

## WSPÓLPRACA CYWILNO-WOJSKOWA W SYTUACJACH SZCZEGÓLNEGO ZAGROŻENIA PAŃSTWA

**Mariusz WOJCISZKO\***

\* *Ministerstwo Obrony Narodowej*  
*e-mail: mwojciszko@mon.gov.pl*

Artykuł wpłynął do redakcji 16.09.2013 r., Zweryfikowaną i poprawioną wersję po recenzjach i korekcie otrzymano w grudniu 2013 r.

*Prezentowane opracowanie dotyczy relacji cywilno-wojskowych w sytuacjach szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w tym zagrożeń uzasadniających wprowadzenie stanu kwalifikowanego. W artykule zawarto ocenę aktów prawnych regulujących funkcjonowanie państwa w czasie stanu nadzwyczajnego, ze szczególnym uwzględnieniem zapisów mogących stanowić podstawę dla podejmowania wspólnych działań przez podmioty cywilne i wojskowe. Problematyka stanów nadzwyczajnych uregulowana została w konstytucji, ustawach o stanach nadzwyczajnych i rozporządzeniach wykonawczych do ustaw. Zapisy będące podstawą dla współpracy cywilno-wojskowej stanowią jedynie małą część przytoczonych aktów prawnych, nie stanowią zasadniczego przedmiotu regulacji. Natomiast podstawowe zasady i reguły współpracy cywilno-wojskowej określone zostały w dokumentach doktrynalnych Sił Zbrojnych, tj. w dokumentach, które obowiązują jednostki organizacyjne Sił Zbrojnych, a w instytucjach i organach administracji publicznej mogą być jedynie wykorzystywane bez nakazu obowiązywania.*

**Słowa kluczowe:** stany nadzwyczajne, sytuacja kryzysowa, współpraca cywilno-wojskowa, system obronny państwa

### WSTĘP

Niniejszy artykuł stanowi rozwinięcie o zagadnienia nowe niepublikowanego materiału z konferencji nt. Współpraca cywilno-wojskowa realizowana w sytuacjach kryzysowych, zorganizowanej przez Ministerstwo Obrony Narodowej i Towarzystwo Wiedzy Obronnej w miejscowości Supraśl w dniach 15-17 listopada 2006 r. W ramach konferencji, traktującej szeroko o problematyce współpracy cywilno-wojskowej w sytuacjach kryzysowych, został przedstawiony przez autora<sup>1</sup> materiał dotyczący Wybranych obszarów wspólnych działań cywilno-wojskowych na podstawie regulacji o stanach nadzwyczajnych. Materiał uzupełniony został o konstytucyjne aspekty stanów nadzwyczajnych, kolejne obszary wspólnych działań realizowanych przez elementy militarne i pozamilitarne systemu bezpieczeństwa państwa oraz zmiany w obowiązującym prawie (szczególnie nowelizacja z 2011 r. ustaw o stanach nadzwyczajnych).

<sup>1</sup> Jednego ze współorganizatorów przedmiotowej konferencji.

W niniejszym artykule analizą objęto relacje cywilno-wojskowe w sytuacjach szczególnego zagrożenia, w szczególności tych, które uzasadniają wprowadzenie stanu kwalifikowanego. Poddano ocenie akty prawne regulujące funkcjonowanie państwa w czasie stanu nadzwyczajnego, z jednoczesnym wyodrębnieniem w nich podstaw prawnych dla wspólnych działań cywilno-wojskowych<sup>2</sup>. Współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) w ujęciu węższym (natowskim) nie jest przedmiotem niniejszego artykułu, jest nim współpraca w ujęciu szerszym, obejmująca także inne relacje cywilno-wojskowe (np. zachodzące w zakresie realizowanych w czasie pokoju przygotowań obronnych państwa).

Wyniki analizy aktów prawnych (m.in. ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup> i ustaw o stanach nadzwyczajnych oraz aktów wykonawczych do nich), dokumentów ustalających zasady i procedury współpracy cywilno-wojskowej, jak również udział w wielu konferencjach oraz doświadczenia z przedsięwzięć szkoleniowych, weryfikujących zapisy formalno-prawne z obszaru współpracy cywilno-wojskowej, jak i wnioski z realizacji kontroli wykonywania zadań obronnych przez pozamilitarne struktury obronne państwa mogą być (przy świadomości ograniczeń wynikających z przyjętej formy opracowania) przydatne dla zainteresowanych problematyką, a także stanowić swego rodzaju uzasadnienie dla potrzeby zmian w zakresie współdziałania cywilno-wojskowego (m.in. wypracowania relacji i procedur współdziałania, określenia podmiotów współdziałających na poszczególnych poziomach funkcjonalnych oraz koordynatorów współdziałania w systemie pozamilitarnym i w Sił Zbrojnych).

Warto zauważyć, iż zagadnienia dotyczące stanów nadzwyczajnych uregulowane zostały w konstytucji, ustawach (ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>4</sup>; ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>5</sup>; 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<sup>6</sup> i rozporządzeniach (m.in.: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu<sup>7</sup>; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego<sup>8</sup>; 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 bez-

<sup>2</sup> Już w tym miejscu należy podkreślić, iż obszar współpracy cywilno wojskowej nie jest wypełniony w całości przez problematykę współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC NATO). Przyjmuje się, iż CIMIC NATO, jako instytucja sojusznicza, funkcjonuje w Polsce od czasu przystąpienia do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i stanowi część szeroko rozumianej współpracy cywilno-wojskowej.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 958 z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 41, poz. 347.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 89, poz. 821.

pieczeństwu lub obronności państwa, oraz trybu postępowania w tych sprawach<sup>9</sup>; rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zajmowania lub rekwirowania środków transportu na potrzeby obronne państwa w czasie stanu wojennego<sup>10</sup>, a zapisy mogące stanowić podstawę dla współpracy cywilno-wojskowej są jedynie małą częścią tych aktów i nie stanowią zasadniczego przedmiotu regulacji. Powyższa konstatacja charakteryzuje sposób uregulowania współpracy cywilno-wojskowej w polskim prawie. Warunki (podstawy) dla podejmowania i realizowania współpracy określa wiele aktów prawnych, regulujących nierzadko różne dziedziny funkcjonowania państwa. Podobną sytuację zauważamy w odniesieniu do zadań wynikających z obowiązku państwa-gospodarza (HNS)<sup>11</sup>. Oba obszary przygotowań obronnych państwa (współpraca cywilno-wojskowa i wsparcie państwa-gospodarza) nie są uregulowane całościowo w jednym akcie prawnym (jak to ma miejsce m.in. w przypadku planowania obronnego, przygotowania publicznej i niepublicznej służby zdrowia, przygotowania transportu i systemów łączności na potrzeby obronne państwa, szkolenia obronnego, kontroli wykonywania zadań obronnych), a rozwiązania stwarzające warunki dla współpracy cywilno-wojskowej oraz wykonywania zadań w zakresie HNS zostały zawarte w wielu aktach prawnych (nie zawsze regulujących bezpośrednio sferę bezpieczeństwa i obronności państwa)<sup>12</sup>.

## 1. FORMALNOPRAWNE PODSTAWY WSPÓLPRACY CYWILNO – WOJSKOWEJ

Zrozumiałym jest, iż zachowanie i rozwój bezpieczeństwa państwa należy do wszystkich jego instytucji i obywateli. Niemniej jednak odpowiedzialność za przyjęcie koncepcji, tworzenie rozwiązań prawnych w obszarze zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz wdrażanie ich w życie wprost przypisana została organom władzy publicznej realizującym funkcje państwa. Państwo, będąc zinstytucjonalizowaną formą organizacji życia społeczeństwa wypełnia ten obowiązek przez działalność organów władzy i administracji publicznej. Innymi słowy, to na instytucjach państwa, organach władzy i administracji (rządowej, samorządowej i państwowej) spoczywa główny ciężar odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa<sup>13</sup>.

W tym miejscu należy przywołać kilka zapisów Konstytucji RP z 1997 r.:<sup>14</sup> art. 7 postanawia, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, następnie art. 10 ust. 2, iż (...) władze wykonawczą sprawuje Prezydent Rzeczypospolitej i Rada Ministrów (...), dalej w świetle art. 146 ust. 3 Rada Ministrów kieruje administracją rządową, ponadto art. 16 ust. 2 w zw. z art. 146 ust. 2 stanowi, iż samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. W odniesieniu do kompetencji organów władzy publicznej w sferze bezpieczeństwa państwa przytoczone powy-

<sup>9</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2219.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 200, poz. 2055 z późn. zm.

<sup>11</sup> Z ang. HNS (Host Nation Support).

<sup>12</sup> Z drugiej strony kwestiom współpracy cywilno-wojskowej w ujęciu węższym (CIMIC NATO) poświęcone są także sojusznicze i narodowe dokumenty doktrynalne.

<sup>13</sup> Patrz również: M. Wojciszko, *Wybrane obszary wspólnych działań cywilno-wojskowych na podstawie regulacji o stanach nadzwyczajnych*, (materiał pokonferencyjny upubliczniony w formie elektronicznej m.in. do DAR i organów administracji publicznej w województwie), Supraśl 2006, s. 2-3.

<sup>14</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

żej zapisy konstytucyjne istotne są co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze: wszystkie prawnie ustanowione w państwie organy władzy działają na podstawie prawa i w jego granicach. Ma to zastosowanie również do działalności organów publicznych w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa. W tym obszarze mogą realizować zadania wynikające z aktów prawnych oraz w zakresie i kompetencjach prawem określonych. Po drugie: posługując się analogią do urzędu zabezpieczającego funkcjonowanie organu, możemy stwierdzić, iż administracja rządowa w państwie (w odniesieniu do terytorium i spraw polityki państwa) spełnia funkcję zabezpieczającą funkcjonowanie Rady Ministrów. To administracja rządowa jest podstawowym i zarazem głównym narzędziem Rady Ministrów w realizacji jej konstytucyjnej kompetencji zapewnienia wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Wreszcie po trzecie: zapisy konstytucyjne dają podstawę, a ustawy zwykle<sup>15</sup> rozwijają, w ramach uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej, właściwość samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa. Zatem obok administracji rządowej również do innych części administracji publicznej należy obowiązek realizacji zadań w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa.

Powyższe wskazuje, iż zasadniczy nurt współpracy cywilno-wojskowej przebiegać będzie między elementami SZ a jednostkami administracji rządowej, samorządowej oraz innymi instytucjami państwowymi. Organy administracji wojskowej i dowodzenia Sił Zbrojnych współpracują z organami administracji publicznej na płaszczyźnie decyzyjnej i wykonawczej. Współpraca SZ z podmiotami cywilnymi nienależącymi do administracji publicznej (np. organizacjami pozarządowymi, grupami społecznymi) będzie miała inny charakter i mniejsze zastosowanie. Niemniej jednak należy pamiętać, iż współpraca SZ z tymi podmiotami, np. w sytuacji katastrof naturalnych, awarii technicznych (klęsk żywiołowych), czy w zapewnieniu porządku publicznego jest niezmiernie istotna i w danej sytuacji może stanowić centralną część relacji cywilno-wojskowych.

Problematyka wspólnych działań sektora cywilnego i wojskowego, jak również wzajemne działania wspierające, stała się w ostatnich kilkunastu latach przedmiotem szerokiego zainteresowania, szczególnie ze strony Sił Zbrojnych. Powodów tego jest kilka i należy doszukiwać się ich w tym, co niektórzy wręcz określają jako zmianę paradygmatu w nauce o bezpieczeństwie (myślenia o bezpieczeństwie i pojmowania go) oraz (co jest konsekwencją poprzedniego) w nowych jakościowo rozwiązaniach organizacyjno-funkcjonalnych w sferze bezpieczeństwa, mających na celu utrzymanie czy osiągnięcie właściwego poziomu bezpieczeństwa państwa.

Znaczny wpływ na rozpowszechnienie pojęcia współpraca cywilno-wojskowa (głównie w ujęciu, nazwijmy to, specjalistyczno-obronnym) miało wstąpienie Polski do NATO. Jakkolwiek należy pamiętać, iż przed 1989 r. współpraca sektora cywilnego z wojskowym także nie była niczym nowym, jednak po tym czasie, z uwagi na liczne przewartościowania w środowisku cywilnym i wojskowym, jak również konieczność wypełniania zobowiązań sojuszniczych, przybrała zgoła inny charakter i o wiele szerszy zakres.

---

<sup>15</sup> M.in. ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm., Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm., Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.) oraz przywołana już ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP.

Civil-Military Co-operation (CIMIC NATO). Obecnie spotkać się można z określaniem jakichkolwiek form współdziałania podmiotów cywilnych z wojskowymi mianem współpracy cywilno-wojskowej w rozumieniu natowskim (CIMIC - Civil-Military Co-operation), co jest rozumowaniem błędnym i wręcz szkodliwym upraszczaniem pojęć. Skrót CIMIC został wprowadzony i używany w obowiązującej terminologii wojskowej po wstąpieniu Polski do NATO (jest instytucją sojuszniczą implemmentowaną w państwach członkowskich). Cechami stanowiącymi w dużej mierze o istocie współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC) i odróżniającymi od innych relacji cywilno-wojskowych jest wiodąca rola dowódcy określonych sił narodowych czy Sojuszu. W CIMIC zawsze stroną oraz podmiotem wiodącym i inicjującym będzie dowódca określonych sił NATO, a głównym celem współpracy będzie wsparcie misji (operacji) wykonywanych przez te siły (współpraca w ujęciu węższym). Natomiast współpraca cywilno-wojskowa w ujęciu szerszym to współpraca obejmująca także inne relacje cywilno-wojskowe, zachodzące również poza operacją prowadzoną przez siły zbrojne (np. w ramach zarządzania kryzysowego, przygotowań obronnych państwa).

Współpraca cywilno-wojskowa w terminologii wojskowej oznacza koordynację działań mających na celu wsparcie Sił Zbrojnych NATO, jak i narodowych. Zachodzi między dowódcami wojskowymi i podmiotami cywilnymi, łącznie z ludnością i władzami lokalnymi, a także organizacjami i agencjami międzynarodowymi, krajowymi i pozarządowymi. Stanowi część stosunków cywilno-wojskowych, zapewniających jedność wysiłku sojuszniczego i działań narodowych. Jest też wykorzystywana do ułatwienia realizacji wsparcia państwa-gospodarza<sup>16</sup>. Inaczej jest określana jako zespół przedsięwzięć, obejmujący koordynację i współdziałanie pomiędzy dowódcą wojskowym a podmiotami cywilnymi.

W ramach Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego współpraca cywilno-wojskowa rozumiana jest jako środki i uzgodnienia wspierające współpracę pomiędzy dowódcami NATO a władzami narodowymi (regionalnymi, lokalnymi) zarówno wojskowymi, jak i cywilnymi oraz lokalną ludnością na obszarze, gdzie znajdują się lub są planowane do rozmieszczenia Siły Zbrojne NATO<sup>17</sup>. To zasoby i całokształt relacji, które wspomagają nawiązanie stosunków (...). Relacje te obejmują kooperację z międzynarodowymi agendami pozarządowymi, organizacjami i władzami<sup>18</sup>. Dalej w Koncepcjach Strategicznych Sojuszu z 1999 i 2010 roku podkreślano, iż w operacjach realizowanych przez NATO ogromne znaczenie mają również związki między siłami Sojuszu i lokalnymi władzami cywilnymi (zarówno rządowymi, jak i pozarządowymi). Podnoszono, iż współpraca cywilno-wojskowa jest wzajemnie zależna: władze cywilne coraz częściej potrzebują środków wojskowych, a z drugiej strony dla operacji militarnych ogromne znaczenie ma wsparcie cywilne, jak np.: logistyka, komunikacja, wsparcie medyczne i poparcie społeczne. Natomiast Doktryna współpracy cywilno-wojskowej Sił Zbrojnych RP wylicza zasady kontaktów cywilno-wojskowych. Zgodnie z tym dokumentem na kontakty cywilno-wojskowe znaczący wpływ mają: świadomość

<sup>16</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2010.

<sup>17</sup> *Sojusznicza doktryna współpracy cywilno-wojskowej AJP-09*, s. 8.

<sup>18</sup> *Polityka sojuszu w zakresie CIMIC MC – 411/2* [w:] *Zbiór dokumentów normatywnych NATO w zakresie CIMIC*, DWLiOP, Sztab-Zarząd Operacyjny WLOP, Wydział Współpracy Cywilno-Wojskowej, Warszawa 2003, s. 22.

różnorodności kulturowej, wspólne cele, wspólne obowiązki, porozumienie, jawność oraz komunikacja<sup>19</sup>.

Przy opracowywaniu nowych rozwiązań w obszarze współpracy, cenne są wnioski z przeprowadzonych ćwiczeń Sił Zbrojnych (różnych szczebli), w których uczestniczyły elementy pozamilitarnych struktur obronnych państwa jak i, również z przedsięwzięć szkoleniowych administracji publicznej, do których zapraszane są organy dowodzenia Sił Zbrojnych i administracji wojskowej<sup>20</sup>. Spostrzeżenia z przedsięwzięć szkoleniowych wskazują na potrzebę podjęcia działań mających na celu poprawę efektywności współpracy cywilno-wojskowej, szczególnie w zakresie procedur współpracy, określenia po obu stronach (na wszystkich poziomach funkcjonalnych) podmiotów, które będą współpracę nawiązywały i realizowały. Przeprowadzone wspólnie ćwiczenia wykazały, iż szczególnie na niższym poziomie istnieje potrzeba jasnego i konkretnego określenia podmiotów, które realizować będą współpracę. Obecnie, czy to ze strony cywilnej czy wojskowej, nie ma jasności, kto winien nawiązywać współpracę z drugą stroną. Jakkolwiek w odniesieniu do administracji publicznej z terenu województwa sytuacja wydaje się być bardziej czytelna. Tutaj bowiem podmiotem odpowiedzialnym i koordynującym jest wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie i organ rządowej administracji zespolonej. Do wojewody należy kierowanie sprawami obronnymi w województwie, a jego narzędziem w podejmowaniu i koordynacji współpracy podmiotów cywilnych z terenu województwa z elementami SZ jest Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBiZK). Wydział jest komórką organizacyjną urzędu wojewódzkiego i zapewnia realizację zadań wojewody w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Przy WBiZK tworzone są, na podstawie ustawy z 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego.

Z dokumentów doktrynalnych obowiązujących w SZ (w szczególności doktryna współpracy cywilno-wojskowej DD/9 i wsparcia państwa-gospodarza DD/4.5) wynika, iż partnerem do współpracy dla wojewody (działającego poprzez swoje wyspecjalizowane komórki) ze strony SZ jest szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego. Szef WSzW, jako organ rządowej administracji niezespolonej, nie działa pod zespoleniem wojewody, a podlega bezpośrednio pod naczelny lub centralny organ administracji rządowej, w tym przypadku Ministra Obrony Narodowej.

Za takim rozwiązaniem, w którym główną rolę we współpracy odgrywa wojewoda (poprzez swoje podległe komórki) i szef WSzW, przemawia fakt, iż zarówno jeden, jak i drugi są organami administracji rządowej (wojewoda jest organem administracji zespolonej, pod zwierzchnictwem którego działają inne organy administracji zespolonej, drugi - szef WSzW – funkcjonujący na terenie województwa, jest organem administracji niezespolonej i podlega naczelnemu organowi administracji rządowej). Takie usytuowanie szefa WSzW w strukturze administracji (z jednej strony jako organu

<sup>19</sup> Patrz: *Doktryna współpracy cywilno-wojskowej Sił Zbrojnych RP, DD/9*, Warszawa 2004, s. 17 i nast.

<sup>20</sup> W administracji publicznej funkcjonuje sprawny system szkolenia obronnego, w ramach którego m.in. ministrowie kierujący działem administracji rządowej, wojewodowie, organy administracji samorządowej organizują szkolenie mające na celu przygotowanie podległych struktur do sprawnego realizowania zadań obronnych w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Więcej na ten temat: M. Wojciszko, *System szkolenia obronnego, jako jeden z elementów przygotowań obronnych państwa*, [w:] „Journal of Modern Science”, nr 3/10/2011, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, WSGE, Józefów 2011.

administracji rządowej, z drugiej elementu SZ) sprawia, iż doskonale zna on charakter i specyfikę działania administracji publicznej w województwie. Szef WSzW, ze strony SZ, powinien być podstawowym partnerem do współpracy z administracją publiczną w województwie i jednocześnie koordynatorem dla pozostałych elementów SZ (w tym głównie organów dowodzenia SZ), uczestniczących we współpracy.

Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia podejmowania współpracy (np. w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa) przez organy dowodzenia SZ bezpośrednio (z pominięciem organu administracji wojskowej – szefa WSzW) z administracją publiczną (rządową i samorządową oraz innymi występującymi na terenie województwa organami administracji) oraz podejmowania współpracy przez organy samorządu terytorialnego bezpośrednio z SZ (z pominięciem wojewody). Wydaje się oczywistym, iż w obu przypadkach możliwość taka powinna zostać zapewniona, czy to w odniesieniu do właściwego dowódcy SZ działającego na terenie województwa, czy w odniesieniu do innych niż wojewoda organów administracji publicznej (np. samorządu terytorialnego). Niemniej jednak powstają pytania - w jakiej sytuacji, w jakim zakresie i w odniesieniu do jakich spraw właściwy dowódca oddziału/poddziału SZ mógłby nawiązać bezpośrednio współpracę z podmiotami cywilnymi oraz pytania dotyczące roli w tej sytuacji organu administracji wojskowej. Podobne dylematy powstają przy dopuszczalności podejmowania współpracy bezpośrednio z SZ przez organy administracji działające pod zwierzchnictwem wojewody i organy samorządu terytorialnego. Nawiązywanie współpracy przez ww. organy z pominięciem wojewody i szefa WSzW powinno być dopuszczalne, a zasady i procedury jasno określone w dokumentach formalnoprawnych. Bezpośrednie współdziałanie winno odbywać się m.in. w zakresie realizacji stojących przed tymi organami zadań, wsparcia drugiej strony, szczególnie jeżeli powyższe wynika z ustaleń przyjętych w ramach procesu planowania. Niemniej jednak właściwy wojewoda i szef WSzW, jako odpowiedzialni za kontakty cywilno-wojskowe na terenie województwa i jednocześnie koordynatorzy tej współpracy, powinni mieć pełną wiedzę na temat rodzaju, zakresu podejmowanych wspólnych działań przez inne podmioty na terenie województwa.

## **2. USTAWOWE REGULACJE STANÓW NADZWYCZAJNYCH**

Wymieniane są trzy stany faktyczne, w jakich państwo może się znaleźć i wypełniać swoje funkcje (wykonywać zadania). Jest to czas (stan) pokoju, kryzysu i wojny. Zakładając, iż każda sytuacja szczególnego zagrożenia stanowi swego rodzaju kryzys, można stwierdzić, że w stanach faktycznych kryzysu i wojny będzie mogła być wprowadzona instytucja prawna stanu nadzwyczajnego. Zatem również wspólne działania sektora cywilnego z wojskowym będą mogły być realizowane w stanach faktycznych funkcjonowania państwa (pokoju, kryzysu i wojny), w tym również w czasie wprowadzenia kwalifikowanego stanu prawnego (klęski żywiołowej, wyjątkowego, wojennego). Przy czym współpraca realizowana w czasie wojny (w zakresie operacji prowadzonej przez dowódcę sojuszniczego) stanowić będzie klasyczny przykład CIMIC NATO. Natomiast współpraca cywilno-wojskowa z czasu pokoju (niebędąca CIMIC NATO) realizowana będzie m.in. podczas przygotowań obronnych państwa. Zakres tej współpracy wynika z postanowień ustawy z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP oraz innych aktów prawnych regulujących kwestie przygotowań obronnych państwa (patrz m.in. art. 6 ustawy oraz wydane do niego rozporządzenia wykonawcze).

W 2002 roku ustawodawca, wypełniając z opóźnieniem zapisy Konstytucji z 1997r.<sup>21</sup> uchwalił ustawy regulujące problematykę stanów nadzwyczajnych w państwie: ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej; ustawę z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym; ustawę z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (dalej ustawa o stanie wojennym).

Konstytucja RP z 1997 r. w zasadzie po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu poświęca cały rozdział (XI) uregulowaniu problematyki stanów nadzwyczajnych. W zasadzie należy uznać, iż jak na potrzeby ustawy zasadniczej udało się to ustrojodawcy uczynić kompleksowo. Pojęcie stanów nadzwyczajnych rozumiane jest różnie, a jego zakres znaczeniowy łączy się z takimi terminami, jak: stan wyższej konieczności państwa, szczególne zagrożenie państwa czy stan wyjątkowy (obecnie jako jeden ze stanów nadzwyczajnych). W doktrynie za autora terminu stan nadzwyczajny i tego, który przyczynił się do jego upowszechnienia wskazywany jest J. Stembrowicz<sup>22</sup>.

Przez pojęcie stanu nadzwyczajnego proponuje się m.in. rozumieć termin teoretyczny, który skupia w sobie wszystkie cechy stanów nadzwyczajnych – rodzajów (postaci) stanu nadzwyczajnego. Stan nadzwyczajny, zawsze w liczbie pojedynczej, to konstrukcja, w której niczym w soczewce koncentrują się wszystkie problemy stanów nadzwyczajnych (...). Z kolei stany nadzwyczajne, zawsze w liczbie mnogiej, oznaczają konkretne regulacje prawne współtworzące system prawa, które posiadając cechy stanu nadzwyczajnego, posiadają w efekcie przymiot nadzwyczajności. Przykładowo będą to: stan wojenny, stan wyjątkowy czy stan klęski żywiołowej<sup>23</sup>. W słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego przez pojęcie stanu wojennego rozumie się jeden z trzech stanów nadzwyczajnych, jakie ustanowiła konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Stan wojenny, jako instytucja prawa wewnętrznego, polega na odstąpieniu od konstytucyjnego systemu sprawowania władzy i nadaniu nadzwyczajnych uprawnień organom władzy wykonawczej, które stosują je w sytuacjach szczególnego zagrożenia zewnętrznego państwa<sup>24</sup>.

Na podstawie analizy obowiązujących aktów prawnych regulujących problematykę stanów nadzwyczajnych wskazać można, iż na stan nadzwyczajny, niezależnie od rodzaju, składa się siedem elementów konstrukcyjnych:

- tryb wprowadzenia – przez który rozumie się procedurę określającą podmioty uprawnione do wprowadzania stanu nadzwyczajnego, podmioty wyposażone w prawo kontrolowania lub nadzorowania decyzji wprowadzającej stan nadzwyczajny, relacje między tymi podmiotami, a także wymogi związane z publikacją, wejściem w życie i formą prawną stanu nadzwyczajnego;

<sup>21</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>22</sup> Patrz m.in. J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, Studia Nauk Politycznych 1983 Nr 3.

<sup>23</sup> M. Brzeziński (praca doktorska), *Stany nadzwyczajne w polskim konstytucjonalizmie XX wieku*, Warszawa 2005 r., s. 10 oraz wydana na jej podstawie publikacja M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 11.

<sup>24</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2010., s. 128.



- cel wprowadzenia – który odpowiada na pytanie, po co stan nadzwyczajny jest wprowadzany, jaki efekt ma osiągnąć i jakie działania w trakcie jego obowiązywania mogą i powinny być podejmowane;
- przesłanki zastosowania – wskazują warunki, które umożliwiają wprowadzenie stanu nadzwyczajnego i określają kiedy można stan nadzwyczajny zastosować, tak aby decyzja w tym względzie była nie tylko zgodna z prawem, ale przede wszystkim uzasadniona;
- zakres terytorialny – oznaczający obszar stanu nadzwyczajnego, teren na którym stan nadzwyczajny ma obowiązywać;
- czas obowiązywania – precyzujący długość trwania stanu nadzwyczajnego, w tym możliwość przedłużenia, razem ze stosowną procedurą (organy, forma prawna);
- środki nadzwyczajne – przez które rozumie się nie tylko skutki, jakie stan nadzwyczajny wywołuje w stosunku do obywateli, ale także wszelkie zmiany związane ze stanem nadzwyczajnym, to jest na przykład postanowienia na nowo określające relacje między organami państwa, czy wprowadzające nowe rodzaje przestępstw i wykroczeń;
- tryb zniesienia – określa podmiot/podmioty władne znieść/zakończyć stan nadzwyczajny, procedurę postępowania oraz warunki (przesłanki) dopuszczające zniesienie<sup>25</sup>.

W świetle art. 228 Konstytucji RP, jeden ze stanów nadzwyczajnych może zostać wprowadzony na części albo na całym terytorium państwa w sytuacji wystąpienia szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne okażą się niewystarczające. W tym miejscu należy wskazać na treść ust. 1 przywołanego artykułu, który oddaje całą istotę stanu nadzwyczajnego. W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny (...). Ustawodawca zdecydował, iż dla wprowadzenia stanu nadzwyczajnego nie wystarczy samo wystąpienie szczególnych zagrożeń, powinien zostać również spełniony kolejny, tzw. negatywny warunek konieczny polegający na tym, iż zastosowane już zwykle środki konstytucyjne okażą się niewystarczające dla przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Przez zwrot zwykle środki konstytucyjne należy rozumieć kompetencje i uprawnienia organów władzy publicznej, jak również siły i środki, jakie mogą zostać wykorzystane na podstawie obowiązującego prawa regulującego normalne funkcjonowanie państwa (przed wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego). Dopiero wówczas, jeżeli dostępne (dla właściwego organu w celu reagowania na zaistniałe szczególne zagrożenia) na podstawie prawa obowiązującego w czasie normalnego funkcjonowania państwa narzędzia okażą się niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny. Zatem ni mniej, ni więcej regulacje stanów nadzwyczajnych zawierają tzw. nadzwyczajne środki konstytucyjne, innymi słowy dodatkowe (niedostępne na podstawie prawa regulującego normalne funkcjonowanie państwa) narzędzia do wykorzystania przez organy władzy publicznej w reagowaniu na zaistniałe szczególne zagrożenia.

<sup>25</sup> Za M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, op. cit., s. 21-22.

Przywołane w Konstytucji szczególne zagrożenia są określonymi przez ustawodawcę oraz powtórzonymi i częściowo rozwiniętymi przez ustawodawcę w odniesieniu do każdego ze stanów nadzwyczajnych, przesłankami uprawniającymi właściwe organy państwa do podjęcia decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Przyczynami uzasadniającymi i zarazem uprawniającymi właściwy organ do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej jest zapobieżenie wystąpieniu lub konieczność usunięcia powstałych już skutków katastrof naturalnych lub awarii technicznych niosących znamiona klęski żywiołowej. Natomiast przyczynami uprawniającymi wprowadzenie stanu wyjątkowego są sytuacje szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Zgoła odmiennymi są sytuacje, których zaistnienie stanowi wypełnienie przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu wojennego. Ustawa o stanie wojennym (...) daje prawo prezydentowi, po otrzymaniu wniosku od RM, wprowadzenia stanu wojennego w razie zewnętrznego zagrożenia państwa (w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi lub działaniami w cyberprzestrzeni)<sup>26</sup>, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.

Ustawy o stanach nadzwyczajnych w rozdziałach dotyczących zasad działania organów władzy publicznej jednakowoż stanowią, iż w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego organy te działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszych ustaw. Przez użyte w ustawie pojęcie organów władzy publicznej należy rozumieć organy administracji rządowej i organy administracji samorządowej oraz inne organy państwowe – zarówno te należące do administracji centralnej, jak i terenowej<sup>27</sup>. Przyjmując wyżej przytoczone zapisy, ustawodawca wprowadził jedną z ważniejszych zasad dotyczących działania organów administracji publicznej. Zgodnie z nią, organy władzy publicznej w sytuacji wystąpienia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych i w ramach przysługujących im kompetencji, a szczególne zasady ich działania w sytuacji wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych określa ustawa. W takich sytuacjach ustawodawca wyraźnie postanawia, iż podmioty należące do administracji publicznej mają obowiązek stosowania dostępnych środków o charakterze nadzwyczajnym, odpowiednich do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym ustawą.

Przedmiot regulacji ustawy o stanie klęski żywiołowej oraz ustawy o stanie wyjątkowym dotyczy sytuacji znamionujących różne odmiany kryzysu niemilitarnego, natomiast ustawy o stanie wojennym wskazuje na sytuacje związane z kryzysem militarnym. Zatem po wprowadzeniu jednego ze stanów nadzwyczajnych współpraca cywilno-wojskowa realizowana będzie w warunkach zaistniałych zagrożeń militarnych bądź pozamilitarnych, co będzie miało z kolei bezpośredni wpływ jej charakter.

<sup>26</sup> Zewnętrzne zagrożenie państwa spowodowane działaniami w cyberprzestrzeni, jako przesłanka uzasadniająca wprowadzenie stanu wojennego, zostało przyjęte ustawą z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 222, poz. 1323).

<sup>27</sup> Więcej: P. Ruczkowski, Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, System informacji prawnej Lex Omega.

## 2.1. Stan klęski żywiołowej

Ustawa o stanie klęski żywiołowej w art. 18 stanowi, iż w czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, minister ON może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały SZ, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. Działania podejmowane przez SZ wspólnie z podmiotami cywilnymi polegają na wsparciu środowiska cywilnego w osiągnięciu głównego celu, jakim jest zapobieżenie lub likwidacja skutków klęski żywiołowej, a realizowane przy tym współdziałanie podmiotów cywilnych i wojskowych nie mają charakteru współpracy cywilno-wojskowej (CMIC) w rozumieniu sojuszniczym i narodowym przedstawionym w dokumentach doktrynalnych (doktryny AJP-9 i DD/9).

Szczegółowe procedury i zasady użycia, jak i sama realizacja zadań przez SZ podczas zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania, zostały ustalone w rozporządzeniu RM z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów SZ RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu<sup>28</sup>. Określono w nim rodzaje działań ratowniczych lub prewencyjnych, wykonywanych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, w których mogą brać udział pododdziały i oddziały SZ oraz sposób koordynowania i dowodzenia oddziałami SZ, jak również ich zabezpieczenie logistyczne.

Koordynację udziału SZ w działaniach ratowniczych lub prewencyjnych zapewniają organy kierujące działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia lub likwidacji skutków klęski żywiołowej. Obejmuje ona przedsięwzięcia mające na celu sprawne włączenie pododdziałów/oddziałów SZ do realizacji zadań, z uwzględnieniem czasu i miejsca ich użycia oraz sposobu współdziałania z innymi podmiotami. Organami kierującymi prowadzenie działań (w zależności od obszaru, na jakim wprowadzony został stan klęski żywiołowej) są organy administracji rządowej i samorządowej: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda, minister właściwy do spraw wewnętrznych<sup>29</sup>. Z powyższego wynika, iż do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, wojewody, ministra właściwego do spraw wewnętrznych należy kierowanie działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia lub likwidacji skutków klęski żywiołowej oraz koordynacja udziału SZ w tych działaniach. Do organów tych należało będzie również przekazywanie treści zadań dowódcom wydzielonych oddziałów SZ, którzy dowodzą tymi siłami. Warto podkreślić, iż prawodawca stara się dość czytelnie określić pozycję i relacje SZ w stosunku do innych organów administracji publicznej podczas działań mających na celu zapobieżenie sytuacji kryzysowej. Między innymi poprzez używanie takich terminów, jak: kierowanie, dowodzenie, koordynowanie.

Zabezpieczenie logistyczne pododdziałów/oddziałów SZ odbywa się w oparciu o plan reagowania kryzysowego, opracowany zgodnie z postanowieniami ustawy z 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym przez rządowy lub wojewódzki zespół reagowania kryzysowego (w zależności od obszaru, na jakim został wprowadzony stan nadzwyczajny). Plan podlega w tym zakresie uzgodnieniu z ministrem ON.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 41, poz. 347.

<sup>29</sup> W razie niezdolności lub niewłaściwego kierowania przez ww. organy, działaniami kieruje wyznaczony pełnomocnik.

W bezpośrednich relacjach przy realizacji wspólnych przedsięwzięć cywilno-wojskowych w zapobieganiu lub usuwaniu skutków klęski żywiołowej uczestniczyć będą ze strony SZ odpowiedni dowódca pododdziału/oddziału (lub działający w jego imieniu przedstawiciel), a ze strony środowiska cywilnego odpowiedni organ kierujący działaniami lub w jego imieniu komórka organizacyjna właściwa ds. bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, czy wyznaczone do tego osoby.

## 2.2. Stan wyjątkowy

W świetle ustawy stan wyjątkowy może zostać wprowadzony na części lub całym terytorium kraju w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni. Do wprowadzenia stanu wyjątkowego, podobnie jak w przypadku dwóch innych stanów nadzwyczajnych, konieczne jest wystąpienie negatywnego warunku, polegającego na tym, iż ww. przyczyny uzasadniające wprowadzenie stanu nie mogą zostać usunięte przez użycie zwykłych środków konstytucyjnych. Jeżeli zastosowane na skutek wprowadzenia stanu wyjątkowego siły i środki (określane tu jako tzw. nadzwyczajne środki konstytucyjne) zostaną wyczerpane i nie zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa, dopuszcza się możliwość użycia SZ. Z powyższego wynika, iż ustawodawca niejako stopniuje użycie środków, a SZ są szczególnym środkiem wśród nadzwyczajnych środków<sup>30</sup>, mającym doprowadzić do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Użycie SZ w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa skutkowało będzie wspólnymi działaniami podmiotów cywilnych z wojskowymi, a tym samym przedmiotowe działania realizowane winny być zgodnie z wypracowanymi procedurami współpracy cywilno-wojskowej. Minister Obrony Narodowej w drodze decyzji wyznaczającej zadania dla pododdziałów/oddziałów SZ w czasie stanu wyjątkowego określa również organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, z którymi dowódcy pododdziałów/oddziałów SZ będą współdziałali w czasie wykonywania zadań<sup>31</sup>. W przywołanym rozporządzeniu postanawia się również, iż działania pododdziałów/oddziałów SZ mogą być prowadzone samodzielnie albo wspólnie z innymi formacjami uzbrojonymi lub służbami.

Przedstawione powyżej dwa zapisy rozporządzenia odnoszą się do wspólnych działaniach cywilno-wojskowych realizowanych na dwóch płaszczyznach tzw. decyzyjnej i wykonawczej. Płaszczyzna decyzyjna to współdziałanie odpowiednich dowódców wojskowych z właściwymi organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego (patrz § 3). Przez wspólne działania na płaszczyźnie wykonawczej rozumie się tu realizację konkretnych zadań przez oddziały SZ z pozamilitarnymi elementami systemu

<sup>30</sup> Ustawodawca w wyjaśnieniu znaczenia pojęcia klęski żywiołowej podaje, iż przez to pojęcie rozumie się katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

<sup>31</sup> Reguluje to § 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w czasie stanu wyjątkowego (Dz. U. z 2003 r. Nr 89, poz. 821).

bezpieczeństwa państwa w ramach przywracania normalnego funkcjonowania państwa (patrz m.in. § 2).

Działania oddziałów SZ w czasie stanu wyjątkowego koordynują odpowiednie organy wojskowe. W świetle rozporządzenia, koordynacja działań obejmuje współdziałanie w realizacji zadań z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych – w przypadku użycia pododdziałów/oddziałów SZ na obszarze większym niż jedno województwo lub z wojewodą – w przypadku użycia pododdziałów/oddziałów SZ na obszarze jednego województwa.

Tymi odpowiednimi organami wojskowymi właściwymi do koordynacji działań oddziałów SZ będą organy administracji wojskowej (szef WSzW podległy Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych lub komendant WKU). W obowiązującej w SZ Doktrynie współpracy cywilno-wojskowej powyższa kwestia przedstawiana jest następująco: „W operacjach reagowania kryzysowego prowadzonych przez Siły Zbrojne, podczas konfliktów wewnątrzpaństwowych powodujących katastrofy humanitarne, zadania CIMIC polegają na wspieraniu działań militarnych poprzez skoordynowanie działań wojskowych z cywilnymi. Koordynacja ta polega na unikaniu dublowania wysiłków, pozyskiwaniu źródeł wsparcia logistycznego wojsk, minimalizowaniu wykorzystywania zasobów wojskowych, gdy są dostępne zasoby cywilne oraz unikaniu gospodarki rabunkowej wobec zasobów lokalnych. Powinno zapewnić się również zrównoważone zużycie zasobów cywilnych przez wojsko, ludność cywilną oraz organizacje międzynarodowe i pozarządowe. Działania takie występują pod nazwą „cywilno-wojskowej koordynacji zasobów” definiowanej jako procedury i przedsięwzięcia wojskowe stosowane w czasie pokoju, kryzysu i wojny dla ułatwienia dostępu do zasobów cywilnych niezbędnych do wsparcia sił zbrojnych. Zadaniem głównym w czasie prowadzonych operacji kryzysowych przez Grupy Zadaniowe CIMIC jest wsparcie dowódcy wojskowego zgrupowania ratowniczego w nawiązaniu i utrzymaniu kontaktu z właściwym terytorialnie organem administracji publicznej kierującym działaniami ratowniczymi”<sup>32</sup>.

### 2.3. Stan wojenny

Podstawą do identyfikacji możliwych relacji cywilno-wojskowych (jakie mogą zachodzić) w czasie kryzysu polityczno-militarnego i wojny jest ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy SZ i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP. Ustawa określa szczegółowy tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego, w tym sytuacje (przesłanki), których zaistnienie uprawnia prezydenta (działającego na wniosek RM) do wydania rozporządzenia wprowadzającego stan wojenny. Ustawą z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym...<sup>33</sup> w ramach zewnętrznego zagrożenia państwa ustawodawca, dodając działania w cyberprzestrzeni, rozszerzył katalog zdarzeń, wypełniających cechy przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu wojennego<sup>34</sup>. Ustawowe wyeksponowanie cyberprzestrzeni jako obszaru stwarzającego potencjalne zagrożenia, mogące skutkować koniecznością wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, nie ma charakteru precedensowego. Powiela ono bowiem rozwiązania przyjęte w toku prac parlamentarnych nad ustawami

<sup>32</sup> Patrz: *Doktryna współpracy cywilno-wojskowej...*, op. cit., s. 17 i nast.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 222, poz. 1323.

<sup>34</sup> Podobnie przy stanie klęski żywiołowej i stanie wyjątkowym.

o stanach nadzwyczajnych, uznające - pod wpływem wydarzeń z dnia 11 września 2001 r. na terytorium USA - działania terrorystyczne za przyczynę powstania zagrożenia<sup>35</sup>. Wydaje się, iż pełne ustawowe przedstawienie takiego katalogu zdarzeń w ramach zewnętrznego zagrożenia państwa będzie niemożliwe. Zatem powstaje pytanie, czy zasadnym jest rozwijanie przesłanki zewnętrznego zagrożenia o kolejne zdarzenia. Przyjmując jednak zasadność dokonanych zmian, należy uznać, iż zakres ich jest niewystarczający. Ustawodawca, rozszerzając katalog zdarzeń uzasadniających wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, poprzez dodanie zagrożeń wynikających z działań w cyberprzestrzeni, jednocześnie nie dokonał zmian zasad działania organów władzy publicznej w czasie stanu wojennego oraz ewentualnego rozszerzenia (zmiany) zakresu ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Przy wprowadzaniu kolejnego, obok działań terrorystycznych, szczegółowego zdarzenia (działania w cyberprzestrzeni) uzasadniającego wprowadzenie stanu wojennego, powinny zostać również określone zasady działania organów władzy w sytuacji, gdy został wprowadzony stan ze względu na ww. zdarzenie. Obecnie obowiązujące zapisy dotyczące zasad działania organów, w tym zadań i kompetencji Prezydenta, RM, MON (rozdział 2 ustawy o stanie wojennym) wskazują, iż ustawodawca przede wszystkim odnosi się do zdarzeń o charakterze militarnym, spełniających normatywną treść przesłanek wprowadzenia stanu wojennego. Przyjęcie zagrożeń wynikających z działań w cyberprzestrzeni, jako uzasadniających wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, wymagało również wprowadzenia mechanizmów umożliwiających organom państwowym reagowanie na tego typu zagrożenia. Tego ustawodawca nie zrobił. Nowelizacja ustawy, poza dodaniem kolejnego zdarzenia uzasadniającego wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, nie wnosi nic nowego, co więcej poprzez kolejne rozszerzanie niezamkniętego katalogu zdarzeń rodzić się może wiele komplikacji, polegających m.in. na zawężeniu przesłanki zewnętrznego zagrożenia państwa.

Działania elementów cywilnych i wojskowych w oparciu o zapisy ustawy o stanie wojennym będą realizowane w warunkach kryzysu polityczno-militarnego i konfliktu wojennego. Charakter regulowanych zagadnień wskazuje, iż zapisy ustawy o stanie wojennym oraz wydane do niej akty wykonawcze bezpośrednio odnoszą się do funkcjonowania państwa w sytuacji szczególnego zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny.

W świetle artykułu 7 wprowadzenie stanu wojennego wywołuje określone ustawą i innymi przepisami skutki dla organów władzy publicznej, obywateli polskich, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej mających siedzibę lub prowadzących działalność gospodarczą na obszarze objętym stanem wojennym. Wolą ustawodawcy było podkreślenie, iż wprowadzenie stanu wojennego diametralnie zmienia sytuację (również prawną) podmiotów znajdujących się na obszarze objętym stanem wojennym. Poza ograniczaniem wolności i praw, konsekwencją wprowadzenia stanu wojennego jest powstanie z mocy prawa dla ww. podmiotów określonych obowiązków i uprawnień (np. możliwość nakładania zadań do realizacji).

Zapisy ustawy o stanie wojennym stanowią podstawę dla licznych bezpośrednich relacji cywilno-wojskowych, począwszy od szczebla centralnego i w odniesieniu do naczelnych organów władzy państwowej. Art. 10 postanawia, iż prezydent jako kie-

<sup>35</sup> Z uzasadnienia ustawy z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym ...

rujący obroną państwa m.in. określa na wniosek RM zadania SZ w czasie stanu wojennego, może mianować na wniosek premiera naczelnego dowódcę SZ (NDSZ) oraz na wniosek NDSZ zatwierdza plany operacyjne użycia SZ. Z kolei w oparciu o zapis art. 11 ust. 1 pkt 3 Rada Ministrów jako organ współdziałający z prezydentem w kierowaniu obroną państwa określa na wniosek NDSZ zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. W sytuacji gdy, dochodzi do zawieszenia funkcjonowania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych, RM jako organ, który wydał przedmiotową decyzję, może przekazać organom wojskowym określone kompetencje zawieszonych organów władzy publicznej. Jakkolwiek treść art. 11 ust. 1 pkt 4 i 5 wskazuje, iż RM może w strefie bezpośrednich działań wojennych przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej bez ich uprzedniego zawieszania. W takiej sytuacji w strefie mogą funkcjonować organy administracji cywilnej i wojskowej, z przejęciem przez te ostatnie pewnych kompetencji, które w normalnej sytuacji są we właściwości organów władzy publicznej. Po przekazaniu kompetencji przez RM, na podstawie art. 16 ust. 3 pkt 4, NDSZ wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz określa ich zadania i kompetencje.

Zgoła odmienną jest sytuacja przewidziana art. 14 ustawy, który dopuszcza zastosowanie tzw. instytucji zarządu komisarycznego w stosunku do organów samorządu terytorialnego, które nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań.

Z zapisu art. 12 określającego podstawowe zadania ministra ON w czasie stanu wojennego wynikają również pośrednio podstawy do ewentualnych działań cywilno-wojskowych. W tym zakresie minister przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych na rzecz SZ i obrony państwa. W zakresie realizacji ww. świadczeń minister ON współdziała z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Minister ON koordynuje realizację zadań państwa-gospodarza (HNS), wynikających z umów międzynarodowych. Należy przyjąć, iż wykonywanie zadań wynikających z HNS polegać będzie w głównej mierze na wspólnych działaniach sektora cywilnego z wojskowym.

Realizacją zadań obronnych przez sektor cywilny na obszarze województwa kieruje wojewoda. Stanowi o tym art. 13 ustawy, zgodnie z którym wojewoda w czasie stanu wojennego kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa. W szczególności koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych, działających na obszarze województwa. Wojewoda może nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie wydatków na zasadach określonych w przepisach prawa. Wojewodzie w zakresie realizacji zadań obronnych określonych w art. 13 podporządkowane są 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 z obroną cywilną.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż na terenie województwa do wojewody należało będzie również decydowanie i rozstrzygnięcie o zasadniczych kwe-

ściach związanych ze współpracą z wojskiem. Wojewoda w sytuacji, gdy organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w realizacji zadań w czasie stanu wojennego, ma prawo wystąpić z wnioskiem do premiera o zawieszenie tych organów i ustanowienie w ich miejsce zarządu komisarycznego.

Mianowany przez prezydenta NDSZ w czasie stanu wojennego określa potrzeby SZ w zakresie wsparcia ich przez pozamilitarną część systemu obronnego państwa. To jest wszystkie te struktury państwa, poza Siłami Zbrojnymi, na które na podstawie przepisów prawa (powszechnie obowiązującego lub wewnętrznego kierowania), decyzji właściwych organów zostały nałożone zadania obronne realizowane w czasie pokoju w ramach przygotowań obronnych bądź w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa i w czasie wojny. Są to organy administracji publicznej (rządowej, samorządowej i państwowej), przedsiębiorcy, organizacje rządowe i pozarządowe oraz podmioty, których charakter prowadzonej działalności może być istotny ze względu na potrzeby obronne państwa<sup>36</sup>. W czasie zagrożenia bezpieczeństwa i wojny przeznaczone są do tworzenia warunków niezbędnych do zapewnienia przetrwania narodu oraz działania SZ i pozostałych struktur państwa. Do ważniejszych zadań sektora cywilnego w tym czasie należy również wsparcie SZ.

## PODSUMOWANIE

Idea comprehensive approach<sup>37</sup> do problematyki bezpieczeństwa zapewnia wykorzystywanie wszystkich dostępnych sił i środków w procesie zachowania i budowy bezpieczeństwa państwa, a wystąpienie szczególnych jego zagrożeń również w sposób szczególny uzasadnia wykorzystanie wszystkich dostępnych przez państwo zasobów (materialnych i niematerialnych będących w dyspozycji cywilnych i wojskowych struktur państwa) na rzecz przywrócenia normalnego funkcjonowania. Dla właściwego ich wykonania niezbędne jest posiadanie zawnazu przygotowanych formalnoprawnych procedur skutecznego i sprawnego wspólnego działania sektora cywilnego i wojskowego. Procedur, które dają również możliwość elastycznego reagowania na zmieniającą się rzeczywistość.

Zmiany uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych bezpieczeństwa Polski, w tym zmiany ustrojowe, jakie miały miejsce na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, spowodowały potrzebę podjęcia konkretnych działań w zakresie form zapewnienia zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa RP. Nastąpiły tu głębokie zmiany w zakresie organizacyjno-prawnych podstaw funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa. W ramach powyższego przewartościowaniu uległo również postrzeganie i wypełnianie relacji cywilno-wojskowych.

## LITERATURA

1. Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.

<sup>36</sup> M. Wojciszko, *Wybrane aspekty podstaw prawnych przygotowań obronnych administracji rządowej w województwie* [w:] *Wojewódzka administracja rządowa w przygotowaniach obronnych*, pod red. Z. Piątek, S. Olearczyk, Warszawa 2012., s. 68. Por. również definicję *pozamilitarnych ogniw obronnych* zamieszczoną w *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2010 r.

<sup>37</sup> Kompleksowe podejście.



2. *Minister Obrony Narodowej i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP*, pod. red. Kitler W., Warszawa 2013.
3. Ruczkowski P., *Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, System informacji prawnej Lex Omega.
4. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2010.
5. *Sojusznicza doktryna współpracy cywilno-wojskowej AJP-09*.
6. Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, [w:] „Studia Nauk Politycznych”, nr 3/1983,
7. Wojciszko M., *Wybrane obszary wspólnych działań cywilno-wojskowych na podstawie regulacji o stanach nadzwyczajnych*, (materiał pokonferencyjny upubliczniony w formie elektronicznej m.in. do DAR i organów administracji publicznej w województwie), Supraśl 2006.
8. Wojciszko M., *Wybrane aspekty podstaw prawnych przygotowań obronnych administracji rządowej w województwie* [w] *Wojewódzka administracja rządowa w przygotowaniach obronnych*, pod red. Piątek Z., Olearczyk S., Warszawa 2012.
9. *Zbiór dokumentów normatywnych NATO w zakresie CIMIC*, DWLiOP, Sztab-Zarząd Operacyjny WLOP, Wydział Współpracy Cywilno-Wojskowej, Warszawa 2003.

## CIVIL-MILITARY COOPERATION IN SITUATIONS OF PARTICULAR THREAT TO STATE

### Summary

*This study concerns civil-military relations in the situations in which there is a special threat to the security of the state, including threats justifying the introduction of a certified status. This article provides an assessment of the legal instruments governing the functioning of the country in an emergency state, with particular focus on the provisions that may form the basis for joint action by civil and military operators. The issue of emergency states was regulated in the constitution, in the laws on emergency states and in implementing regulations. The provisions that are the basis for civil-military cooperation are only a small part of the abovementioned legal acts and they do not constitute their essential subject-matter. The basic principles and rules of civil-military cooperation are laid down in the doctrinal documents of the armed forces, i.e. in the documents that apply to units of the armed forces, which can also be applied in the institutions and bodies of public administration, but then they are not legally binding.*

**Keywords:** *emergency states, crisis situation, civil-military cooperation, state defence system*

### NOTA BIOGRAFICZNA

**plk dr Mariusz WOJCISZKO** – oficer Wojska Polskiego, ukończył Wyższą Szkołę Oficerską Wojsk Łączności w Zegrzu, następnie studia prawnicze na Uniwersytecie Jagiellońskim. W 2005 r. obronił pracę doktorską w Akademii Obrony Narodowej uży-

skując stopień naukowy doktora nauk wojskowych w specjalności bezpieczeństwo narodowe. Specjalizuje się w problematyce prawnej w obszarze bezpieczeństwa państwa. Uczestniczył w pracach Sejmowej Komisji Obrony Narodowej oraz międzyresortowych zespołów mających na celu opracowanie projektów aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa państwa. W 2005/2006 był adiunktem w Wyższej Szkole Oficerskiej Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki we Wrocławiu. Obecnie służy w Departamencie Strategii i Planowania Obronnego MON i jest pracownikiem Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa i Ochrony w Warszawie im. marsz. Józefa Piłsudskiego.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

