

Dr inż. Marek Strzoda

ORCID 000-0001-7590-1012

Akademia Sztuki Wojennej

Wydział Zarządzania i Dowodzenia

Ppłk dr inż. Dariusz Szkołuda

ORCID 0000-0003-4304-2641

Akademia Sztuki Wojennej

Wydział Wojskowy

KOMPETENCJE ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE OBRONNOŚCI PAŃSTWA NA POZIOMIE WOJEWÓDZTWA

Streszczenie

Materiał jest poświęcony kompetencjom, jakie posiadają w województwie zasadnicze organy administracji publicznej w realizacji zadań na rzecz obronności. W odniesieniu do poszczególnych aktów prawnych autorzy przedstawiają zwłaszcza kompetencje wojewody, który na zarządzanym przez niego terytorium posiada uprawnienia do koordynowania wszelkich działań w sferze militarnej (poza sprawami operacyjnego użycia Sił Zbrojnych RP) oraz niemilitarnej na rzecz obronności. Ważną rolę w tym zakresie odgrywa także dążenie do nadania tym działaniom wymiaru praktycznego. Przyjęcie w Polsce zasadniczego dokumentu strategicznego – *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, a przede wszystkim określenie w niej celów działania, kierunków interwencji oraz programów powoduje, że działania poszczególnych instytucji w różnych obszarach – także obronności – są spójne i adekwatne do zidentyfikowanych zagrożeń, wyzwań oraz potrzeb.

Słowa kluczowe: kompetencje • organy administracji publicznej • obronność państwa.

**THE COMPETENCES OF PUBLIC ADMINISTRATION
BODIES IN THE FIELD OF NATIONAL DEFENCE
AT THE VOIVODSHIP LEVEL**

Abstract

The following material is devoted to the competences of basic public administration bodies in the voivodeship for the implementation of defence tasks. With reference to individual legal acts, the authors discuss the competences of the voivode, who has the power to coordinate all the activities in the military sphere (except for matters of operational use of the Polish Armed Forces) and non-military for defence. An attempt to give these activities a practical dimension also plays an important role in this respect. The adoption of the key strategic document in our country – the Strategy for Responsible Development until 2020 (with a perspective to 2030), and above all the defining of its objectives, directions of intervention and programs means that the activities of individual institutions in various areas – including defence – are coherent and adequate to the identified threats, challenges and needs.

Keywords: competences • public administration bodies • state defence.

Wprowadzenie

W powszechnej opinii, obowiązek obrony państwa, to przede wszystkim zadanie Ministra Obrony Narodowej, Sił Zbrojnych RP oraz Prezydenta RP, który jest ich zwierzchnikiem. Koncentracja, na początku XXI wieku, na realizacji zadań związanych z działaniami Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa (zwłaszcza działania w Iraku i Afganistanie) spowodowały, że zadania obronne były postrzegane jedynie przez pryzmat działania wyspecjalizowanych w tym zakresie instytucji i służb. Zmiana myślenia w tym zakresie nastąpiła po wybuchu konfliktu na Ukrainie oraz uświadomieniu sobie możliwości zaistnienia realnego zagrożenia militarnego w sąsiedztwie naszego Państwa. Wskazywane przez wielu ekspertów współczesne zagrożenia asymetryczne oraz hybrydowe

spowodowały, że na nowo rozpoczęto dyskusję o konieczności budowania systemu bezpieczeństwa narodowego, który będzie integrował działania różnych organów państwa, adekwatnie do rodzaju i zakresu realizowanych przez nie zadań.

Ważną rolę ma odegrania w zakresie realizacji zadań obronnych wojewoda, który jest przedstawicielem Rady Ministrów oraz odpowiada za koordynowanie planowania, organizowania, a następnie realizacji działań przez wszystkie instytucje publiczne działające na terenie danego województwa. Ponowne uświadomienie sobie powinności w zakresie powszechnego obowiązku obrony powinno umożliwić zrozumienie roli poszczególnych organów administracji publicznej w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa, regionu oraz społeczności lokalnych.

O praktycznym wymiarze konieczności wzajemnego zrozumienia oraz integracji realizacji zadań obronnych przez różne instytucje można było przekonać się, między innymi, podczas procesu kształcenia oficerów w Akademii Sztuki Wojennej. Jednym z istotnych elementów tego kształcenia są ćwiczenia dowódczo-sztabowe realizowane w różnych częściach naszego kraju. Jednym z celów tych ćwiczeń jest pokazanie uczestnikom, że jednostki wojskowe nie działają w próżni, że swoje działania prowadzić będą w obszarach, w których funkcjonuje administracja publiczna, a zadania realizują różne służby i instytucje. W związku z tym wymagane jest takie działanie, aby w jak największym stopniu można było osiągnąć efekt synergii, aby nie było dublowania zadań oraz marnotrawienia posiadanego potencjału. Uzyskane w toku tych ćwiczeń wnioski i doświadczenia wskazują, że pierwszym wymogiem sprawnego działania jest poznanie miejsca i roli poszczególnych podmiotów w systemie działania na danym terenie. Aby było to możliwe przede wszystkim poznać należy kompetencje oraz zakres działania poszczególnych organów państwa i instytucji.

W odniesieniu do powyższego uznano, że w pierwszym rzędzie wskazać należy na kompetencje najważniejszego organu realizującego zadania obronne na terenie województwa, czyli wojewody. W dalszej części przedstawione zostaną uwarunkowania prawne powszechnego obowiązku obrony oraz działania wojewody w zakresie realizacji zadań obronnych. Wskazany zostanie także aparat wykonawczy, którym wojewoda dysponuje – urząd wojewódzki

oraz administracja zespolona i niezespolona. Omówione także zostaną założenia działania państwa w tym zakresie, w wymiarze strategicznym – cele, kierunki interwencji oraz projekty ujęte w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Stanowią one bowiem wyznacznik działania dla poszczególnych organów państwa, a nakreślona perspektywa i ramy wdrażania są punktem odniesienia do planowania i organizowania działań na kolejnych szczeblach administracji publicznej.

Powszechny obowiązek obrony państwa – uwarunkowania prawne

Wykonywanie zadań obronnych na rzecz państwa, w tym zwłaszcza, „umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela”¹. Ta ogólna delegacja ustawowa, która wskazuje na obowiązek wszystkich organów państwa, a także każdego obywatela została doprecyzowana w kolejnych zapisach przywołanej ustawy oraz w innych aktach prawa powszechnie obowiązującego.

Szczególną rolę mają do odegrania w tym zakresie Siły Zbrojne RP, których głównym zadaniem jest zapewnienie suwerenności i niepodległości Państwa oraz jego bezpieczeństwa i pokoju. Oprócz tego przewiduje się ich udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Tak nakreślona rola i zadania determinują potrzebę współdziałania z innymi instytucjami odpowie-

¹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1967 Nr 44 poz. 220, tekst jednolity, art. 2.

działnymi za szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa, regionu i społeczności lokalnych.

W odniesieniu do nakreślonego powyżej obszaru, akty prawne wskazują zakres kompetencji, w tym uprawnień i odpowiedzialności, poszczególnych organów państwa – zwłaszcza Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej oraz inne organy administracji publicznej. Natomiast wszelkie aspekty wykonawcze regulowane są przez Radę Ministrów, która określa, w drodze rozporządzenia, ogólne zasady wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów i wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) oraz przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także organizacje społeczne².

Przedstawione powyżej organy administracji publicznej realizują zadania obronne w trzech stanach gotowości obronnych państwa.

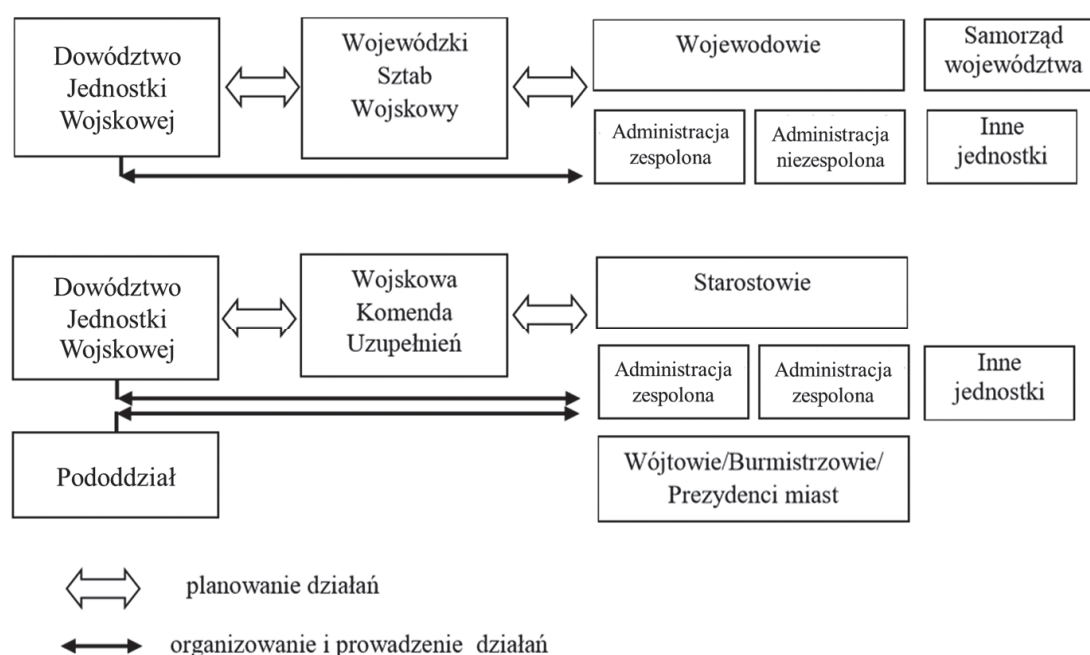
1. **Stanie stałej gotowości obronnej państwa** – czasie pokoju, w którym realizowane są zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne zapewniające sprawność systemu obronnego państwa.
2. **Stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu** – wprowadzanego w razie zaistnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego.
3. **Stanie gotowości obronnej czasu wojny** – wprowadzanego w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium RP, w tym czasie realizuje się zadania umożliwiające przeprowadzenie pełnej mobilizacji oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa.

Analiza aktów prawnych wskazuje, że szczególną rolę w zakresie realizacji zadań obronnych mają do odegrania wojewodowie, którzy w zakresie powszechnego obowiązku obrony odpowiadają za organizację realizacji zadań przez podległe im urzędy wojewódzkie, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi, a ponadto przez organy samorządu terytorialnego, organizacje

² Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1967 Nr 44 poz. 220, art. 18 ust. 2.

społeczne oraz przedsiębiorców działającymi w danym województwie. W tym kontekście jest konieczna współpraca wojewody, starosty, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z Siłami Zbrojnymi RP – poprzez Ministra Obrony Narodowej lub organy wojskowe, oraz z Szefem Obrony Cywilnej Kraju. Schemat zasadniczych relacji w zakresie takiej współpracy na poziomie województwa przedstawiono na Rycinie 1.

Rycina 1. Idea współdziałania jednostek wojskowych z administracją publiczną



Źródło: opracowanie własne na podstawie: I. Wróbel, *Perspektywy współdziałania wojsk obrony terytorialnej z administracją publiczną w zwalczaniu klęsk żywiołowych*, [w:] M. Lasoń, M. Klisz (red.), *Wojska Obrony Terytorialnej w Polsce i na świecie w drugiej dekadzie XXI wieku*, Kwartalnik Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2017, s. 143.

Zadania obronne samorządów terytorialnych wynikają z szeregu ustaw i przepisów wykonawczych. Jednostką samorządu terytorialnego i podziału administracyjnego II stopnia jest powiat, który obejmuje lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Zgodnie z zapisami ustawy³ powiat wykonuje określone przepisami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.

w różnym zakresie, w tym także dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz obronności⁴.

Najmniejszą jednostką podziału administracyjnego w Polsce jest gmina, która z mocy prawa tworzy wspólnotę samorządową oraz obejmuje odpowiednie terytorium⁵. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Dotyczy to także porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego⁶. Niezależnie od zadań przedstawionych w zapisach ustawowych także powiaty i gminy realizują zadania w zakresie obronności ujęte w szeregu aktach wykonawczych, najważniejsze z nich to:

1. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1430 z późn. zm.);
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie *ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony* (Dz. U. Nr 16, poz. 152);
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie *gotowości obronnej państwa* (Dz. U. nr 219, poz. 2218);
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie *kontroli wykonywania zadań obronnych* (Dz. U. Nr 16, poz. 151 z późn. zm.);
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie *szkolenia obronnego* (Dz. U. Nr 16, poz. 150 z późn. zm.);
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie *przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (Dz. U. Nr 98, poz. 978).

⁴ Tamże, art. 4. ust. 1. pkt 15 i pkt 20.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*, Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.

⁶ Tamże, art. 7. ust. 1. pkt 14.

Kompetencje w zakresie realizacji zadań obronnych przez wojewodę

Wojewoda, zgodnie z art. 22 ust 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U. 2009 Nr 31 poz. 206), jako przedstawiciel rządu w terenie, wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw. Wojewoda jest zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie, organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, oraz zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków. Dotyczy to także działania administracji niezespolonej podległej poszczególnym ministrom.

Zadania wojewody wynikają, przede wszystkim, z ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. W artykule 20 tejże ustawy zapisano, że kierowanie sprawami obronności w województwie należy do wojewody, a w ramach tej działalności w szczególności realizuje następujące zadania:

1. określa szczegółowe kierunki działania dla kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, organów administracji niezespolonej oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych,
2. kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa wykonywanych przez marszałków województw, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne mające swoją siedzibę na terenie województwa,

3. koordynuje przedsięwzięcia niezbędne dla zabezpieczenia mobilizacji jednostek wojskowych i wykonywania świadczeń na rzecz obrony;
4. kieruje realizacją przedsięwzięć związanych z przygotowaniem stanowisk kierowania dla organów terenowych,
5. organizuje wykorzystanie miejscowych sił i środków na potrzeby obronności państwa i obszaru województwa, w tym ochrony ludności oraz dóbr materialnych i kultury przed środkami rażenia, jak również niesienia pomocy poszkodowanym,
6. kontroluje i ocenia wykonywanie zadań obronnych przez organy, podmioty, jednostki organizacyjne i organizacje, o których mowa w pkt 1 i 2,
7. organizuje edukację społeczeństwa dotyczącą przygotowania obronnego oraz prowadzi szkolenia i ćwiczenia obronne.

Brak kompleksowego aktu prawnego regulującego działanie organów państwa w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego powoduje, że zadania wojewody w tym zakresie – oprócz przywołanej ustawy o *powszechnym obowiązku obrony*, są określone także w innych aktach prawnych. Najważniejsze z nich to Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o *stanie wyjątkowym*⁷ oraz 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*⁸.

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rada Ministrów może wprowadzić stan wyjątkowy. Dzieje się tak w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych. Jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rze-

⁷ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o *stanie wyjątkowym*, Dz.U. z 2002 r. poz. 985.

⁸ 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. 2002 Nr 156 poz. 1301.

czypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Ustawa określa, że działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej wykonują (Art. 9 ustawy):

1) Prezes Rady Ministrów – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa;

2) właściwy wojewoda – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa.

Jeżeli stan wyjątkowy został wprowadzony na obszarze jednego województwa lub jego części, wojewoda przejmuje kompetencje Rady Ministrów w zakresie opracowania i wdrożenia rozporządzeń regulujących szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela ustalonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w stosownych rozporządzeniach (Art. 22. Ustawy).

Stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wprowadzić na wniosek Rady Ministrów. Ma to miejsce w sytuacji zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Ustawodawca określił, że przez zewnętrzne zagrożenie państwa rozumieć należy wszelkie celowe działania, godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej podmioty⁹.

W czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji. Wojewoda kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa poprzez:

⁹ Tamże, art. 2.

1. prowadzenie oceny zagrożenia,
2. wprowadzanie, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów, ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela oraz złagodzenia i uchylania tych ograniczeń,
3. występowanie z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, jak również o ich złagodzenie lub uchYLENIE,
4. określanie zadania wynikające z przepisów stanu wojennego,
5. koordynowanie i kontrolowanie działalności organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa,
6. nakładanie zadań i nakazywanie jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie wydatków, na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

W zakresie realizacji tych zadań wojewodzie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną¹⁰.

Aparat wykonawczy wojewody

Zadania w zakresie obronności wojewoda wykonuje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, organów rządowej administracji zespolonej w województwie oraz organów niezespolonej administracji rządowej na zasadach i w trybie określonym odrębnymi aktami prawnymi.

W strukturze poszczególnych urzędów wojewódzkich wchodzi Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, które wspierają wojewodę w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa. Struktura i nazwy poszczególnych komórek tych wydziałów mogą się nieco różnić, jednak na przykładzie Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego można wskazać następującą strukturę¹¹:

¹⁰ Tamże, art. 13.

¹¹ <https://puw.bip.gov.pl/zk/zadania-wydzialu-bezpieczenstwa-i-zarządzania-kryzysowego.html> [data pobrania 01.07.2019 r.].

1. Oddział Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego;
2. Oddział Centrum Powiadamiania Ratunkowego;
3. Oddział Ratownictwa Medycznego;
4. Stanowisko pracy do spraw organizacyjnych;
5. Oddział Ochrony Ludności i Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych.

Ogólne zadania Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego dotyczą (zadania szczegółowe w odniesieniu do każdego z punktów przedstawiono na stronie internetowej Urzędu)¹²:

1. Tworzenia warunków służących skutecznemu działaniu Wojewody w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, klęsk żywiołowych oraz w stanach nadzwyczajnych.
2. Działania Systemu Wczesnego Ostrzegania (SWO).
3. Działania Systemu Wykrywania i Alarmowania (SWA).
4. Planowania i organizowania realizacji zadań obrony cywilnej.
5. Planowania i organizowania szkolenia i popularyzacji powszechnej samoobrony i obrony cywilnej.
6. Planowania i organizowania infrastruktury dla potrzeb realizacji zadań.
7. Spraw obronnych.
8. Bezpieczeństwa i porządku publicznego.
9. Ratownictwa medycznego:
10. Kontroli wykonywania przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, wynikających z ustaw bądź zawartych porozumień, w zakresie określonym działaniami administracji rządowej: obrona narodowa, sprawy wewnętrzne – z odpowiednimi wyłączeniami.
11. Systemu powiadamiania ratunkowego.
12. Zapewnienia obsługi i dokumentowania pracy Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Istotnym narzędziem wykonawczym wojewody jest rządowa administracja zespolona, w stosunku do której jest on zwierzchnikiem oraz w stosunku do której¹³:

1. kieruje nią i koordynuje jej działalność;
2. kontroluje jej działalność;
3. zapewnia warunki skutecznego jej działania;

¹² Tamże.

¹³ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 Nr 31 poz. 206, art. 51.

4. ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

Szczegółową organizację zespolonej administracji rządowej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego nadawany przez wojewodę i zatwierdzany przez Prezesa Rady Ministrów. Kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich powołuje i odwołuje wojewoda. Nie dotyczy to komendanta wojewódzkiego Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Powoływanie na te dwa stanowiska należy do kompetencji ministra do spraw wewnętrznych, ale za zgodą wojewody, zaś odwołanie z tych dwóch stanowisk wymaga zasięgnięcia opinii wojewody.

Zadania rządowej administracji zespolonej w województwie wykonuje Wojewoda oraz działający pod jego zwierzchnictwem kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Na przykładzie Województwa Podlaskiego są to¹⁴:

1. Podlaski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej;
2. Komendant Wojewódzki Policji w Białymstoku;
3. Podlaski Kurator Oświaty;
4. Podlaski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny;
5. Podlaski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny;
6. Podlaski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej;
7. Podlaski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
8. Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego;
9. Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
10. Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska;
11. Podlaski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego;
12. Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków;
13. Podlaski Wojewódzki Lekarz Weterynarii;
14. Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Istotną rolę we wsparciu wojewody podczas realizacji zadań obronnych mają także do odegrania organy niezespolonej administracji rządowej. Są to terenowe organy administracji rządowej

¹⁴ *Statut Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku*, stanowiący załącznik do Obwieszczenia Nr 6/2019 Wojewody Podlaskiego z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu statutu Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku, § 27.

podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie. Są to¹⁵:

1. Szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień;
2. Dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych;
3. Dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego;
4. Dyrektorzy okręgowych urzędów miar;
5. Dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych;
6. Dyrektorzy urzędów morskich;
7. Dyrektorzy urzędów statystycznych;
8. Dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej;
9. Granicznicy i powiatowi lekarze weterynarii;
10. Komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej;
11. Okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego;
12. Państwowi granicznicy inspektorzy sanitarni;
13. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

Strategiczny wymiar integracji działania instytucji publicznych na rzecz bezpieczeństwa

Ważnym elementem funkcjonowania każdego państwa, oprócz tworzenia prawnych warunków jego funkcjonowania jest aspekt realizacyjny. Nawet najlepsze rozwiązania systemowe, bez określenia i wdrożenia sposobu ich realizacji pozostają jedynie w sferze koncepcji. Wyrazem woli w zakresie podejmowania w państwie różnorodnych działań jest zdefiniowanie celów strategicznych, określenie sposobów ich osiągnięcia oraz zapewnienie środków finansowych na realizację zadań cząstkowych.

¹⁵ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 Nr 31 poz. 206, art. 55 ust. 1.

Zasadniczym dokumentem państwa polskiego określającym politykę rozwoju w perspektywie średnio- i długofalowej jest *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*¹⁶. Dokument ten został przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. i jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. *Strategii Rozwoju Kraju 2020*. Strategia określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym. Wyraża także wolę działania na rzecz budowania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa. W swojej istocie stanowi kompleksową odpowiedź zarówno na dotychczasowe działania transformacyjne, jak i na nowe wyzwania stojące przed polityką państwa w różnych obszarach.

Głównym celem projektowanych w Strategii działań rozwojowych jest stworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. Odbywać się to będzie poprzez skoncentrowanie działań o charakterze prawnym, instytucjonalnym i inwestycyjnym na trzech celach: (I) trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną; (II) rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony; (III) skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu¹⁷.

Bezpieczeństwo narodowe określone zostało jako jeden z tzw. obszarów horyzontalnych, które bezpośrednio wpływają na osiągnięcie celów Strategii. Autorzy Strategii wskazali, że jest ono warunkiem niezbędnym i koniecznym do odpowiedzialnego rozwoju i funkcjonowania państwa, zwłaszcza w zakresie rozpoznawania, monitorowania i zapobiegania zagrożeniom, a także zapewnienia zintegrowanych, skutecznych mechanizmów reagowania oraz podnoszenia skuteczności działania służb państwowych¹⁸.

Odnosząc się do bezpieczeństwa narodowego, jako jednego z „filarów” realizacji Strategii autorzy tego dokumentu, za najważniejsze czynniki wpływające na bezpieczeństwo Polski i całego re-

¹⁶ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r.

¹⁷ Tamże, s. 8.

¹⁸ Tamże, s. 16.

gionu uznali zmieniające się międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa Polski – konflikty w bezpośrednim lub bliskim sąsiedztwie Polski, niestabilność na południowej flance Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz próby zmierzające do zmiany układu sił i odbudowy strefy wpływów, również przy wykorzystaniu środków militarnych oraz ekonomicznych.

W Strategii podkreślono, że NATO, a także UE pozostają głównymi zewnętrznymi filarami polskiej polityki bezpieczeństwa i rozwoju, zaś kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa Polski mają relacje ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, w tym współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony¹⁹.

W dokumencie tym wskazano także, że dużym wyzwaniem dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich są zagrożenia terrorystyczne, hybrydowe oraz w cyberprzestrzeni. Rośnie także znaczenie zagrożeń o charakterze gospodarczym, społecznym, demograficznym, technologicznym, ekologicznym, związane z globalizacją, przepływem informacji, zorganizowaną przestępczością, handlem bronią, pandemiemi itp.²⁰ Dotyczy to zwłaszcza współczesnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego w kontekście zagrożeń naturalnych (powodzi, huraganów itp.) oraz awarii technicznych, jak i innych zdarzeń związanych z rozwojem cywilizacji. Prognozuje się, że zmiany klimatu w skali globalnej będą przyczyniać się do zwiększenia prawdopodobieństwa wystąpienia bądź nasilenia skutków katastrof naturalnych.

Dla administracji publicznej wyzwaniem jest w tym zakresie zorganizowanie działań zapobiegawczych w odniesieniu do potencjalnych zagrożeń oraz reagowania w przypadku wystąpienia konkretnych zagrożeń. Działania te powinny opierać się na długofalowym planowaniu, zarządzaniu ryzykiem oraz identyfikowaniu przedsięwzięć zapewniających ciągłość działania. Ponadto administracja publiczna i służby ratownicze muszą być właściwie przygotowane do skutecznej ochrony ludności i zarządzania kryzysowego. Jednym z warunków ich sprawnego działania są czytelne i adekwatne względem wyzwań regulacje prawne (przepisy, procedury, instrukcje), procedury działania oraz umiejętne współdziałanie pomiędzy poszczególnymi instytucjami.

¹⁹ Tamże, s. 353.

²⁰ Tamże, s. 353.

Powszechnie uznaje się, że kierowanie bezpieczeństwem narodowym należy do najważniejszych funkcji państwa, mających na celu zapewnienie jego bytu i rozwoju w zmieniających się uwarunkowaniach środowiska bezpieczeństwa. W Strategii, za cel działań w obszarze bezpieczeństwa narodowego wskazano zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego jako niezbędnego warunku rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Działania te powinny służyć wzmocnieniu własnego potencjału obronnego, adekwatnego do narodowych i sojuszniczych wymogów, zwiększeniu zdolności Sił Zbrojnych RP do realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań, prowadzeniu efektywnej polityki wykorzystania polskiego potencjału przemysłu obronnego, doskonaleniu narodowego i sojuszniczego planowania obronnego. Istotnym czynnikiem realizacji celu jest także integrowanie społeczeństwa wokół wzmocnienia bezpieczeństwa²¹. W tym kontekście zapewnienie koordynacji systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, powinno obejmować działania zmierzające do usprawnienia funkcjonowania tego systemu w obszarze prawnym, proceduralno-kompetencyjnym i infrastrukturalnym w skali całego państwa, województwa oraz społeczności lokalnych.

Wartym podkreślenia jest, że oczekiwanym rezultatem realizacji działań w tym obszarze będzie, według założeń Strategii, osiągnięcie synergii wysiłków poszczególnych organów, instytucji i służb państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, która pozwoli na bardziej efektywne rozpoznanie i przeciwdziałanie zagrożeniom oraz zwiększy odporność strategiczną państwa. Pożądanym efektem będą także działania na rzecz zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Jego wzmocnieniu służy doskonalenie struktur kierowania bezpieczeństwem, w tym obroną państwa, kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi oraz ich modernizacja, przy znaczącym udziale krajowych spółek sektora obronnego.

Celem tych działań będzie: *stworzenie skutecznych i wydolnych mechanizmów monitorowania, analizy i oceny zagrożeń oraz koordynacji i integracji działań wszystkich instytucji i podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe*²².

²¹ Tamże, 356.

²² Tamże.

Zakłada się, że realizacja celów w poszczególnych obszarach Strategii możliwa będzie poprzez zastosowanie podejścia projektowego oraz przyjęcie określonych zestaw rozwiązań, które wybiegają w przyszłość i tworzyć będą podstawy nowoczesnego państwa oraz gospodarki. W związku z tym, dla każdego z obszarów dokument ten wskazuje kierunki interwencji (cele szczegółowe) oraz konkretne projekty (strategiczne i flagowe) służące realizacji celów strategicznych.

Projekty strategiczne stanowią wiązkę przedsięwzięć o zróżnicowanym charakterze lub też są punktowe i mają za zadanie pobudzenie innych działań. Projekty flagowe zaś nakierowane są na stworzenie określonych produktów (materialnych lub niematerialnych) albo usług w celu umożliwienia ich zaistnienia na rynku i osiągnięcia efektu pozytywnego oddziaływania na stan polskiej gospodarki. Wdrożenie podejścia projektowego ma na celu operacjonalizację działań przewidzianych w Strategii na jak najwcześniejszym etapie, w tym wskazanie podmiotów odpowiedzialnych, tak by zapewnić konsekwentną realizację celów. Podejście to, wraz z przewidzianym systemem monitorowania i oceny, zapewni także włączenie w realizację działań szeroko rozumianych partnerów – społecznych i gospodarczych, społeczeństwa obywatelskiego, świata nauki i samorządów²³.

Dla obszaru „bezpieczeństwo narodowe” przyjęto następujące kierunki interwencji:

1. Zwiększenie skuteczności mechanizmów koordynacji kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa.
2. Zwiększenie potencjału Sił Zbrojnych RP.
3. Kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa.
4. Integracja bezpieczeństwa narodowego i rozwoju społeczno-gospodarczego.
5. Zwiększenie skuteczności państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości.
6. Poprawa ochrony ludności przed skutkami zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego.
7. Wzmocnienie ochrony granic i kontrola migracji.

²³ Tamże, s. 16.

W odniesieniu do omawianej problematyki kluczowymi są pierwszy, czwarty oraz szósty kierunek interwencji, które dotyczą realizacji szeregu przedsięwzięć służących m.in. integracji działania poszczególnych instytucji realizujących zadania w systemie bezpieczeństwa państwa.

Pierwszy kierunek interwencji – Zwiększenie skuteczności mechanizmów koordynacji kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa. Zakłada się, że kierowanie bezpieczeństwem narodowym należy do najważniejszych funkcji państwa, mających na celu zapewnienie jego bytu i rozwoju w zmieniających się uwarunkowaniach środowiska bezpieczeństwa. W związku z tym zapewnienie koordynacji systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym powinno obejmować działania zmierzające do usprawnienia funkcjonowania tego systemu w obszarze prawnym, proceduralno-kompetencyjnym i infrastrukturalnym. Celem tych działań będzie stworzenie skutecznych i wydolnych mechanizmów monitorowania, analizy i oceny zagrożeń oraz koordynacji i integracji działań wszystkich instytucji i podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe.

Dla tak określonych założeń przyjęto realizację następujących działań²⁴:

1. Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych na rzecz sprawnego kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa poprzez doskonalenie mechanizmu koordynacji działań i współpracy podmiotów właściwych w zakresie bezpieczeństwa narodowego.
2. Dookreślenie roli struktur i instytucji państwowych funkcjonujących w okresie pokoju, kryzysu i wojny.
3. Zapewnienie systemu łączności dla potrzeb kierowania bezpieczeństwem narodowym, szybkiej i niezawodnej wymiany informacji niejawnych oraz jego sprawności i odporności na zagrożenia w cyberprzestrzeni.
4. Zapewnienie spójności procesów planowania obronnego i zarządzania kryzysowego oraz tożsamości działań podmiotów i struktur państwa ujętych w dokumentach planistycznych.

²⁴ Tamże, s. 357-358.

5. Uproszczenie procedur udzielania pomocy organom administracji publicznej w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych.

Dla realizacji powyższych działań określono dwa projekty strategiczne:

System kierowania bezpieczeństwem narodowym – usprawnienie systemu poprzez doprecyzowanie kompetencji organów władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania, system łączności).

Organizacja łączności na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem państwa – celem projektu jest stworzenie homogenicznego systemu łączności jawnej i niejawnej całej administracji rządowej na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. System łączności po wdrożeniu będzie integrował istniejące zasoby teleinformatyczne państwa i zapewniał dostęp do danych podmiotom wykonującym zadania związane z bezpieczeństwem narodowym²⁵.

Czwarty kierunek interwencji – *Integracja bezpieczeństwa narodowego i rozwoju społeczno-gospodarczego – dotyczy realizacji celów społeczno-gospodarczych wpływających na wzmocnienie narodowego potencjału bezpieczeństwa zdolnego do zapobiegania i przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom.* Przyjęto, że paradygmatem współczesnego bezpieczeństwa powinien być zintegrowany charakter, przejawiający się współzależnością z polityką rozwoju, kompleksowym (wielodziedzinowym) i zinternalizowanym podejściem, służącym myśleniu o polityce bezpieczeństwa i polityce społeczno-gospodarczej w kategoriach długofalowych²⁶. Jednym z obszarów działania, oprócz współdziałania z przemysłem, jest podniesienie poziomu akceptacji polityki bezpieczeństwa i obronnej państwa oraz aktywizacja na rzecz obronności obywateli i organizacji pozarządowych. Istotne będzie również wzmocnienie aktywności społecznej w procesie edukacji obronnej i patriotycznej,

²⁵ Tamże, s. 358.

²⁶ Tamże, s. 359.

szczególnie w upowszechnianiu nowoczesnych form edukacji obronnej społeczeństwa.

Dla tego kierunku interwencji przyjęto następujące działania²⁷:

1. Wykorzystanie procesu modernizacji polskiej armii do skoku technologicznego krajowego przemysłu obronnego.
2. Wspieranie polityki inwestycyjnej polskich podmiotów, w celu sprostania potrzebom nowoczesnej armii oraz krajowego rynku obronnego.
3. Zwiększenie odporności infrastruktury krytycznej, w tym na cyberzagrożenia.
4. Zapewnienie funkcjonowania systemu rezerw strategicznych.
5. Doskonalenie działań i procedur planowania przestrzennego uwzględniającego wymagania obronności i bezpieczeństwa państwa.
6. Wzmocnienie relacji między rozwojem regionalnym kraju a polityką obronną.
7. Kształtowanie kapitału społecznego na rzecz bezpieczeństwa, m.in. poprzez podtrzymywanie i upowszechnianie wartości patriotycznych, rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej oraz pogłębianie umiejętności rozpoznawania zagrożeń w życiu codziennym, w tym w cyberprzestrzeni.

Dla realizacji powyższych działań określono dwa projekty strategiczne:

Narodowa polityka zbrojeniowa – dokument określający zespół działań administracji rządowej, we współpracy z instytucjami naukowymi i przedsiębiorcami, zmierzających do stworzenia efektywnego systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania sprzętu wojskowego oraz stymulowania rozwoju innowacyjnego i konkurencyjnego przemysłu obronnego. Narodowa polityka zbrojeniowa określi między innymi ramy oraz wskaże kierunki udziału sektora obronnego w rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjnych technologiach.

Kształtowanie postaw patriotycznych – wprowadzenie do podstaw programowych szkół ponadpodstawowych i uczelni treści adekwatnych do wyzwań bezpieczeństwa, wzmacniających posta-

²⁷ Tamże, s. 360.

wy pro-obronne co będzie sprzyjać kształtowaniu kapitału społecznego na rzecz bezpieczeństwa poprzez pielęgnowanie postaw patriotycznych, rozwój świadomości narodowej, pogłębianie wiedzy nt. polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współczesnych zagrożeń.

Szósty kierunek interwencji – *Poprawa ochrony ludności przed skutkami zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego – dotyczy bezpośrednio realizacji zadań przez różne instytucje w zakresie bezpieczeństwa.* Główne działania w tym zakresie dotyczą:

1. Zwiększenie skuteczności przygotowania, przeciwdziałania i reagowania w sytuacjach zagrożeń, w tym poprawa efektywności zarządzania kryzysowego.
2. Określenie funkcjonowania, zasad i sposobu realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie integracji ratownictwa i pomocy humanitarnej.
3. Doskonalenie wiedzy, umiejętności i kompetencji ratowników. Natomiast główne projekty strategiczne obejmują²⁸:
 1. **Krajowy System Ratowniczy** – stworzenie wspólnej systematyki oraz zakresu pojęciowego funkcjonującego w ratownictwie, określenie relacji pomiędzy różnymi systemami oraz podmiotami ratowniczymi funkcjonującymi w poszczególnych systemach, korekta różnych ustaw w celu usunięcia barier prawnych, w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania ratownictwa.
 2. **Centralna Baza Magazynowa (CBM)** – utworzenie centrum logistycznego na potrzeby OL/OC zwanego CBM w oparciu o szkoły PSP w Bydgoszczy, Częstochowie oraz Krakowie; celem utworzenia CBM jest zapewnienie wsparcia ludności cywilnej w warunki do przeżycia zarówno w sytuacjach kryzysowych, klęsk żywiołowych, jak i podczas zagrożeń militarnych.
 3. **Modernizacja radiowego analogowego systemu alarmowania i powiadamiania ludności opartego o elektroniczne syreny alarmowe** – modernizacja wojewódzkich i miejskich systemów alarmowania i powiadamiania mieszkańców; zapewnienie możliwości współpracy miejskich i powiatowych roz-

²⁸ Tamże, s. 362-363.

wiązań z systemami wojewódzkimi; dostosowanie funkcji systemów do nowych możliwości wynikających z rozwoju infrastruktury informatycznej i cyfrowych platform łączności radiowej; stworzenie docelowo jednolitego systemu krajowego zapewniającego możliwość rozwoju oraz dającego możliwości wykorzystania, oprócz syren alarmowych wchodzących w skład scentralizowanych systemów alarmowania miast, także rozgłośnie radiowe i ośrodki telewizyjne, syreny alarmowe nie włączone do miejskich systemów alarmowania (syreny zakładów pracy, ochotniczych straży pożarnych itp.).

4. **Skuteczna ochrona ludności i obrona cywilna** – stworzenie odpowiednich ram dla zapewnienia warunków niezbędnych dla ochrony życia i zdrowia ludzi oraz podstawowych warunków przetrwania, współpracy i współdziałania systemów, organów, służb i innych podmiotów wykonujących zadania ochrony ludności, usprawnienie koordynowania przyjmowania i udzielania pomocy humanitarnej oraz zapewnienie odpowiednich zasobów. Położony zostanie nacisk na promowanie odpowiednich zachowań w obliczu zagrożeń oraz zmniejszenia ich bezpośrednich skutków.

Podsumowanie

Dokonując podsumowania omówienia realizacji zadań na rzecz obronności na poziomie województwa można stwierdzić, że obecnie zadania samorządu terytorialnego w tym zakresie można ująć w trzy podstawowe kategorie²⁹:

1. Ochrona ludności i struktur państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa (wewnętrznego i zewnętrznego), kryzysu polityczno-militarnego i wojny;
2. Zapewnienie informacyjnych, duchowych i materialnych podstaw egzystencji ludności w warunkach wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu polityczno-militarnego i wojny;

²⁹ *Zadania Obronne Samorządu Terytorialnego. Materiał Studyjny*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 120.

3. Uzupełnienie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz pozamilitarne wsparcie wojsk własnych i sojusznicznych prowadzących operacje na terytorium RP.

Działania te prowadzone powinny być adekwatnie do kompetencji wojewody, starosty oraz wójta (burmistrza), jednak szczególną rolę ma do odegrania w tym zakresie wojewoda. Posiada on bowiem siły i środki umożliwiające planowanie, organizowanie oraz koordynowanie działań różnych organów administracji publicznej oraz instytucji realizujących zadania obronne. W tym ujęciu wojewoda jest także organem integrującym działania administracji niezespalonej, w tym Sił Zbrojnych RP. Oczywiście nie wpływa on na proces planowania operacyjnego (taktycznego) poszczególnych dowódców, jednak jako „gospodarz” danego obszaru udostępnia niezbędne środki, materiały oraz infrastrukturę oraz realizuje zadania na rzecz działających w tym obszarze jednostek wojskowych. Z drugiej strony, Siły Zbrojne realizują szereg zadań na rzecz wojewody, a szerzej społeczności danego regionu.

Przedstawiając wnioski w omawianym powyżej zakresie wskazać należy, że w obszarze prawnym zadania poszczególnych organów administracji publicznej ujęte są w szeregu aktach prawnych rangi ustawy. Brak jest niestety jednej, kompleksowej regulacji tworzącej spójny system działania w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa.

W zakresie działań planistycznych i organizacyjnych należy wskazać na konieczność poznania i uświadomienia poszczególnym instytucjom ich roli we wspólnym osiągnięciu celów. Działania w tym zakresie dotyczyć powinny przede wszystkim szkolenia i przygotowania osób zajmujących stanowiska kierownicze, co nabiera szczególnego znaczenia w obliczu częstych zmian na tych stanowiskach. Wspólne ćwiczenia powinny także pozwolić na wskazanie potencjalnych obszarów doskonalenia procedur oraz sposobów realizacji zadań na rzecz obronności. Ćwiczenia takie powinny być stałym elementem funkcjonowania administracji, tak aby przygotować system wykonawczy do działania w różnych scenariuszach powstawania i rozwoju sytuacji kryzysowych. I w tym przypadku inicjatorem działań w omawianym zakresie powinien być wojewoda.

Bibliografia

Akty prawa

1. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r. poz. 2138.
2. Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 Nr 89 poz. 590.
3. 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. 2002 Nr 156 poz. 1301.
4. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 2002 r. poz. 985.
5. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 Nr 31 poz. 206.
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.
8. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 14 lutego 2017 r.
9. *Statut Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku*, stanowiący załącznik do Obwieszczenia Nr 6/2019 Wojewody Podlaskiego z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu statutu Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku.
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, Dz. U. Nr 16, poz. 152.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, Dz. U. nr 219, poz. 2218.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych, Dz. U. Nr 16, poz. 151 z późn. zm.
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego, Dz. U. Nr 16, poz. 150 z późn. zm.
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, Dz. U. Nr 98, poz. 978).

Literatura

1. M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Próba systematyzacji*, Warszawa 2019.
2. *Zadania obronne samorządu terytorialnego. Materiał studyjny*, Warszawa 2017.