

Rozdział 6

POWSZECHNA SAMOOBRONA

Etap powszechnej samoobrony w historii polskiej obrony cywilnej, trwał najkrócej, zaledwie osiem lat. Związany był z obroną terytorium kraju, stanowiąc jego integralną część.

6.1. Obrona terytorium kraju

W drugiej połowie lat 50. trwały w kraju ożywione dyskusje, poszukujące optymalnych rozwiązań o charakterze obronnym. Znamienny był zwłaszcza jeden z artykułów w „Myśli Wojskowej”, opublikowany w 1959 r., opowiadający się za koniecznością przeciwstawienia się na obszarze całego kraju wszelkim formom zbrojnego działania przeciwnika oraz zapewnienia warunków dla żywotnych funkcji państwa w czasie wojny. Był to niewątpliwie pierwszy publiczny sygnał o koncepcji utworzenia obrony terytorium kraju (OTK).

Z inicjatywą stworzenia OTK wystąpiło kierownictwo MON, a jej gorącym zwolennikiem był ówczesny minister obrony gen. Marian Spychalski. Nabrała ona cech realnych, a zwłaszcza szans na rychłą realizację, przy okazji omawiania projektu powołania Komitetu Obrony Kraju oraz TOPL.

Kompleksowo o całokształcie OTK, jej funkcjach i zadaniach, zdecydowano na posiedzeniu kierownictwa MON w 1963 r.

Niezwykle ważnym aktem na drodze sposobienia wewnętrznego państwa do obrony na wypadek wojny, stało się powołanie do życia Komitetu Obrony Kraju. W charakterystycznym trybie, na posiedzeniu tzw. centralnego zespołu partyjnego MON z udziałem I sekretarza KC PZPR W. Gomułki, odbytego 13 grudnia 1959 r., wysunięto propozycję Zespołu ministra obrony narodowej utworzenia naczelnego organu państwa do spraw obronnych. Miesiąc później Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 66 o powołaniu do życia Komitetu Obrony Kraju, motywując ją koniecznością „zapewnienia sprawnego kierowania działalnością organizacyjną państwa w zakresie obronności kraju”⁹⁸.

W myśl tej uchwały KOK stanowił organ Rady Ministrów, uprawniony do podejmowania decyzji w sprawach obronności. Do jego zakresu należało „koordynowanie działalności naczelných organów administracji państwowej, prezydów rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej w zakresie obronno-

⁹⁸ Uchwała Rady Ministrów nr 66/59 z dnia 18 lutego 1959 r. o powołaniu Komitetu Obrony Kraju, CAW nr 1382/59/23.

ści państwa", a także ustalanie wytycznych dla tych organów w sprawach obronności. Na czele KOK stał z urzędu prezes Rady Ministrów.

KOK zatem stanowił kierowniczą władzę dla pozamilitarnego układu OTK. I nie przypadkiem podjął jako jedną z pierwszych swych decyzji uchwałę w sprawie TOPL i rozpatrywał wnioski MON w sprawach OTK. Jego funkcja jeszcze bardziej została rozwinięta i wzmocniona, gdy na mocy jego własnej uchwały z 7 lutego 1962 r. w sprawie przygotowania organizacji i działalności naczelných i terenowych organów państwowych na wypadek wojny, KOK w okresie wojny miał przejąć funkcje Rady Ministrów i Rady Państwa. Fakt ten miał być potwierdzony w razie zagrożenia wojennego dekretem o KOK.

Uzyskując tym samym pełnię władzy, KOK miał „kierować całokształtem życia państwowego”. W tym celu uchwała zatwierdziła wojenną organizację funkcjonowania naczelných władz państwowych, zgrupowanych w tzw. działach KOK⁹⁹.

Analogicznie miała się przedstawiać organizacja terenowej administracji. Zostały więc utworzone wojewódzkie i powiatowe komitety obrony z odpowiednią strukturą działową, a zezwolono, w razie potrzeby, i na tworzenie gromadzkich i lokalnych komitetów obrony. Do ich obsady miano skierować część pracowników centralnych instytucji państwa oraz delegować pełnomocników KOK. Komitet Obrony Kraju akceptował też cele, zakres, plan operacyjny i zasady funkcjonowania OTK.

Do połowy 1960 r. układ kierowania państwem na wypadek wojny w zasadzie był już zorganizowany. Postawiono przed nim trzy zasadnicze cele: zarządzanie administracją, zintegrowanie funkcji żywotnych państwa z jego obronnością, przystosowanie funkcji państwa do warunków wojennych. Owe przystosowanie miało polegać na decentralizacji, czego wyrazem były terenowe komitety obrony, albowiem przewidywano, iż w warunkach niszczycielskiej wojny centralistyczny model kierowania nie byłby możliwy. Do pomocy terenowym komitetom utworzono wojewódzkie i powiatowe sztaby wojskowe.

Pierwsze miarodajne informacje o istnieniu tej części systemu, zostały wyrażone publicznie przez gen. dyw. Bolesława Chochę pod koniec 1963 r. Na system OTK składają się, pisał gen. Chocha, dwa elementy: pierwszy – powszechne, obronne przygotowanie społeczeństwa, drugi – przygotowanie odpowiednich sił i środków. Dalej wyjaśniał: „Obronne przygotowanie społeczeństwa polega m.in. na zapoznaniu się ze skutkami działania środków rażenia i sposobami ochrony przed nimi; siły i środki OTK dzielą się na siły regularne – tzn. wojska OTK, jednostki zmilitaryzowane mające charakter odwodów i oddziały samoobrony oraz wojska OT, czyli pułki i bataliony przeznaczone do likwidacji skutków działania broni masowego rażenia, ochrony ważnych obiektów i zwalczania desantów. W systemie tym wyznaczone zostało miejsce także dla społecznych organizacji

⁹⁹ Zob. Uchwała Rady Ministrów nr 003/62 z dnia 7 lutego 1962 r. w sprawie przygotowania i działalności naczelných i terenowych władz państwowych na wypadek wojny, CAW nr 1382/63/26.

paramilitarnych, które koncentrują wysiłki na tworzeniu oddziałów samoobrony i propagandy obronności w społeczeństwie"¹⁰⁰.

Uzasadniając system kierowania w OTK, dodawał: „Rozwiązanie tych problemów i odpowiednie przygotowanie organów kierowania i zarządzania państwem leży niewątpliwie w zakresie działania systemu obrony terytorium kraju. Ścisłe rozgraniczenie wszystkich elementów w praktyce nie zawsze jest osiągalne, ze względu na ich wzajemne powiązania i zależności, chodzi jednak o to, że nie można utożsamiać pojęć – obronność państwa i – obrona terytorium kraju. Istnieje bowiem między nimi generalny podział celów, zadań i zakresów działania”¹⁰¹.

Pod koniec lutego 1964 r. premier zapoznał przewodniczących wojewódzkich rad narodowych z zagadnieniami OTK na specjalnie w tym celu zwołanej naradzie. W czerwcu tego samego roku M. Spychalski publicznie obwieścił: „Został zorganizowany, rozwija się i podnosi swoją gotowość jednolity, kompleksowy system obrony terytorium kraju, sięgający od szczybla centralnego poprzez wojewódzki do najniższych, terenowych ogniw, tak w układzie kierowania-dowodzenia, jak i przygotowania niezbędnych sił i środków, w tym jednostek obrony terytorialnej i oddziałów samoobrony. W rozwój tego powszechnego systemu wnoszą skoordynowany wkład wszystkie organizacje społeczne, związane charakterem swojej działalności z obronnością kraju jak: LOK, TOPL i inne”¹⁰².

Przytoczona informacja potwierdziła oficjalnie objawienie się nowego, dodatkowego układu w systemie obronnym państwa, zwanego OTK, o charakterze czysto narodowym, nie mającego wówczas odpowiednika w żadnym z pozostałych krajów Układu Warszawskiego¹⁰³. Był to układ dwuwarstwowy, militarny i cywilny. W warstwie militarnej znalazła się część sił zbrojnych, nie wchodząca w skład zjednoczonego dowództwa UW oraz nowy rodzaj wojsk jednostki obrony terytorialnej i administracja wojskowa, czyli terenowe sztaby wojskowe.

W warstwie cywilnej, zwanej też układem pozamilitarnym, znalazły się praktycznie wszystkie struktury organizacyjne państwa, poczynając od władz naczelnych po gminne i „obronnie zorganizowane” społeczeństwo¹⁰⁴.

W tej warstwie bardzo liczone na aktywny udział ludności. Przy okazji – jak to wynika z przytoczonej wypowiedzi M. Spychalskiego – zaliczono mylnie TOPL do grona organizacji społecznych. Było to ważne przekłamanie, albowiem TOPL stanowiła prawną instytucję państwową.

¹⁰⁰ B. Chocha, *Obrona powinna być powszechna*, „Żołnierz Wolności” 1963, nr 272; tenże, *Obrona terytorium kraju*, MON, Biblioteka Wiedzy Wojskowej, seria VIII, 1965.

¹⁰¹ Tamże.

¹⁰² M. Spychalski, *Wystąpienie na VI Zjeździe PZPR*, „Żołnierz Wolności” 1964, nr 140.

¹⁰³ Wojciech Jaruzelski pisał: „Żadne z państw Układu Warszawskiego nie miało tak jak Polska, doktrynalnie, organizacyjnie i szkoleniowo zbudowanego systemu terytorialnej obrony kraju. System ten nie miał żadnego związku z Układem Warszawskim. Był naszą wewnętrzną wojskowo-cywilną strukturą”. W. Jaruzelski, *Stan wojenny dlaczego...*, BGW, Warszawa 1992, s. 114.

¹⁰⁴ Zob. M. Jasiczek, *Geneza powstania i funkcje obrony terytorium kraju*, „Przegląd Obrony Terytorialnej” 1973, nr 1.

6.3. Powstanie powszechnej samoobrony i jej organizacja

Już pod koniec 1964 r. było pewne, że TOPL zostanie rozwiązana. Rozważana była wówczas koncepcja utworzenia w miejsce Komendy Głównej TOPL szefostwa ochrony ludności lub szefostwa ochrony przed bronią masowego rażenia. Twierdzono, iż dotychczasowa nazwa nie pasuje do jej głównego, obecnego zadania. Zwyciężyła jednak inna koncepcja nowej nazwy: „powszechna samoobrona”, mająca tę przewagę nad innymi nazwami, iż korespondowała z formacjami samoobrony i założeniem o powszechnym udziale ludności w obronie, już nie tylko przed skutkami działania najgroźniejszych broni, ale wojny w ogóle.

Koniec terenowej obrony przeciwlotniczej nastąpił w sposób specyficzny i niezgodny z prawem. Poprzedził go akt wewnętrzny MON o utworzeniu urzędu Głównego Inspektora Obrony Terytorialnej. Na to stanowisko wyznaczono gen. Grzegorza Korczyńskiego. 13 października 1965 r. wprowadzono etaty instytucji podległych głównemu inspektorowi OT. Nie znalazły się wśród nich etaty TOPL.

Jednocześnie sprawy OTK, a zatem i TOPL, należące dotąd do kompetencji szefa Sztabu Generalnego, znalazły się w gestii głównego inspektora OT¹⁰⁸.

Aktem pieczętującym koniec TOPL, stało się nadanie głównemu inspektorowi OT 27 lipca 1965 r. funkcji kompetentnego organu w sprawie OTK, na mocy którego dwa dni później główny inspektor OT, gen. Korczyński, określił zadania Inspektoratu Powszechnej Samoobrony, formalnie jeszcze nie istniejącego, ale powołanego w miejsce Komendy Głównej TOPL. W ten sposób, bez formalnego rozwiązania, TOPL po prostu zniknęła.

Przeprowadzona operacja administracyjna była sprzeczna z prawem, albowiem TOPL powołano do życia ustawą i w tym wypadku tylko sejm mógł ją uchylić lub zmienić (nastąpiło to dopiero w 1967 r. – ustawa o powszechnym obowiązku obrony).

Dotychczasowe kompetencje komendanta głównego TOPL przeszły w całości na głównego inspektora OT, zaś formowany Inspektorat Powszechnej Samoobrony w żadnym wypadku nie mógł być porównywany z Komendą

¹⁰⁸ Zarządzenie nr 17/MON z dnia 27 lipca 1965 r. w sprawie tymczasowego zakresu kompetencyjnego Głównego Inspektora Obrony Terytorialnej, CAW nr 1455/65/27 oraz zmiany z 18 października 1969 r., CAW nr 1646/69/17.

Główną TOPL. Pozbawiony wszelkich prerogatyw władczych, i stał się tylko pomocniczą instytucją organu wyższego rzędu, to jest głównego inspektora OT.

Przed IPS-em główny inspektor OT postawił następujące zadania: przygotowywanie powszechnej samoobrony ludności, wykonywanie zadań z zakresu alarmowania ludności o niebezpieczeństwie napadu powietrznego, współdziałanie z władzami w przygotowywaniu rozśrodkowania ludności i jednostek przewidzianych do militaryzacji, realizowanie przedsięwzięć inżynieryjno-technicznych zapewniających ochronę ludności na wypadek wojny, zaopatrywanie ludności w sprzęt ochrony indywidualnej, prowadzenie szkolenia obronnego ludności.

Funkcje IPS-u sprowadzały się do organizowania samoobrony na najniższym szczeblu organizacji społeczeństwa, i to w dość ściśle określonym kierunku, tj. zorganizowanej samoobrony. Stanowiły one naturalnie tylko część dawnych zadań TOPL. Inne teraz, w ramach instytucji OTK i struktur działowych komitetów obrony, ulegały faktycznemu rozproszeniu.

Dnia 20 grudnia 1965 r. główny inspektor OT wydał zarządzenie o sformowaniu Inspektoratu Powszechnej Samoobrony. Na szefa Inspektoratu i jednocześnie zastępcę głównego inspektora wyznaczono gen. A. Cesarskiego, dotychczasowego szefa KG TOPL. Po upływie 20 dni gen. Cesarski złożył głównemu inspektorowi OT meldunek o sformowaniu Inspektoratu Powszechnej Samoobrony, a dwa tygodnie po tym, o wejściu komend TOPL w skład terenowych sztabów wojskowych¹⁰⁹.

Inspektorat Powszechnej Samoobrony stał się zatem częścią organu zarządzającego sprawami OTK, zwanego wówczas instytucjami podległymi głównemu inspektorowi OT. W skład tych instytucji wchodziły jeszcze: szefostwa Wojsk Obrony Wewnętrznej i Wojsk Ochrony Pogranicza oraz Inspektorat Obrony Terytorialnej.

IPS składał się z oddziałów: planowania, szkolenia, przygotowania technicznego, zaopatrzenia oraz następujących wydziałów: studiów, pomocy szkoleniowych, ogólnoadministracyjnego. Obsada etatowa liczyła 41 oficerów i 48 pracowników cywilnych.

Szefowi IPS podlegał też Ośrodek Szkolenia Kadr Powszechnej Samoobrony. Inspektorat stojące przed nim zadania realizował za pośrednictwem komórek ds. powszechnej samoobrony PS w ministerstwach i terenowych sztabach wojskowych.

Komórki PS w ministerstwach i centralnych zarządach branżowych powstały z przekształcenia się dawnych komórek TOPL. Jednakże utraciły dotychczasową samodzielność. Faktyczną odpowiedzialność za powszechną samoobronę, przejęli bowiem kierownicy departamentów (biur i wydziałów) wojskowych i podległych im ogniw w jednostkach zarządzanych przez resorty. W samych ministerstwach aparat ds. PS był dość mały. Podobny był rozkład etatów w innych instytucjach naczelnych i centralnych. Mimo to komórki PS obciążano dodatkowymi czynnościami, jak np.: planowanie PS, nadzór nad jednostkami ratownictwa technicznego, zakła-

¹⁰⁹ Zarządzenie Głównego Inspektora OT z dnia 20 grudnia 1965 r. w sprawie utworzenia Inspektoratu Powszechnej Samoobrony, arch. MSW, t./09/65.

dowymi oddziałami samoobrony, szkoleniem obronnym, współpraca z jednostkami OT, służba okresowa w wojsku, nadzór nad strażą przemysłową.

Ponieważ wydziały ds. PS były zbyt małe, a przy tym przeciążone dodatkowymi zadaniami, zgłaszano liczne propozycje zmierzające do ich powiększenia i wyodrębnienia z departamentów wojskowych. Nie zostały one jednak uwzględnione, albowiem rozmiyały się z zasadą integracji pozamilitarnych komórek wojskowych.

Co się tyczy terenowych sztabów wojskowych, to przypomnieć należy, iż koncepcja ich stworzenia powstała w kierownictwie MON i na jego wniosek. 16 listopada 1962 r. KOK powołał do życia wojewódzkie sztaby wojskowe (WSzW), a już dwa miesiące później czynne były one w każdym województwie. Sztaby powiatowe (PSzW) i miejskie (MSzW) powstały nieco później, w latach 1964–1970, a ich zręby utworzyły się z momentem przejęcia terenowych komend TOPL. Struktura sztabów została skategoryzowana (zależnie od wielkości obszaru odpowiedzialności czy obsługi rejonów): wojewódzkich – na kategorie ABC, zaś powiatowych na kategorie ABCD. Nie w każdym mieście czy powiecie były Sztaby Wojskowe. Nadzór nad terenowymi sztabami sprawował Sztab Generalny WP, a nie główny inspektor OT, aczkolwiek stanowiły one ważne ogniwo obrony terytorialnej jako organ rady narodowej oraz terenowego komitetu obrony. Z drugiej strony sztaby te były organem administracji rad narodowych i terenowych komitetów obrony.

Każdy sztab terenowy miał w swojej strukturze komórkę ds. powszechnej samoobrony. Nosiły one początkowo nazwę komórek ds. OPBMar, ale często nazywano je nadal ds. TOPL.

Inspektorat PS wnioskował więc zmianę nazwy i ujednoczenie etatów. Propozycja zmiany nazwy została przyjęta przez Sztab Generalny, etaty natomiast nie. Zatem budowa komórki ds. PS w WSzW przedstawiała się następująco: szef i jednocześnie zastępca szefa ds. powszechnej samoobrony, kierunkowi inspektory ds. formacji samoobrony, alarmowania, urządzeń ochronnych, szkolenia ludności, zaopatrzenia. Zbliżony był układ etatowy w PSzW i MSzW.

Nie minął rok od momentu powstania Inspektoratu, a już zaczęły się nad nim gromadzić chmury zagrożeń. Powstała bowiem w łonie Inspektoratu OT myśl, a za nią propozycja, zlikwidowania IPS-u i przejęcia jego zakresu czynności przez wydział lub oddział ds. PS, wchodzącego w skład Inspektoratu OT. Na ile kryły się za tym motywy likwidacyjne, a na ile nieskrystalizowana jeszcze do końca koncepcja obrony cywilnej – na tym etapie, nie bardzo wiadomo.

6.6. Résumé powszechnej samoobrony

Powszechna samoobrona powstała jako reakcja na toczącą się zimną wojnę, na zagrożenie kraju bronią masowego rażenia i innymi rodzajami broni konwencjonalnej o dużej sile niszczenia. Powstała z przemiany TOPL pod wpływem koncepcji i organizacji obrony terytorium kraju, czyli przygotowań wewnętrznego frontu obrony.

W myśl założeń organizacji obronności państwa, całe państwo i społeczeństwo zostało objęte planowym przygotowaniem, dokonującym się dwukanałowo: w układzie funkcjonalnym, właściwym dla działowych struktur komitetów obrony, oraz w układzie terytorialnym, czyli w województwach, powiatach, gminach, zakładach pracy, miastach i osiedlach. W tym układzie terytorialnym znalazła się powszechna samoobrona. Jej celem było zapewnienie ochrony ludności na wypadek konfliktu zbrojnego.

Stworzenie powszechnej samoobrony i zawężenie jej zadań w porównaniu z TOPL, odbyło się z naruszeniem prawa, czyli bez ustawy. Dopiero w 1967 r. uchylono ustawę o TOPL z 1951 r., a część zadań powszechnej samoobrony uwzględniono w ustawie o powszechnym obowiązku obrony. Część zadań realizowanych dotąd przez TOPL przejął Dział Ochrony Ludności KOK.

Naczelnym organem w sprawach obronności w tym okresie był Komitet Obrony Kraju, będący organem Rady Ministrów (schemat 3). Faktycznie wszystkie nici organizacji OTK zbiegały się w Sztabie Generalnym i w urzędzie głównego inspektora OT. Fakt ten trzeba ocenić krytycznie, albowiem resort obrony nie posiadał wówczas ustawowego pełnomocnictwa do cywilnego sektora państwa. Mimo to resort obrony miał duże możliwości oddziaływania na ten sektor poprzez sztaby wojskowe i zawodowych oficerów oddelegowanych do działów komitetów obrony.

Na etapie powszechnej samoobrony szczególnie dynamicznie rozwinęły się formacje samoobrony i to zarówno pod względem ich liczby, jak i struktur organizacyjnych. Liczebny wzrost formacji wynikał z dążenia do objęcia zorganizowanymi formami maksymalnej liczby ludności cywilnej. Podstawę formacji tworzyły zakładowe i terenowe oddziały samoobrony, cywilne jednostki o budowie paramilitarnej. Podbudowę społeczną powszechnej samoobrony, zwłaszcza terenowych oddziałów samoobrony, tworzyła działalność stowarzyszeń społecznych, zwłaszcza LOK, PCK, organizacji młodzieżowych. Jednak po początkowo aktywnym ich zaangażowaniu, począwszy od 1968 r., udział ich w PS systematycznie malał.

Zaczęły się ujawniać bariery dalszego rozwoju PS oraz problemy skłaniające do poszukiwań lepszych rozwiązań organizacyjno-zadaniowych. Nasiliły się one po rozwiązaniu działów KOK i przekazywaniu niektórych ich zadań powszechnej samoobronie. Na ich tle zaczęła się konkretyzować koncepcja powołania do życia w miejsce PS obrony cywilnej, jako nowej jakościowo pod względem celu i zadań organizacji.

Schemat 3

Miejsce powszechnej samoobrony w systemie obronnym PRL w 1970 r.

