktyce. Przygotowanie społeczeństwa na różnego rodzaju zagrożenia, odpowiednio do lokalnych potrzeb, daje większe korzyści, niż usuwanie skutków klęsk i katastrof.

Cel współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi na poziomie regionalnym i lokalnym sprowadza się przede wszystkim do funkcji pomocy bezpośredniej, czyli podejmowania działań służących zaspokajaniu rzeczywistych potrzeb społeczeństwa, których ani pierwszy sektor, tj. władza publiczna, ani drugi sektor, tj. rynek, nie są w stanie zaspokoić.

Lokalne organizacje pozarządowe działające w określonej przestrzeni społecznej są na tyle blisko obywateli, aby dostatecznie poznać potrzeby tych społeczności. Żadne działania centralne, sterowane przez instytucje rządowe i samorządowe, nie przyniosą takiego skutku, jak bezpośrednia próba dotarcia do lokalnych społeczności przez znanych w niej ludzi i organizacje społeczne. To właśnie działacze (liderzy) lokalni posiadają największe szanse niesienia pomocy lub wsparcia szerokich grup społecznych, ponieważ znają specyfikę, problemy i oczekiwania tych społeczności.

Dla organizacji pozarządowych na poziomie lokalnym partnerem jest przede wszystkim administracja samorządowa: powiatowa i gminna. Obowiązujące zapisy prawne jasno wskazują, iż podmioty społeczne mogą być wykonawcą zadań własnych i publicznych powiatu i gminy, w oparciu o zasadę finansowania lub dofinansowania ich realizacji. Wskazane jest zatem, aby organy samorządu terytorialnego prowadziły procedurę kontraktowania usług publicznych w zakresie bezpieczeństwa, realizowanych przez organizacje pozarządowe. Aby było to możliwe, administracja samorządowa powinna podjąć następujące działania:

- zebrać dane o istniejących problemach społecznych na poziomie lokalnym;
- wybrać priorytety realizacji zadań;
- uzyskać informacje o potencjalnych realizatorach usług publicznych;

– opracować zasady realizacji zadania, sposób kontroli prawidłowości wykonania oraz rozliczenia finansowego;

– przeprowadzić procedurę konkursową i rozpocząć realizację zadania.

Warto również podkreślić, iż organy administracji samorządowej winny dysponować pełnym rejestrem funkcjonujących na ich obszarze działania organizacji pozarządowych oraz wykazem zadań realizowanych przez te podmioty. Kontraktowanie usług publicznych powinno następować z organizacjami, które znajdują się w takim rejestrze oraz wykazują się efektywnością, rzetelnością i jawnością działań.

Jeżeli chodzi o funkcje, jakie organizacje pozarządowe wykonują w ramach współpracy, można je ująć w kilka zasadniczych grup:

– wzajemne informowanie o potrzebach i oczekiwaniach obywateli i lokalnych środowisk;

– wzajemne informowanie o planowanych kierunkach działalności organizacji samorządowych i pozarządowych;

– tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych składających się z przedstawicieli obu stron;

– całkowite powierzanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym przez organy administracji samorządowej;

– wspieranie wykonania zadań publicznych wraz z udzielaniem dotacji na częściowe lub całkowite dofinansowanie ich realizacji;

– wzajemne kontrolowanie działań obu podmiotów, łącznie z ich efektywnością i finansowaniem.

Do zadań, które powinno się powierzyć trzeciemu sektorowi na poziomie lokalnym, można zaliczyć ogólnie edukację dla bezpieczeństwa prowadzoną w zakresie ochrony ludności, bezpieczeństwa i porządku publicznego, pomocy społecznej, ekologii, jak również wykonywanie zadań bezpośrednich na rzecz ludności w sytuacjach zagrożeń militarnych i niemilitarnych.

Na szczeblu lokalnym szczególną możliwość działania mają organizacje pozarządowe o lokalnym zasięgu działania i nierozbudowanej strukturze organizacyjnej. Znajomość terenu działania jest atutem dla organizacji, ponieważ pozwala dobrze poznać lokalne potrzeby i oczekiwania, dotrzeć do najbardziej potrzebujących oraz dostosować formę działania do oczekiwań ludności. Organizacje powinny również współpracować ze sobą, np. poprzez łączenie działań lub podzielenie obszaru, tak aby wzajemnie nie utrudniać sobie pracy i nie powodować chaosu wśród odbiorców ich usług, a także sponsorów. Przyczyni się to do poprawy wiarygodności organizacji pozarządowych oraz wyspecjalizowania się w konkretnych usługach społecznych.

W dobrze pojętym interesie administracji samorządowej leży obowiązek inspirowania tworzenia i wspierania działalności organizacji pozarządowych. Społeczeństwo obywatelskie na najniższym szczeblu organizacji życia państwowego powinno być pokryte gęstą siatką inicjatyw obywatelskich, które z jednej strony

obejmują wszystkie aspekty życia społecznego, a z drugiej równoważą sprzeczne interesy oraz umożliwiają prowadzenie dialogu obywatelskiego i kontroli społecznej.

Tymczasem badania potwierdzają, iż działalność trzeciego sektora w ostatnim dziesięcioleciu jest zjawiskiem wybitnie miejskim. Organizacje powstają w dużych ośrodkach administracji, gospodarki, nauki, ponieważ tam znajdują zasoby ludzkie, finansowe i organizacyjne niezbędne do ich powstawania i funkcjonowania. Dlatego istnieją w Polsce obszary nasycone podmiotami społecznymi, np. miasto Warszawa oraz powiaty bezpośrednio graniczące, w których koncentruje się działalność ponad 15% aktywnych organizacji. Ale równocześnie są obszary, w których potrzeba funkcjonowania sieci społecznych jest bezsprzeczna, a niestety regiony te posiadają najniższy wskaźnik liczby organizacji w stosunku do liczby mieszkańców. Do takich regionów można zaliczyć województwa: opolskie, świętokrzyskie i kujawsko-pomorskie[47].

Zachodzi zatem pytanie: *w jaki sposób gmina może wspierać organizacje pozarządowe?* Możliwości jest co najmniej kilka. Po pierwsze promować działalność organizacji pozarządowych wśród ludności, pokazywać efekty ich działań, aby tym samym zachęcać do organizowania się. Po drugie wspierać młode organizacje materialnie, np. przyznając w początkowej fazie działania lokal, sprzęt biurowy itd.

Szczególna potrzeba inspirowania samoorganizacji społecznej istnieje w obszarze bezpieczeństwa. Warto przypomnieć, iż organizacjami, które już ponad 80 lat funkcjonują w Polsce, są Ochotnicze Straże Pożarne. Szacuje się, iż łączna ich liczba to ponad 12 000 samych organizacji, skupiających około 800 tys. strażaków-ochotników. Na podkreślenie zasługuje fakt, że działalność OSP nie koncentruje się tylko na gaszeniu pożarów. W małych społecznościach strażacy-ochotnicy stali się prawdziwymi animatorami życia społecznego, kulturalnego, sportowego. Wspierają organy samorządowe praktycznie we wszystkich działaniach, które zakłócają normalne funkcjonowanie gminy, począwszy od powodzi, a skończywszy na przeciwdziałaniu chorobie wścieklizny na terenach wiejskich.

Warto również zwrócić uwagę, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako szef obrony cywilnej w gminie nie posiada rzeczywistych sił ratowniczych (za wyjątkiem właśnie OSP), które byłyby gotowe do działania w krótkim czasie.

Formacje OC przewidziane ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP są fikcją na papierze, a ochotnicza służba w obronie cywilnej nie jest realizowana. Dlatego wzmocnienie lokalnego bezpieczeństwa poprzez udział organizacji pozarządowych jest szansą uzupełnienia tej luki.

Lokalna działalność obywatelska nie jest możliwa bez miejscowych mediów, które są warunkiem koniecznym sprawnego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Ze swej strony organizacje pozarządowe mogą stawać w obronie niezależności mediów zarówno od administracji, jak i biznesu, ale równocześnie mają możliwość kontroli społecznej nad mediami publicznymi oraz komercyjnymi. Współpraca ze środkami masowego przekazu powinna dotyczyć nie tylko współ-

[47] Dane ze strony internetowej www.ngo/badania/pl.

działania w poszczególnych akcjach czy kampaniach (np. patronat medialny), ale również promocji organizacji pozarządowych w lokalnym środowisku oraz zachęcania obywateli do włączania się we wspólne przedsięwzięcia.

Udział organizacji pozarządowych na szczeblu lokalnym winien przypominać piramidę, której podstawą jest doskonale zorganizowane społeczeństwo na poziomie gminy i powiatu, z rozbudowaną siecią małych, ale sprawnych i efektywnych instytucji społecznych zaspokajających problemy i oczekiwania społeczeństwa. Piramida ta powinna się zwężać ku górze, czyli na szczeblu województw oraz centralnym. Na tym poziomie szczególną aktywność winny wykazywać organizacje ogólnokrajowe i międzynarodowe, będące partnerami dla administracji rządowej i władz państwowych.

3.2. Model struktury zarządzania bezpieczeństwem na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego

3.2.1. Zarządzanie bezpieczeństwem w czasie pokoju

Zarządzanie bezpieczeństwem w samorządach terytorialnych w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i w warunkach innych nadzwyczajnych zagrożeń jest realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami (w tym wytycznymi wojewody w zakresie obronności, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej) w ramach podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, który tworzą wszystkie organy kierowania (w tym samorządu terytorialnego) odpowiadające za realizację zadań obronnych w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych.

Po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej zarządzanie bezpieczeństwem na terenie gminy, miasta i powiatu odbywa się w trybie określonym ustawą o stanie klęski żywiołowej[48] odpowiednio: w ramach gminnego, miejskiego lub powiatowego systemu reagowania kryzysowego. Na terenie powiatu, miasta i gminy liderami są odpowiednio: starostowie, prezydenci miast, wójtowie i burmistrzowie. Ustawodawca nie przydzielił jednak zadań związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem na terenie województwa marszałkowi województwa, lecz terenowemu organowi administracji rządowej – wojewodzie. Dlatego też, na szczeblu województwa samorządowego nie tworzy się zespołu reagowania kryzysowego, ani też centrum zarządzania kryzysowego. Odpowiednie struktury na szczeblu wojewódzkim funkcjonują w urzędzie wojewódzkim i podlegają nadzorowi wojewody.

Główne elementy gminnego systemu reagowania i powiatowego systemu zarządzania kryzysowego to:

1. Na szczeblu gminy:

– gminny zespół reagowania (GZR);

[48] Podczas kryzysu, który może wystąpić w okresie pokoju, wykorzystuje się rozwiązania przyjęte w ustawie o stanie klęski żywiołowej.

– gminne centrum reagowania (GCR), które powinno funkcjonować w systemie całodobowym, zgodnie z ustawą o stanie klęski żywiołowej i przepisami wykonawczymi[49];

– gminny plan reagowania (GPR) wraz z załącznikami funkcjonalnymi na wszystkie możliwe do przewidzenia zagrożenia;

– główne stanowisko kierowania wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przygotowane w czasie pokoju do funkcjonowania w wyższych stanach gotowości obronnej państwa[50].

2. Na szczeblu powiatu:

– powiatowy zespół reagowania kryzysowego (PZRK);

– powiatowe centrum zarządzania kryzysowego (PCZK) funkcjonujące w systemie całodobowym;

– powiatowy plan reagowania kryzysowego (PPRK);

– główne stanowisko kierowania starosty, przygotowane w czasie pokoju do funkcjonowania w wyższych stanach gotowości obronnej państwa[51].

3. Na szczeblu samorządu województwa samorządowego:

– główne stanowisko kierowania marszałka województwa, przygotowane w czasie pokoju do funkcjonowania w wyższych stanach gotowości obronnej państwa[52].

Do głównych zadań GZR i PZRK należy:

– monitorowanie występujących klęsk żywiołowych i prognozowanie rozwoju sytuacji;

– realizowanie procedur i programów reagowania w czasie stanu klęski żywiołowej;

– planowanie wsparcia organów kierujących działaniami na niższym szczeblu administracji publicznej;

– przygotowywanie warunków umożliwiających koordynację pomocy humanitarnej na obszarach działania zespołów;

– realizowanie polityki informacyjnej związanej ze stanem klęski żywiołowej.

W skład GZR i PZRK wchodzą z mocy ustawy: szef, jego zastępca oraz grupy robocze o charakterze stałym i czasowym. Szefa zespołu i jego zastępców oraz osoby wchodzące w skład grup roboczych powołuje właściwy wójt, burmistrz, prezydent miasta lub starosta spośród osób posiadających właściwe przygotowanie oraz zatrudnionych w podległym mu aparacie wykonawczym.

W ramach gminnych i powiatowych zespołów reagowania tworzy się stałe i czasowe grupy robocze. Grupy robocze o charakterze stałym tworzą odpowiednio GCR i PCZK, będące komórkami organizacyjnymi urzędu gminy, starostwa po-

---

[49] Zob. szerzej: Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania.

[50] Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*, § 11 ust. 1, pkt 6 oraz § 12, ust. 3 i 4.

[51] Analogicznie do gminy.

[52] Analogicznie do gminy.

wiatowego lub komendy powiatowej (gminnej, miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej. W każdym przypadku merytoryczny skład grup określa szef GZR lub PZRK, uwzględniając charakter, specyfikę i zasięg zdarzenia, a także zapisy „siatki bezpieczeństwa" i procedur postępowania określonych w planie reagowania kryzysowego.

Do grup roboczych o charakterze stałym zaliczamy:

– grupę planowania cywilnego – tworzoną na bazie wydziałów zarządzania kryzysowego, referatów i pracowników urzędu gminy (miasta) lub starostwa, z możliwym udziałem powołanych doraźnie specjalistów (ekspertów);

– grupę monitorowania prognoz i analiz – tworzoną na bazie całodobowej służby dyżurnej miejskiej lub powiatowej komendy Państwowej Straży Pożarnej, Policji lub innej służby – w zależności od potrzeb i specyfiki organizacyjnej gminy.

Grupy robocze o charakterze czasowym stanowią:

– grupa operacji i organizacji działań;

– grupa zabezpieczenia logistycznego;

– grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

Z praktycznego i ekonomicznego punktu widzenia całodobowe służby dyżurne centrów zarządzania kryzysowego powiatów, miast i gmin są organizowane na bazie istniejących już służb dyżurnych, np. stanowisk kierowania komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej, czy też Policji, które tworzą grupy monitorowania prognoz i analiz zintegrowane technicznie i organizacyjnie w ramach zespołów reagowania kryzysowego oraz głównych stanowisk kierowania starosty, burmistrza, prezydenta miasta, wójta.

W tego rodzaju układzie najczęściej komendant powiatowy Państwowej Straży Pożarnej jest odpowiedzialny za zorganizowanie, na bazie swojej służby dyżurnej, grupy monitorowania prognoz i analiz wraz z zapleczem techniczno-logistycznym. Grupy planowania cywilnego tworzą wydziały zarządzania kryzysowego stanowiące jednostki organizacyjne starostw, odpowiedzialne m.in. za realizację zadań obronnych i planowanie cywilne.

W czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej GZR i PZRK pracują w składzie grup roboczych o charakterze stałym i czasowym, w urzędzie, w którym są usytuowane. Tryb pracy GZR i PZRK, w tym ich grup roboczych, ma charakter ciągły z zapewnieniem zmianowości systemu pracy osób wchodzących w ich skład. Już na etapie konstruowania pierwotnego składu poszczególnych grup roboczych należy więc przewidywać konieczność dublowania stanowisk funkcyjnych.

Zasadnicze zadania szefów GZR i PZRK obejmują:

– przygotowanie rocznego planu pracy zespołu;

– opracowanie regulaminu bieżących prac zespołu oraz działań w sytuacjach zagrożeń katastrofą naturalną lub awarią techniczną noszącą znamiona klęski żywiołowej;

– ustalanie przedmiotów i terminów posiedzeń;

– przewodniczenie posiedzeniom;

– zapraszanie na posiedzenia osób niebędących członkami zespołów;
– inicjowanie i organizowanie prac zespołu.

Dokumentami działań i prac GZR i PZRK są:
– roczny plan pracy;
– plan reagowania kryzysowego;
– plany ćwiczeń;
– protokoły posiedzeń grup roboczych o charakterze stałym i czasowym;
– raporty odbudowy;
– inne niezbędne dokumenty.

W obecnych warunkach organizacyjnych i ekonomicznych samorządu terytorialnego najbardziej racjonalnym rozwiązaniem jest lokalizacja PCZK przy stanowiskach kierowania Państwowej Straży Pożarnej (SK PSP). SK PSP posiadają warunki techniczne i organizacyjne do prowadzenia stałego monitoringu sytuacji zagrożeń na danym obszarze, a także bezpośredni kontakt z zasadniczymi siłami i służbami ratowniczymi funkcjonującymi na danym terenie. Taka lokalizacja centrum nie może zakłócać pracy SK PSP, którego zadania w czasie sytuacji kryzysowej są zasadniczo różne od zadań PCZK, ale musi funkcjonować w jednolitym systemie łączności. Stąd też grupy robocze monitorowania prognoz i analiz są najczęściej elementem organizacyjnym PSP, natomiast grupy planowania cywilnego są tworzone odpowiednio na bazie urzędu gminy (miasta) lub starostwa.

Tworzenie PCZK na stanowiskach kierowania komendantów powiatowych PSP nie jest, w dłuższej perspektywie czasowej i przy założeniu konieczności dochodzenia do standardów europejskich, najlepszym rozwiązaniem. W sytuacji kryzysowej następuje duże spiętrzenie prac operacyjnych i koordynujących, co może doprowadzić do zablokowania systemów łączności i osłabienia skuteczności podejmowanych działań. Dlatego też PCZK, czy też GCR powinny być jednostkami organizacyjnymi organów władzy publicznej, tj. wójta, burmistrza, prezydenta, starosty, a nie jednostkami organizacyjnymi służb, które posiadają pewną autonomię działania, jak to niestety zapisano w zaniechanych projektach ustaw: o bezpieczeństwie obywatelskim i o krajowym systemie ratowniczym[53].

Komendanci wojewódzki i powiatowy PSP nie mogą stawiać zadań wojewódzkim czy powiatowym jednostkom organizacyjnym podległym lub nadzorowanym przez ich przełożonych (w zakresie bezpieczeństwa), którymi są odpowiednio: wojewoda i starosta. Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych wykracza poza organizację służb ratowniczych i ich działanie operacyjne. W koordynowaniu służb różnej podległości zasadniczą rolę muszą odgrywać organy kierowania samorządu terytorialnego, które – wybrane przez daną społeczność lokalną – są ustawowo zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego obywatelom zamieszkującym na administrowanym terenie.

Zarządzania kryzysowego nie można więc utożsamiać z ratownictwem, a w konsekwencji z Państwową Strażą Pożarną, gdyż sytuacje kryzysowe mogą być wywo-

[53] Zob. projekt ustawy o krajowym systemie ratowniczym oraz projekt ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim (art. 7, ust. 2), http://orka.sejm.gov.pl, http://www.mswia.gov.pl.

łanc różnymi czynnikami, np.: bezrobociem, koniecznością zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych (własnych i sojuszniczych), m.in. w czasie ćwiczeń, migracją ludności, terroryzmem, epidemiami i epizoocjami, blokadami dróg, okupacją budynków organów władzy, imprezami sportowymi, uroczystościami kultu religijnego, imprezami o charakterze gospodarczym (wystawy przemysłowe, fora gospodarcze).

Warunkiem skutecznej realizacji zadań przez GCR i PCZK są możliwości:

– korzystania przez wszystkie podmioty zaangażowane w reagowanie kryzysowe i pozamilitarne działania obronne z jednolitej, elektronicznej bazy danych o zasobach materiałowych oraz infrastrukturze krytycznej na administrowanym terenie;

– użycia sił i służb ratowniczych funkcjonujących i realizujących zadania na administrowanym terenie, a także wydzielanych w ramach wsparcia udzielanego przez organ nadrzędny;

– współdziałania ze wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w reagowanie kryzysowe i pozamilitarne działania obronne, w tym z Siłami Zbrojnymi RP oraz wojskami sojuszniczymi w ramach HNS i CIMIC.

Na szczeblu powiatu, w okresie stałej gotowości do działania systemu ratowniczego, stanowiska kierowania PSP spełniają często (na zasadzie dwustronnego porozumienia) rolę całodobowej służby dyżurnej starosty, tworzącej w ramach PZRK grupę monitorowania prognoz i analiz PCZK, której skład jest poszerzany (stosownie do zaistniałego zagrożenia lub kryzysu) o specjalistów z powiatowych służb, inspekcji i straży – według ich właściwości. Tego rodzaju rozwiązanie stosowane jest w przypadku, gdy starostwo (urząd gminy, miasta) nie ma możliwości organizacyjno-technicznych oraz kadrowych do zorganizowania zespołu dyżurującego w ramach PCZK, które powinno funkcjonować zarówno w powiecie, jak i gminie w systemie całodobowym. Innym rozwiązaniem, stosowanym często na szczeblu gminy, jest wprowadzenie systemu dyżurów domowych, które pełnią pracownicy urzędu gminy, wyposażeni w (przekazywany w systemie zmianowym) telefon komórkowy (do kontaktu z gminnym zespołem reagowania). Takie rozwiązanie ma sens z punktu widzenia ekonomicznego i kadrowego, gdyż w niektórych gminach stan zatrudnienia pracowników nie pozwala na tworzenie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, całodobowych dyżurów grup monitorowania i planowania cywilnego, przede wszystkim z uwagi na brak możliwości ich sfinansowania.

Z funkcjonowaniem GZR i PZRK (w obowiązującej formie) nierozerwalnie związane są ich plany reagowania kryzysowego (PRK). Określają one zespół przedsięwzięć na wypadek zagrożeń noszących znamiona klęski żywiołowej, a w szczególności:

– zadania w zakresie monitorowania zagrożeń;

– bilans sił ratowniczych i środków technicznych niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń;

– procedury uruchamiania działań przewidzianych w planie oraz zasady współdziałania, a także sposoby ograniczania rozmiaru strat i usuwania skutków zagrożeń.

Główne elementy gminnego (powiatowego) planu reagowania kryzysowego (PRK) to:

– charakterystyka geograficzna, gospodarcza i społeczna danej jednostki samorządu terytorialnego;

– zidentyfikowane, potencjalne zagrożenia (bez zagrożeń wojennych);

– zestawienie jednostek organizacyjnych, organizacji, przedsiębiorstw i instytucji możliwych do użycia w działaniach ratowniczych i ochronnych;

– załączniki funkcjonalne przypisujące do każdego ze zidentyfikowanych zagrożeń siły i środki do ich likwidacji, z ogólnymi zasadami działania;

– siatka bezpieczeństwa wskazująca instytucje koordynujące, wiodące oraz pomocnicze w określonych, zidentyfikowanych sytuacjach zagrożeń;

– tabela koordynacji oraz plany działania zespołów wsparcia logistycznego (ZWL), których nazewnictwo powinno być ustanowione jednolicie w gminach, powiatach i województwach dla sprawnego współdziałania i przepływu informacji;

– procedury uruchamiania działań przy danym zagrożeniu wynikającym z siatki bezpieczeństwa.

W obecnej postaci PRK jest dokumentem informacyjnym, niefunkcjonalnym i trudnym do wdrożenia, zwłaszcza w sytuacji, gdy będą go zmuszone realizować osoby, które nie brały udziału w jego opracowaniu i bieżącej aktualizacji. Aby PRK stał się dokumentem żywym, którego realizacja w praktyce jest możliwa i skuteczna, należy przy jego konstruowaniu bezwzględnie przestrzegać następujących zasad:

– plan identyfikuje wszystkie zagrożenia (włącznie z wojennymi) możliwe do zaistnienia na terenie danej jednostki administracyjnej;

– trzonem i głównym elementem planu są procedury działania poszczególnych służb inspekcji, straży, jednostek organizacyjnych i organizacji realizujących zadania ratownicze i ochronne;

– procedury, w tym załączniki funkcjonalne, opracowywane są dla każdego zidentyfikowanego zagrożenia i aktualizowane na bieżąco pod kierunkiem specjalistów jednostki wiodącej.

W okresie pokoju jednostki samorządu terytorialnego szczebla lokalnego (gmina, powiat) przygotowują się do realizacji zadań ochrony ludności na administrowanym terenie, ujętych w planach obrony cywilnej. Są one opracowywane na podstawie wytycznych nadrzędnych organów obrony cywilnej, sporządzone w formie opisowej i graficznej, i zawierają:

– ocenę zagrożenia i zamiar działania;

– plan ewakuacji osób i mienia z terenów przewidywanych zagrożeń militarnych i pozamilitarnych (cywilizacyjnych oraz spowodowanych siłami natury);

– plan logistycznego zabezpieczenia działań obrony cywilnej;

– plan osiągania wyższych stanów gotowości obrony cywilnej.

Na potrzeby realizacji zadań wynikających z tego planu szef obrony cywilnej powiatu (miasta, gminy) tworzy:

– system wykrywania i alarmowania, w którego skład wchodzą gminne drużyny wykrywania i alarmowania, powiatowy ośrodek analizy danych i alarmowania oraz powiatowy pluton analiz laboratoryjnych;

– powiatowe (terenowe i zakładowe) jednostki organizacyjne (formacje) obrony cywilnej.

Brak jest na dzień dzisiejszy podstaw prawnych do powołania i zorganizowania zespołów kierowania obroną cywilną oraz zespołów ds. ewakuacji/przyjęcia ludności. Przepisy obowiązujące dotychczas zostały bowiem uchylone. Mimo to zespoły takie są obecne w planach obrony cywilnej jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ nie ma innych możliwości organizacji i koordynacji działań w sferze obrony cywilnej. Szefowie obrony cywilnej tych jednostek nie są przecież w stanie jednoosobowo realizować zadań z zakresu obrony cywilnej, określonych zarówno w polskich przepisach prawa, jak i w przepisach prawa międzynarodowego (konwencje genewskie z 1949 r. oraz protokoły dodatkowe ratyfikowane przez Polskę w 1991 r.).

Problematyka ujednolicenia kompetencji, struktur i zasad działania obrony cywilnej w systemie ratownictwa i reagowania kryzysowego, a także w zakresie planowania cywilnego wymaga uregulowania odrębną ustawą. W chwili obecnej brak jest szczegółowych aktów prawnych regulujących poszczególne dziedziny obrony cywilnej, np. budownictwo ochronne, urządzenia specjalne itp. Dotychczasowe przepisy dotyczące ww. dziedzin zostały uchylone, co spowodowało lukę prawną. W związku z powyższym organy kierowania i jednostki organizacyjne realizujące zadania obrony cywilnej na szczeblu samorządowym działają praktycznie w oparciu o ustalone w urzędach wojewódzkich wzory dokumentów i wytyczne, które nie mają odpowiedniego umocowania prawnego. Dla prawidłowej realizacji zadań nie wystarczy jedynie ich zidentyfikowanie i przypisanie poszczególnym szczeblom administracji publicznej (zob. rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin). Niezbędne są także narzędzia umożliwiające realizację nałożonych zadań i obowiązków.

W obowiązujących aktach prawnych nie ujednolicono także problematyki tworzenia i korzystania z baz danych o możliwościach zabezpieczenia kadrowego i materiałowo-technicznego działań. Obok siebie funkcjonują na przykład:

– część III planu obrony cywilnej pt. „Plan zabezpieczenia logistycznego";

– wykorzystywany i budowany dla potrzeb reagowania kryzysowego informatyczny „system reagowania kryzysowego" (SRK – 2000);

– baza danych dla potrzeb HNS (bez ujednoliconej w skali kraju merytorycznej zawartości, przez co każda aktualizacja zawiera nowe elementy i dane).

Każda z tych baz ma inną systematykę (układ tabelaryczny), ale zawiera te same merytorycznie dane, pochodzące z tych samych źródeł. Każda z nich jest, z mocy prawa, obowiązująca i wykonywana przez te same osoby funkcyjne, ale kierowana do innego rodzaju (kompletu) dokumentacji. Wniosek, jaki z przedstawionego stanu rzeczy należy wyprowadzić, to bezwzględna konieczność utworze-

nia jednej, zunifikowanej bazy danych z opcją rozszerzania o kolejne panele informacyjne. Możliwości dostępu do tak skonstruowanej bazy danych muszą być ograniczone przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Istotną „lukę prawną" – zarówno w ustawach kompetencyjnych, jak i innych, dotyczących reagowania kryzysowego w czasie pokoju, zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, stanowi brak jasnych i konkretnych zasad finansowania zadań nakładanych na poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Obecnie „cała pula" środków budżetowych, przeznaczonych na realizację zadań obronnych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w województwie „dzielona jest" przez wojewodę. Niższe szczeble samorządu (powiat, gmina) mają oczywiście prawo i są zachęcane do zgłaszania swoich potrzeb w tym zakresie, a także „upominania się" o należne środki. Ogólnikowość przepisów pozwala jednak dysponentowi środków budżetowych (wojewodzie) na dużą dozę dowolności w ich dystrybucji, z której on skwapliwie korzysta.

Jako przykład może tu posłużyć problem finansowania na poziomie samorządu terytorialnego GCR i PCZK. Obowiązek finansowania organizacji i wyposażenia PCZK nałożony został[54] na wojewodę. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń samorządów powiatowych trudno jednak uznać, że wywiązuje się z tego obowiązku. Mija szósty rok funkcjonowania samorządu powiatowego i trzeci rok funkcjonowania tej ustawy, a w powiatach niewiele jest PCZK wyposażonych w stosowny sprzęt techniczny i urządzenia niezbędne do jego funkcjonowania. Jest to niepokojące zjawisko, zważywszy, że powiatowe zespoły reagowania kryzysowego i ich siedziby powinny – w przypadku wystąpienia zagrożeń polityczno-militarnych oraz w czasie wojny – stanowić bazę dla zespołów obronnych starostów. Z własnych dochodów (w wysokości do 5% budżetu powiatu) żaden organ samorządu terytorialnego nie jest w stanie sfinansować realizacji zadań obronnych, obrony cywilnej i reagowania kryzysowego. Jeżeli nakłada się na samorząd terytorialny zadania, to należy wskazać jego organom źródła finansowania, według zasady: **tyle władzy i odpowiedzialności, ile możliwości finansowych**.

Niezwykle istotne dla samorządu terytorialnego jest więc stworzenie stabilnych zasad i warunków finansowania wszelkich zadań obronnych, realizowanych przez samorządy. Samorządowe województwa, powiaty, miasta i gminy powinny posiadać, w ramach subwencji ogólnych, dotacje celowe na realizację zadań obronnych, zwłaszcza związanych z budową stanowisk kierowania, niezbędnych tak w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny. Istnieje również potrzeba wsparcia ze strony budżetu państwa działań zmierzających do ujednolicenia struktur (komórek) organizacyjnych urzędów gmin, miast, starostw i urzędów marszałkowskich, zajmujących się szeroko pojętymi przygotowaniami obronnymi, w tym reagowaniem kryzysowym i planowaniem cywilnym na okres kryzysów i wojny. Należałoby przyjąć minimalne normy zatrudnienia fachowego personelu, który stanowiłby zalążki dla ze-

[54] Nałożony przepisami art. 12, ust. 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

społów reagowania kryzysowego i obrony, odpowiednio: gminy, miasta i powiatu, a także analogicznego zespołu w urzędzie marszałkowskim.

Podstawowym warunkiem skuteczności systemu zarządzania bezpieczeństwem i jego struktur jest jego ujednolicenie. W chwili obecnej, w systemie bezpieczeństwa narodowego funkcjonuje wiele struktur zarządzania oraz związanych z nimi rodzajów dokumentacji, co jest podstawową przyczyną jego ociężałości i nieskuteczności.

W systemie, począwszy od poziomu centralnego, poprzez województwo, powiat i gminę funkcjonują m.in.:

- komisje (komitety) bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- zespoły reagowania kryzysowego;
- zespoły kierowania obroną cywilną;
- zespoły ds. ewakuacji/przyjęcia ludności, których obowiązek powołania, działania i utrzymywania wynika z odpowiednich przepisów prawa, a każdy z tych tworów posiada odrębną dokumentację, odrębną strukturę organizacyjną, odrębne – chociaż w ogromnej większości pokrywające się merytorycznie zadania.

Nie jest to koniec listy zespołów, komitetów i komisji, ponieważ decydenci mogą, w zależności od własnej oceny zagrożenia bezpieczeństwa danej jednostki administracyjnej, powoływać inne – z ich punktu widzenia niezbędne. Prawo tego nie zabrania.

Struktury zarządzania bezpieczeństwem należy tak ujednolicić i zorganizować, aby stały się uniwersalne, tzn.:

- zdolne do skutecznego działania w każdych warunkach zagrożenia bezpieczeństwa;
- wyposażone w jasno sprecyzowane kompetencje i uprawnienia;
- zorganizowane w jednolitym systemie łączności kierowania (dowodzenia) i współdziałania;
- posiadające jednolitą w skali kraju bazę danych o możliwościach materiałowo-technicznego i kadrowego zabezpieczenia działań.

3.2.2. Zarządzanie bezpieczeństwem w warunkach kryzysu polityczno-militarnego

Zasady zarządzania bezpieczeństwem należy postrzegać poprzez pryzmat właściwości (i wynikających z nich zadań) organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie bezpieczeństwa, określonych w obowiązujących regulacjach prawnych. W analizie systemu zarządzania bezpieczeństwem na szczeblu samorządu terytorialnego należy uwzględniać poziom lokalny, który tworzą gmina i powiat oraz poziom regionalny, obejmujący samorząd województwa. Istotne jest także uwzględnianie ekonomicznych, kadrowych, organizacyjnych i praktycznych aspektów funkcjonowania samorządów terytorialnych.

Struktura zarządzania bezpieczeństwem powinna zapewnić uniwersalność funkcjonowania we wszystkich stanach gotowości obronnej państwa, a więc

w czasie pokoju, kryzysu i wojny (z zastosowaniem możliwie niewielkich korekt), i sprawne kierowanie. Powinien to być system, który będzie integrował wszystkie podległe i nadzorowane organom samorządu terytorialnego jednostki organizacyjne, służby, inspekcje i straże (wraz z ich centrami kierowania i aparatami wykonawczymi), działające na administrowanym przez nie terenie.

W warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa nie może być mowy o dowolności i improwizacji. Relacje w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, a także zakres odpowiedzialności za podejmowane i zaniechane działania muszą być jasno określone, gdyż jego podstawowym celem na szczeblu samorządowym jest zapewnienie bezpieczeństwa, zdrowia i życia społeczności lokalnych. Znacząca jest tu rola państwa, które powinno stworzyć taki model struktury zarządzania bezpieczeństwem na wszystkich szczeblach administracji publicznej, aby był on spójny i uwzględniał specyfikę i uprawnienia wszystkich organów władzy i administracji publicznej. Jako kanon należałoby przyjąć zasadę, według której funkcje kierowania, w tym koordynowanie realizacji zadań obronnych, zawsze powinny być przypisane właściwemu organowi władzy ogólnej, który jest bezpośrednio odpowiedzialny przed społeczeństwem za podejmowane lub zaniechane decyzje. Stąd też centra zarządzania (reagowania) kryzysowego i obrony województwa (powiatu, gminy) powinny być usytuowane wewnątrz jednostek samorządu terytorialnego (jako ich komórki organizacyjne), nie zaś w zespolonych służbach, inspekcjach czy strażach.

W stanie klęski żywiołowej GZR i PZRK pełnią funkcję operacyjną i doradczą dla starostów i wójtów, lecz w obowiązujących przepisach prawnych trudno znaleźć odpowiedź na pytanie: jaką rolę będą one spełniały w warunkach kryzysu polityczno-militarnego (niemającego nic wspólnego z klęską żywiołową lub katastrofą techniczną), po wprowadzeniu stanu wyjątkowego, a zwłaszcza wojennego?

W latach 2003 i 2004 zorganizowano i przeprowadzono wspólne ćwiczenia Akademii Obrony Narodowej oraz powiatowych zespołów reagowania kryzysowego w Pułtusku i Ciechanowie, przy udziale Wydziału Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

Ćwiczenia wykazały, że rola PZRK, lecz postrzeganego inaczej, będzie znacząca. Starostowie obu powiatów jako jedno z podstawowych założeń do ćwiczenia własnego aparatu wykonawczego przyjęli, że w momencie wprowadzenia stanu zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny funkcjonujące PZRK przekształcają się (w określony odpowiednią procedurą sposób) w **zespół obronny starosty**. Wydaje się więc, że bezzasadne jest tworzenie w powiatach lub gminach odrębnych, dodatkowych zespołów odpowiedzialnych np. za realizację zadań obronnych, gdyż w przeciętnych gminach i powiatach zadania związane z obronnością i reagowaniem kryzysowym będą wykonywane przez te same osoby funkcyjne. Wydziały zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu oraz gminni pracownicy ds. obronnych są tzw. spinaczami, którzy na bieżąco, z ramienia właściwych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, koordynują i nadzorują działania jednostek organizacyjnych funkcjonujących na administrowanym terenie w zakresie obron-

ności i zarządzania kryzysowego. W większości powiatów pracownicy tych wydziałów tworzą lub wchodzą w skład grup planowania cywilnego gminnych i powiatowych zespołów reagowania kryzysowego.

Z praktycznych doświadczeń wynika, że funkcji tych nie może pełnić np. komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej (ani żadna inna straż, inspekcja czy służba ratownicza), ponieważ mają one i tak szeroki zakres działania, związany z bezpośrednimi działaniami ratowniczymi i ochronnymi, co powoduje, że w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny nie będą w stanie kierować i koordynować działaniami innych służb, inspekcji i straży. Ponadto organ administracji zespolonej nie może koordynować działań innych, równorzędnych organów administracji zespolonej, nie mówiąc o administracji niezespolonej.

W sytuacji występowania kryzysu wywołanego klęską żywiołową lub zagrożeniem militarnym działania PSP będą się skupiały, zgodnie z ustawowymi uprawnieniami i kompetencjami, na organizowaniu akcji ratunkowych w miejscu zdarzenia. Koordynowanie całokształtu działań ratowniczych, ochronnych i ich zabezpieczenia logistycznego należy do właściwości organów kierowania ogólnej administracji rządowej i samorządowej. Tym bardziej dotyczy to organizowania, planowania i realizacji zadań obronnych.

Ustawowego uregulowania wymaga więc sposób przekształcania PZRK w zespoły składające się z grup zadaniowych odpowiednich do zaistniałej sytuacji kryzysowej, stanu wyjątkowego lub stanu wojennego. Nie każdy kryzys równa się klęsce żywiołowej – o tej oczywistości ustawodawca zapomniał.

W obecnym stanie prawnym daje się odczuć brak jednoznacznych przepisów regulujących kompleksowo i systemowo zasady planowania kryzysowego i planowania obronnego w państwie. Istniejące regulacje prawne trącą „branżowością" i o ile dają się (być może) zastosować na szczeblu centralnym, to jednak na szczeblu samorządów terytorialnych wprowadzają nie lada zamieszanie. Obowiązek opracowania planów: reagowania kryzysowego, ochrony przeciwpowodziowej, obrony cywilnej i funkcjonowania powiatu (miasta, gminy) w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny sprawia, że mamy do czynienia z przerostem formy nad treścią. Zadania w nich określone niejednokrotnie się pokrywają i dublują, realizują je te same jednostki organizacyjne i przedsiębiorcy oraz osoby funkcyjne. Podobne są także ich części ogólne (wstępne) dotyczące charakterystyki geograficznej, społeczno-gospodarczej, a także zidentyfikowanych zagrożeń.

Bez strat dla treści merytorycznych, zawartych w tych planach, w jednostkach samorządu terytorialnego mógłby istnieć jeden plan, skupiający w sobie dotychczasowe, nazwany np. planem reagowania kryzysowego i obrony powiatu (miasta, gminy). Ujednolicone powinny być tryb i zasady opracowania planów na poszczególnych szczeblach administracji samorządowej. Niezbędne jest ustalenie wzorów planów i innych dokumentów, na przykład związanych ze stałymi dyżurami, oraz standardowych procedur reagowania w typowych sytuacjach kryzysowych. W obecnych regulacjach prawnych brak jest przepisów wykonawczych, które

określałyby szczegółowo, z jakich elementów powinien składać się np. plan reagowania kryzysowego lub plan operacyjny ochrony przed powodzią. W obowiązujących przepisach nic nie mówi się o tzw. siatkach bezpieczeństwa i tabelach koordynacji wsparcia logistycznego, które funkcjonują w większości powiatów i powinny posiadać jednolite nazewnictwo ułatwiające współdziałanie. Jedyny wzór dokumentu zawiera rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego – jest to karta realizacji zadania operacyjnego.

Istotny problem stanowi również brak ustawowo określonych struktur i stanowisk wykonawczych, koordynujących i realizujących, z ramienia właściwych organów administracji samorządowej, zadania obronne, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Obecnie zadania te realizują, w zależności od decyzji rady gminy (miasta, powiatu) lub sejmiku województwa, kilku-, rzadziej kilkunastoosobowe wydziały zarządzania kryzysowego lub samodzielni pracownicy do spraw obrony cywilnej i obronności. Niejednokrotnie jedna osoba, pracująca na ½ etatu, ma zapewnić właściwe przygotowanie gminy, a bardzo często również powiatu (!) do realizacji zadań w warunkach kryzysu i w czasie wojny. Brak jednolitych uregulowań prawnych powoduje, że w niektórych powiatach i gminach, a także samorządzie wojewódzkim te same struktury mają różne nazwy i zakres właściwości, często niezwiązany z obronnością. Na pracowników ds. obronnych w powiatach i gminach nakładanych jest wiele zadań niezwiązanych z obronnością. Bardzo często obronnością zajmują się pełnomocnicy do spraw ochrony informacji niejawnych, co nie sprzyja ani ochronie tajemnicy, ani przygotowaniom obronnym w danej jednostce samorządu terytorialnego. Sytuacja ta powoduje, że **zadania obronne są marginalizowane**, a niekiedy **wręcz niewykonywane**. Rotacja osób na stanowiskach obronnych sprawia, że tak ważnymi dla bezpieczeństwa państwa sprawami mogą zajmować się osoby przypadkowe.

Należy podkreślić, że sytuacje nadzwyczajne mogą pojawiać się na terenie powiatu czy gminy stosunkowo rzadko, zatem rada powiatu (miasta, gminy) może w praktyce nie przykładać należytej wagi do finansowania i utrzymywania struktur obronnych i obrony cywilnej. Mała częstotliwość występowania sytuacji nadzwyczajnych nie zwalnia jednak organów samorządu terytorialnego od konstytucyjnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo ludności oraz infrastruktury krytycznej, a w szczególności za realizację zadań obronnych, które z tym bezpieczeństwem są nierozerwalnie związane. Stąd też istnieje konieczność ustanowienia przez państwo obligatoryjnych, hierarchicznych struktur wykonawczych planowania obronnego, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej na wszystkich szczeblach administracji publicznej.

Podstawowym warunkiem zintegrowania systemów kierowania powiatem, miastem lub gminą z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym jest ujednolicenie działań wszystkich struktur administracji publicznej w ramach jed-

nego, narodowego systemu zarządzania kryzysowego[55], funkcjonującego w czasie pokoju, wszelkiego rodzaju kryzysów (w tym wywołanych zagrożeniem atakami terrorystycznymi), stanu klęski żywiołowej i stanu wyjątkowego, przekształcanego w razie potrzeby w sposób bezkolizyjny i według ściśle określonych procedur w system kierowania obroną państwa. Regulacje prawne w tym zakresie winny uwzględniać wszystkie dotychczasowe doświadczenia, wynikające z funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w warunkach kryzysów niemilitarnych, jak również NATO Crisis Response System.

Naturalne wydaje się również przyznanie staroście kompetencji do sprawowania nadzoru nad przygotowaniami obronnymi gmin i miast na administrowanym terenie. Bez wpływu na planowanie działań w sytuacjach nadzwyczajnych, jakie jest realizowane w sytuacji normalnej (pokojowej) na poziomie podstawowym samorządu terytorialnego, starosta nie będzie w stanie wykonać zadań w trybie operacyjnym wówczas, gdy zaistnieje sytuacja kryzysowa, nie mówiąc o wojnie.

Ważne jest także stworzenie modelowych, spójnych baz danych oraz map cyfrowych na wszystkich szczeblach reagowania kryzysowego wraz z kompatybilnym systemem łączności i teleinformatycznego przekazywania danych, zgodnym z obowiązującymi standardami.

Mnogość tych struktur wymusza zadanie pytania – skąd biorą się ich członkowie? W zdecydowanej większości są to te same osoby funkcyjne, zwłaszcza na poziomie administracji powiatowej i gminnej, gdzie ludzkie zasoby kadrowe są z natury rzeczy ograniczone. Dotyczy to także poziomu administracji specjalnej (zespolonej i niezespolonej), której kierownicy są prawnie zobligowani do delegowania swoich przedstawicieli do tychże komitetów, komisji i zespołów.

Próbą rozwiązania powyższego problemu (idącą w dobrym kierunku) było powołanie do życia, na wszystkich poziomach administracji publicznej, zespołów reagowania kryzysowego. Nie są one jednak strukturami zapewniającymi realizację całości problematyki związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa. Ustawodawca skupił się jedynie na jej części – sytuacjach kryzysowych spowodowanych katastrofami technologicznymi, klęskami żywiołowymi i aktami terroru, ale już nie na przykład na przeciwdziałaniu terroryzmowi międzynarodowemu.

Zadania z zakresu spraw obronnych pozostawiono innym strukturom organizacyjnym. Jakim? Na szczeblu samorządowym – zapewne tym samym, którym powierzono realizację zadań reagowania kryzysowego w czasie pokoju.

W procesie budowy struktur przewiduje się, że w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa GZR i PZRK są przekształcane w zespoły obronne, odpowiednio: wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty. Jednocześnie realizowana jest integracja organizacyjno-techniczna w ramach głównych stanowisk kierowania[56] organów

[55] Kompatybilnego z systemem natowskim.

[56] Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

administracji samorządowej, z uwzględnieniem instytucji stałych dyżurów[57] do przekazywania decyzji organów nadrzędnych w ramach narodowego systemu pogotowia kryzysowego[58]. Należy podkreślić, że główne oraz zapasowe stanowiska kierowania już w czasie pokoju przygotowują wszystkie organy samorządu terytorialnego, na bazie swojej siedziby.

Z powyższych rozważań i analizy stanu faktycznego w dziedzinie zarządzania bezpieczeństwem wynika konieczność podjęcia prac w kierunku ujednolicenia oraz uniwersalizacji struktur zarządzania bezpieczeństwem. Wynika ona z funkcjonalnego podejścia do określenia roli (funkcji) różnych podmiotów w zapewnieniu bezpieczeństwa, bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa lub jego struktur. Uniwersalność takiego rozwiązania, jak stwierdza W. Kitler, polega na tym, że zawsze, **na każdym szczeblu administracji, w zakresie zarządzania bezpieczeństwem powinny funkcjonować trzy stałe elementy**[59]:

1. Element decyzyjny (wojewoda, starosta, wójt/burmistrz/prezydent miasta), któremu powierzono władzę publiczną na mocy konstytucji i ustaw.

2. Element informacyjno-doradczy, któremu powierzono zadania z zakresu:

– pomocy i merytorycznego wsparcia organu decyzyjnego w procesie podejmowania decyzji;

– zapewnienia komunikacji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu zarządzania;

– zaspokajania potrzeb otoczenia i podległego podsystemu wykonawczego w zakresie koordynacji działań oraz wsparcia materiałowo-technicznego.

3. Element sztabowy, któremu powierzono zadania z zakresu:

– analizy i oceny posiadanych oraz napływających informacji;

– opracowania propozycji do decyzji i przygotowania wariantów możliwych rozwiązań;

– tworzenia warunków do wdrożenia decyzji władczych.

Proponowana uniwersalizacja systemu zarządzania bezpieczeństwem nie narusza istniejącego prawa, określającego organizację, miejsce w strukturach administracyjnych państwa i zadania jednostek organizacyjnych administracji publicznej oraz specjalnej. Niezbędne korekty będą wynikać z uproszczenia i ujednolicenia systemu na każdym poziomie zarządzania bezpieczeństwem i są możliwe do wdrożenia w projektach aktów prawnych rozpatrywanych obecnie w parlamencie.

---

[57] Stałe dyżury wprowadzane w trybie i na zasadach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa.

[58] Narodowy System Pogotowia Kryzysowego, ustalony przez Radę Ministrów, jest w pełni kompatybilny z natowskim systemem NATO Crisis Response System.

[59] W. Kitler, *Organizacja zarządzania na poziomie wykonawczym*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – założenia przygotowania i użycia*, cz. 2 (opracowanie końcowe), kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2004, s. 151.

3.2.3. Kierowanie realizacją zadań obronnych w czasie wojny

Nowe zagrożenia i wyzwania, określone w „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej", dyktują potrzebę całościowego podejścia do spraw bezpieczeństwa państwa. Zaciera się bowiem granica między jeszcze niedawno rozróżnianymi zewnętrznymi i wewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa, co wymaga automatycznie kompleksowego podejścia do problematyki obronności państwa. Oznacza to, że reagowanie obronne w warunkach naszego państwa będzie oparte na ścisłym współdziałaniu militarnych oraz niemilitarnych sił i środków, zarządzanych przez efektywny podsystem kierowania.

Kierowanie realizacją zadań obronnych w czasie wojny na szczeblu samorządowym należy rozpatrywać w aspekcie funkcji realizowanych przez cywilne elementy systemu obronnego państwa. Do podstawowych funkcji niemilitarnych elementów obronnych należy:

– zapewnienie ciągłości realizacji swoich kompetencji w czasie pokoju, w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny, w tym kierowanie podległymi strukturami organizacyjnymi;

– zasilanie zasobami ludzkimi oraz cywilne wsparcie zabezpieczenia logistycznego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i jednostek zmilitaryzowanych;

– świadczenie cywilnej pomocy w ramach wsparcia państwa-gospodarza (*Host Nation Suport* – HNS) dla sił sojuszniczych i organizacji NATO, które mogą być rozmieszczone na (lub są w trakcie przemieszczania przez) terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz współdziałanie w ramach współpracy cywilno-wojskowej;

– zapewnienie ochrony i zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzenie warunków do jej przetrwania w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny;

– zapewnienie sprawnego funkcjonowania i ochrony struktur państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Struktury pozamilitarne systemu obronnego państwa, w tym struktury samorządów terytorialnych, realizują zadania wsparcia militarnych działań obronnych i prowadzenia przedsięwzięć mających na celu zapewnienie funkcjonowania państwa oraz ochronę ludności. Doniosłość roli struktur pozamilitarnych w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa została potwierdzona podczas strategicznych gier obronnych „Kierownictwo 2000" i „Kierownictwo 2002". Gry dowiodły potrzebę ścisłego współdziałania w realizacji zadań wojskowych i cywilnych.

Ważnym elementem koordynacji działań obronnych jest problem właściwego zdefiniowania i podziału zadań. Przeprowadzona w latach 2002–2003 reforma struktur administracji rządowej spowodowała znaczące zmiany w sferze właściwości organów administracji rządowej, w tym szczególnie ministrów kierujących działami administracji rządowej. Ponieważ działania podejmowane przez struktury pozamilitarne w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i wojny stanowią kontynuację działań podejmowanych w okresie pokoju, konieczne stało się ich zweryfikowanie i wkomponowanie w zestawy zadań operacyjnych. Dotyczy to zarówno

działań w zakresie zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz wojsk sojuszniczych, jak i potrzeb podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa i ludności.

W jednym z możliwych podziałów można wyróżnić następujące sfery aktywności struktur pozamilitarnych[60]:

– działania ogólne (o charakterze przygotowawczym) mające na celu tworzenie warunków organizacyjnych zapewniających możliwość funkcjonowania w sytuacji zagrożeń;
– w zakresie zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych;
– w sferze ochrony struktur państwa;
– w sferze gospodarczo-obronnej;
– w sferze dyplomatycznej i informacyjnej;
– w zakresie ochrony i zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych ludności.

Powyższe sfery aktywności sektora cywilnego w bezpieczeństwie narodowym i obronie państwa (województwa, powiatu, miasta, gminy) odnoszą się również do jednostek samorządu terytorialnego.

Dokonany podział na sześć sfer aktywności sektora niemilitarnego należy traktować jako jeden z możliwych i niekoniecznie najlepszy. Dokonany został z pełną świadomością tego, iż wyspecyfikowane w ten sposób działania wzajemnie się przenikają i tak naprawdę zakwalifikowanie konkretnego zadania jako informacyjnego, gospodarczego, czy też ochronnego jest zawsze dyskusyjne. Ponadto przenikają się również kompetencje poszczególnych organów administracji publicznej w zakresie realizacji zadań obronnych, co bardzo często sprawia, że nawet w okresie pokoju ich skoordynowanie jest trudne. Trudności te narastają w sposób lawinowy w czasie kryzysu polityczno-militarnego, a tym bardziej w czasie wojny, i wynikają nie tylko z niedoskonałości systemu (nie do końca dopracowane procedury działania), ale również są potęgowane stresem decydentów i ich aparatu wykonawczego w zaistniałej sytuacji kryzysowej (wojennej) i nieprzewidywalnością zdarzeń. Wymaga to profesjonalnego monitoringu zjawisk kryzysowych, głównie na arenie międzynarodowej, oraz kompetentnej koordynacji podejmowanych działań.

Reagowanie kryzysowe, w ramach szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego, mając ponadresortowy charakter, wymaga jednolitej, zintegrowanej struktury kierowania przede wszystkim na szczeblu centralnym. Na szczeblu wojewódzkim istnieją instrumenty pozwalające wojewodzie koordynować zarówno przygotowania obronne w czasie pokoju, jak i działania w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i w czasie wojny. Nowe regulacje prawne uczyniły z wojewody faktycznego organizatora przygotowań obronnych w województwie. Aczkolwiek obecnie nie ma prawnych możliwości do ustanowienia starosty organem nadrzędnym w stosunku do wójta, burmistrza, czy też prezydenta miasta, ale plan operacyjny funkcjonowania gminy, zgodnie z zapisami wspomnianego rozporządzenia

[60] Zob. szerzej: P. Górski, *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, AON, Warszawa 2004.

Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania (...), **musi być zgodny z planem operacyjnym funkcjonowania gminy (miasta) na administrowanym przez starostę terenie**. Taki zapis wymusza współpracę podczas opracowywania planów operacyjnych, a co za tym idzie, podjęcie pewnych wspólnych ustaleń, które w „ferworze walki" mogą się okazać nieocenione.

Działania samorządów terytorialnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny w istocie mogą być realizowane jedynie z uwzględnieniem istniejącego stanu prawnego i organizacyjnego oraz w oparciu o istniejące możliwości budżetu państwa. Tym bardziej należy żywić nadzieję, że wejście w życie tak wielu nowych regulacji prawnych, a następnie ich wdrożenie, zwiększy aktywność sektora cywilnego w przygotowaniach do reagowania na kryzysy polityczno-militarne oraz do obrony państwa.

Dodatkowym elementem przemawiającym za takim podejściem jest wszechstronny katalog zadań zawarty w „Dyrektywie Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego". System ten, z założenia będąc kompatybilnym z systemem sojuszniczym, umożliwia selektywne podnoszenie gotowości wszystkich elementów systemu obronnego państwa, ale jednocześnie gwarantuje stosowną koordynację podejmowanych zadań w wymiarze międzynarodowym, jak i na poziomie systemów obronnych zainteresowanych państw.

Uruchamianie zadań odbywa się w systemie stałych dyżurów, zaś na szczebel samorządowy zadania są przekazywane w formie konkretnych zadań operacyjnych, wynikających – na szczeblu województwa – z planów operacyjnych funkcjonowania województwa[61]. Zgodnie z tym planem organy samorządu terytorialnego opracowują własne plany operacyjne funkcjonowania: urzędu marszałkowskiego, powiatu, miasta i gminy. Oznaczenia literowo-cyfrowe zadań operacyjnych są identyczne w planie wojewódzkim i w planach samorządowych, stąd łatwość w sprawnym ich przekazywaniu w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i w początkowym okresie wojny. Oczywiście trudno wyobrazić sobie sprawne uruchamianie oraz realizację zadań bez instytucji stałego dyżuru oraz odpowiednio wyposażonych stanowisk kierowania.

Zakres zadań realizowanych przez samorządy terytorialne musi uwzględniać ich specyfikę, możliwości techniczne, organizacyjne i finansowe. Zadania muszą wynikać z przepisów ustawowych, zaś ich rozszerzenie w warunkach intensywnej współpracy cywilno-wojskowej może nastąpić jedynie w sferze ich właściwości kompetencyjnych. Gdybyśmy podzielili całą sferę aktywności w przygotowaniach obronnych państwa na dwie części – obronę cywilną[62] i pozostałe zadania, to nadal lwią część zadań realizowanych przez organy samorządu terytorialnego stanowić będą te, do których samorząd terytorialny jest najbardziej predestynowany – **zadania obrony cywilnej**.

---

[61] Zob. szerzej: rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych..., wyd. cyt.

[62] W rozumieniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

Zmiany organizacyjno-prawne pociągną za sobą także konieczność dostosowania do nowych realiów najważniejszych dokumentów z zakresu planowania obronnego. Przyjęcie „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP" i związana z tym konieczność odniesienia się do zdefiniowanych w niej zagrożeń bezpieczeństwa państwa spowodowały potrzebę opracowania nowej w istocie „Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej". Zawarte w niej ustalenia stanowią podstawę planowania operacyjnego organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP w najbliższym okresie, jak również posłużyły za kanwę opracowania „Planu Reagowania Obronnego RP" (PRO RP). Ten najważniejszy dokument planistyczny jest przeznaczony do wykorzystania przez naczelne organy władzy i administracji państwowej w procesie kierowania reagowaniem kryzysowym w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu polityczno-militarnego) i obrony państwa na wypadek wojny. Będzie to dokument wariantowy, podlegający aktualizacji adekwatnie do zmian zachodzących w otoczeniu strategicznym Rzeczypospolitej Polskiej oraz stosownie do zmian stanu prawnego, odnoszących się do poszczególnych elementów systemu obronnego państwa w kontekście realizowanych przez nie zadań obronnych. Aktualizacja planu centralnego może, ale nie musi, oznaczać konieczność zaktualizowania planów operacyjnych wszystkich szczebli, również samorządowego. Jest to oczywiste, zważywszy, że tego rodzaju plan „musi żyć", a organy sporządzające muszą czuwać nad tym, aby procedury działania ujęte w kartach realizacji poszczególnych zadań operacyjnych były zawsze aktualne.

Mając powyższe na uwadze, niezwykle istotną rzeczą jest stałe doskonalenie (rozumiane jako definiowanie i uaktualnianie) zadań operacyjnych realizowanych przez wszystkie elementy systemu obronnego państwa na wypadek kryzysu i wojny, których zestawy wypełniają treść PRO RP, a poprzez ten plan – odpowiednio do właściwości organów sporządzających – również inne plany.

Obecna sytuacja polityczno-militarna na świecie charakteryzuje się odejściem od konfrontacji w skali globalnej i dużą dozą nieprzewidywalności związanej z istnieniem wielu realnych i potencjalnych ognisk kryzysów. W przypadku nasilenia się intensywności kryzysów może dojść do sytuacji, że obejmą one również swym oddziaływaniem nasze państwo. Możliwość ta powoduje potrzebę rozwoju systemu obronnego państwa w kierunku szybkiego reagowania na zagrożenia wywołujące kryzysy, w tym również na związane z nimi konflikty zbrojne. Do realizacji tego zadania powinny być zaangażowane wszystkie elementy systemu obronnego państwa, zarówno w czasie pokoju – poprzez wykonywanie prac przygotowawczych do sprawnego działania w czasie kryzysu polityczno-militarnego i wojny, jak i w przypadku pojawienia się zagrożeń – poprzez wykonywanie zadań zawartych w planach operacyjnych.

Nawet najlepiej opracowany plan operacyjny nie zapewni sukcesu w reagowaniu na kryzys polityczno-militarny ani w działaniach wojennych. Atak na World Trade Center pokazał, jak bardzo trudne do przewidzenia są niektóre sytuacje kryzysowe, z jakimi możemy się spotkać.

Plan operacyjny może okazać się bardzo pomocny w sytuacji kryzysowej, kiedy to decydent nie ma czasu na gruntowną analizę możliwych do podjęcia działań. Proces opracowywania takiego planu stymuluje poszukiwanie przez opracowujących rozwiązań sytuacji kryzysowych wówczas, kiedy jeszcze do takiego kryzysu nie doszło. Zmusza do przemyślenia pewnych działań na etapie, kiedy jest na to wystarczająco dużo czasu. Pozwala na uzgodnienie pewnych posunięć, wymagających współdziałania z innymi podmiotami.

Plan operacyjny powinien zapewniać możliwość natychmiastowego uruchomienia zadań operacyjnych według określonych w planie, **przemyślanych zawczasu** (podczas opracowywania planu) procedur działania. Co prawda nie jest możliwe zidentyfikowanie wszystkich możliwych sytuacji kryzysowych oraz określenie wszystkich możliwych do podjęcia działań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a tym bardziej w czasie wojny, jednak sporządzenie realnego, przemyślanego i sprawdzonego w trakcie ćwiczeń i gier decyzyjnych planu operacyjnego tworzy nową jakość: zamiast zastanawiać się, **co robić** „w ogóle" w zaistniałej sytuacji kryzysowej, decydent wraz z obsługującym go aparatem urzędniczym zastanawia się, **jak wykonać zaplanowane zadania**, biorąc oczywiście pod uwagę sytuację rzeczywistą, nigdy niepokrywającą się w pełni z założonymi scenariuszami rozwoju kryzysu.

Należy przy tym zwrócić uwagę na istotne różnice, jakie występują pomiędzy reagowaniem na kryzys o podłożu niemilitarnym (klęska żywiołowa, katastrofa techniczna), a reagowaniem na kryzys polityczno-militarny, czyli kryzys w stosunkach międzynarodowych, który w przypadku jego eskalacji może doprowadzić do ograniczonego, bądź globalnego konfliktu zbrojnego.

W przypadku kryzysu o podłożu niemilitarnym jako pierwsze reagują terenowe struktury administracji publicznej. To na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta) spoczywa główny ciężar podejmowanych działań. W przypadku gdy organy samorządu gminnego, wraz z podległymi strukturami organizacyjnymi, nie mogą sobie dać rady z zaistniałą sytuacją kryzysową lub kryzys (np. spowodowany powodzią) rozprzestrzenia się na inne gminy (miasta), do działań przystępują struktury powiatu, ze starostą jako „liderem". Analogicznie, w sytuacji gdy kryzys obejmuje kilka powiatów lub starosta nie może podołać zaistniałej sytuacji przy pomocy pozostających w jego dyspozycji sił i środków, do akcji wkraczają służby podległe wojewodzie, a jeśli i to nie wystarcza lub kryzys przekracza granice jednego województwa, do pomocy są uruchamiane wszelkie siły i środki, jakimi dysponuje państwo. Dopiero w ostatniej kolejności, kiedy nawet struktury państwa nie są w stanie podołać kataklizmowi, minister właściwy do spraw zagranicznych, we współdziałaniu z innymi, właściwymi do spraw związanych z kryzysem ministrami, występuje o pomoc do państw sojuszniczych, a jeśli istnieje taka konieczność – również do innych państw i instytucji międzynarodowych.

Całkowicie odwrotnie reaguje się w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego. W pierwszej jego fazie, a w przypadku kryzysu tzw. dalekiego[63] nawet w fazie największej jego eskalacji, działania są podejmowane przez najwyższe organy władzy państwowej oraz przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W zależności od rozwoju sytuacji kryzysowej mniej lub bardziej aktywnie są podejmowane również działania struktur Agencji Wywiadu. Są to rutynowe, jak przystało na dyplomację, nie mówiąc o wywiadzie, działania podejmowane w sposób niejawny, o których wiedzę posiadają nieliczne osoby w państwie. Bardzo często na takich działaniach aktywność państwa się kończy, jeśli kryzys dalej nie eskaluje bądź interesy państwa lub sojuszników nadal nie są naruszone.

W kolejnej fazie eskalacji kryzysu polityczno-militarnego, zwłaszcza wówczas, gdy interesy państwa stają się w jakiś sposób zagrożone, reakcja właściwych struktur władzy i administracji państwowej staje się bardziej zdecydowana. Pojawiają się oficjalne komunikaty dla mediów o działaniach podejmowanych przez dyplomację, włączają się do działania przede wszystkim struktury podległe i nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a także struktury Ministerstwa Obrony Narodowej. Uaktywniają się struktury (zarówno wojskowe jak i cywilne) odpowiedzialne za monitorowanie różnego rodzaju zagrożeń (militarnych, terrorystycznych, gospodarczych, epidemiologicznych, bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa powszechnego i wielu innych). Zagrożenia polityczne są monitorowane od samego początku kryzysu.

Jeżeli kryzys nadal się rozwija bądź jego dalsze utrzymywanie się na takim samym poziomie godzi wyraźnie w interesy państwa, uaktywnia się działania podejmowane przez wszystkie ministerstwa, urzędy centralne i inne instytucje państwowe (np. NBP), zaś w przypadku gdy istnieje realna obawa przed rozprzestrzenieniem kryzysu (w jakiejkolwiek formie) na terytorium RP, uaktywnione zostają również struktury wojewódzkie, które monitorują sytuację na administrowanym terenie oraz podejmują przedsięwzięcia przygotowawcze, niezbędne do szybkiego rozwinięcia wojewódzkiego systemu kierowania w sytuacjach kryzysowych.

Czy istniejące struktury reagowania kryzysowego na szczeblu samorządowym podołają wyzwaniom wówczas, gdy nastąpi to, co dziś wydaje się nieprawdopodobne, czyli szybko eskalujące w kierunku konfliktu zbrojnego zagrożenie natury polityczno-militarnej? Nie zależy to tylko od dobrych chęci. Niezbędne jest stworzenie jednolitego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, wolnego od partykularyzmów, przygotowanego na reagowanie w każdej sytuacji, nie tylko przed i w czasie klęski żywiołowej. System kierowania bezpieczeństwem narodowym nie może wynikać z ustawy o stanie klęski żywiołowej,

[63] Kryzys polityczno-militarny rozgrywający się w dużej odległości od granic Rzeczypospolitej Polskiej, niestanowiący bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa.

bowiem struktura zespołów i centrów reagowania funkcjonujących obecnie nie przystaje nie tylko do działań podejmowanych w warunkach stanu wojennego, ale nawet w warunkach stanu wyjątkowego oraz występującego w czasie pokoju kryzysu polityczno-militarnego.

3.3. Współpraca cywilno-wojskowa

O istotnej roli współpracy cywilno-wojskowej dla zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa zaświadcza treść punktu 60. „Koncepcji Strategicznej NATO" przyjętej w Waszyngtonie w kwietniu 1999 roku, w której czytamy m.in.: „Dla prowadzenia operacji realizowanych przez NATO ogromne zaangażowanie mają [...] związki między siłami Sojuszu i lokalnymi władzami cywilnymi (zarówno rządowymi, jak i pozarządowymi). Współpraca cywilno-wojskowa jest wzajemnie zależna: **władze cywilne coraz częściej potrzebują środków wojskowych, z drugiej strony dla operacji militarnych ogromne znaczenie ma wsparcie cywilne, jak np. logistyka, komunikacja, wsparcie medyczne i poparcie społeczne**".

Podobnie współpraca cywilno-wojskowa postrzegana jest w Polsce. Na przykład obowiązująca do 2003 r. „Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej"[64] podkreślała, że: „[...] we współczesnych warunkach szczególną rolę w zapewnieniu skuteczności działań odgrywa współpraca cywilno-wojskowa. Obejmuje ona współdziałanie organów cywilnych i wojskowych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. **Siły zbrojne** przygotowują się do współpracy zarówno z krajowymi ogniwami pozamilitarnymi w czasie wykonywania zadań na własnym terytorium, jak i z różnymi zewnętrznymi podmiotami cywilnymi do wykonywania zadań poza granicami Polski. Z kolei **struktury cywilne** państwa, w tym samorządowe, przygotowują się do wszechstronnej współpracy w czasie pokoju, kryzysu i wojny, zarówno z wojskami własnymi, jak i wojskami sojuszniczymi, przebywającymi lub przemieszczającymi się przez terytorium Polski".

Ogólnie ujmując, **współpraca cywilno-wojskowa** (ang. *Civil-Military Cooperation* – CIMIC) **to koordynacja i współpraca, mająca na celu wsparcie podejmowanych misji, a zachodząca pomiędzy dowódcą wojskowym i podmiotami cywilnymi, łącznie z ludnością i agencjami międzynarodowymi, krajowymi i pozarządowymi**.

Dla potrzeb niniejszego opracowania wyróżniamy tutaj w szczególności współpracę krajową (wewnętrzną), która odbywa się na innych zasadach niż CIMIC NATO. Pojmujemy ją jako współdziałanie między polskimi organami administracji publicznej i Siłami Zbrojnymi RP. Wewnętrzna (krajowa) współpraca cywilno-wojskowa obejmuje trzy rodzaje działań: wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa, wsparcie sił zbrojnych oraz koordynację współdziałania cywilno-

[64] Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 23.05.2000 roku.

-wojskowego (załącznik). Ponieważ pojęcie pierwszego wyjaśniono na początku podrozdziału, przedstawimy dwa pozostałe. Współpraca dla wsparcia sił zbrojnych dotyczy dostępności i wykorzystania całości zasobów cywilnych dla wsparcia własnych oddziałów oraz ograniczenia negatywnego wpływu wojskowego wykorzystania zasobów cywilnych na warunki bytowania ludności. Z kolei koordynacja współpracy wiąże się m.in. z tworzeniem celowych więzi na i między różnymi poziomami wojskowego i cywilnego zarządzania (dowodzenia i kierowania).

Omawiana współpraca wymaga daleko posuniętej integracji procesu planowania i realizowanych działań. Zapewnienie koniecznej przy tym koordynacji realizowanych przedsięwzięć pomiędzy własnymi sektorami cywilnym i wojskowym należy do **podstawowych** obowiązków zarówno organów samorządowych, jak i terenowych organów wykonawczych ministra obrony narodowej. Dodajmy, że szeroki zakres i duża liczba uczestników (kooperantów) przedsięwzięć obronnych w województwach, powiatach, a nawet gminach oraz bogactwo wiążących ich relacji wymagają utrzymywania na szczeblu roboczym bliskich kontaktów **przed** podjęciem określonych działań (albowiem dąży się do przygotowania i wsparcia zawczasu), **jak i podczas** ruchów wojsk i rozmieszczania ich w terenie.

Skuteczność wspólnych, cywilno-wojskowych przedsięwzięć zależeć będzie w znacznym stopniu od jakości współpracy organów cywilnych i wojskowych oraz skorelowania ich działań. W określonych sytuacjach współdziałanie może być nawet warunkiem dostarczenia wsparcia i powodzenia realizowanej misji. Współpraca jako działanie prowadzone wspólnie z kimś[65] jest pojęciem nadrzędnym wobec współdziałania, gdyż współdziałanie – jako środek i sposób działania – łączy się z udzielaniem komuś pomocy w jakiejś działalności[66]. Współdziałanie nie jest więc tożsame ze współpracą. Również między współdziałaniem a pomocą nie występuje znak równości, choć oba te działania mogą zmierzać do tego samego celu. Wydaje się, że formy, instytucje (organy), dziedziny, sposoby i zasady współdziałania w zakresie interesujących nas spraw mogą być bardzo zróżnicowane, choć mogą też być przedmiotem standaryzującej regulacji prawnej.

Za szczególnie ważne uznać należy to, że współpraca wymaga partnerstwa, a to oznacza zachowanie równowagi interesów obydwu stron[67].

Współczesne polskie prawo administracyjne[68] określa, że współdziałanie jest stanem więzi pozaorganizacyjnej łączącej podmioty niezależne, oznaczające co najmniej dozwolenie wspólnej realizacji celów, zdeterminowanych przez prawo lub współdziałające podmioty. Podmioty dokonują wspólnej oceny stanu faktycznego, uzgadniają wolę wspólnej realizacji konkretnych celów, podejmują zgodne

---

[65] *Słownik języka polskiego*, t. 3, PWN, Warszawa 1981, s. 768–769.

[66] Tamże, s. 768; Por. A. Sanlewicz, *Prawne problemy ludowej obronności i zadania rad narodowych w tej dziedzinie*, Wyd. MON, Warszawa 1968, s. 122–124.

[67] Opinię tę podziela się także w *Słowniku języka polskiego*, s. 610. Wydaje się, że współdziałać mogą partnerzy niezależni od siebie i samodzielni – niepodporządkowani sobie organizacyjnie.

[68] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 100–101.

z prawem działania faktyczne i zawierają porozumienie administracyjne. Współdziałające podmioty odpowiadają prawnie za treść działań i ich skutki.

Natomiast koordynacja, na którą będziemy się także powoływali, jest stanem więzi pozaorganizacyjnej podmiotów niezależnych, której istotę stanowi specyficzne zadanie administracyjne, polegające na obowiązku zbierania i uporządkowania przez organ koordynujący informacji określonej treści, zanalizowaniu i przetworzeniu ich pod kątem oznaczonego celu, sformułowaniu zdeterminowanych teleologicznie, prawnie i faktycznie „dyspozycji koordynacyjnych" i przekazaniu ich odpowiednim podmiotom. Organ koordynacyjny nie może odpowiadać za wykonanie dyspozycji koordynacyjnych, nie może również w zasadzie zmusić bezpośrednio właściwego organu do ich wykonania. Może pośrednio wpływać na spodziewaną aktywność podmiotu poprzez przekonującą argumentację dyspozycji koordynacyjnych i poprzez interwencję w organach przełożonych (własnych i jednostek koordynowanych). Realizacja koordynacji dokonuje się za pośrednictwem stosunkowo mało sformalizowanych i prawnie sprecyzowanych form oraz działań faktycznych. Ponadto więź typu koordynacyjnego nie łączy się z koniecznością zaistnienia określonego stanu faktycznego.

Przyjmujemy, że współpraca cywilno-wojskowa to współdziałanie organów samorządu terytorialnego z organami i jednostkami sił zbrojnych w ramach obrony powszechnej na rzecz obrony narodowej (kraju), jak i obrony kolektywnej NATO.

Potrzeba współpracy wypływa z idei obrony powszechnej, która dostrzegając współzależność pomiędzy obroną wojskową i cywilną (niemilitarną), zakłada ścisłe współdziałanie tych dwóch odrębnych, autonomicznych sektorów państwa w przygotowaniu i prowadzeniu wspólnej obrony. Współpraca ta jest szczególnie potrzebna na etapie ustalania celów i koncepcji podejmowanych działań.

Celem współpracy będzie optymalizacja wspólnych działań dla osiągnięcia efektu synergii, ale z zachowaniem równowagi interesów obydwu stron. Zgrywanie ze sobą interesów sił zbrojnych z interesami ludności i władz stanowi jądro problemu i jest bardziej złożone, niż to się na pozór wydaje. W czasie pokoju współpraca jest motywowana potrzebami którejś ze stron i spełniana stosownie do możliwości. Nie można przy tym bagatelizować gotowości (chęci) do współpracy i atmosfery wzajemnych stosunków, a także stanu regulacji prawnych i finansowych. W tym miejscu położono akcent na legalność wszelkich wspólnych przedsięwzięć, które powinny opierać się na podstawach prawnych, wywodzących się z konstytucji i ustaw.

W okresie kryzysu i wojny priorytet będą miały działania zbrojne, ale i tu interesy ludności muszą być respektowane. Zwłaszcza jej bezpieczeństwo i poszanowanie mienia w strefie działań bojowych, bo przecież siły zbrojne będą działały w obronie tego społeczeństwa, a to oznacza, że muszą dążyć do minimalizowania możliwych strat i zniszczeń. Dla zabezpieczenia interesów Polski i polskiej ludności warto włożyć wiele wysiłku, gdyż trzeba uświadomić sojusznikom, że będą działać na obszarze suwerennego państwa, i uzyskać zapewnienie (gwarancje), że

ewentualna wspólna obrona NATO nie będzie prowadzona kosztem spustoszenia państwa polskiego[69].

Współpraca cywilno-wojskowa powinna spowodować i ułatwić wspólną realizację zadań i „jest jako metoda częścią składową wszystkich ogólnych obszarów zadaniowych"[70]. W praktyce jest ona środkiem i sposobem racjonalnego działania i powinna:

– pomagać w ustalaniu (wyborze) określonych, potrzebnych przedsięwzięć i uzgadnianiu ich realizacji;

– ułatwiać każdorazowo ustalenie właściwego partnera do rozmów, któremu można zadanie przekazać;

– służyć do kontroli wojskowych lub cywilnych próśb o wsparcie, zapewniając ocenę ich niezbędności z wojskowego punktu widzenia i dopuszczalności w zgodzie z obowiązującym prawem i przyjętymi priorytetami[71].

Doświadczenie wskazuje na potrzebę funkcjonowania współpracy cywilno-wojskowej już w czasie pokoju[72]. Wynika ona z konieczności realizowania określonych przedsięwzięć obronnych zawczasu, co pozwala przygotować urzędy i sztaby do wspólnej pracy w myśl zasady, że „w czasie wojny robi się to, czego nauczył okres pokoju".

Jednocześnie warto zauważyć, że pokojowe prace planistyczne są mało spektakularne, żmudne i niejawne. Większej satysfakcji dostarczają ćwiczenia z wojskami i wspólne działania, np. ratownicze. Sprzyjają one emocjonalnie rozwojowi współpracy, są okazją do wzajemnego poznania i integracji, doskonalenia procedur współdziałania, a także zakreślania nowych obszarów wspólnego działania. Współpraca pokojowa powinna koncentrować się zwłaszcza na tych dziedzinach, w których władze cywilne poszukują praktycznego wsparcia ze strony sił zbrojnych (obsługa imprez masowych, pomoc logistyczna, ratownictwo, budowa przepraw i usuwanie zniszczeń, a także szkolenie kadr). Dzięki zdobytemu w ten sposób doświadczeniu łatwiej będzie realizować wspólne zadania w okresie kryzysu lub wojny.

Wszelkie podejmowane wspólnie przedsięwzięcia obronne są ukierunkowane na prowadzenie obrony powszechnej. Choć pojęcie to nie występuje w konstytucji, to jednak jej idee znajdują tam swe źródło i podstawy prawne[73]. Wyjaśnia je ustawa o powszechnym obowiązku obrony stwierdzając, iż powszechność obowiązku jest sprawą i obowiązkiem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, a wy-

---

[69] Zob. dla porównania pogląd niemiecki: G. Reudenklau, *Ein langer be4schwerlicher Weg. Wertragliche Regelungen ueber die Auftelung der Zustaendigkeiten und die Zusammmenarbeit zwischen Nationalen Befehlshabern und NATO-Bejehlshabern auf deutschem hoheitsgebiet in Krise und Krieg. Konzept, Entstehungsgang und Sachstand*, „Truppenpraxis" 1989, nr 2, s. 120.

[70] K.P. Witzke, *Niemiecka obrona terytorialna u schyłku XX wieku* (wykład wygłoszony w listopadzie 1997 r. w AON), AON, Warszawa 1997, s. 11.

[71] Tamże, s. 13.

[72] M. Kaliński, *Model postulowany współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC)*, [w:] *Wokół zagrożeń*, „Studia i materiały", red. J.S. Kardas, AON, Warszawa 1999, s. 106–107.

[73] Zwłaszcza w artykule 85.

konywanie obowiązku umacniania obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowania ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywania innych związanych z tym zadań należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach (prawie powszechnie obowiązującym)[74]. Należy odnotować, że obowiązująca do 2003 r. strategia obronności uważała powszechność za fundament polskiej obronności. Stwierdzała, że obrona powszechna zakłada w razie wojny zespolenie w jeden system działań, wysiłków całego narodu i wszystkich jego struktur państwowych, militarnych i pozamilitarnych – w tym mobilnych wojsk operacyjnych, masowo rozwijanych na czas wojny wojsk obrony terytorialnej, odpowiednio przygotowanych ogniw pozamilitarnych, wykorzystujących naturalne zasoby, walory obronne, a także operacyjnie przygotowaną infrastrukturę kraju – oraz zaangażowanego w obronę Polski potencjału sojuszniczego[75].

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony zadanie współpracy z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa nakłada na terenowe organy wykonawcze ministra obrony narodowej, którymi są dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień[76]. Identyczne zadanie spoczywa także na dowódcach garnizonów wojskowych w zasięgu ich terytorialnej właściwości[77].

W szczególności chodzi o współpracę:

1. Okręgu wojskowego z samorządami województw, dotyczącą: koordynacji przedsięwzięć wykonywanych w ramach obowiązków państwa-gospodarza, w tym pozyskiwania informacji o zasobach cywilnych możliwych do wykorzystania, a w szczególności o środkach materiałowych, infrastrukturze oraz usługach; współpracy z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa, m.in. upowszechniania problematyki patriotyczno-obronnej i popularyzowania spraw obronności i wojsk; wymiany doświadczeń oraz informacji rozpoznawczych o terenie, infrastrukturze, przeszkodach naturalnych i sztucznych, a także o warunkach hydrometeorologicznych; prowadzenia prac w dziedzinie studiów i analiz obszaru operacyjnego zainteresowania; aktualizowania bazy danych dotyczącej możliwości wykorzystania infrastruktury terenowej, sił i środków układu pozamilitarnego na potrzeby obronne; występowania do organów admini-

---

[74] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony...*, wyd. cyt., art. 1 i 2, DzU 1967, nr 44, poz. 220, tekst jednolity z dnia 13 marca 2002 r. (DzU 2002, nr 21, poz. 205).

[75] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęta przez Radę Ministrów 23 maja 2000 roku*, [w:] S. Koziej, *Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku*, AON, Warszawa 2002, s. 149.

[76] *Ustawa o powszechnym obowiązku...*, wyd. cyt., art. 14.

[77] Rozporządzenie ministra obrony narodowej z dnia 21 października 2004 r. *w sprawie utworzenia garnizonów oraz określenia zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu właściwości ich dowódców*, § 2, DzU 2004, nr 242, poz. 223.

stracji publicznej o delegowanie przedstawicieli do udziału we wspólnych zamierzeniach szkoleniowych.

2. Wojewódzkiego sztabu wojskowego z samorządem wojewódzkim (urzędem marszałkowskim) w zakresie: gromadzenia informacji na potrzeby realizacji przedsięwzięć wykonywanych w ramach obowiązku państwa-gospodarza; planowania wykorzystania możliwości sił i środków samorządu do wsparcia i zabezpieczenia działań bojowych sił zbrojnych.

3. Wojskowej Komendy Uzupełnień z terenowymi organami samorządu terytorialnego (powiatu, gminy, miasta), dotyczącą spraw związanych z obronnością państwa, w tym: przygotowania i przeprowadzenia poboru na obszarze działania wojskowej komendy uzupełnień, sporządzania i przekazywania w razie potrzeby wójtom lub burmistrzom (prezydentom miast) imiennych wykazów poborowych podlegających wezwaniu przed powiatową komisję lekarską lub powiatową komisję poborową; administrowania zasobami przedmiotów świadczeń rzeczowych.

4. Dowódców garnizonów z właściwymi terytorialnie organami samorządu terytorialnego (powiatu, gminy, miasta) w zakresie: koordynowania zabezpieczenia realizacji przedsięwzięć mobilizacyjnych wykonywanych przez jednostki wojskowe stacjonujące na terenie garnizonu, przestrzegania dyscypliny wojskowej i porządku publicznego w garnizonie, przedsięwzięć związanych z procedurą wcielania do zasadniczej służby wojskowej oraz zwalniania żołnierzy z tej służby, organizowania przedsięwzięć związanych z udziałem pododdziałów (oddziałów) wojskowych w reagowaniu kryzysowym oraz w razie wystąpienia klęski żywiołowej, utrzymania cmentarzy wojskowych, mogił żołnierskich oraz miejsc pamięci narodowej; udziału wojskowej asysty honorowej w czasie przygotowania i przeprowadzania uroczystości państwowych, wojskowych oraz patriotyczno-religijnych i uroczystości pogrzebowych, funkcjonowania obiektów oraz urządzeń garnizonowych, zagospodarowania w garnizonie nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności państwa, współdziałania w opracowaniu planów rozwoju garnizonu, koordynowania i organizowania działalności usługowej i socjalno-bytowej, koordynowania realizacji zadań państwa-gospodarza na rzecz wojsk sojuszniczych na terenie garnizonu.

Doświadczenia polskiej obrony narodowej pokazują, że wszystkie zamierzenia obrony powszechnej należy przygotować w czasie pokoju, w zakresie koniecznym i możliwym. Odpowiedzialni za realizację zadań związanych z bezpieczeństwem i obronnością państwa na wszystkich szczeblach administracji muszą ściśle współpracować ze względu na współzależność zadań i ich oddziaływanie na obszary sąsiednie. Dlatego współdziałanie musi odbywać się we wszystkich obszarach zadaniowych. Polega na ustalaniu celów i koncepcji dotyczących koniecznych uzgodnień – począwszy od planowania po uzgadnianie wspólnych działań podczas realizowanych zadań. Dotyczy zarówno stanu normalnego (czasu pokoju), w którym prowadzone jest planowanie i przygotowanie zamierzeń ochronnych i obronnych, jak i postępowania w sytuacji kryzysowej (także podczas prowadzenia obrony).

Współdziałanie regulowane jest w ustawach, rozporządzeniach oraz ratyfikowanych umowach międzynarodowych (np. o statusie sił zbrojnych państw NATO), aktach prawa miejscowego i aktach wewnętrznych sił zbrojnych oraz organów samorządu terytorialnego, w zarządzeniach, wytycznych, regulaminach i instrukcjach, łącznie z wzorami dokumentów, wskazówkami i założeniami.

Organy współdziałania stanowią wszystkie komórki wojskowe i cywilne, które współpracują z drugą stroną w czasie wykonywania zadań. W czasie pokoju, w przedsięwzięciach wojskowych, które nie służą bezpośrednio planowaniu operacyjnemu lub cywilnemu oraz przygotowaniom obronnym, współpraca może odbywać się bez włączania pośredników, tzn. terenowych organów wykonawczych MON (WSzW i WKU).

Koordynacja działań cywilno-wojskowych, stosownie do potrzeb i sytuacji, może być realizowana:

a) poprzez: oficerów łącznikowych, dowództwa, sztaby, grupy łącznikowe,

b) przez wspólne zespoły koordynacyjne i grupy robocze,

c) jeżeli to konieczne – przez porozumienia administracyjne, stanowiące prawną formę współpracy organów i instytucji administracyjnych niepodporządkowanych sobie hierarchicznie, w których ustalają cel, treści i warunki współdziałania[78].

Współpraca w sprawach obronnych realizowana jest po uprzednim sprawdzeniu, czy zainteresowane organy mogą realizować zadania związane z reagowaniem kryzysowym i obroną – na podstawie specjalnych uzgodnionych procedur (zwłaszcza w sprawach niejawnych), albo nieformalnie – w bieżących kontaktach.

Do zasadniczych problemów, które – w świetle doświadczeń praktyki – wymagają współpracy cywilno-wojskowej (uzgodnienia), należy zaliczyć: wzajemne informowanie się o sytuacji, komunikaty meteo, alarmowanie i ostrzeganie, zapobieganie sytuacjom kryzysowym, ratownictwo i ochronę podczas klęsk żywiołowych i katastrof, ochronę dóbr kultury, ochronę obiektów, dyslokację, zaopatrzenie, pomoc medyczną, łączność, przygotowanie i obsługę portów i lotnisk, korzystanie z dróg, transport, udostępnianie baz danych, map i planów; usuwanie szkód (zniszczeń) oraz niewybuchów, wspólne szkolenia i ćwiczenia.

[78] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne...*, wyd. cyt., s. 134.

Zakończenie

Niniejsze opracowanie stanowi dorobek dotychczasowych wyników badań i doświadczeń w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego w obronie narodowej RP. Z tego też względu w jego przygotowaniu wzięły udział osoby mające teoretyczny dorobek i praktyczne doświadczenie w tej materii.

Praca ma obszerny charakter. Wynika to z wielu przyczyn, do których należy zaliczyć: nowatorski charakter badanej problematyki; złożoność problematyki funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym; brak jednoznacznych regulacji prawnych i uniwersalnych rozwiązań organizacyjnych na rzecz realizacji całokształtu zadań z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa; pojawienie się kluczowych zmian w funkcjonowaniu państwa polskiego (pojawienie się trzech stopni samorządu terytorialnego, gospodarka rynkowa, niemal całkowita zmiana podstaw ustrojowych i prawa z zakresu bezpieczeństwa narodowego, w tym obrony narodowej); niewielką liczbę opracowań teoretycznych i publikacji omawiających przedmiotową problematykę.

Uzasadniony jest pogląd, że samorządy terytorialne nie są jeszcze dostatecznie przygotowane do realizacji zadań obronnych, a dalsze działania państwa powinny zmierzać ku temu, by odgrywały one znaczącą rolę w ich realizacji w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i w czasie wojny, wykonując funkcje z całego pakietu zadań własnych oraz zadań zleconych przez administrację rządową.

Pierwszą przesłankę do określenia roli samorządu terytorialnego w systemie obronnym państwa stanowią misje i cele państwa w dziedzinie bezpieczeństwa w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, kryzysu i wojny. W takich bowiem okolicznościach misje państwa sprowadzają się do dwóch zasadniczych kwestii: zapewnienia bezpieczeństwa państwa jako instytucji politycznej (m.in.: suwerenności, nienaruszalności granic, niezależności politycznej, bezpieczeństwa ekonomicznego, kulturowego i porządku konstytucyjnego, zapewnienia ochrony osób, dóbr, urządzeń i transportów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa) oraz bezpieczeństwa narodu (społeczeństwa), jego dóbr i środowiska.

Przyjmuje się zwykle, że zadania obronne organów samorządu terytorialnego, w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i w okresie wojny, będą realizowane w ramach spełniania następujących funkcji: zasilanie zasobami ludzkimi sił zbrojnych oraz cywilne wsparcie wojsk własnych i sojuszniczych; zapewnienie ciągłości władzy i administracji; zapewnienie materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności; zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego (ochrona życia i zdrowia ludzi, ochrona zwierząt, płodów rolnych, dóbr i środowiska przed skutkami kryzysu i wojny); zapewnienie ciągłości funkcjonowania gospodarki narodowej.

Znaczenia nabiera także funkcja samorządów, sprowadzająca się do: *ochrony obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa.*

Można zauważyć, że prawodawca zadbał o kwestie przedmiotowej ochrony, głównie w odniesieniu do tych podmiotów ochrony, które mają znaczenie kluczowe dla państwa jako całości. Z punktu widzenia samorządów ważne znaczenie mają jednak te obiekty, urządzenia i obszary, a nawet transporty, które mają charakter i znaczenie lokalne. Ich ochrona nie ma wielkiego znaczenia dla ogólnych interesów państwa, nie oznacza to jednak, że nie przesądza o funkcjonowaniu wspólnot lokalnych. Podobne argumenty decydowały o tym, że kolejną funkcję – *zapewnienie ciągłości funkcjonowania gospodarki narodowej*, należy również rozpatrywać z punktu widzenia potrzeb gospodarczych wspólnot samorządowych.

W celu zapewnienia sprawnej realizacji zadań obronnych organizacja organów administracji samorządowej powinna zmierzać do ujednolicenia struktur do działania w czasie pokoju, kryzysu (bez względu na jego charakter) i wojny, właściwego wykorzystania środków budżetowych na realizację najpilniejszych przedsięwzięć w sferze pozamilitarnych przygotowań obronnych, wykorzystania rezerw w sferze organizacyjnej oraz stworzenia procedur działania ułatwiających kierowanie. Pilnych regulacji wymaga zatem ujednolicenie kierowania bezpieczeństwem, a w tym również uporządkowanie niejednolitych struktur organizacyjnych w poszczególnych gminach, powiatach i województwach samorządowych.

Temat pracy dotyczył miejsca i roli samorządu terytorialnego w obronie narodowej RP w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny. Zastosowanie metody podejścia systemowego do rozwiązania powstałych problemów pozwoliło na sformułowanie wniosku, że dalsze „branżowe" rozpatrywanie roli samorządów powinno ustąpić holistycznemu (całościowemu) ujęciu przedmiotowej problematyki, z uwzględnieniem wszystkich potrzeb, wyzwań, zagrożeń, trudności i szans w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa. Bez względu na okoliczności i warunki funkcjonowania państwa realizowane będą bowiem zawsze, lub prawie zawsze te same, lub prawie te same funkcje, jedynie specyfika sytuacji sprawi, że jedne z nich będą miały znaczenie priorytetowe, a inne uzupełniające. W konsekwencji zadania obronne samorządów w obronie narodowej należy postrzegać przez pryzmat wszystkich ról, jakie powinny one spełniać na rzecz realizacji potrzeb państwa i społeczności lokalnych w zakresie bezpieczeństwa.

To, że w pracy skupiliśmy główną uwagę na funkcjach i zadaniach samorządów, wynika z potrzeby ukazania roli samorządów w dziedzinie obronnej. Reasumując, można stwierdzić, że przejawia się ona głównie w dwóch obszarach: zapewnienie potrzeb bezpieczeństwa wspólnot zamieszkujących teren powiatu i gminy (województwo samorządowe ma mniejszy zakres zadań z uwagi na rolę wojewody na tym samym terenie) oraz realizacja zadań o charakterze ogólnopaństwowym, związanych z podejmowaniem przez władze centralne działań wykraczających poza zakres kompetencji samorządów, a mających znaczenie dla realizacji

kluczowych interesów bezpieczeństwa narodowego (suwerenności, nienaruszalności granic, niezależności politycznej itd.).

Mając na uwadze obiektywne i subiektywne przyczyny podjętych rozważań, należy stwierdzić, że działalność badawcza i publicystyczna w tym zakresie powinna być dalej kontynuowana. Żywimy nadzieję, że niniejsza praca stwarza nowe wyzwania badawcze i praktyczne, stanowiąc podstawę do dalszych działań w przedmiotowym zakresie. Może być również przydatna jako pomoc dydaktyczna na kierunkach studiów związanych z tą problematyką oraz jako materiał merytoryczny, pomocny w działalności administracji publicznej RP.

Bibliografia

Abramowski E., *Idee społeczne kooperatyzmu*, Wyd. Znak, Warszawa 1981.

Bąkiewicz M., *Samorząd terytorialny i administracja państwowa w Federacji Rosyjskiej*, „Samorząd Terytorialny" 2004, nr 6.

Bór-Komorowski T., *Armia Podziemna*, Warszawa 1994.

Chaja A., *Obrona cywilna Wielkiej Brytanii*, www.obronacywilna.pl/ocizkik/.

Chodubski A., *Wstęp do badań politologicznych*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.

Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2000.

Civilian Defense, MODIN – tryck, Stockholm 1996.

Czy Polacy są społecznikami, komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, luty 2004.

Dahrendorf R., *Niepotrzebne frazesy*, „Rzeczpospolita" z 8–9.05.2004 r.

Dobosz M., *Obrona cywilna w Stanach Zjednoczonych*, www.obronacywilna.pl/ocizkik/usaoc.htm.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wydanie 2 poprawione i uzupełnione, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2003.

Domański J., *Obrona cywilna w Belgii*, „Przegląd Obrony Cywilnej" 1998, nr 12.

Dynak R., *System reagowania kryzysowego w powiecie pułtuskim. Materiał pomocniczy do gry decyzyjnej „TAJFUN"*, AON, Warszawa 2002.

Federalna ustawa konstytucyjna o stanie wojennym (Rosja), [w:] *Przekłady aktów prawnych. Stany wyjątkowe*, biuletyn, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2002.

Filipowicz S., *O władzy grzechu i grzechach władzy*, „Oficyna Naukowa", Warszawa 1992.

Focus of Swedish Civil Emergency Planing, The Swedish Agency for CEP, Stockholm 1997.

Frączak P., *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*, Wyd. Bordo, Warszawa 2002.

Frycz-Modrzewski A., *Dzieła wszystkie*, t. 1: *O poprawie Rzeczpospolitej*, Wyd. PIW, Warszawa 1953.

Reudenklau G., *Ein langer be4schwerlicher Weg. Wertragliche Regelungen ueber die Auftelung der Zustaendigkeiten und die Zusammmenarbeit zwischen Nationalen Befehlshabern und NATO-Bejehlshabern auf deutschem hoheitsgebiet in Krise und Krieg. Konzept, Entstehungsgang und Sachstand*, „Truppenpraxis" 1989, nr 2.

Gajewska H., Jaśkiewicz M., *Szwecja*, [w:] *Administracja państwowa i samorząd terytorialny w wybranych krajach*, kier. nauk. L. Wojtasiewicz, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1996.

Gillert P., *Cel numer jeden*, „Rzeczpospolita" z 11.09.2004 r.

Giziński J., Ślubowski G., Zaucha A., *Kaukaska pętla śmierci*, „Newsweek" z 12.09.2004 r.

Goduń T., Cygnarowski M., Dudek S., Iwaniszczuk P., *Leksykon systemów politycznych*, Warszawa 1999.

Górski G., *Administracja Polski Podziemnej w latach 1939–1945*, studium historyczno-prawne, Toruń 1995.

Górski G., *Polskie Państwo Podziemne 1939–1945*, Toruń 1998.

Górski P., *Planowanie operacyjne funkcjonowania administracji publicznej i przedsiębiorców w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, Wyższe Kursy Obronne AON, Warszawa 2004.

Górski P., *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów systemu obronnego państwa*, praca studyjna, AON, Warszawa 1998.

Grinberg D., *„Voluntary Associations" w amerykańskiej myśli społecznej*, „Studia Socjologiczne" 1981, nr 4.

Grupowa aktywność społeczna Polaków w latach 1998–2004, komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, luty 2004.
H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000.
Horney K., *Neurotyczna osobowość naszych czasów*, Warszawa 1993.
Hubert J., *Społeczeństwo synergetyczne*, Kraków 2000.
International Civil Emergency Planning in the NATO 1999–2000.
Jak żyjemy, „Newsweek" z 11.08.2003 r.
Jankowski R., *Obrona cywilna Królestwa Danii*, www.obronacywilna.pl/ocizkik/daniaoc.htm.
Jaworska-Dębska B., *Udział społeczności lokalnych w sprawowaniu władzy publicznej*, [w:] *Wymiary tożsamości społecznej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. P. Włodkowica w Płocku" 1998, vol. 3.
Jurasik R., *Niektóre uwarunkowania systemu edukacji obronnej w okresie pokoju*, [w:] *O edukacji obronnej*, „Studia i materiały", red. J. Kardas, AON, Warszawa 1997.
Kaliński M., *Model postulowany współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC)*, [w:] *Wokół zagrożeń*, „Studia i materiały", red. J.S. Kardas, AON, Warszawa 1999.
Kitler W., *Obrona narodowa Francji*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń – Warszawa 1997.
Kitler W., *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, rozprawa habilitacyjna, „Zeszyty Naukowe AON", dodatek, AON, Warszawa 2002.
Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001.
Kitler W., *Organizacja zarządzania na poziomie wykonawczym*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – założenia przygotowania i użycia*, część 2 (opracowanie końcowe), kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2004.
Kitler W., Szafran H., *Potrzeby sił zbrojnych w zakresie wsparcia przez sektor cywilny*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2001.
Kitler W., *Wyzwania, potrzeby i zadania władz cywilnych i społeczeństwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, cz. 1, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2003.
Kogut B., *Podstawowe kierunki działania i zadania obronne wydziałów urzędów wojewódzkich oraz jednostek resortowych szczebla wojewódzkiego*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju" 1977, nr 3.
Komunikat z badań kondycji sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2002, Klon/Jawor, www.badania.ngo.pl.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 kwietnia 1997 r.
Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982.
Kozak G., *Obrona cywilna Szwecji*, www.obronacywilna.pl/ocizkik/szwecoc.htm.
Koziej S., *Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku*, AON, Warszawa 2002.
Król M., *Słownik demokracji*, Wyd. Prószyński i S-ka, Warszawa 1999.
Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1994.
Kulik J., *Obrona cywilna w Niemczech*, www.obronacywilna.pl/ocizkik/niemcy.htm.
Kuźma T., *Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadań gospodarczo-obronnych (przygotowań obronnych) przez terenowe organy administracji rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze – wybrane problemy*, Wyższe Kursy Obronne AON, Warszawa 2002.
Kuźma T., *Istota i charakter programowania mobilizacji gospodarczej (system gospodarczo-obronny)*, Wyższe Kursy Obronne AON, Warszawa 2002.
Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, WSiP, Warszawa 1996.
Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2003.
Lasocik Z., *Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym*, Wyd. Bordo, Warszawa 2001.
Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, wyd. 4, C.H. Bec.

Lipowicz I., *Reforma samorządowa – ustrój powiatu a ustrój gminy. Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*, materiał szkoleniowy, zeszyt 1, KPRM, Warszawa 1999.
Łobocki M., *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Kraków 1999.
Łopatka A., *Encyklopedia prawa*, cz. 1, Wyd. Prywatnej Wyższej Szkoły Biznesu i Administracji, Warszawa 1995.
Mały słownik języka polskiego, PWN, 1997.
Marszalec J., *Obrona porządku i bezpieczeństwa publicznego w Powstaniu Warszawskim*, Warszawa 1999.
Narodowe organizacje ochrony cywilnej w Europie, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1999.
Ney-Krwawicz M., *Armia Krajowa. Siła zbrojna polskiego państwa podziemnego*, Warszawa 1993.
Nowak-Jeziorański J., *Polska wczoraj, dziś i jutro*, Warszawa 2000.
Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów, red. R. Jakubczak, Bellona, Warszawa 2003.
Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej, Wyd. CIVICUS, Waszyngton 1994.
Ossowska M., *Wzór demokraty*, Lublin 1992.
Paszek J., *Przygotowania polityczno-obronne PRL w latach 1956–1967*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju" 1989, nr 2.
Pisa K., *Aleksander de Tocqueville*, Wyd. Oficyna historii XIX i XX wieku, Warszawa 1996.
Polak dumny, „Rzeczpospolita" z 12.04.2002 r.
Porawski A., *Nowe kompetencje samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowy podział kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*, wydanie 2, materiał szkoleniowy, zeszyt nr 2, KPRM, Warszawa 1999.
Projekt ustawy *o bezpieczeństwie obywatelskim i zarządzaniu kryzysowym*, http://orka.sejm.gov.pl.
Projekt ustawy *o krajowym systemie ratowniczym*, http://orka.sejm.gov.pl, http://www.mswia.gow.pl.
Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., *dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* (Protokół I).
Przemiany grupowej aktywności Polaków w latach 1998-2002, komunikat z badań CBOS, Warszawa 2002.
Pytkowski W., *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, PWN, Warszawa 1985.
Regulski J., *Nowy Ustrój. Nowe Szanse. Nowe Problemy*, [w:] *Reforma administracji publicznej*, materiał szkoleniowy, zeszyt nr 1, KPRM.
Robustness in the phisical environment, The Swedish Agency for CEP (OCB), Stockholm 1999.
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. *w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, DzU 2004, nr 212, poz. 2153.
Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 października 2004 r. *w sprawie utworzenia garnizonów oraz określenia zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu właściwości ich dowódców*, DzU 2004, nr 242, poz. 223.
Rozporządzenie Rady Ministrów dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych*, DzU 2004, nr 16, poz.151.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. *w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym*, DzU 2002, nr 13, poz. 122.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*, DzU 2004, nr 16, poz. 152.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego*, DzU 2004, nr 16, poz. 150.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie kontroli wykonywani zadań obronnych*, DzU 2004, nr 16, poz. 151.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego*, DzU 2004, nr 152, poz. 1599.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach*, DzU 2004, nr 143, poz. 1515.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*, DzU 2002, nr 78, poz. 707.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, DzU 2002, nr 96, poz. 8501.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*, DzU 2004, nr 98, poz. 978.

Rzepka Z., *Porównanie organizacji zarządzania kryzysowego w wybranych państwach członkowskich NATO*, www.obronacywilna.pl/ocizkik/usa.html.

Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia), red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 1999.

Saulewicz A., *Prawne problemy ludowej obronności i zadania rad narodowych w tej dziedzinie*, Warszawa 1968.

Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania*, t. 2, *Problemy efektywności działania*, rozprawa habilitacyjna, ASG WP, Warszawa 1979.

Sienkiewicz P., Górny P., *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe AON" 2001, nr 4(45).

Simonides D., *Patriotyzm, tożsamość narodowa*, [w:] *Patriotyzm*, red. E. Nowicka-Włodarczyk, Wyd. Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji", Kraków 1998.

Skrabacz A., *Organizacje pozarządowe w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego III RP (w świetle integracji z Unią Europejską)*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2003, nr 2.

Słownik języka polskiego, PWN, strona internetowa http://sjp.pwn.pl.

Słownik języka polskiego, t. 3, PWN, Warszawa 1981.

Słownik terminów bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002.

Stec M., *Rola samorządu terytorialnego: gminy, powiatu i województwa oraz administracji rządowej w nowoczesnym państwie XXI w.*, [w:] *Reforma administracji publicznej*, zeszyt nr 1, KPRM, Warszawa 1999.

Stec M., *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce. Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*, zeszyt nr 1, KPRM, Warszawa 1999.

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Radę Ministrów 23 maja 2000 roku.

Suwart J., *Zarys obrony cywilnej w Polsce w latach 1920–1996*, AON, Warszawa 2003.

System obrony socjalistycznego państwa (Zarys), kier. J. Kamiński, Warszawa 1983.

Szymczyk W., *Zadania resortu spraw wewnętrznych i administracji w okresie zagrożenia wojennego i wojny, wynikające z potrzeb obronnych państwa – szczególna ochrona obiektów ważnych dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2001.

Tomaszewski W., *Treści reformy ustrojowej. Nowe podziały kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*, materiał szkoleniowy, zeszyt nr 2, KPRM, Warszawa 1999.

Tuczapski T., *Rady narodowe w systemie obronnym PRL*, „Przegląd Obrony Terytorium Kraju" 1987, nr 4.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, DzU 1997, nr 141, poz. 943 (z późn. zmianami).

Ustawa z 22 czerwca 1995 r. *o zakwaterowaniu SZ RP*, DzU 1995, nr 86, poz. 433.

Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o *Biurze Ochrony Rządu*, DzU 2001, nr 0127, poz. 298 (z późn. zmianami).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *prawo geodezyjne i kartograficzne*, DzU 2000, nr 100, poz.1086.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, DzU 2002, nr 62, poz. 558.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, DzU 2002, nr 113, poz. 985.
Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU 1967, nr 21, poz.205 (z późn. zmianami).
Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*, DzU 2004, nr 204, poz. 2086.
Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia*, DzU 1997, nr 114, poz. 740.
Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*, DzU 2001, nr 122, poz. 1320.
Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, DzU 2002, nr 147, poz. 1229.
Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*, DzU 2002, nr 147, poz. 1230 (z późn. zmianami).
Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o *Państwowym Ratownictwie Medycznym*, DzU 2001, nr 113, poz. 1207.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych*, DzU 1997, nr 123, poz. 779 (z późn. zmianami).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU 2002, nr 156, poz. 1301.
Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, DzU 1997, nr 141, poz. 943 (z późn. zmianami).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, DzU 1998, nr 91, poz. 578.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, DzU 1998, nr 91, poz. 576.
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*, DzU 2001, nr 112, poz. 1198.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, DzU 1990, nr 16, poz. 95 (tekst jednolity).
Ustrój administracji publicznej, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
Wiśniewski B., *Zakres zadań związanych z zapewnieniem funkcjonowania organów władzy i administracji*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. W. Kitler, AON, Warszawa 2001.
Wiśniewski B., *Zapewnienie ciągłości funkcjonowania organów władzy i instytucji publicznych w okresie pokoju, kryzysu i wojny*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2001.
Witzke K.P., *Niemiecka obrona terytorialna u schyłku XX wieku* (wykład wygłoszony w listopadzie 1997 r. w AON), AON, Warszawa 1997.
Włodarski Z., Matczak A., *Wprowadzenie do psychologii*, wyd. IV, Warszawa 1998.
Wojnarowski J., Lewandowski G., *Zadania organów administracji publicznej w zakresie uzupełniania Sił Zbrojnych RP*, AON, Warszawa 2001.
Wolna K., Wyszyńska N., Zadrużyński A., *Francja*, [w:], *Administracja państwowa i samorząd terytorialny w wybranych krajach*, kier. nauk. L. Wojtasiewicz, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1996.
Wróblewski D., *Ochrona ludności w wybranych państwach Europy*, „Zeszyty Naukowe AON" 2001, nr 1(42).
Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Wyd. Elipsa, Warszawa 1999.
Zieliński E., *Współczesna Rosja: studium polityczno-ustrojowe*, Warszawa 1995.

Załącznik

ZADANIA WŁASNE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO[1]

Lp.	Zadania własne	Województwo	Powiat	Gmina	Odpowiednik w dziale administracji rządowej
1.	Wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i cieplną oraz gaz			✔	„budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa" („bgpim")
2.	Utrzymanie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych:			✔	„bgpim"
	powiatowych		✔		„bgpim"
	gminnych			✔	„bgpim"
3.	Gospodarka nieruchomościami		✔	✔	„bgpim"
4.	Zagospodarowanie przestrzenne	✔			„bgpim"
5.	Ład przestrzenny			✔	„bgpim"
6.	Gminne budownictwo mieszkaniowe			✔	„bgpim"
7.	Geodezja, kartografia i kataster		✔		„bgpim"
8.	Administracja architektoniczno-budowlana		✔		„bgpim"
9.	Obronność	✔	✔		„obrona narodowa"
10.	Gospodarka wodna	✔	✔	✔	„gospodarka wodna"
11.	Ochrona przeciwpowodziowa	✔	✔	✔	„gospodarka wodna" oraz „sprawy wewnętrzne" („gw" oraz „sw")
	w tym wyposażenie i utrzymanie wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych	✔			„gw" oraz „sw"
	w tym wyposażenie i utrzymanie powiatowego magazynu przeciwpowodziowego		✔		„gw" oraz „sw"
	w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego			✔	„gw" oraz „sw"

[1] W zakresie ustalonym ustawami o samorządzie: gminnym, powiatowym i województwa.

Lp.	Zadania własne	Województwo	Powiat	Gmina	Odpowiednik w dziale administracji rządowej
12.	Ochrona przeciwpożarowa		✔	✔	„sprawy wewnętrzne"
13.	Bezpieczeństwo publiczne	✔			„sprawy wewnętrzne"
14.	Porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli		✔	✔	„sprawy wewnętrzne"
15.	Zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska		✔		„sprawy wewnętrzne" i „środowisko"
16.	Ochrona środowiska	✔	✔	✔	„środowisko"
	i przyrody		✔	✔	„środowisko"
17.	Zieleń gminna i zadrzewienia			✔	„środowisko"
18.	Rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe		✔		„środowisko" i „rolnictwo"
19.	Modernizacja terenów wiejskich	✔			„rozwój wsi"
20.	Transport:	✔	✔	✔	„transport"
	zbiorowy	✔	✔		„transport"
	lokalny			✔	„transport"
21.	Drogi:	✔	✔	✔	„transport"
	publiczne	✔	✔		„transport"
	gminne, a także ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego			✔	„transport"
22.	Wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej			✔	„administracja publiczna"
23.	Przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy	✔	✔		„praca"
24.	Polityka prorodzinna	✔	✔	✔	„zabezpieczenie społeczne"
	w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej			✔	„zabezpieczenie społeczne"
25.	Pomoc społeczna	✔	✔	✔	„zabezpieczenie społeczne"
	w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze			✔	„zabezpieczenie społeczne"
26.	Wspieranie osób niepełnosprawnych		✔		„zabezpieczenie społeczne"

Lp.	Zadania własne	Województwo	Powiat	Gmina	Odpowiednik w dziale administracji rządowej
27.	Ochrona zdrowia	✔	✔	✔	„zdrowie"
	i promocja zdrowia	✔	✔		„zdrowie"
28.	Kultura	✔	✔	✔	„kultura i ochrona dziedzictwa narodowego" („kiodn")
	w tym biblioteki gminne i inne instytucje kultury			✔	„kiodn"
	i ochrona zabytków	✔	✔	✔	„kiodn"
	i opieka nad zabytkami		✔	✔	„kiodn"
29.	Edukacja publiczna	✔	✔	✔	„oświata i wychowanie"
	w tym szkolnictwo wyższe	✔			„szkolnictwo wyższe"
30.	Kultura fizyczna i turystyka	✔	✔	✔	„kultura fizyczna i sport"
	w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe			✔	„kultura fizyczna i sport"
31.	Ochrona praw konsumentów	✔	✔		poza DAR
32.	Targowiska i hale targowe			✔	poza DAR
33.	Cmentarze gminne			✔	poza DAR
34.	Promocja:		✔	✔	poza DAR
	powiatu		✔		poza DAR
	gminy			✔	poza DAR
35.	Współpraca z organizacjami pozarządowymi		✔	✔	poza DAR
36.	Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw			✔	poza DAR

Publikacje
Akademii Obrony Narodowej

do nabycia w Wydziale Wydawniczym AON
al. gen. A. Chruściela 103, bl. 2
00-910 Warszawa,
tel. 681 40 55, tel./faks 681 37 52
e-mail: i.podemska@aon.edu.pl

- J. Barcik – Akt terrorystyczny i jego sprawca w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego – 18 zł
- R. Bartnik – Lotnictwo uderzeniowe. Zakres zastosowań i taktyka w działaniach bojowych – 18 zł
- Bezpieczne niebo. Materiały z konferencji – 14 zł
- J. Bieńkowski, R. Stępień (red.) – Edukacja pedagogiczna w wyższej uczelni wojskowej – 18 zł
- H. Binkowski (red.) – OBWE w procesie umacniania bezpieczeństwa europejskiego – 18 zł
- H. Binkowski, A. Ciupiński – NATO w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego – 35 zł
- A. Bujak – Praca w terenie na szczeblach taktycznych według standardów NATO – 12 zł
- W. Chojnacki – Socjologiczne aspekty tendencji instytucjonalno-organizacyjnego rozwoju wojska – 18 zł
- W. Chojnacki (red.) – Transformacja instytucjonalno-organizacyjna wojska na progu XXI w. – 20 zł
- Z. Chojnacki – Lotnictwo marynarki wojennej – 20 zł
- R. Chrobak i in. – Działania bojowe dywizji – 17 zł
- R. Chrobak i in. – Wybrane aspekty organizowania i kierowania działaniami obronnymi – 23 zł
- M. Cieślarczyk, P. Krawczyk, Z. Korulczyk – Poradnik metodyczny autorów prac kwalifikacyjnych – 8 zł
- M. Cieślarczyk, M. Chojnacki, A. Radomyski – Współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) w siłach zbrojnych (SP) RP – 15 zł
- M. Cieślarczyk (red.) – Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki – 13 zł
- M. Cieślarczyk (red.) – Kultura organizacyjna w siłach zbrojnych – 15 zł
- A. Ciupiński, M. Zając (red.) – Wybrane problemy walki z terroryzmem międzynarodowym – 20 zł
- A. Ciupiński (red.) – Dyplomacja wielostronna – 25 zł
- A. Ciupiński – Podstawowe elementy polityki bezpieczeństwa i obrony RP – 17 zł
- A. Ciupiński (red.) – Dissemination of international humanitarian law in Central European countries – 22 zł
- A. Ciupiński, R. Białoskórski – Wczesne ostrzeganie i zapobieganie współczesnym konfliktom zbrojnym w strategii Sojuszu Północnoatlantyckiego – 8 zł
- A. Ciupiński, H. Binkowski, A. Legucka – Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych – 30 zł
- A. Ciupiński, K. Malak – Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe – 22 zł
- T. Compa – Zarządzanie przestrzenią powietrzną – 12 zł
- J. Czaja – Stolica apostolska wobec integracji europejskiej – 15 zł
- K. Czajka – Użycie artylerii w obronie oddziału – 9 zł
- P. Daniluk – Radiostacje pola walki – 12 zł
- P. Daniluk – Łączność w pododdziale – 14,20 zł
- A. Dawidczyk – Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI wieku – 9 zł
- P. Dela, J. Wołejszo – Wsparcie komputerowe ćwiczeń wojskowych – 18 zł
- Dowodzenie lotnictwem sił powietrznych w działaniach wojsk lądowych (zespół autorów) –17 zł
- W. Drążczyk – Logistyka sił powietrznych w działaniach wielonarodowych – 10 zł
- Drzewiecki D. – Wybrane zagadnienia z meteorologii lotniczej – 12 zł
- A. Fellner – Zautomatyzowane systemy kontroli ruchu lotniczego przestrzeni powietrznej – 23 zł
- M. Flemming – Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych – 45 zł
- P. Gawliczek, J. Pawłowski – Zagrożenia asymetryczne – 14 zł
- M. Gąska – Kompetencje organów władzy wykonawczej – 9 zł
- A. Glen - Kontrola przestrzeni powietrznej a zarządzanie ruchem lotniczym w Polsce w czasie kryzysu i wojny (materiały z konferencji) – 18 zł
- A. Glen, W. Marud – Kontrola przestrzeni powietrznej w czasie kryzysu i wojny – 18 zł
- J. Gotowała – Lotnictwo XXI wieku – 13 zł
- J. Gotowała – Zarys historii lotnictwa – 35 zł
- P. Gómy – Elementy analizy decyzyjnej – 16 zł
- P. Górski – Zastosowania matematyki wyższej w ekonomii – część I – 11,10 zł
- J. Groskrejc – Antropologiczne i aksjologiczne aspekty edukacji oficerów – 10 zł

- J. Halik – Metodyka opracowania pracy magisterskiej i studyjnej – 17 zł
- J. Halik, J. Wołejszo – Ćwiczenia wojskowe sił zbrojnych RP w aspekcie interoperacyjności w ramach NATO – 16 zł
- M. Huzarski – Taktyka ogólna w wojskach lądowych– 21 zł
- Irak 2004. Ku normalności. Materiały z konferencji – 25 zł
- K. Jałoszyński – Terroryzm antyizraelski – 12 zł
- K. Jałoszyński – Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce? – 12 zł
- K. Jałoszyński – Koncepcja współczesnych działań antyterrorystycznych (rozprawa hab.) – 23 zł
- J. Janczak – Właściwości organizacji łącznościi w specyficznych środowiskach i warunkach walki – 10 zł
- J. Janczak – System łączności brygady – 18 zł
- J. Janczak – Środki dowodzenia – 14 zł
- J. Janczak, P. Daniluk – Środki dowodzenia – 14 zł
- Cz. Jarecki – Użycie wojsk rakietowych i artylerii w operacji – 15 zł
- T. Jemioło (red.) – Broń masowego rażenia w świetle prawa międzynarodowego – 13 zł
- T. Jemioło, K. Malak (red.) – Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej – 25 zł
- T. Jemioło – Globalizacja. Szanse i zagrożenia – 10 zł
- A. Jóźwiak, Cz. Marcinkowski – Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych – 18 zł
- A. Juncewicz – Natarcie kompanii zmechanizowanej – 10 zł
- A. Juncewicz – System dowodzenia batalionu – 10 zł
- M. Juszczyk – Wsparcie działań przez państwo gospodarza – 14 zł
- W. Kaczmarek – Działania operacyjne wojsk lądowych – 15 zł
- J. Kaczmarek – Stosunki transatlantyckie a bezpieczeństwo Europy – 23 zł
- L. Kanarski, P. Gawliczek – Przywództwo w armiach NATO – 9 zł
- L. Kanarski, B. Rokicki (red.) – Teoria i praktyka przywództwa wobec wyzwań edukacyjnych – 24 zł
- J. Kardas, K. Loranty – Wybrane problemy bezpieczeństwa i obronności państwa w opiniach pracowników administracji publicznej – 10 zł
- J. Kardas, K. Loranty – Instytucjonalizacja przygotowania obronnego kadr administracji – 15 zł
- J. Karpowicz – Ratownictwo lotnicze – 14 zł
- J. Karpowicz, E. Klich – Bezpieczeństwo lotów i ochrona lotnictwa przed atakami bezprawnej ingerencji – 23 zł
- J. Karpowicz, E. Cieślak – Lotnictwo wsparcia w sojuszniczych działaniach powietrznych – 20 zł
- J. Karpowicz, K. Kozłowski – Bezzałogowe statki powietrzne i miniaturowe aparaty latające – 21 zł
- J. Karpowicz – Współczesne konstrukcje lotnicze – 23 zł
- J. Karpowicz, P. Krawczyk – Lotnictwo myśliwskie. Zakres użycia i taktyka działania – 21 zł
- Cz. Kącki – Siły wielonarodowe do misji pokojowych – 15 zł
- Cz. Kącki – Izrael. Jego wpływ na rozwój sytuacji w regionie Bliskiego Wschodu – 15 zł
- Kierowanie mobilnymi systemami łączności wojsk lądowych (praca zbiorowa) cz.I – 16 zł
- W. Kitler (red.) – Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP – 25 zł
- W. Kitler – Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych – 13 zł
- T. Kochański – Logistyka jako koncepcja zintegrowanego zarządzania – 18 zł
- T. Kochański – Marketing i logistyka – nowoczesne narzędzia gospodarowania w wojskowej jednostce budżetowej – 18 zł
- T. Kochański, S. Kurek – Międzynarodowy i globalny wymiar rywalizacji przedsiębiorstwa – 20 zł
- S. Korzeniowski – Żandarmeria wojskowa w działaniach taktycznych – 13 zł
- S. Kowalkowski – Zabezpieczenie inżynieryjne działań taktycznych w terenie lesistym (lesistojeziornym) – 23 zł
- D. Kozerawski – Udział jednostek Wojska Polskiego w międzynarodowych operacjach pokojowych w latach 1973-2003 – 26 zł
- D. Kozerawski – Międzynarodowe operacje pokojowe. Planowanie, zadania, warunki i sposoby realizacji – 26 zł
- M. Koziński – Umowa offsetowa i inne formy udziału państwa w międzynarodowym obrocie gospodarczym – 10 zł
- M. Kozub – Lotnictwo w operacjach połączonych – 8 zł
- M. Kozub – Lotnictwo wojsk lądowych w operacjach połączonych – 9 zł
- M. Kozub – Lotnictwo w bojowym poszukiwaniu i ratownictwie – 9 zł
- M. Krč, J. Šelešovský, L. Ivánek – Ekonomiczne aspekty rozwoju produkcji zbrojeniowej Czechosłowacji i Republiki Czeskiej w latach 1918–2000 – 20 zł
- J. Kręcikij – Współczesne kierowanie wojskami. Proces dowodzenia – 12 zł
- J. Kręcikij – Metodyka pracy sekcji dowodzenia oddziału i związku taktycznego – 15 zł
- J. Kręcikij – Praca dowództwa brygady podczas przygotowania i prowadzenia obrony – 40 zł

- J. Kręcikij –Wybrane problemy kierowania zgrupowaniami wielonarodowych sił połączonych – 16 zł
- K. Kubiak – Współczesne siły morskie – 36 zł
- K. Kubiak, A. Szulczewski – Porty morskie w aspekcie przeładunków wojskowych – 13 zł
- R. Kuriata – Dowodzenie Siłami powietrznymi – 40 zł
- R. Kuriata, J. Nowak, W. Marud – Dowodzenie siłami powietrznymi. Cz. 3 Planowanie użycia sił powietrznych – 11 zł
- R. Kwećka, M. Gryga – Siły specjalne w kontekście współczesnych zagrożeń – 15 zł
- K. Kubiak – Transport wojsk i ładunków wojskowych drogą morską przy użyciu statków handlowych – 14 zł
- R. Kuriata, J. Nowak, M. Chojnacki – Planowanie użycia sił powietrznych – 16 zł
- Kurs specjalistyczny z obrony przed bronią masowego rażenia. Materiały pomocnicze – 35,50 zł
- Z. Lach, A. Łaszczuk – Goografia bezpieczeństwa – 48 zł
- M. Łokociejewski, W. Scheffs – Walka elektroniczna w operacjach i walce – 25 zł
- L. Łukaszuk – Europejskie prawo pokoju i bezpieczeństwa – 20 zł
- T. Majewski – Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych – 9 zł
- T. Majewski – Kierownik – dowódca w organizacji – 12 zł
- T. Majewski i in. – Planowanie w organizacji – 9 zł
- K. Malak – Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi – 18 zł
- K. Malak – Czynnik wojskowy w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej (1991-2000) (rozprawa habilitacyjna) – 15 zł
- J. Marczak (red.) – Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpie-czeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP – 20 zł
- M. Marszałek – Siły powietrzne w operacjach ewakuacyjnych (według poglądów amerykańskich) – 15 zł
- M. Marszałek – Wybrane aspekty operacji pozawojennych – 12 zł
- Z. Maślak (oprac.) – Informacje w obronie powietrznej – potrzeby, wymagania, zagrożenia. Materiały z sympozjum naukowego – 20 zł
- Z. Mączka – Prognozy a rzeczywistość rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce w latach 1992-2003 – 18 zł
- M. Michalec (oprac.) – Kierunki rozwoju rosyjskiej myśli teoretycznej i praktyki w zakresie użycia lotnictwa w walce – 16 zł
- B. Michailuk – Broń biologiczna – 21 zł
- J. Michniak (red.) – Projektowanie struktury organizacyjnej dowództwa brygady zmechanizowanej (pancernej) – 14 zł
- J. Michniak – Stanowiska dowodzenia w wojskach lądowych – 12 zł
- J. Michniak – Dowodzenie wojsk w teorii i praktyce – 16 zł
- G. Nowacki – Strategiczne siły jądrowe wybranych państw – 16 zł
- A. Nowak – Założenia dla perspektywicznego systemu rozpoznania – 18 zł
- E. Nowak – Gospodarowanie zasobami majątkowymi – 17 zł
- J. Nowak, M. Chojnacki – Dowodzenie siłami powietrznymi. Cz. 2. Systemy dowodzenia siłami powietrznymi – 11 zł
- J. Nowak, E. Cieślak – Dowodzenia lotnictwem wojsk lądowych – 20 zł
- M. Obrusiewicz – Geneza i prognoza kooperatywnych stosunków wojskowych końca XX i początku XXI w. na tle bezpieczeństwa europejskiego – 15 zł
- Operacja „Iracka Wolność". Materiały z konferencji naukowej – 25 zł
- J. Pawłowski – Broń masowego rażenia orężem terroryzmu – 25 zł
- J. Pawłowski, A. Ciupiński (red.) – Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny – 23 zł
- M. Pelc, M. Juszczyk – Matematyka – 25 zł
- M. Petrykowski – Strategie rozwoju wybranych niskokosztowych linii lotniczych w Europie -
- J. Płaczek – Ewolucja polskiej myśli obronno-ekonomicznej w latach 1976–2000 – 20 zł
- J. Płaczek – Gospodarka obronna Polski – 25 zł
- Podróż studyjna w systemie edukacji oficerów w AON. Materiały z sympozjum naukowego – 20 zł
- A. Polak – Wybrane zagadnienia obrony wybrzeża w Polsce (1920–2002) – 16 zł
- A. Polak – Teoria grup operacyjnych w polskiej sztuce wojennej okresu międzywojennego – 30 zł
- M. Polkowska – Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich zastosowanie – zarys problematyki – 14 zł
- Praca w terenie na szczeblu taktycznym (praca zbiorowa) – 12 zł
- K. Przeworski – Ewakuacja jako sposób ochrony ludności – 8 zł
- Pułk przeciwlotniczy w działaniach operacyjnych (praca zbiorowa) – 20 zł
- A. Radomyski – Metody i treść pracy zespołu OPL na stanowisku dowodzenia dywizji zmechanizowanej – 21 zł
- A. Radomyski – Obrona przeciwśmigłowcowa dywizji zmechanizowanej – 18 zł
- Rozpoznanie wojskowe (praca zbiorowa) cz. I – 16 zł, cz. II – 16 zł, cz. III – 16 zł

- E. Radvan – Polityczne myślenie a moralność profesjonalisty wojskowego – 12 zł
- C. Rutkowski – Zarządzanie strategiczne na drodze ku nowej filozofii i nowym paradygmatom – 20 zł
- W. Scheffs – Możliwości bojowo-rozpoznawcze pododdziałów walki elektronicznej – 14 zł
- A. Skrabacz – Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka – 18 zł
- J. Skrzyp, Z. Lach – Informator geograficzny. Państwa członkowskie NATO – 20 zł
- J. Skrzyp (red.) – Informator geograficzny o państwach kandydujących do Sojuszu Północnoatlantyckiego – 16 zł
- S. Smyk – Zabezpieczenie logistyczne batalionu w działaniach taktycznych – 15 zł
- Z. Skwarek – Powietrzne systemy wczesnego wykrywania i powiadamiania – 16 zł
- J. Słowik – Wybrane determinanty organizacji systemu dowodzenia brygady obrony terytorialnej – 17 zł
- J. Słowik – Pododdziały wsparcia dowodzenia w armiach wybranych państw – 16 zł
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego (praca zbiorowa) – 10 zł
- Słownik terminów z zakresu psychologii (praca zbiorowa) – 12 zł
- Słownik pojęć sojuszniczej obrony powietrznej (praca zbiorowa) – 12 zł
- G. Sobolewski Wspólne działania obronne wojsk operacyjnych i obrony terytorialnej – 21 zł
- G. Sobolewski – Rola terenu zurbanizowanego we współczesnych operacjach – 23 zł
- H. Spustek – Wybrane zagadnienia badań operacyjnych i modelowania liniowego – 8 zł
- Z. Stachowiak – Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych (licencjackich, magisterskich i podyplomowych) – 9 zł
- Z. Stachowiak, R. Kłodziński – Ekonomika przedsiębiorstwa – 18 zł
- Z. Stachowiak, J. Płaczek (red.) – Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa – 30 zł
- R. Stępień (red.) – Edukacja w wyższych szkołach wojskowych – 21 zł
- M. Strzoda (red.) – Wybrane terminy z zakresu dowodzenia i zarządzania – 8 zł
- M. Strzoda – Zasady i wymagania dowodzenia – 29,10 zł
- M. Strzoda – Słownik nazw, skrótów i akronimów państw, instytucji, dowództw, jednostek organizacyjnych i osób funkcyjnych – 8 zł
- M. Strzoda, N. Prusiński – Rola i zadania zespołu organizacji dowodzenia na stanowisku dowodzenia brygady – 13 zł
- J. Suwart – Zarys obrony cywilnej – 30 zł
- W. Szczurowski – Kompania w obronie – 8 zł
- Sztuka wojenna we współczesnych konfliktach zbrojnych (praca zbiorowa) – 28 zł
- B. Szulc, T. Majewski – Rozwój kompetencji kierowniczych – 16 zł
- R. Szustek – Wybrane problemy nawigacji lotniczej – 21 zł
- R. Szpyra – Powietrzna sztuka operacyjna wybranych państw – 17 zł
- R. Szpyra – Powietrzny wymiar współczesnej wojny – 13 zł
- R. Szpyra – Militarne operacje informacyjne – 18 zł
- A. Szymonik – Logistyczne zarządzanie wojskową jednostką budżetową – 25 zł
- Środki dowodzenia (praca zbiorowa) – 14 zł
- Śladkowski S. – Aspekty militarne i niemilitarne zagrożeń środowiskowych – 18 zł
- Terroryzm a broń masowego rażenia (praca zbiorowa) – 18 zł
- Trudna stabilizacja. Materiały z konferencji – 30 zł
- Użycie wojsk rakietowych i artylerii w operacjach (praca zbiorowa) – 20 zł
- J. Wołejszo – Trening sztabowy dowództw szczebla taktycznego SZ RP – 20 zł
- J. Wołejszo – Transformacja dowództwa szczebla taktycznego na stanowiska dowodzenia w trakcie realizacji ćwiczeń operacyjno-taktycznych – 16 zł
- J. Wołejszo – Wybrane problemy przygotowania i realizacji ćwiczeń sojuszniczych NATO – 18 zł
- J. Wołejszo – Wybrane aspekty projektowania struktur organizacyjno-funkcjonalnych ośrodków decyzyjnych – 18 zł
- J. Wołejszo – Rodzaje i formy ćwiczeń operacyjno-taktycznych prowadzonych w wybranych armiach NATO – 15 zł
- J. Wołejszo – Wybrane aspekty doskonalenia ośrodków decyzyjnych – 10 zł
- J. Wołejszo – Wybrane problemy procesu planowania i rozliczania działalności szkoleniowej na szczeblach taktycznych w SZ RP – 18 zł
- J. Wołejszo, Z. Fiołna – Dowodzenie brygadą zmechanizowaną (pancerną) w marszu – 17 zł
- Wojsko wobec polskiego października '56. Rezolucje, uchwały, listy (wybór, wstęp i opracowanie (E. J. Nalepa) – 30 zł
- J. Wojtasik (red.) – Studia z dziejów polskiej techniki wojskowej od XVI do XX wieku – 27 zł
- M. Wrzosek – Działania rozpoznawcze na obszarze kraju – 12 zł
- M. Wrzosek – Proces dowodzenia w batalionie rozpoznawczym – 22 zł
- M. Wrzosek – Organizacja pracy taktycznej komórki rozpoznania – 20 zł
- M. Wrzosek – Koordynacja w działaniach taktycznych wojsk lądowych – 10 zł

- M. Wrzosek – Taktyczny system rozpoznania wojsk lądowych – 14 zł
- Wsparcie informacyjne obrony powietrznej. Materiały z sympozjum naukowego – 18 zł
- Wydział Lotnictwa i Obrony Powietrznej AON – Ewolucja dla postępu. Materiały z konferencji – 18 zł
- E. Zabłocki – Dowodzenie siłami powietrznymi. Cz. 1. Podstawowe zagadnienia – 11 zł
- E. Zabłocki – Współczesne siły powietrzne – 13 zł
- E. Zabłocki, M. Chojnacki – Dowodzenie siłami powietrznymi NATO – 18 zł
- S. Zalewski – Służby specjalne w państwie demokratycznym – 11 zł
- B. Zdrodowski, M. Marszałek – Operacje pozawojenne sił powietrznych – 16 zł
- J. Zieliński (red.) – Podstawowe założenia dydaktyki sztuki operacyjnej – 16 zł
- J. Zuziak – Dzieje Instytutu Józefa Piłsudskiego w Londynie 1947–1997 – 25 zł

Zamówienia przyjmujemy telefonicznie lub pisemnie

