

Andrzej Zapałowski

Rola Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego

Wykorzystanie sił zbrojnych w celu udzielenia władzom cywilnym wsparcia na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom państwa, stanowiła i stanowi jeden z podstawowych elementów organizacji bezpieczeństwa narodowego. Dzieje się tak zwłaszcza w sytuacjach, kiedy powołane konstytucyjnie służby i instytucje nie są w stanie samodzielnie realizować postawionych przed nimi zadań, zwłaszcza, gdy do określonych zagrożeń dochodzi w sposób nagły i gwałtowny. Czasami także dochodzi do użycia wojska w sytuacji, gdy inne siły nie są w stanie sprostać oczekującym je zadaniom, a czasami nawet nie są w stanie ich wykonać.

Siły zbrojne są jednym z kluczowych i podstawowych narzędzi bezpieczeństwa narodowego, bez których państwo nie mogłoby realizować swojej podstawowej misji, a w szczególności zapewnienia bezpieczeństwa fizycznego oraz bezpieczeństwa mienia swoich obywateli, jak również ochronę możliwości rozwoju państwa.

Zarówno w przeszłości jak i obecnie użycie sił zbrojnych w działaniach wewnątrz kraju budziło i nadal budzi obawy związane z możliwością ich wykorzystania w utrzymaniu niedemokratycznego charakteru sprawo-

wanej władzy, czy też w wymuszaniu rozwiązań w polityce wewnętrznej nie cieszących się popularnością społeczną. Doświadczenia Polski w tym względzie do dzisiaj budzą wiele obaw przy okazji uchwalania nowych uregulowań prawnych nadających wojsku możliwość zastępowania, uzupełniania, czy nawet wyręczania instytucji i służb państwowych stojących konstytucyjnie na straży bezpieczeństwa wewnętrznego.

Do wykorzystania wojska niezgodnie z jego misją tzn. obrony państwa przed zagrożeniem zewnętrznym i stania na straży nienaruszalności granic dochodziło m.in. w 1926 roku podczas zamachu majowego, podczas pacyfikacji robotników w 1956 roku w Poznaniu, pacyfikacji strajków w Gdańsku i Szczecinie w 1970 roku, czy w końcu dominująca rola wojska we wprowadzeniu stanu wojennego w 1981 roku¹. Mając na uwadze doświadczenia z przeszłości, każde demokratyczne społeczeństwo dba, aby nie narazić na szwank sił zbrojnych poprzez ich niewłaściwe wykorzystanie i w związku z tym określa wyraźnie ramy prawne i zakres ich użycia. Oczywiście system stanowienia prawa nie jest w stanie przewidzieć wszystkich sytuacji, w których będzie niezbędne sięgnięcie po pomoc wojska, ale takie sytuacje powinny należeć do wyjątkowych i incydentalnych.

¹ Por. R. Szeremietiew, *Użycie Sił Zbrojnych w akcjach politycznych i konfliktach społecznych w PRL*, Myśl Wojskowa nr 2/2001, Warszawa 2001, s. 141-153; J. Babula, *Wojsko Polskie 1945-1989. Próba analizy operacyjnej*, Warszawa 1998, s. 281-297.

Obecnie uregulowania prawne sytuują Siły Zbrojne RP jako główny element struktury państwa odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego oraz istotny element jego osłony strategicznej². Muszą one także wpisywać się w system zarządzania kryzysowego Paktu Północnoatlantyckiego i uwzględniać różnice występujące w obu systemach. Dotyczy to zarówno systemu zarządzania jak i również stosowania procedur w sytuacjach kryzysowych³.

Należy zaznaczyć, iż system zarządzania kryzysowego w Polsce obejmuje wyłącznie kwestie zagrożeń niemilitarnych, a w praktyce skupia się na ratownictwie i ochronie ludności, system NATO-wski traktuje zaś zarządzanie kryzysowe znacznie szerzej. Obejmuje swoim obszarem zainteresowania całokształt zaangażowania środków cywilnych w przeciwdziałaniu wszystkim sytuacjom kryzysowym, w tym również o charakterze polityczno-militarnym⁴.

² Osłona strategiczna odnosi się do przedsięwzięć militarnych oraz niemilitarnych i obejmuje działania realizowane stale w czasie pokoju i kryzysu dla ochrony przed zaskoczeniem i innymi formami przemocy [za:] R. Jakubczak, J. Marczak, K. Gąsiorek, *Założenia polityki i strategii bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji*, Warszawa 2008, s. 130.

³ Szerzej: M. Marszałek, *System zarządzania kryzysowego NATO jako przedmiot badań dyscypliny nauk o bezpieczeństwie* [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda, *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, t. III, Warszawa 2012, s. 207- 229.

⁴ T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarnego w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych*

Praktyką stosowaną na całym świecie, w tym w Polsce jest wykorzystywanie sił zbrojnych do akcji ratowania ludności i mienia w sytuacjach pojawienia się nie tylko zagrożeń militarnych ale także zagrożeń o charakterze niemilitarnym. Skala tych zadań dla sił zbrojnych ciągle wzrasta. Istotny i stały charakter zadań ratowniczych dla wojska wymaga od niego ciągłego dostosowywania liczby, struktury, dyslokacji, wyposażenia i wyszkolenia części jednostek wojskowych do potrzeb ratowniczych.

Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa przez użycie sił zbrojnych w znaczeniu funkcjonalnym według Waldemara Kitlera to podstawowa forma współpracy cywilno-wojskowej w zapewnianiu bezpieczeństwa narodowego, realizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, ustalonymi zasadami i procedurami, obejmująca wydzielenie i przygotowanie jednostek sił zbrojnych do udzielania koniecznej pomocy, a także koordynację działań z organami władzy, służbami i organizacjami pozarządowymi w sytuacji szczególnych zagrożeń i wezwania pomocy wojskowej. Do szczególnych dziedzin tego wsparcia określonych za pomocą kryterium celu, zaliczamy: ochronę ludności, środowiska i dóbr kultury, ratownictwo, bezpieczeństwo i porządek publiczny, pomoc humanitarną, zapewnienie

wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych, Warszawa 2012, s. 318.

funkcjonowania organów władzy i ważnych instytucji publicznych, ochronę granicy państwowej, zapewnienie funkcjonowania służb użyteczności publicznej i mediów komunalnych oraz edukację na rzecz bezpieczeństwa⁵.

Podstawowym aktem prawnym normującym zadania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja. To w niej są zawarte podstawowe zadania stojące przed armią, a mianowicie zapewnienie bezpieczeństwa i integralności terytorialnej oraz nienaruszalności granic. Zakres ten został określony w artykule 26 Konstytucji RP⁶, który to w nawiązaniu do artykułu 5 Konstytucji rozciąga dalej zadania dla państwa, w tym Sił Zbrojnych RP na zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela, strzeżenie dziedzictwa narodowego oraz zapewnienie ochrony środowiska. W tymże akcie prawnym w artykule 136 znajduje się delegacja dla Prezydenta RP, mówiąca, iż w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa to Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstytucja RP określa, iż to Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zewnętrzną państwa i w

⁵ K. Gąsiorek, W. Kitler, *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Warszawa 2005, s. 195.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946.)

artykule 146 określa, iż w szczególności zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne oraz porządek publiczny.

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej

Siły Zbrojne są wyspecjalizowanym organem państwa przeznaczonym do ochrony i obrony jego interesów przez możliwość zastosowania przemocy zbrojnej. Są wykorzystywane jako czynnik odstraszania przed agresją lub do prowadzenia walki zbrojnej. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w artykule 3⁷ mówi, iż Siły Zbrojne RP stoją na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju. W związku z powyższym mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, ochronie mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Biorąc pod uwagę powyższy katalog zakresu możliwego wykorzystania Sił Zbrojnych RP, mogą być one w razie konieczności wykorzystane w szeroko pojętych działaniach na rzecz zapewnienia bezpie-

⁷Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 461, 1101, 1407, 1445).

czeństwa wewnętrznego obywateli i ochronie ich własności.

W skład Sił Zbrojnych RP wchodzi następujące rodzaje wojsk:

1. Wojska Lądowe;
2. Siły Powietrzne;
3. Marynarka Wojenna;
4. Wojska Specjalne.

Składają się one z jednostek wojskowych i związków organizacyjnych oraz Żandarmerii Wojskowej, jako wyodrębnionej i wyspecjalizowanej służby.

Poprzez jednostkę wojskową rozumie się jednostkę organizacyjną Sił Zbrojnych RP, funkcjonującą na podstawie nadanego przez Ministra Obrony Narodowej etatu określającego jej strukturę wewnętrzną, liczbę, rodzaje i rangę wszystkich stanowisk służbowych występujących w tej jednostce, jak również liczbę i rodzaje uzbrojenia, środków transportu i innego wyposażenia należnego jednostce, oraz posługującą się pieczęcią urzędową z godłem Rzeczypospolitej Polskiej i nazwą (numerem) jednostki.

Przez związek organizacyjny rozumie się jednostki wojskowe zorganizowane w określonej strukturze, w szczególności w korpus, dywizję lub brygadę, funkcjonującą samodzielnie albo w składzie rodzaju Sił Zbrojnych.

Do podstawowych misji Sił Zbrojnych RP należą⁸:

- w zakresie misji orężnych odstraszenie i obrona Polski, udział w obronie wspólnej NATO oraz udział w misjach pokojowych;

-w zakresie misji nieorężnych: tworzenie poprzez wychowanie i szkolenie wojskowe, więzi państwowych, narodowych i społecznych oraz wsparcie władz i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb;

- misja koordynacji obronnej w zakresie koordynacji wojskowych cywilnych przygotowań i działań w obronie narodowej.

Możliwość użycia Sił Zbrojnych RP na terenie kraju

Siły Zbrojne RP są konstytucyjną formacją, której wykorzystanie wewnątrz kraju z zadaniem wzmocnienia bezpieczeństwa wewnętrznego jest obwarowana wieloma uwarunkowaniami i procedurami i brak jest całościowych uregulowań w zakresie ich użycia.

Jak wspomniano powyżej, Konstytucja określa, iż w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent RP zarządza mobilizację i ogłasza stan wojenny. Szczegółowo przesłanki które muszą być speł-

⁸ K. Gąsiorek, W. Kitler, *Wsparcie wojskowe władz cywilnych...*, s. 66.

nione, aby wprowadzić stan wojenny wymieniana w artykule 2 ustawa o stanie wojennym⁹. Do podstawowych przesłanek należą zagrożenia spowodowane działaniami o charakterze terrorystycznym, działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Dwie z tych przesłanek, a mianowicie działania o charakterze terrorystycznym i w cyberprzestrzeni mogą wystąpić także jako zagrożenie wewnętrzne.

Jednakże wspomniana ustawa określa spełnienie jeszcze jednej przesłanki, a mianowicie bezpośredniości i zewnętrznego charakteru zagrożenia. Cecha „bezpośredniości” zagrożenia odnosi się do aspektu czasowego wystąpienia zagrożenia państwa. Dla jej spełnienia konieczne jest uzasadnione przekonanie o bliskim i wysoce prawdopodobnym zagrożeniu państwa, zwłaszcza przez czynniki zewnętrzne (międzynarodowe). Pojęcie zaś „działań terrorystycznych” jako konstytucyjnej przesłanki użycia Sił Zbrojnych RP na terytorium kraju nie jest jednoznaczne, gdyż brak jest powszechnie uznanej definicji „terroryzmu”¹⁰.

⁹ 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. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301, z 2003 r. Nr 228, poz. 2261, z 2004 r. Nr 107, poz. 1135, z 2011 r. Nr 222, poz. 1323).

¹⁰ B. Janusz-Pawletta, *Dopuszczalność użycia Sił Zbrojnych RP na terytorium kraju w przypadku zagrożenia terroryzmem*, Zeszyty

Terroryzm jest zasadniczo pojęciem politycznym i przez długi czas nie był on obecny w polskim prawie w formie definicji legalnej. Obecnie Kodeks karny¹¹ w artykule 115 § 20, stanowi, że: „Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu:

- a) poważnego zastraszenia wielu osób,
- b) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności,
- c) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu.”

Kolejnym aktem prawnym regulującym kwestie użycia Sił Zbrojnych RP w wymiarze wewnętrznym jest ustawa o stanie wyjątkowym¹². W artykule 2 wspomnianej ustawy są wymienione przesłanki w jakich warunkach może być wprowadzony stan wyjątkowy, a mianowicie: w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytu-

Naukowe Akademii Obrony Narodowej, nr 4 (85), Warszawa 2011, s. 91.

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, z późniejszymi zmianami)

¹² Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985, Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 228, poz. 2261, z 2006 r. Nr 104, poz. 711, z 2011 r. Nr 222, poz. 1323.)

cyjnego 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.

W tymże akcie prawnym w artykule 11 ustawodawca wprowadził możliwość postanowienia Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Przepis ten podkreśla znaczenie konieczności wyczerpania innych sił i środków aparatu przymusu państwa, aby móc wprowadzić do działań wojsko. Jednocześnie ustawodawca zwraca uwagę, iż użycie sił zbrojnych nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

W przypadku użycia Sił Zbrojnych RP w zaprowadzaniu porządku wewnętrznego oddziały i pododdziały pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Żołnierzom wyznaczonym do tych oddziałów i pododdziałów przysługują, w zakresie nie-

zbędnym do wykonania ich zadań, uprawnienia policjantów określone w artykule 15-17 ustawy o Policji¹³.

Szczegółowe zasady użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w czasie stanu wyjątkowego, aż do momentu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, określa rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego¹⁴. Wspomniany akt prawny w § 2 stanowi, iż Minister Obrony Narodowej, w celu wykonania postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, niezwłocznie kieruje oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań w czasie stanu wyjątkowego.

Siły Zbrojne RP użyte do wykonywania zadań w czasie stanu wyjątkowego pozostają w strukturze organizacyjnej i w systemie dowodzenia Sił Zbrojnych RP. Mogą one prowadzić działania samodzielnie albo wspólnie z innymi formacjami uzbrojonymi lub służbami. Minister Obrony Narodowej w swojej decyzji o użyciu Sił Zbrojnych RP określa:

¹³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późniejszymi zmianami).

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1733).

- 1) skład i liczebność oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, które zostaną użyte, oraz ich zadania stosownie do posiadanych zdolności;
- 2) obszar, na jakim oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej będą wykonywały zadania, oraz czas ich wykonywania;
- 3) ograniczenia dotyczące użycia posiadanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego będących na wyposażeniu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, z którymi dowódcy oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej będą współdziałali w czasie wykonywania zadań.

Dalej § 3.1 określa, iż działaniami oddziałami i pododdziałami Rodzajów Sił Zbrojnych dowodzi Dowódca Operacyjny Sił Zbrojnych, który jednocześnie koordynuje działania oraz Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, Dowódca Garnizonu Warszawa lub dowódca dowodzący siłami specjalnymi w razie wydzielienia oddziałów lub pododdziałów z podległych im jednostek.

Koordinacja tych oddziałów obejmuje współdziałanie w realizacji zadań z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Komendantem Głównym Policji- w przypadku użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP na obszarze większym niż jedno województwo,

a z wojewodą i właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Policji – w przypadku użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych na obszarze jednego województwa.

Kolejnym istotnym aktem prawnym regulującym użycie Sił Zbrojnych RP w zapewnianiu porządku wewnętrznego państwa jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym¹⁵. Ustawa w artykule 25 pkt. 1, 2 i 3 mówi, iż jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające (o ile inne przepisy nie stanowią inaczej), Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. W realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały sił zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego. Do zadań sił zbrojnych w szczególności należy:

- 1) współudział w monitorowaniu zagrożeń;
- 2) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
- 3) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;

¹⁵ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1166).

- 4) ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;
- 5) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;
- 6) współdziałanie w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;
- 7) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
- 8) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;
- 9) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 10) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 11) likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych;
- 12) usuwanie skażeń promieniotwórczych;
- 13) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;
- 14) współdziałanie w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych;

15) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych;

Oddziały Sił Zbrojnych RP mogą być przekazane do dyspozycji wojewody w składzie etatowym albo jako tworzone doraźnie zgrupowania zadaniowe. Dowodzenie tymi oddziałami odbywa się na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i według procedur obowiązujących w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Użycie oddziałów sił zbrojnych w sytuacji kryzysowej nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Szczegółowo zasady udziału jednostek wojskowych i oddziałów w zapobieganiu skutkom klęsk żywiołowych określa 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 usuwaniu¹⁶, w którym w § 2. 1. zostały wymienione rodzaje działań wojska w zakresie akcji ratowniczych lub prewencyjnych, do których należą:

1) współudział w monitorowaniu zagrożeń;

¹⁶ 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 (Dz. U. 2003 nr 41 poz. 347).

- 2) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
- 3) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
- 4) ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;
- 5) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;
- 6) współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;
- 7) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
- 8) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych dobrach kultury;
- 9) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 10) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 11) likwidowanie skażeń i zakażeń biologicznych;
- 12) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;

13) współdziałal w zapewnianiu przejezdności szlaków komunikacyjnych;

14) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych.

Szczegółowe uregulowania wyodrębnionej i wyspecjalizowanej służbie Sił Zbrojnych jaką jest Żandarmeria Wojskowa w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego możemy znaleźć w dwóch ustawach tj. w ustawie o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych¹⁷ oraz w ustawie o Policji¹⁸.

Ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych wymienia w artykule 4 zadania tej formacji. Do zakresu jej właściwości w zakresie wsparcia służb i instytucji stojących na straży porządku wewnętrznego należą m.in.: ochranianie porządku publicznego na terenach i obiektach jednostek wojskowych oraz w miejscach publicznych, współdziałanie z polskimi oraz zagranicznymi organami i służbami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz policjami wojskowymi, zwalczanie klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidowanie ich skutków oraz czynne uczestniczenie w akcjach poszukiwawczych, ratowniczych i humanitarnych, mających na celu ochronę życia i zdrowia oraz mienia, zabezpiecza-

¹⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. z 2013, poz. 568, 628).

¹⁸ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późniejszymi zmianami).

nie śladów i dowodów popełnienia przestępstw i wykroczeń oraz sporządzanie ekspertyz i opinii kryminalistycznych, wykonywanie kontroli ruchu drogowego, przymusowe doprowadzanie osób, w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o postępowaniu karnym, karnym skarbowym, karnym wykonawczym i cywilnym oraz asystowanie przy czynnościach egzekucyjnych, w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o postępowaniu cywilnym i o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Żandarmeria Wojskowa jest jedyną formacją wojskową posiadającą tak szerokie uprawnienia w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Jest także najlepiej przygotowana do działań wspierających policję, a we wstępnej fazie kryzysu- do koordynowania użycia jednostek zbrojnych (specjalistycznych pododdziałów, sprzętu itp.). Zwłaszcza oddziały specjalne Żandarmerii Wojskowej są doskonałym odwodem Sił Zbrojnych RP, gotowym do podjęcia natychmiastowych działań w sytuacji kryzysowej¹⁹.

Ustawa o Policji w artykule 18 mówi, iż w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez sprowadzenie:

1) niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli,

¹⁹ Por. B. Pacek, *Oddziały specjalne żandarmerii wojskowej*, Warszawa (brak daty wydania), s. 173-178.

2) bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach,

3) bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń, w celu odparcia niebezpiecznego bezpośredniego, gwałtownego zamachu na obiekty i urządzenia ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, na siedziby naczelnych organów władzy, naczelnych i centralnych organów administracji państwowej albo wymiaru sprawiedliwości, na obiekty gospodarki lub kultury narodowej oraz na przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także na obiekty dozorowane przez uzbrojoną formację ochronną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów,

4) zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego,

Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych (w przypadkach niecierpiących zwłoki decyzję podejmuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając o niej niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów) w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego lub przywrócenia porządku publicznego, może zarządzić użycie uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów Policji. Jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się

niewystarczające, do pomocy uzbrojonym oddziałom i pododdziałom Policji mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP, na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Pomoc ta może być udzielona również w formie prowadzonego samodzielnie przez oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP przeciwdziałania zagrożeniu bądź dokonaniu przestępstwa, w przypadku gdy oddziały i pododdziały Policji nie dysponują możliwościami skutecznego przeciwdziałania tym zagrożeniom. W przypadkach niecierpiących zwłoki decyzję o udzieleniu pomocy, podejmuje Minister Obrony Narodowej, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, określający zakres i formę pomocy, zawiadamiając o niej niezwłocznie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów.

Żołnierzom oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych kierowanych do pomocy uzbrojonym oddziałom i pododdziałom Policji przysługują w zakresie niezbędnym do wykonywania ich zadań, wobec wszystkich osób, uprawnienia policjantów określone w artykułach 15—17, ustawy o Policji. Korzystanie z tych uprawnień następuje na zasadach i w trybie określonych dla policjantów.

Powyższe zasady reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia

bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego²⁰.

Wspomniane rozporządzenie w § 3. 1 i 2 mówi, iż użycie oddziałów Policji oraz oddziałów Sił Zbrojnych RP powinno być odpowiednie do stopnia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego. Stopień zagrożenia określa się na podstawie przewidywanego rozwoju sytuacji, w tym zagrożenia popełnieniem przestępstw o charakterze terrorystycznym, oraz z uwzględnieniem aktualnego poziomu dostępności sił i środków pozostających w dyspozycji Policji. Paragraf 5, wspomnianego rozporządzenia wymienia zakres i obszar wsparcia Sił Zbrojnych, a w szczególności:

1) skład oddziałów Sił Zbrojnych, które mają być użyte, oraz ich zadania i liczebność;

2) obszar, na jakim oddziały Sił Zbrojnych będą wykonywały zadania, oraz czas ich wykonywania;

3) ograniczenia dotyczące użycia posiadanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego będącego w wyposażeniu oddziałów Sił Zbrojnych.

Oddziały Sił Zbrojnych RP wydzielone do pomocy Policji mogą być użyte do:

1) ochrony obiektów lub urządzeń,

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego (Dz. U. z 2013, poz. 1037 z dnia 6 sierpnia 2013 r.).

2) osłony lub izolacji określonych obiektów, dróg, wydzielonych ulic lub części miast;

3) działań przywracających bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym działań antyterrorystycznych.

W trakcie całej operacji oddziały Sił Zbrojnych pozostają w strukturze organizacyjnej i w systemie dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W działaniach osłonowych lub izolacyjnych, organ koordynacyjny wyznacza oddziałom Sił Zbrojnych RP samodzielne odcinki lub obszary wykonywania zadań, a podczas wspierania działań oddziałów Policji, określa szczegółowe zadania do wykonania na rzecz tych oddziałów.

Szczegółowe zasady użycia broni przez żołnierzy służb specjalnych m.in. w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, reguluje ustawa o służbie kontrwywiadu wojskowego oraz służbie wywiadu wojskowego²¹. W artykule 30, wspomnianej ustawy jest delegacja do użycia broni w celu odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność funkcjonariusza lub innej osoby albo w celu przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu, przeciwko osobie niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, którego użycie zagrożić może życiu, zdrowiu lub wolności funkcjonariusza

²¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie kontrwywiadu wojskowego oraz służbie wywiadu wojskowego (Dz. U. z 2006 r., nr 104, poz. 709 z późniejszymi zmianami).

albo innej osoby, przeciwko osobie, która usiłuje bezprawnie, przemocą odebrać broń palną funkcjonariuszowi lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania, w celu odparcia niebezpiecznego, bezpośredniego, gwałtownego zamachu na obiekty lub urządzenia ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa; w celu odparcia zamachu, stwarzającego jednocześnie bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności człowieka, na obiekty lub urządzenia ważne dla obronności państwa lub bezpieczeństwa SZ RP.

Szczególną kwestią użycia Sił Zbrojnych RP z uwagi na wyłączne dysponowanie określonymi środkami przymusu, jest kwestia zagrożenia terrorystycznego ze strony wykorzystania środków powietrznych. W tym przypadku główny ciężar przeciwdziałania zagrożeniu spoczywa na siłach powietrznych. W artykule 7 ustawy o ochronie granicy państwowej²² czytamy, iż Minister Spraw Wewnętrznych odpowiada za ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontrolę ruchu granicznego, w zakresie określonym w odrębnych przepisach. W odniesieniu do przestrzeni powietrznej RP za ochronę granicy odpowiada Minister Obrony Narodowej. Dalej ustawa mówi, iż zadania Ministra Obrony Narodowej w zakresie ochrony granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje Dowódca Operacyjny Sił Zbrojnych przy pomocy organu

²² Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 852, tekst ujednolicony).

dowodzenia obroną powietrzną. Szczegółowe przepisy dotyczące procedur i sytuacji w której Siły Zbrojne podejmują działania reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2011 r. w sprawie określenia organu dowodzenia obroną powietrzną oraz trybu postępowania przy stosowaniu środków obrony powietrznej w stosunku do obcych statków powietrznych niestosujących się do wezwań państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym²³.

Współpraca pomiędzy Siłami Zbrojnymi RP a Strażą Graniczną²⁴ obecnie nie jest szczegółowo uregulowana w jednym akcie prawnym, zwłaszcza w razie wystąpienia zagrożenia terroryzmem w rejonie przygranicznym, dywersji oraz w razie konfliktów w pobliżu granicy RP. Zasadniczo ustawodawca przyjął, iż odpowiednie przepisy odnoszące się do wsparcia przez Siły Zbrojne RP Policji w obszarze przygranicznym, są w tym względzie wystarczające. Należy podkreślić, iż z ustawy o Straży Granicznej został wykreślony artykuł przewidujący włączenie tej formacji na wypadek wojny w skład

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2011 r. w sprawie określenia organu dowodzenia obroną powietrzną oraz trybu postępowania przy stosowaniu środków obrony powietrznej w stosunku do obcych statków powietrznych niestosujących się do wezwań państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym (Dziennik Ustaw z 25 listopada 2011 poz. 1522).

²⁴ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. nr 116, poz. 675 z późniejszymi zmianami).

Sił Zbrojnych RP, tym samym w razie zaistnienia konfliktu zbrojnego, będzie ona pełniła funkcje policyjne.

Współpracę w określonym zakresie pomiędzy Siłami Zbrojnymi RP a Strażą Graniczną na poziomie resortowym, reguluje porozumienie zawarte w dniu 4 stycznia 2012 roku pomiędzy dowódcą Wojsk Specjalnych gen. bryg. Piotrem Patalongiem i komendantem Głównym Straży Granicznej gen. bryg. Leszkiem Elasm w sprawie współdziałania Straży Granicznej i Wojsk Specjalnych. Porozumienie to umożliwia wzajemne wsparcie techniczne i osobowe oraz wymianę informacji i doświadczeń w zakresie praktycznych działań prowadzonych przez obie formacje. Umowa pozwala również na organizowanie wspólnych treningów i szkoleń z wykorzystaniem zarówno bazy szkoleniowej jednostek Wojsk Specjalnych jak i Straży Granicznej²⁵.

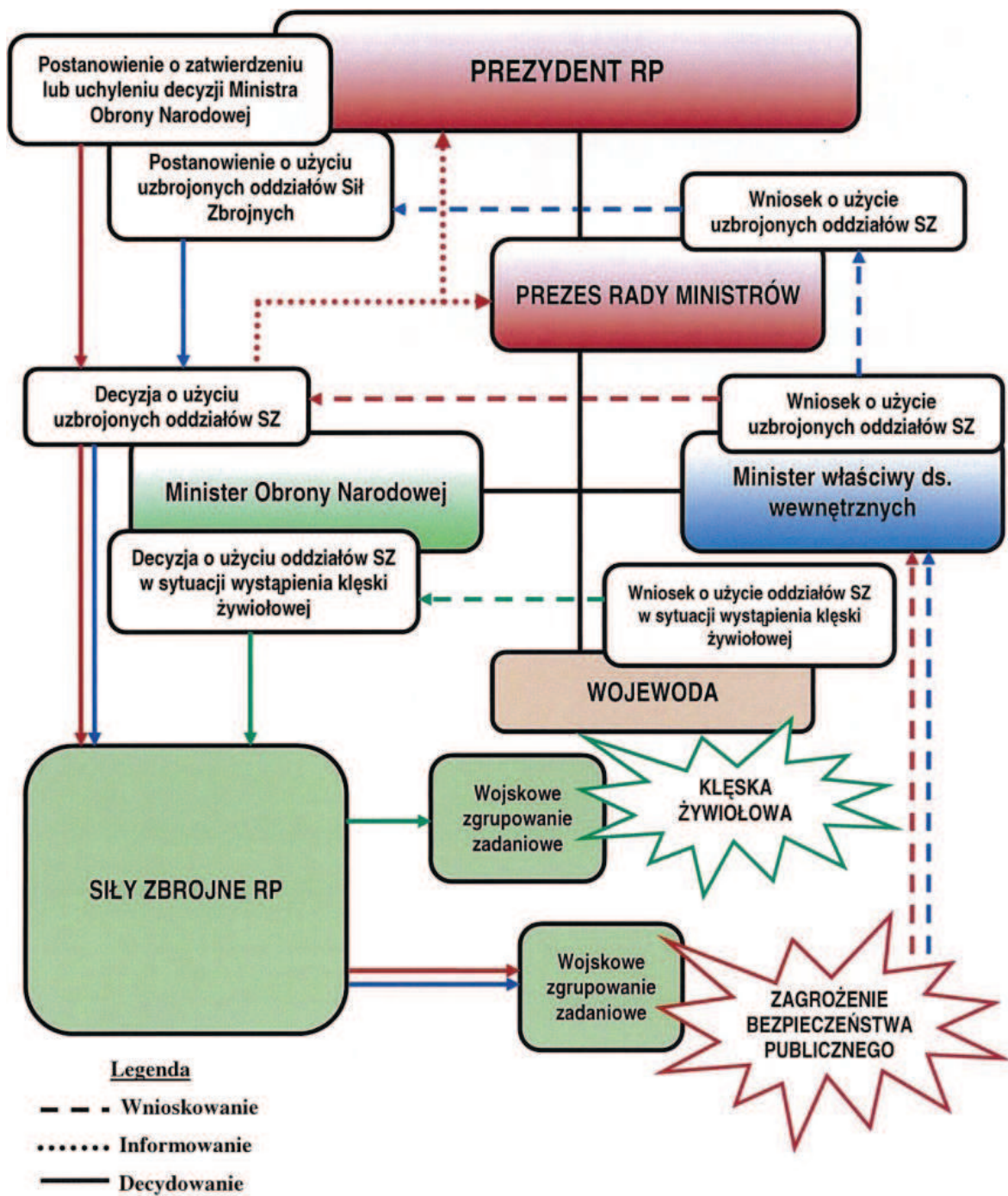
W zakresie ochrony przeciwpożarowej udział Sił Zbrojnych RP w akcjach wspomagających służby cywilne reguluje rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 1992 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Ochronę Przeciwpożarową²⁶. W paragrafie 1 wspomnianego roz-

²⁵ http://www.wojskaspecjalne.mil.pl/24,more,238-polpraca_wojsk_specjalnych_i_strazy_granicznej.html?ln=pl (2013-03-28)

²⁶ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 1992 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Ochronę Przeciwpożarową. (Dz. U. 1992 nr 66 poz. 334 - tekst ujednolicony).

porządzenia zapisano, iż Wojskowa Ochrona Przeciwpozarowa, wykonuje w komórkach i jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych zadania Państwowej Straży Pożarnej przewidziane w o Państwowej Straży Pożarnej²⁷, a w szczególności m.in. : udziela pomocy Państwowej Straży Pożarnej w prowadzeniu akcji ratowniczych, a także wykonuje pomocnicze czynności ratownicze w czasie klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń na rzecz innych służb ratowniczych, poza komórkami i jednostkami organizacyjnymi podległymi Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanymi oraz podejmuje działania organizacyjno-techniczne usprawniające system alarmowania i współdziałania Wojskowej Ochrony Przeciwpozarowej z jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej oraz innymi służbami i podmiotami ratowniczymi w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

²⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88, poz. 400 oraz z 1992 r. Nr 21, poz. 86 i Nr 54, poz. 254)



Proces decyzyjny w zakresie użycia oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych do przeciwdziałania niemilitarnej sytuacji kryzysowej²⁸

O użyciu Sił Zbrojnych w zakresie wsparcia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest mowa także w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2007 roku²⁹. Nie stanowi ona jak pisze Lesław Grzonka³⁰ źródła prawa w rozumieniu konstytucyjnym, można natomiast uznać, że stanowi tzw. niesamoistne źródło prawa. Jego rola polega na wskazywaniu interpretatorom tekstów prawnych bieżącej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa.

W punkcie 58, wspomnianej strategii podkreślono, iż nadrzędnym celem działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego jest utrzymanie zdolności do reagowania - odpowiednio do zaistniałej sytuacji - w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego, związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych.

²⁸ T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania...*, s. 304

²⁹

http://www.bbn.gov.pl/portals/pl/475/1144/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP.html (28.03.2013r.)

³⁰ W. Kitler i inni (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 15.

W nawiązaniu do powyższego w punkcie 97 Strategii Bezpieczeństwa Narodowego podkreślono, iż istotnym zadaniem Sił Zbrojnych RP jest również wspieranie pozostałych organów państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego Polski i udzielanie niezbędnej pomocy wojskowej właściwym instytucjom i służbom rządowym oraz samorządowym, organizacjom cywilnym i społeczeństwu w reagowaniu na zagrożenia. Tego rodzaju działania obejmują obserwację i kontrolę przestrzeni powietrznej Polski, wsparcie ochrony granicy lądowej i wód terytorialnych, a także działalność rozpoznawczą i wywiadowczą, monitorowanie skażeń promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych na terytorium kraju oraz prowadzenie akcji oczyszczania terenu z materiałów wybuchowych i przedmiotów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego. Oprócz tego siły zbrojne utrzymują gotowość do prowadzenia - samodzielnie bądź we współpracy z innymi organami i służbami państwowymi - operacji poszukiwawczo-ratowniczych. Będą nadal uczestniczyć w narodowym systemie zarządzania kryzysowego, stale rozwijając swą zdolność do udzielania pomocy odpowiednim organom administracji publicznej oraz społeczeństwu w wypadku klęsk żywiołowych, katastrof spowodowanych przez człowieka i zagrożeń terrorystycznych.

Wnioski

Obecne uregulowania prawne w zakresie użycia Sił Zbrojnych RP wewnątrz kraju, po zmianie przepisów pod koniec ubiegłego roku, umożliwiają wydzielenie pododdziałów Wojska Polskiego do podjęcia działań mających na celu przywrócenie bezpieczeństwa publicznego w sytuacji jego zakłócenia. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których dochodziłoby do niemożności jego przywrócenia wyłącznie siłami pododdziałów Policji. Uprawnienia do użycia siły wojskowej regulowane są najczęściej w drodze rozporządzeń zawierających delegacje do wsparcia Policji i Straży Granicznej przez Siły Zbrojne RP³¹.

Pomimo wspomnianych regulacji, nadal w przypadku rzeczywistego zagrożenia granic Polski np. poprzez masowe przekraczanie granicy przez uciekinierów,

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 sierpnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego (Dz. U. z 9 września 2013 r., poz. 1037); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 14 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi i marynarką Wojenną Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony granicy państwowej (Dz. U. z 15 października 2013 r. poz. 1217); Rozporządzenie rady ministrów z 20 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz. U. z 31 grudnia 2013 r. poz. 1733).

przepisy mogą okazać się trudne do zastosowania z uwagi na brak w tym zakresie jednego, skodyfikowanego aktu prawnego i zaniedbania wieloletnie w postaci braku ćwiczeń takich scenariuszy. Tym bardziej należy podkreślić, iż niektóre przepisy były pisane pod presją konfliktu wewnętrznego, który rozwija się na Ukrainie i jego pogłębianie stanowi realne zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski. Pewną wadą, większości polskiej klasy politycznej jest brak strategicznego myślenia o bezpieczeństwie i dopiero jego realne wystąpienie powoduje nagłą zmianę koncepcji i prawa. Przez wiele lat naukowcy i eksperci zwracali uwagę na te zaniedbania. Barbara Janusz-Pawletta przed trzema laty w swojej pracy m.in. zwracała uwagę³², iż konieczne jest wydanie i wprowadzenie jednolitej, transparentnej i spójnej definicji zakresu dopuszczalnej siły stosowanej przez wojsko na terytorium kraju, zwłaszcza, iż żadne przepisy obowiązujące w zakresie użycia siły wojskowej na terytorium państwa nie zawiera podstaw prawnych „zasad użycia siły”.

Występuje tu więc rozczłonkowanie norm w przepisach prawnych, jak również w całym systemie prawa. Analiza mająca na celu ustalenie treści norm prawnych nie może się ograniczać do literalnego brzmienia konkretnego przepisu. Konieczne jest zawsze ujęcie szersze w celu pełnej konstrukcji prawnej. Duże rozczłonkowanie norm sprawia pewną trudność interpreta-

³² B. Janusz-Pawletta, *Dopuszczalność użycia Sił Zbrojnych RP...*, s. 99, 102.

cyjną³³. Obecne procedury określają zbyt długą drogę i co za tym idzie czas potrzebny na skierowanie jednostek wojskowych do wsparcia administracji rządowej lub samorządowej w sytuacjach kryzysowych. W wielu wypadkach czas może tu mieć najistotniejsze znaczenie. Dodatkowo pewien chaos kompetencyjny został wprowadzony do Sił Zbrojnych RP poprzez powołanie od stycznia 2014 roku, Dowództwa Generalnego i Dowództwa Operacyjnego Sił Zbrojnych, przy jednoczesnym ograniczeniu zadań Sztabu Generalnego WP³⁴.

Doświadczenie wielu państw wskazuje, iż do zwalczania na przykład skutków terroryzmu i do przeciwdziałania mu na terytorium własnego państwa są potrzebne wojska terytorialne. To one przyjmują w pierwszych godzinach po ataku terrorystycznym obowiązek zabezpieczenia terenu wokół miejsca zamachu i podejmują główny wysiłek sprostania wyzwaniom udzielenia pomocy poszkodowanym, zwłaszcza jeżeli jest wielość ofiar ataku. Poza Stanami Zjednoczonymi, także Francja, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania, Turcja czy też Rosja posiada wojska terytorialne³⁵. Obecnie w Polsce po

³³ W. Kitler i inni (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 15.

³⁴ Ustawa z 14 grudnia 1995 roku o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 2013, poz. 189, 852, tekst jednolity); M. Walaszczyk, *Chaos w armii*, <http://www.naszdziennik.pl/wp/74016,chaos-w-armii.html> (2014-04-12)

³⁵ R. Jakubczak, K. Gąsiorek, H.M. Królikowski, J. Marczak, *Działania nieregularne. Element strategii bezpieczeństwa narodowego Polski*, Warszawa 2011, s. 86-90; J. Marczak, J. Pawłowski, *O obro-*

likwidacji jednostek Obrony Terytorialnej nie ma pododdziałów pełniących tę rolę. Narodowe Siły Rezerwy jako element rezerw, głównie dla sił operacyjnych, nie jest w stanie wypełnić tych zadań, głównie z uwagi na stan ilościowy i sprzętowy tych sił w porównaniu do podstawowych potrzeb w tym zakresie. Zapewne w razie wystąpienia zagrożenia, podobnie jak obecnie elity polityczne Polski zaczną szukać winnych takich zaniedbań, a przecież proces likwidacji jednostek Obrony Terytorialnej trwał w okresie kilku rządów. Podobny problem jak likwidacja systemu OT dotyczy barku woli politycznej do powrotu do krótkoterminowej powszechnej służby wojskowej, jako niezbędnego warunku zapewnienia przeszkolonych rezerw dla WP.

Bardzo dużym problemem, na który zwraca uwagę Grzegorz Pietrek³⁶ jest obecna dyslokacja jednostek wojskowych Sił Zbrojnych RP. Jest ona w wielu wypadkach niefunkcjonalna w stosunku do rejonów ich potencjalnego użycia, a więc obszarów, gdzie są zagrożenia kryzysowe. Ma to negatywny wpływ na dyspozycyjność jednostek wojskowych, ich przygotowanie do działań ratowniczych i prewencyjnych, jak też możliwość użycia sprzętu specjalistycznego.

nie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku, Warszawa 1995, s. 284-286.

³⁶ G. Pietrek, *Współdziałanie terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych*, Słupsk 2011, s. 59.

Brak jest także konkretnych i jasnych uregulowań użycia Sił Zbrojnych RP jako wzmocnienia Straży Granicznej w razie wystąpienia w rejonie przygranicznym zagrożeń o charakterze niemilitarnym, zwłaszcza np. w wypadku wystąpienia na wschodnich granicach RP fali uciekinierów wskutek wystąpienia zaostrzenia sytuacji wewnętrznej w krajach sąsiadujących z Polską³⁷. Chyba, że wzmocnienie tej formacji odbędzie się poprzez formułę wzmocnienia działań Policji w rejonie przygranicznym.

Przykładem dobrego i przejrzystego rozwiązania, które zastosowano w zakresie użycia Sił Zbrojnych RP (co prawda nie wewnątrz kraju), jest ustawa o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa³⁸. W ustawie tej w artykule 7b wymieniono zasady użycia siły przez jednostki Wojska Polskiego. W szczególności ustawa zwraca uwagę, iż żołnierze, niezależnie od warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego, warunków użycia broni i innego uzbrojenia, wynikających z zasad określonych przez organ organizacji międzynarodowej lub z celu uży-

³⁷ Szerzej: A. Zapałowski, *Wyzwania dla bezpieczeństwa Polski związane z regionalizacją Ukrainy*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej nr 4 (89), Warszawa 2012, s. 119-134.

³⁸ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1117, z 2004 r. Nr 210, poz. 2135, z 2009 r. Nr 79, poz. 669, Nr 161, poz. 1278, z 2010 r. Nr 240, poz. 1601, z 2011 r. Nr 205, poz. 1203, z 2012 r. poz. 908).

cia jednostki wojskowej poza granicami państwa, mają prawo stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni i innego uzbrojenia:

1) w celu odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność osoby oraz w celu przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu,

2) przeciwko osobie niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności osoby,

3) przeciwko osobie, która usiłuje bezprawnie, przemocą odebrać broń żołnierzowi lub innej osobie uprawnionej do posiadania broni,

4) w celu odparcia gwałtownego, bezpośredniego i bezprawnego zamachu na jednostkę wojskową polską lub sojuszniczą,

5) w celu odparcia niebezpiecznego, bezpośredniego, gwałtownego zamachu na obiekty i urządzenia ważne dla Sił Zbrojnych,

6) w celu odparcia zamachu na mienie, stwarzającego jednocześnie bezpośrednio zagrożenie życia, zdrowia lub wolności osoby,

7) w bezpośrednim pościgu za osobą, wobec której stosowanie środków przymusu bezpośredniego, użycie broni i innego uzbrojenia było dopuszczalne w przypadkach określonych w pkt 1–5,

8) w celu ujęcia osoby, o której mowa w pkt 1–3 i 6, jeżeli schroniła się w miejscu trudno dostępnym, a z okoliczności towarzyszących wynika, że może użyć broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, których użycie zagrozić może życiu, zdrowiu lub wolności osoby,

9) w celu ujęcia lub udaremnienia ucieczki osoby zatrzymanej, jeżeli:

a) istnieje uzasadnione podejrzenie, że osoba zatrzymana może użyć broni palnej, materiałów wybuchowych lub niebezpiecznego narzędzia,

b) zatrzymanie nastąpiło w związku z uzasadnionym podejrzeniem lub stwierdzeniem popełnienia czynów, o których mowa w pkt 1–7 – z zastrzeżeniem ust. 3.

Ponadto, wspomniany artykuł mówi, iż broni palnej nie używa się w przypadku określonym w ust. 1 pkt 7 w stosunku do kobiet o widocznej ciąży, osób, których wygląd wskazuje na wiek do 13 lat, starców oraz osób o widocznym kalectwie, chyba że okoliczności wskazują na konieczność użycia broni w stosunku do tych osób oraz iż żołnierze, mają prawo do wyprzedzającego stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni, innego uzbrojenia oraz wszelkich innych dozwolonych prawem międzynarodowym środków dla zapewnienia samoobrony, ochrony sprzętu i miejsca stacjonowania, jak również w działaniach oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP stosowanie środków przymusu bezpośredniego, użycie broni i innego uzbrojenia może nastą-

pić tylko na rozkaz dowódcy jako szczególny i ostateczny środek.

Jednocześnie ustawodawca zwraca uwagę, iż użycie broni i innego uzbrojenia powinno następować w sposób i z natężeniem proporcjonalnym do zagrożenia, wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę i nie narażać innych osób cywilnych, na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia. O ile sytuacja na to pozwala oraz nie wynika to wprost z celu realizacji zadania, użycie broni i innego uzbrojenia przeciwko osobie nie powinno zmierzać do pozbawienia jej życia.

Jeżeli niezbędność opracowania powyższego aktu prawnego wynikała z konieczności szybkiego uregulowania prawa użycia siły przez Siły Zbrojne RP, wskutek zobowiązań międzynarodowych rządu RP, o tyle uregulowania ich użycia wewnątrz kraju czekają ciągle na stosowną ustawę a nie rozproszenie przepisów w wielu rozporządzeniach.

Obecnie Siły Zbrojne RP realizują wiele zadań z obszaru przeciwdziałania zagrożeniom niemilitarnym. Do najważniejszych należą: unieszkodliwianie niewybuchów i niewypałów prowadzone przez patrole rozminowywania, monitorowanie sytuacji skażeń chemicznych, biologicznych i promieniotwórczych w ramach Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania, a także wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych w ramach krajowego systemu poszukiwania i ratownictwa lotniczego oraz systemu ratownictwa morskiego mary-

narki wojennej. Ponadto Siły Zbrojne RP są jedyną w Polsce formacją zdolną do zwalczania terroryzmu powietrznego i morskiego³⁹. Tym niemniej obecne wyzwania stawiają przed wojskiem nowe zadania i potrzeba ciągłego dostosowywania prawa do rzeczywistych potrzeb państwa w zakresie bezpieczeństwa.

Obecnie w wielu krajach toczy się dyskusja dotycząca zakresu i możliwości wykorzystania sił zbrojnych w zakresie wsparcia instytucji i służb stojących konstytucyjnie na straży bezpieczeństwa wewnętrznego. Na ich ostateczny rezultat znaczny wpływ mają doświadczenia historyczne poszczególnych państw.

W 2012 roku w Republice Federalnej Niemiec toczyła się szeroka dyskusja, zarówno w społeczeństwie jak i przed Trybunałem Konstytucyjnym w Karlsruhe w sprawie użycia sił zbrojnych wewnątrz kraju. Trybunał w swoim orzeczeniu stwierdził, iż w sytuacjach wyjątkowych armia może zastosować militarne środki również na terenie kraju. Ponadto armia może użyć środków bojowych również wewnątrz kraju w sytuacji ataku terrorystycznego. W przypadku działań Bundeswehry muszą być jednak zachowane ściśle określone procedury. Wojsko może podjąć działanie jedynie „sytuacji wyjątkowej mającej znamiona katastrofy”. W przypadku porwania samolotu z cywilami na pokładzie w dalszym ciągu ar-

³⁹ T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału...*, s. 334.

nia nie ma prawa zestrzelić go, jedynie przy pomocy samolotów bojowych i strzałów ostrzegawczych zmusić do lądowania. Wojsko nie ma prawa być użyte w sytuacjach niebezpiecznych np. w przypadku zagrożenia wynikającego z demonstrujących dużych grup ludzi. Dopuszczenie użycia sił militarnych ma być traktowane jako absolutna ostateczność. Orzeczenie TK jest korektą postanowień z 2008 roku, kiedy pierwszy Senat RFN całkowicie wykluczył użycie sił zbrojnych wewnątrz kraju⁴⁰.

Nie ulega wątpliwości, iż Siły Zbrojne RP z uwagi na potencjał ludzki i sprzętowy powinny być wykorzystywane w zakresie wsparcia państwa w zapewnieniu porządku wewnątrz kraju oraz w zakresie wzmocnienia instytucji i służb wykonujących zadania na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego obywateli. Jednakże zakres ich użycia, a zwłaszcza stosowania siły powinien być jednoznacznie i klarownie uregulowany prawem w jednym akcie prawnym. Obecne ustawodawstwo w tym zakresie wykazuje się obszarami nie do końca uregulowanymi pod względem prawa.

⁴⁰ www.mypolacy.de/aktualnosci/niemcy/uzycie-bundeswehry-na-terenie-kraju-wyrok-tk.html (2013-03-29)