

MARIUSZ WOJCISZKO

DYLEMATY Z KLASYFIKOWANIEM ZADAŃ
WYKONYWANYCH NA RZECZ OCHRONY LUDNOŚCI
(OBRONY CYWILNEJ) W CZASIE WOJNY

DILEMMA IN CLASSIFYING TASKS
PERFORMED FOR THE PROTECTION OF THE CIVILITY
(CIVIL DEFENSE) IN TIME OF WAR

A b s t r a c t. A review of Poland's national security and defense strategies to date makes it possible to get acquainted with the official main directions of the activities of the non-military part of the state defense system. These include ensuring in the event of an external military threat and war: support of own troops and allied troops conducting a defensive operation on the territory of the Republic of Poland; continuity of the functioning of state structures; living conditions and survival of the civilian population. Such a presentation of the functions of the non-military subsystem of the of the state defense system, situates the tasks for ensuring living conditions and survival of the civilian population in the category of defense tasks. Therefore, it is worth posing the question of whether the tasks for ensuring the livelihood and survival of the civilian population fall within the strictly defense sphere, within which defense tasks are identified?

Keywords: public administration; defense response; defense tasks; civil protection; civil defense

WPROWADZENIE

Artykuł dotyczy działalności prowadzonej przez państwo w czasie pokoju na rzecz tworzenia warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej w czasie

Plk rez. dr hab. MARIUSZ WOJCISZKO – Akademia Sztuki Wojennej, Wydział Bezpieczeństwa Narodowego, Instytut Bezpieczeństwa Państwa; adres do korespondencji: al. gen. A. Chruściela „Montera” 103, 00-910 Warszawa; e-mail: m.wojciszko@akademia.mil.pl; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6887-2513>.

Artykuły są objęte licencją Creative Commons Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0)

wojny oraz rzeczywistemu zapewnianiu tych warunków w czasie wojny¹. Główny problem badawczy koncentruje się na charakterze zadań wykonywanych na rzecz zapewnienia warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej w czasie wojny². Zasadniczym celem artykułu jest wyjaśnienie specyfiki i charakteru zadań wykonywanych na rzecz zapewnienia warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej oraz uwarunkowań ich realizacji w czasie wojny.

Podczas badań stosowano metody teoretyczne i empiryczne. Wśród metod teoretycznych były to metoda dogmatyczno-prawna, metoda krytycznej analizy literatury przedmiotu, metoda syntezy. Z kolei na potrzeby badań empirycznych wykorzystano – bliskie metodzie obserwacji uczestniczącej – zamierzone i świadome obserwacje i liczne rozmowy prowadzone z praktykami zajmującymi się przygotowaniem obronnym podczas uczestniczenia autora w pracach zespołów kontrolnych kontroli wykonywania zadań obronnych zarządzanych przez Prezesa Rady Ministrów.

W artykule przyjęto, że w Polsce na zarządzanie obronnością (obroną) składają się działania ukierunkowane na: zapobieganie polityczno-militarnym sytuacjom kryzysowym; przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli; reagowanie w przypadku ich wystąpienia; odbudowę po sytuacji kryzysu polityczno-militarnego (por. Ustawa z 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 2). Przegląd krajowych regulacji prawnych wskazuje na zbrojną napaść na terytorium RP jako najwyższy stopień eskalacji kryzysu polityczno-militarnego (zagrożenia militarnego). Zbrojna napaść na terytorium RP w istocie oznacza rzeczywisty czas wojny w państwie i konieczność jego obrony (reagowanie obronne). Zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ agresja to „użycie siły zbrojnej przez państwo (grupę państw) przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej, niepodległości politycznej innego państwa (grupy państw) lub w inny sposób niezgodny z Kartą NZ” (Rezolucja nr 3314/XXIX, 1974). W ramach reagowania obronnego na zbrojną napaść, poza Siłami Zbrojnymi RP, zadania realizują cywilne organy i instytucje państwowe, zorganizowane w podsystem pozamilitarny, będący jedną z zasadniczych części systemu obronnego państwa (dalej: SOP).

Zadania realizowane przez cywilne organy i instytucje państwowe oraz podmioty pozapaństwowe w czasie wojny mają szeroki zakres, w którym mieszczą

¹ W artykule przedstawiono część wyników badań własnych autora prowadzonych w przedmiocie przygotowań obronnych państwa (zob. szerzej Wojciszko, 2025).

² Czas wojny jest tu utożsamiany z czasem stanu wojennego wprowadzonego z uwagi na zbrojną napaść na terytorium RP lub wprowadzonego z uwagi na inne ustawowe przesłanki, a zbrojna napaść na terytorium RP nastąpiła po wprowadzeniu stanu wojennego.

się zadania różniące się między innymi pod względem celu, znaczenia dla prowadzonej operacji obronnej, czasu uruchomienia, dziedziny funkcjonowania państwa, w której są ulokowane, uwarunkowań oraz podmiotów je realizujących. Powyższe istotnie wpływa na sposób wykonywania zadań oraz na sytuację prawną wykonawców tych zadań w czasie wojny. To z kolei wymaga poświęcenia im należytej uwagi w czasie pokoju podczas przygotowań państwa do sytuacji zewnętrznego zagrożenia i czasu wojny. Ponadto, zadania te właśnie z uwagi na ich szeroki zakres i różnorodność (przedmiot, specyfika, znaczenie dla państwa funkcjonującego w warunkach wojennych itp.) powinny podlegać stosownej klasyfikacji, co pozwala na objęcie ich odpowiednim procesem planowania i w konsekwencji należyte zsynchronizowanie.

1. ISTOTA REAGOWANIA OBRONNEGO.

PODZIAŁ NA ZADANIA OBRONNE I INNE ZADANIA PUBLICZNE WYKONYWANE W CZASIE WOJNY

Istotą reagowania obronnego jest odparcie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa skierowanego na pozbawienie lub znaczne ograniczenie wartości konstytucyjnych podlegających ochronie i obronie, takich jak niepodległość, niepodzielność terytorium, nienaruszalność granic. Takie rozumienie reagowania obronnego sytuuje zewnętrzne zagrożenia polityczno-militarne wśród zdarzeń wymagających największego zainteresowania i zaangażowania państwa.

Zadania wykonywane w dziedzinie obronności wynikają z misji oraz celów i funkcji władzy państwowej w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Analiza strategii bezpieczeństwa narodowego i strategii obronności, obowiązujących w Polsce na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, umożliwia zapoznanie się z oficjalnymi głównymi kierunkami działań podsystemu pozamilitarnego (w czasie pokoju funkcje pozamilitarnych przygotowań obronnych). Do funkcji pozamilitarnych przygotowań obronnych należy zapewnienie na wypadek zewnętrznego zagrożenia i wojny:

- 1) zasilania Sił Zbrojnych RP zasobami ludzkimi i materiałowymi oraz wsparcia wojsk własnych i sił sojuszniczych prowadzących operację obronną na terytorium RP;
- 2) ciągłości sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa i gospodarki narodowej;
- 3) warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej.

Wymienienie „zapewnienia warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej” jako jednej z funkcji pozamilitarnych przygotowań obronnych sprawia, że wykonywane w jej obrębie zadania uznawane są za obronne (por. m.in. Strategia obronności RP, 2009). W kontekście powyższego nasuwa się pytanie, czy działania na rzecz zapewnienia warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej mieszczą się w sferze obronnej (reagowania obronnego), w obrębie której identyfikowane są zadania obronne? Przez zadania obronne rozumie się:

[...] skonkretyzowane przedsięwzięcia realizowane przez organy władzy i administracji rządowej oraz inne organy i instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe oraz poszczególnych obywateli, obejmujące: przygotowania 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 (Kitler, 2009, s. 19).

W ustawach o stanach nadzwyczajnych, w tym w Ustawie z 2002 r. o stanie wojennym (Dz.U. 2017, poz. 1932) pojęcia „zadania” i „kompetencje” są często z sobą utożsamiane. Należy przy tym uwzględnić, że:

[...] biorąc pod uwagę racjonalność ustawodawcy, nie jest możliwa sytuacja, aby w jednej ustawie zamieszczone były dwa pojęcia o tożsamym zakresie znaczeniowym. Różnica polega na tym, iż zadanie to określony cel, który musi osiągnąć [realizujący to zadanie – M.W.], natomiast kompetencja to zespół praw i obowiązków organu, obejmujących prawne formy działania – czyli formy realizacji zadań (Leoński, 2001, s. 29).

Wagę powyższej konstatacji podkreśla analiza zapisów poszczególnych ustaw o stanach nadzwyczajnych odnoszących się do organów samorządu terytorialnego. W ustawie z 2002 r. o stanie wojennym w różnych przypadkach dotyczących m.in. organów samorządu terytorialnego używane są sformułowania: „określone kompetencje organów władzy publicznej”, „zadania i kompetencje zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa”, „realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej”.

Zadania obronne umiejscowione są w dziedzinie obronności, która zawiera się w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, za zapewnienie którego odpowiada Rada Ministrów. To ona również, sprawując ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności, odpowiada za przedstawienie koncepcji wykonywania zadań obronnych w całym państwie oraz za kierowanie i koordynowanie jej wdrażania. Realizacja zadań obronnych na niższych poziomach administracyjnych stanowi urzeczywistnianie zamysłu państwa, przedstawionego za pośrednictwem

naczelnego organu władzy państwowej. Zadania obronne są więc planowane i realizowane w skali państwa według ujednoliconych standardów i reguł. Jest to zasada wynikowości zadań obronnych, wedle której zadania obronne wykonywane przez poszczególne elementy systemu obronnego państwa (na różnych szczeblach i poziomach) wynikają z zamiaru przygotowań obronnych państwa bądź z zamiaru reagowania obronnego RP (por. Rozporządzenie Rady Ministrów, 2025). Zadania obronne podmiotu sporządzającego plan są w praktyce pochodną zadania głównego podmiotu nadrzędnego.

Zadania wykonywane przez podmioty cywilne, polegające na przeciwdziałaniu wrogim działaniom przeciwnika (zadania obronne wykonywane w czasie wojny) mają inny charakter niż zadania, których celem jest jedynie zapewnienie warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej niezaangażowanej czynnie w konflikt zbrojny, w tym w zwalczanie przeciwnika, czy uniemożliwianie mu osiągnięcia założonych celów.

Omawiana problematyka ma znaczenie w odniesieniu do cywilnych organów i instytucji państwowych oraz podmiotów niepaństwowych, zarówno na gruncie prawa krajowego, jak i międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych (dalej: MPHKGZ). Owe znaczenie ma miejsce w szczególności w przypadku jednostek organizacyjnych administracji publicznej, które w czasie wojny z mocy prawa są zobowiązane do uczestniczenia w wykonywaniu zarówno zadań w ramach reagowania obronnego (przeciwdziałanie działaniom przeciwnika), jak i zadań ukierunkowanych na przetrwanie i zabezpieczenie podstawowych potrzeb ludności cywilnej.

Na gruncie prawa krajowego znaczenie przedmiotowych zagadnień przejawia się m.in. w takich aspektach, jak formy realizacji obowiązku obrony, w tym zachodzenie (czy nie) przesłanek uzasadniających wyłączenie z obowiązku pełnienia służby wojskowej w czasie wojny; nadawanie (czy nie) przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych, objęcie (czy nie) przygotowaniami obronnymi realizowanymi w czasie pokoju.

W MPHKGZ wyróżnione są kategorie osób w czasie konfliktu zbrojnego (kombatanci, niekombatanci lub ludność cywilna) oraz ich prawa, obowiązki i zakres ochrony (status). W świetle regulacji prawnomiędzynarodowych uprawnionymi do prowadzenia walki zbrojnej są kombatanci, tj. członkowie sił zbrojnych strony konfliktu zbrojnego inni niż personel medyczny i duchowny. Za kombatantów uznaje się również podmioty wcielone do sił zbrojnych przez stronę konfliktu (organizacje paramilitarne, uzbrojone służby porządku publicznego). Przy czym państwo wcielające inne podmioty do swoich sił zbrojnych

powinno powiadomić o tym pozostałe strony konfliktu. Niekombatanci to przywołany personel medyczny i duchowny, nie biorą udziału w walce.

Prowadząc przygotowania obronne organów i instytucji cywilnych państwa z uwzględnieniem obowiązujących aktów MPHKZ, należy udzielić odpowiedzi na kilka pytań:

1) do jakiej kategorii zaliczane będą osoby cywilne występujące z siłami zbrojnymi państwa strony konfliktu?

2) do jakiej kategorii zaliczane będą osoby cywilne wykonujące zadania obronne (np. osoby zatrudnione w jednostce przewidzianej do militaryzacji po objęciu tej jednostki militaryzacją, czy osoby wchodzące w skład obsady stanowiska kierowania organu będącego elementem systemu kierowania obroną państwa?

3) jakie prawa i obowiązki mają poszczególne kategorie osób oraz jaką ochroną są objęte w czasie konfliktu zbrojnego (wojny)?

Ludność cywilna nie biorąca udziału w konflikcie zbrojnym podlega ochronie prawnomiędzynarodowej określonej w konwencjach genewskich (zob. IV Konwencja Genewska, 1949). Podobnie w świetle MPHKZ ustalony jest status członków sił zbrojnych państw zaangażowanych w konflikt zbrojny (m.in. III Konwencja Genewska, 1949). Wyjaśnienia wymaga status prawny oraz zakres ochrony osób zatrudnionych w administracji publicznej, nie wcielonych do sił zbrojnych, a wykonujących np. zadania zgodnie z właściwością organu (instytucji) w czasie konfliktu zbrojnego, ukierunkowane na przeciwdziałanie działaniom prowadzonym przez przeciwnika (zadania: wykonywane na stanowisku kierowania organu, na rzecz wsparcia własnych sił zbrojnych, w zakresie osłony technicznej dróg itp.).

Pracownicy organów i instytucji państwowych wykonując określone zadania w czasie wojny mogą być celem ataku sił zbrojnych nieprzyjaciela lub być przez nie pojmane, co już stanowi wystarczające uzasadnienie dla określenia ich statusu w prawie krajowym w zgodzie z normami prawa międzynarodowego. Ustalenie statusu na płaszczyźnie międzynarodowej wzmocni ochronę osób wykonujących zadania obronne, natomiast na płaszczyźnie krajowej znajomość sytuacji prawnej i przysługujących praw zwiększy morale i zaangażowanie osób wykonujących zadania obronne. Zważywszy na przebieg dotychczasowych międzynarodowych konfliktów zbrojnych, ochrona prawnomiędzynarodowa osób cywilnych wykonujących w czasie konfliktu zbrojnego jakiekolwiek zadania publiczne zawsze będzie lepsza przy założeniu, że wszystkie strony konfliktu będą przestrzegać zasad MPHKZ.

O dostrzeganiu powyższych zagadnień na gruncie krajowym świadczyć może przeniesienie problematyki obrony cywilnej z Ustawy z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP³ do Ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907). W art. 117 Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej postanowiono, że „z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny zadania ochrony ludności stają się zadaniami obrony cywilnej w rozumieniu art. 61 lit. a Pierwszego Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r.”⁴. Ochrona osób cywilnych podczas wojny wykracza poza zakres ochrony i obrony jedynie przed wrogimi działaniami sił zbrojnych przeciwnika. Zasada ochrony osób cywilnych m.in. zobowiązuje państwo okupujące całe lub część terytorium strony przeciwnej do ochrony dóbr niezbędnych dla przetrwania ludności cywilnej⁵.

Z przywołanych zapisów prawa międzynarodowego, obligujących stronę przeciwną do objęcia ochroną ludności cywilnej i dóbr niezbędnych do jej przetrwania, wywieść należy rekomendacje użyteczne dla prawa krajowego regulującego sferę warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej w czasie wojny. Do nich należy niewłączanie na gruncie prawa krajowego zadań dotyczących zapewnienia warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej do kategorii zadań obronnych. Zadania te są tożsame z obroną cywilną (dalej: OC) mającą na celu ochronę ludności i urządzeń użyteczności publicznej podczas wojny (por. Ustawa z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony, Dział IV – akt nieobowiązujący). Potwierdza to ustawa z 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej. Po wprowadzeniu stanu wojennego i w czasie wojny zadania ochrony ludności stają się zadaniami OC. W tym kontekście, w czasie obowiązywania ustawy z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony zrozumiałe były opinie zalecające wyłączenie z niej Działu IV Obrona Cywilna (w istocie dotyczącego ochrony ludności w warunkach wojennych). Przypomnijmy, że zarówno ustawa z 1967 r., jak i ustawa z 2022 r. o obronie Ojczyzny regulują sprawy obronności, w tym zadania obronne⁶. Dodatkowo dla pełniejszego zobrazowania poruszanych

³ Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2019, poz. 1541 t.j.

⁴ W art. 61 Pierwszego Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. OC oznaczono jako wypełnianie zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przewyciężenia ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania (patrz Pierwszy Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich, 1977).

⁵ Zob. IV Konwencja Genewska, 1949, art. 55.

⁶ Uregulowanie problematyki OC w ustawie z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony, a następnie ujmowanie jej w planowaniu obronnym było rozwiązaniem wadliwym. Sprawiało, że problematyka

zagadnień zauważmy, że w międzynarodowym prawie humanitarnym „ludność terytorium nieokupowanego, która przy zbliżaniu się nieprzyjaciela chwytą spontanicznie za broń, aby stawić opór inwazji” podlega ochronie przypisanej jeńcom wojennym, jeżeli jawnie nosi broń i przestrzega praw i zwyczajów wojennych (III Konwencja Genewska, 1949, art. 4.A6).

W warunkach wojennych celem zadań obronnych jest pośrednie lub bezpośrednie niszczenie lub obezwładnianie obiektów wojskowych wroga (celów wojskowych). Elementy pozamilitarne SOP, wykonując zadania obronne i wspierając własne siły zbrojne, przyczyniają się do osiągnięcia ww. celu. Strona przeciwna może powyższe uznawać za powód znoszący ochronę tych podmiotów cywilnych⁷.

2. SPOSOBY UZNAWANIA ZADAŃ WYKONYWANYCH W CZASIE KONFLIKTU ZBROJNEGO ZA ZADANIA OBRONNE ORAZ ZAKRESY (STOPNIE) PRZYGOTOWAŃ PAŃSTWA

Przygotowywanie rozwiązań w dziedzinie obronności państwa wymaga koncentracji nad zagadnieniem wykonywania w czasie konfliktu zbrojnego (wojny) zadań obronnych i innych zadań publicznych przez administrację publiczną, w kontekście możliwego wynikania z tego określonych następstw. Chodzi o zabezpieczenie na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej ochrony elementów administracji publicznej wykonujących zadania na rzecz ludności cywilnej, a w ramach przygotowań obronnych stworzenie warunków nie tylko do sprawnego wykonywania zadań obronnych przez inne elementy administracji, lecz również warunków bezpieczniejszego wykonywania tych zadań. Temu przyczyni się (widoczny dla środowiska międzynarodowego) brak bezpośredniego angażowania w działania wojenne określonej części administracji publicznej (Wojciszko, 2025).

Rozwiązania prawne w tym zakresie będą przydatne przede wszystkim w sytuacji, kiedy strony konfliktu będą postępowały w zgodzie z normami

OC pod względem prawnym postrzegana i rozpatrywana była na tej samej płaszczyźnie, co zagadnienia reagowania obronnego, planowania operacyjnego Sił Zbrojnych. Powyższe w konsekwencji prowadziło do zaliczania różniących się zadań do tej samej kategorii, do ich łączenia, zacierania różnicy, wreszcie do powierzania ich tej samej komórce organizacyjnej. Co tworzy problemy w stosowaniu norm MPHKG.

⁷ Zob. IV Konwencja Genewska z 1949 r. Poglębnienie tematyki jest możliwe przez analizę niektórych zapisów Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich, 1977. Zob. m.in. art. 13, 43.3, 48, 51.3, 52.2, 54.2, 62.

MPHKZ. Natomiast nie będą mieć większego zastosowania podczas wojny, w której naloty na cele cywilne będą regułą, strony dopuszczały będą się, znanych z czasów II wojny światowej, aktów ludobójstwa, masowych mordów w obozach zagłady, itp. Wówczas zawczasu wypracowane rozwiązania mogą być pomocne przy pociąganiu do odpowiedzialności osób, które dopuściły się ww. zbrodni.

Właściwym czasem na rozwikłanie owych dylematów jest etap przygotowań państwa do funkcjonowania w sytuacji szczególnego zagrożenia polityczno-militarnego. Precyzyjne oznaczenie sfery ochrony ludności cywilnej i podmiotów ją realizujących naturalnie przekłada się na wzrost ich ochrony, co najmniej na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej. Podmioty cywilne niewykonyjące zadań obronnych, a w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny zadań operacyjnych, nie powinny być włączane, jeżeli nie ma innych uzasadnionych potrzeb, do SOP, co wiąże się z zapewnieniem im warunków bezpiecznego wykonywania zadań innych niż obronne.

Organy i instytucje cywilne istotne dla obronności państwa oraz z tego względu mające przypisane zadania obronne należy włączać w SOP i obejmować przygotowaniami obronnymi, dającymi podstawę do sprawnego wykonywania zadań obronnych (operacyjnych). Powyższe nie sprzeciwia się konstytucyjnej zasady obowiązku obrony Ojczyzny, bowiem to organy władzy państwowej rozstrzygają na podstawie formułowanych i wdrażanych koncepcji obronnych i procesów planowania obronnego, które z podmiotów (osób) publicznych i niepublicznych będą wykonywały zadania obronne, a które inne zadania publiczne (państwowe); kierując się przy tym zasadą, wedle której obrona Ojczyzny w sytuacji zbrojnej napaści jest sprawą priorytetową i najważniejszą.

Zasadne jest objęcie niektórymi obszarami i dziedzinami przygotowań (np. szkolenie obronne) osób nieprzewidywanych w danym czasie do wykonywania zadań obronnych w sytuacji zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny. Obowiązek powszechnego przyczyniania się do przewyciężania zagrożeń militarnych oraz przeznaczenie administracji publicznej sprawiają, że istotna część jej zadań w czasie wojny będzie miała charakter obronny (np. zadania: wsparcia sił zbrojnych, wynikające z obowiązków państwa-gospodarza, w zakresie zapewnienia funkcjonowania struktur państwa i gospodarki narodowej).

W warunkach wojennych wzrasta ilość i stopień trudności zadań w zakresie zaspokojenia potrzeb bytowych ludności. Oddzielne postrzeganie tej działalności i zadań obronnych nie prowadzi do ograniczenia ilości podmiotów cywilnych zaangażowanych w przeciwdziałanie zewnętrznym zagrożeniom, w tym zbrojnej napaści na terytorium RP, a w efekcie doprecyzowuje ich zakres. Owe rozróżnienie zauważalne jest przy wykorzystaniu sił zbrojnych w czasie pokoju do

reagowania na zagrożenia wewnętrzne niemilitarne, takie jak: zagrożenia naturalne, porządku publicznego, będące konsekwencją awarii technicznych. Uzasadnieniem dla powyższych działań jest konstatacja, że państwo w sytuacji szczególnych zagrożeń polityczno-militarnych – poza reagowaniem na te zagrożenia – zmuszone jest wykonywać całe spektrum innych zadań. Działania te są trudne, mogą się jawić jako niewykonalne, a w warunkach wojennych nie do utrzymania, niemniej podnoszą bezpieczeństwo części administracji publicznej, przez sprecyzowanie jej stanu faktycznego i prawnego.

Pomocne w ustaleniu, które z zadań administracji publicznej realizowanych w sytuacji zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny są zadaniami obronnymi, a które nie – jest przyjęcie kryterium *przyczyniania się do powodzenia operacji obronnej (reagowania obronnego)* oraz kryterium *wydzielonego zakresu działania organu na stanowisku kierowania* (dalej: SK). Ograniczeniem w stosowaniu kryterium *wydzielonego zakresu działania organu na SK* jest zamknięty katalog organów i instytucji, dla których przygotowywane są SK. Niemniej, wykorzystanie SK organów kierowania obroną państwa (np. ministrów kierujących działem administracji rządowej, wybranych centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, organów wykonawczych samorządu terytorialnego) jest wystarczające do identyfikacji podstawowych zadań. Przedmiotowe kryterium jest pomocnicze dla kryterium *przyczyniania się do powodzenia operacji obronnej (reagowania obronnego)*.

Organy administracji publicznej w ramach przygotowania systemu kierowania obroną państwa przygotowują m.in. SK, na których będą funkcjonować w czasie stanu wojennego po uruchomieniu systemu kierowania. Obejmuje to przygotowanie osób wydzielonych do obsady stanowiska, infrastruktury oraz procedur postępowania. Obsadę stanowiska formułuje organ, który będzie na nim funkcjonować, korzystając z pracowników urzędu zabezpieczającego jego funkcjonowanie (np. wojewoda w oparciu o pracowników urzędu wojewódzkiego). Analiza możliwości i potrzeb obronnych organów administracji publicznej nie wskazuje na konieczność przenoszenia całego składu osobowego urzędu (ministerstwa, urzędu wojewódzkiego, starostwa) na SK organu. Komórki wewnętrzne SK tworzone są na bazie komórek organizacyjnych urzędu (bazą jest komórka bądź stanowiska z poszczególnych komórek urzędu).

Wymieniane w niektórych dokumentach strategicznych funkcje pozamilitarnych przygotowań obronnych tworzą w istocie funkcję przygotowań państwa do sytuacji zewnętrznego zagrożenia i czasu wojny, obejmującą szerszy katalog zadań, również zadań niewnoszących bezpośredniego wkładu w obronę państwa. Funkcja przygotowań państwa do sytuacji zewnętrznego zagrożenia

i czasu wojny, poza zadaniami obronnymi, obejmuje zadania ułożone w różnych sferach funkcjonowania państwa, nie wykonywane w ramach reagowania obronnego państwa.

Funkcja zapewnienia warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej nie wywodzi się z bezpieczeństwa militarnego, a z powszechnego i w części z bezpieczeństwa publicznego. Wykonywanie przynależnych do niej zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny nie zmienia ich charakteru, nadal są to zadania mieszczące się w ramach bezpieczeństwa powszechnego, natomiast zmieniły się warunki ich realizacji.

Wymienione na wstępie funkcje, obejmujące działania na rzecz sił zbrojnych, na rzecz ciągłości funkcjonowania państwa, na rzecz ludności cywilnej, należy uznawać za szerszy niż przygotowania obronne wymiar przygotowań państwa do sytuacji zewnętrznego zagrożenia i do czasu wojny. Rozróżnienie zadań wykonywanych w ramach zapewnienia warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej od zadań obronnych, dookreśla liczbę podmiotów cywilnych (zasoby) zaangażowanych w reagowanie obronne. Zapobiega włączeniu do zakresu przedmiotowego SOP zagadnień obrony cywilnej i ochrony ludności, a lokuje je w (od dawna wyczekiwany) systemie ochrony ludności, który – tak jak SOP – winien działać w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Rozdzielenie sfery obronnej od nieobronnej nie stoi w przeciwieństwie do zasady powszechności obrony Ojczyzny, a jest wyrazem konieczności skierowania części zasobów państwa do wykonywania zadań związanych z ochroną ludności.

Zasadne jest wyróżnienie przygotowań państwa do sytuacji zewnętrznego zagrożenia i czasu wojny, które poza przygotowaniem obronnymi obejmą, wszelkie inne działania mające na celu przygotowanie państwa i społeczeństwa do funkcjonowania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny. Mając powyższe na uwadze, proponuje się następujący podział na zakresy (stopnie) przygotowań (Wojciszko, 2025, s. 291):

- przygotowania państwa do sytuacji zewnętrznego zagrożenia i czasu wojny;
- przygotowania obronne państwa w znaczeniu szerokim;
- przygotowania obronne państwa w znaczeniu wąskim.

Charakterystyczne dla zakresów przygotowań jest to, że są przeciwnie proporcjonalne do stopni przygotowań. To znaczy, że im większy staje się zakres przygotowań (podmiotowy i przedmiotowy), to tym mniejszy jest ich stopień specjalizacji w dziedzinie obronności.

Problematyka wyodrębnienia zadań obronnych od innych zadań administracji publicznej niemających bezpośredniego charakteru obronnego jest o tyle

trudna, a w pewnych przypadkach może okazać się niemożliwa, że na niższych poziomach podziału administracyjnego występuje zacieranie się różnic między zadaniami obronnymi i zadaniami nieobrońnymi. Jest to wyraźnie widoczne na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego, których istotą funkcjonowania jest zapewnienie lub tworzenie warunków do świadczenia usług na rzecz społeczności lokalnej (gminy, powiatu). Wiele sfer, w których identyfikuje się zadania obronne organów samorządu terytorialnego, związanych jest właśnie z zapewnieniem potrzeb mieszkańców. W takim przypadku konieczne jest ograniczenie zakresu zapewnienia warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej do niezbędnych warunków bytowych. Dokonanie ograniczenia warunków bytowych do niezbędnych warunków bytowych uzasadnia najwyższy poziom zagrożenia – „szczególne zagrożenie państwa” – oraz konieczność skoncentrowania zasobów państwa na reagowanie na te zagrożenia. Oznacza najwyższy stopień wysiłku państwa. Niezbędne warunki bytowe ludności cywilnej w warunkach wojennych, pod względem wygód oraz ilości i jakości, są katalogiem świadczeń i usług o niższym poziomie zabezpieczenia niż zaspokojenie potrzeb wspólnoty w czasie normalnego funkcjonowania państwa. Poza wyjątkowością warunków, spowodowane jest „przesunięciem” części sił i środków do wykonywania zadań obronnych.

Podnoszone dylematy nie mogą być uzasadnieniem dla zaniechania wyróżnienia sfery obronnej od nieobronnej. Przeciwnie, chociażby na przykładzie samorządu terytorialnego można dokonać rozróżnienia spraw obronnych od nieobronnych. Z jednej strony przemawia za tym fakt, że samorząd terytorialny w strukturze administracji publicznej jest ulokowany najbliżej mieszkańców i ich potrzeb (tj. spraw publicznych o znaczeniu lokalnym), a z drugiej strony organy samorządu otrzymują zadania operacyjne od wojewody, będącego przedstawicielem Rady Ministrów (organu odpowiedzialnego za zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa) w województwie.

Do zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu należą przede wszystkim: zadania własne, przypisane przez ustawodawcę, za wykonanie których samodzielnie odpowiedzialna jest jednostka samorządu danego szczebla; zadania zlecone, tj. zadania publiczne poruczone z zakresu administracji rządowej, których realizacja w państwie powinna odbywać się według ujednoliconych standardów i reguł. Dodatkowo wyróżniane są zadania powierzone, przypisane przez ustawodawcę organowi administracji rządowej lub samorządowej, które ten organ dobrowolnie przekazał na podstawie porozumienia do wykonania jednostce samorządu terytorialnego.

Ze względu na przeznaczenie zadań własnych i zadań zleconych oraz charakter zadań obronnych warto zestawić obie kategorie z sobą. Zadania obronne, podobnie jak zadania własne samorządu i zadania zlecone, należą do szerszej kategorii zadań publicznych. Dodatkowo zadania obronne i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej należą do węższej grupy zadań publicznych – zadań publicznych państwowych.

Płaszczyzna prawna zadań obronnych w korelacji do zadań własnych oraz zadań zleconych samorządu gminnego została ustalona Ustawą z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198). W świetle art. 3 ustawy, do właściwości organów gminy przechodzą jako zadania zlecone – określone w ustawach – zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego⁸.

Zadania obronne gminy na płaszczyźnie prawnej należą do zadań zleconych. W związku z tym powstaje pytanie: czym kierował się prawodawca w Ustawach z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa i samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576 i 578), uznając zadania w zakresie obronności jako zadania własne tych jednostek samorządu terytorialnego? Nie zrobił tego w 1990 r. w przypadku samorządu gminnego.

W literaturze przedmiotu występują stanowiska, wedle których „trudno jest wskazać na jednoznaczne i zobiektywizowane kryteria podziału zadań na własne i zlecone, można natomiast posilkować się pewnymi wskazówkami” (Bojarski, 2011, s. 69; por. Dynak, 2021). Według Bogdana Dolnickiego:

[...] z podziału zadań publicznych gminy na własne i zlecone nie wynika przeciwstawienie gminy i państwa, ponieważ z prawnego punktu widzenia gmina również we własnym zakresie sprawuje administrację publiczną [...]. W praktyce podział zadań na własne i zlecone odgrywa znaczenie jedynie z punktu widzenia zasad finansowania poszczególnych kategorii zadań (Dolnicki, 2015, s. 37).

Próby zaklasyfikowania, opierając się na obowiązującym prawie, zadań obronnych do zadań własnych, czy też zadań zleconych jednostek samorządu terytorialnego, prowadzą do następujących rozstrzygnięć. Po pierwsze, przy ocenie, czy zadania obronne przynależą do zadań własnych czy zleconych, należy odnosić się do ustawowego zakresu spraw własnych danej jednostki

⁸ Z ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (według ówczesnego stanu prawnego) były to m.in. zadania określone w artykułach: 2, 16 ust. 3 i 4, 17, 23 ust. 1, 33 ust. 2, 141 ust. 3, 146 ust. 2, 178 ust. 2. Zob. Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220.

samorządu. Za regułę można przyjąć, że zadania obronne jednostek samorządu terytorialnego wskazane w zakresie ich spraw uznawane są za zadania własne samorządu. Po drugie, zadania obronne wykonywane na rzecz wsparcia Sił Zbrojnych RP oraz sił sojuszniczych będą należeć do zadań zleconych z zakresu działania administracji rządowej (do zadań zleconych samorządowi powiatu zaliczano m.in. finansowanie działalności komisji poborowych). Tym sposobem zadania obronne wykonywane przez jednostki samorządu województwa i samorządu powiatu byłyby w części zadaniami własnymi oraz zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. Takie ustalenia kontrastują ze wcześniejszymi, według których zadania obronne w całości należą do zadań publicznych państwowych.

Z uwagi na specyfikę, wymiar ogólnopaństwowy i wagę dziedziny obronności, zadań obronnych nie należy przypisywać organom samorządowym w formie tzw. zadań powierzonych, tj. zadań publicznych przydzielonych przez ustawodawcę organowi administracji rządowej lub samorządowej, które ten dobrowolnie na podstawie porozumienia powierza do wykonania innej jednostce samorządu terytorialnego. Jeżeli organ powierzający zadanie innemu organowi nie ma możliwości wykonania zadania obronnego i nie osiągnie takich zdolności w ramach przygotowań obronnych, to przydzielenie mu takiego zadania nie powinno nastąpić. Przed przydzieleniem zadania, czy to w drodze aktu prawnego, czy planowania obronnego, winna mieć miejsce ocena możliwości jego wykonania przez dany podmiot. Jeżeli ocena jest negatywna (również po uwzględnieniu zdolności osiągniętych w ramach przygotowań obronnych), wówczas takie zadanie powinno być przydzielone innemu podmiotowi. Niemniej jednak, jeżeli przekazanie w drodze porozumienia nastąpiło, to powinno zawsze być sankcjonowane procesem planowania obronnego. Widoczne problemy w klasyfikowaniu zadań obronnych, są potwierdzane w działalności praktycznej samorządu województwa i samorządu powiatu, co uzasadnia potrzebę wprowadzenia jasnych i przejrzystych reguły w tym zakresie.

WNIOSKI

Zadania wsparcia ludności cywilnej i zadania wsparcia sił zbrojnych stanowią inną konkretyzację tego samego ogólnego celu działania administracji publicznej w sytuacji zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny. Dylematy związane z rozróżnieniem zadań polegających na przeciwdziałaniu

działaniom wroga od zadań związanych z ochroną ludności cywilnej dotyczącą funkcjonowania cywilnych struktur państwa w czasie wojny.

Zadania wykonywane na rzecz ochrony ludności cywilnej oraz zapewnienia jej warunków bytowych i przetrwania nie należą do tej samej kategorii zdań co zadania na rzecz wsparcia sił zbrojnych prowadzących operację obronną, w ramach której niszczone są siły przeciwnika. Od wsparcia udzielonego przez podsystem pozamilitarny może zależeć powodzenie działań prowadzonych przez siły zbrojne w trakcie operacji obronnej. Ta zależność sprawia, że zadania obronne podsystemu pozamilitarnego są ważne podczas obrony państwa.

W warunkach wojennych nie wszystkie cele administracji publicznej ukierunkowane będą na przeciwdziałanie działaniom wroga. Część z nich będzie związana z zabezpieczeniem potrzeb ludności cywilnej znajdującej się w szczególnych warunkach. Owa konkretyzacja celu głównego na cele cząstkowe wpływa na rozróżnienie zadań.

Pomysłem na częściowe rozwikłanie omawianego w artykule problemu może być powrót do rozwiązania zawartego w art. 139 pierwotnej wersji Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (pierwotna wersja ustawy opublikowana w Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220), które umożliwiało istniejącemu wówczas Komitetowi Obrony Kraju objęcie militaryzacją określonych dziedzin administracji państwowej i gospodarki narodowej albo poszczególne ich działy lub zestawy jednostek organizacyjnych, szczególnie ważnych z punktu widzenia obronności państwa, jego bezpieczeństwa i porządku publicznego. Obecnie kompetencje te winny być przypisane Radzie Ministrów lub na nowo powołanemu komitetowi obrony kraju⁹, a w sytuacji gdy owe organy kolegialne w czasie stanu wojennego nie mogłyby zebrać się na posiedzenie – prezesowi Rady Ministrów. Wówczas osobom zatrudnionym w takich organach administracji, zakładach pracy i innych podmiotach nadawane byłyby przydziały organizacyjno-mobilizacyjne.

⁹ Współcześnie zarządzeniem prezesa Rady Ministrów powołany jest organ pomocniczy Rady Ministrów – Komitet Rady Ministrów do spraw bezpieczeństwa narodowego. Po ustanowieniu ww. komitetu w drodze ustawy oraz wzmocnieniu jego kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, w czasie stanu wojennego mógłby on działać w formule komitetu obrony kraju (w węższym składzie niż komitet ds. bezpieczeństwa).

BIBLIOGRAFIA

- Bojarski K. (2011), *Pozycja i zadania samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego*, [w:] E. Szynowski i M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa: Wydawnictwo AON, s. 66-75.
- Dolnicki B. (2015), *Organizacja samorządu terytorialnego z perspektywy powierzanych mu zadań (próba określenia obszarów badawczych)*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa: Wydawnictwo LEX a Wolters Kluwer Business, s. 36-46.
- Dynak R. (2021), *Planowanie i realizacja zadań obronnych w samorządach terytorialnych*, Warszawa: Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej.
- Kitler W. (2009), *Pojęcie, istota i zakres zadań obronnych*, [w:] W. Kitler i in. (red.), *Zadania obronne samorządu terytorialnego. Materiał studyjny*, Warszawa: Wydawnictwo AON, s. 12-20.
- Konwencja Genewska z dnia 12 sierpnia 1949 r. o ochronie osób cywilnych podczas wojny, tzw. IV Konwencja Genewska z 1949 r., Dz.U. 1956, nr 38, poz. 171, s. 170-252.
- Konwencja Genewska z dnia 12 sierpnia 1949 r. o traktowaniu jeńców wojennych, tzw. III Konwencja Genewska z 1949 r., Dz.U. 1956, nr 38, poz. 171, s. 71-169.
- Leoński Z. (2001), *Samorząd terytorialny w RP*, wyd. 3 rozszerz., Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2019, poz. 1541 t.j.
- Pierwszy Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r., Dz.U. 1992, nr 45, poz. 175 oraz z 2015, poz. 1056.
- Rezolucja nr 3314/XXIX Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 14 grudnia 1974 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców, Dz.U. 2025, poz. 73.
- Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2009 r.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220.
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.
- 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, Dz.U. 2017, poz. 1932.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2023, poz. 122 t.j., z 2024, poz. 834, 1222, 1473.
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022 poz. 655.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U. 2024, poz. 1907.

Wojciszko M. (2025), *Pozamilitarne przygotowania obronne w realizacji polityki bezpieczeństwa RP*, Warszawa: Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej.

DYLEMATY Z KLASYFIKOWANIEM ZADAŃ
WYKONYWANYCH NA RZECZ OCHRONY LUDNOŚCI
(OBRONY CYWILNEJ) W CZASIE WOJNY

S t r e s z c z e n i e

Przegląd dotychczas obowiązujących strategii bezpieczeństwa narodowego i strategii obronności w Polsce umożliwia zapoznanie się z oficjalnymi głównymi kierunkami działań części pozamilitarnej systemu obronnego państwa. Należy do nich zapewnienie na wypadek zewnętrznego zagrożenia militarnego i wojny: wsparcia wojsk własnych i sojusznicznych prowadzących operację obronną na terytorium RP; ciągłości funkcjonowania struktur państwa; warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej. Takie przedstawienie funkcji podsystemu pozamilitarnego systemu obronnego państwa, sytuuje zadania na rzecz zapewnienia warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej w kategorii zadań obronnych. Postawić warto zatem pytanie, czy zadania w zakresie zapewnienia warunków bytowych i przetrwania ludności cywilnej mieszczą się w sferze ściśle obronnej, w obrębie której identyfikowane są zadania obronne?

Słowa kluczowe: administracja publiczna; reagowanie obronne; zadania obronne; ochrona ludności; obrona cywilna