

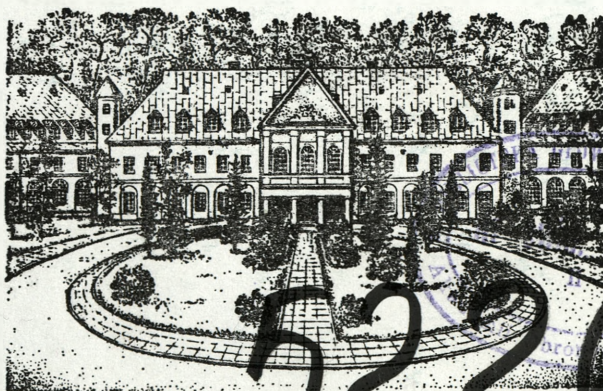
5/4/93



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
DEPARTAMENT SYSTEMU OBRONNEGO
MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ

Edward PRZEWODZKI
Piotr GÓRSKI

WYBRANE PROBLEMY
PLANOWANIA STRATEGICZNO-OBRONNEGO
W WARUNKACH CZŁONKOSTWA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W SOJUSZU PÓŁNOCNOATLANTYCKIM



52266

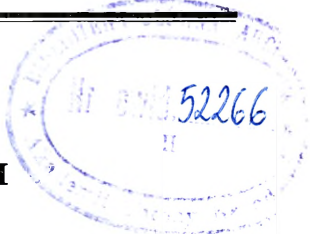
WARSZAWA

1999

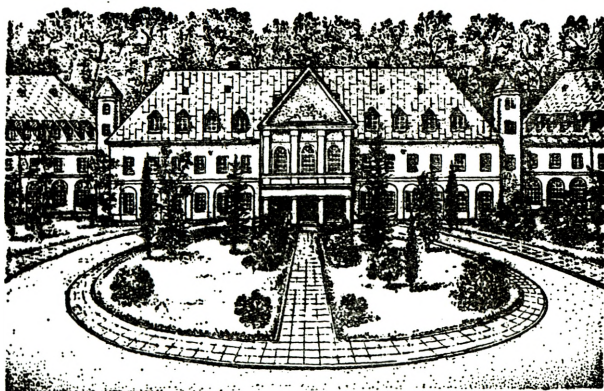


AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
DEPARTAMENT SYSTEMU OBRONNEGO
MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ

Edward PRZEWODZKI
Piotr GÓRSKI



WYBRANE PROBLEMY
PLANOWANIA STRATEGICZNO-OBRONNEGO
W WARUNKACH CZŁONKOSTWA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W SOJUSZU PÓŁNOCNOATLANTYCKIM



WARSZAWA

1999



Niniejszy materiał studyjny jest przeznaczony do wykorzystania na Wyższych Kursach Obronnych dla kierowniczej kadry administracji państwowej.

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
1. Rola Sojuszu Północnoatlantyckiego w kształtowaniu bezpieczeństwa	7
1.1. Cel i zadania Sojuszu	9
1.2. Perspektywy strategiczne	11
1.3. Podejście sojuszu do zagadnień bezpieczeństwa w XXI w.	14
1.4. Rola sojuszu w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych	16
1.5. Wymagania Sojuszu	18
2. Planowanie obronne w NATO	23
2.1. Planowanie uzbrojenia	24
2.2. Planowanie cywilne na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń	26
2.2.1. Naczelny Komitet ds. Planowania Cywilnego na Wypadek Nadzwyczajnych zagrożeń	28
2.2.2. Cele planowania cywilnego na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń	31
2.2.3. Cywilne wsparcie sektora wojskowego w okresie pokoju, kryzysu i wojny	31
2.2.4. Przygotowania do zarządzania w sytuacjach kryzysowych w ramach CEP	32
2.3. Planowanie zdolności do zapewnienia efektywności systemów dowodzenia, kierowania i łączności	33
2.4. Planowanie sił zbrojnych	34
2.5. Planowanie logistyki	37
2.5.1. Mobilność	39
2.5.2. Wsparcie przez państwo/gospodarza	40
2.5.3. Wsparcie medyczne	40
2.5.4. Logistyczna interoperacyjność i standaryzacja	41
2.6. Planowanie nuklearne	42
2.7. Planowanie zasobów obronnych (w tym zasobów finansowych)	43
3. Dotychczasowy kształt systemu obronnego państwa	46
3.1. Wybrane zagadnienia teorii systemów	46
3.2. Ogólna charakterystyka systemu obronnego państwa	50
3.2.1. Podsystem kierowania obronnością	55
3.2.2. Podsystem militarny	61
3.2.3. Podsystem niemilitarny	62
3.3. Niemilitarne ogniwa obronne	65

3.3.1. Zadania ogniw politycznych	66
3.3.2. Zadania ogniw ochrony struktur państwa i ludności	68
3.3.3. Zadania ogniw gospodarczych	71
3.3.4. Zadania ogniw informacyjnych	73
3.3.5. Zadania ogniw społecznych	76
4. Konsekwencje wejścia Polski do NATO w aspekcie funkcjonowania systemu obronności RP	77
4.1. Wyzwania i zagrożenia kryzysowe	78
4.2. Strategiczne koncepcje obronności RP	81
4.3. Podstawowe zadania systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej	84
4.3.1. W ramach strategii prewencyjno-stabilizacyjnej	84
4.3.2. W ramach reagowania kryzysowego	86
4.3.3. W razie wojny obronnej na własnym terytorium	88
4.3.4. W razie udziału Polski w wojnie koalicyjnej poza terytorium własnego kraju	90
4.4. Struktura systemu obronności RP w warunkach członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim	91
4.4.1. Podsystem kierowania obronnością	92
4.4.2. Podsystem niemilitarny	94
4.4.3. Podsystem militarny	97
4.5. Wybrane problemy charakteryzujące potencjał obronny RP w procesie włączania do struktur NATO	99
5. Wybrane zagadnienia planowania obronnego w RP	105
5.1. Rys historyczny	108
5.2. Stan aktualny i dalsze perspektywy	117
Zakończenie	123
Bibliografia	129
Załączniki.....	132

WSTĘP

Nowa sytuacja strategiczna Polski po wstąpieniu do NATO wymagała przyjęcia nowej koncepcji bezpieczeństwa, a zwłaszcza bezpieczeństwa zewnętrznego, w tym strategii obronności (obrony narodowej). Dotychczasowe założenia – przygotowane dla przejściowych warunków samodzielności strategicznej Polski – spełniły swoją rolę w latach dziewięćdziesiątych i obecnie zastępowane są koncepcją odpowiadającą radykalnie zmienionej sytuacji i warunkom bezpieczeństwa koalicyjnego w ramach NATO. Nieodzowność modyfikacji niektórych praktycznych (realizacyjnych) rozwiązań w sferze bezpieczeństwa, w tym obronności, wiąże się także z wejściem w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Położenie geopolityczne Polski sprawia, że problemy bezpieczeństwa i obronności są kluczową kwestią polskiej racji stanu. Nie zakładając istnienia określonego przeciwnika, nakazuje ona utrzymywanie w czasie pokoju i rozwijanie w wypadku zagrożeń – wojennych elementów systemu obronnego państwa.

Poszerzenie NATO jest bez wątpienia drugim w tej dekadzie – po rozpadzie Układu Warszawskiego – wydarzeniem o kapitalnym wpływie na bezpieczeństwo europejskie, w tym na bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego też jego konsekwencje dla polskiej strategii i polityki obronnej mają niezwykle szeroki zakres. Dla uporządkowania rozważań należy wstępnie przyjąć, że polska strategia i polityka obronna – podobnie zresztą jak jest to we wszystkich innych strategiach narodowych, poszukuje odpowiedzi na trzy podstawowe grupy pytań strategicznych:

- jakie są i jaki mają charakter obecne i przyszłe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa?
- jaką należałoby przyjąć strategiczną koncepcję (sposób) sprostania wyzwaniom i przeciwstawiania się zagrożeniom?
- jakie siły i środki są niezbędne do realizacji przyjętej koncepcji, w tym jak je zorganizować i przygotować?

Należy podkreślić, że z punktu widzenia bezpieczeństwa RP, analizować należy nie tylko sam fakt naszego wstąpienia do Sojuszu i jego bezpośrednie

konsekwencje, ale także mieć na uwadze szerszy kontekst, jakim jest rozszerzenie NATO w ogóle. Zmianie uległa bowiem nie tylko sytuacja strategiczna Polski. Radykalne zmiany zaszły w całym szeroko rozumianym środowisku bezpieczeństwa europejskiego (a nawet globalnego). Konieczne są także zmiany w samym Sojuszu. Przez pryzmat tych trzech kontekstów (Europa, NATO, Polska) należy patrzeć na wizję polskiej polityki obronnej po rozszerzeniu Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Na tym tle niezwykle ważne jest dostosowanie funkcjonujących w Rzeczypospolitej Polskiej procedur planowania obronnego do systemu obowiązującego w NATO. Dotychczas funkcjonujący w Polsce system planowania wymaga przystosowania do warunków członkostwa, a następnie systematycznego doskonalenia, zgodnie ze zmianami warunków zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

Niniejszy materiał stanowi prezentację wybranych poglądów dotyczących stanu aktualnego i diskutowanych obecnie zmian w systemie obronności RP oraz procedur planowania strategiczno-obronnego (planowanie działań) – jako jednej z funkcji kierowania tegoż systemu na tle Nowej Koncepcji Strategicznej Sojuszu, funkcjonującego w NATO systemu planowania obronnego, a także nowej strategii bezpieczeństwa RP.

1. ROLA SOJUSZU PÓŁNOCNOATLANTYCKIEGO W KSZTAŁTOWANIU BEZPIECZEŃSTWA

Traktat Północnoatlantycki stworzył sojusz suwerennych państw zainteresowanych wspólnym utrzymaniem pokoju i wspólną obroną swojej niepodległości. Sojusz ten został powołany zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, który potwierdza niezbywalne prawo państw do obrony indywidualnej lub zbiorowej. Członkowie Sojuszu dążą do zachowania swego bezpieczeństwa poprzez wzajemne gwarancje i stabilne stosunki z innymi państwami. Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) jest organizacją międzynarodową, której członkowie zachowują pełną niepodległość i suwerenność.

NATO jest transatlantyckim forum konsultacyjnym na wypadek zagrożeń bezpieczeństwa oraz koordynatorem działań i wysiłków w sferze wspólnych interesów, na którym podejmowane są decyzje w sprawach politycznych i wojskowych.

Zgodnie z Traktatem Waszyngtońskim, do NATO wstąpiły państwa o ustroju demokratycznym, gospodarce rynkowej oraz respektujące prawa człowieka. Ten wspólny kanon wartości i zasady funkcjonowania systemów państwowych mają swe odbicie w procedurach, na których opiera się Sojusz.

Na szczycie w Waszyngtonie, 23-24 kwietnia 1999 r. głowy państw i szefowie rządów krajów członkowskich NATO przyjęli Nową Koncepcję Strategiczną Sojuszu.

W związku z nową sytuacją geopolityczną i geostrategiczną regionu transatlantyckiego, Nowa Koncepcja Strategiczna (jako podstawowy dokument) określa cele, kierunki i mechanizmy działania poszerzonego Sojuszu.

Przez czterdzieści lat zimnej wojny NATO skutecznie gwarantowało wolność swoim członkom i zapobiegało wybuchowi wojny w Europie. Sojusz łączył zadania w sferze obronności i dialogu politycznego, przez co odgrywał niepodważalną rolę w zakończeniu konfrontacji między Wschodem i Zachodem. Radykalne zmiany w euroatlantyckiej sytuacji strategicznej, zostały odzwierciedlone w Koncepcji Strategicznej Sojuszu z 1991 r. Od tego

czasu nastąpiły przekształcenia, mające wpływ na bezpieczeństwo na kontynencie.

Zagrożenia „zimnej wojny” zostały zastąpione obiecującymi perspektywami, stanowiącymi zarazem nowe wyzwania. Nowa Europa staje się coraz bardziej zintegrowana, zaś NATO zaczęło odgrywać kluczową rolę w rozwoju bezpieczeństwa europejskiego. Sojusz, dążąc do stworzenia nowych wzorców współpracy i wzajemnego zrozumienia w obszarze euroatlantyckim, wziął na siebie obowiązek prowadzenia działań służących zwiększeniu stabilności.

Od końca „zimnej wojny” jesteśmy świadkami istotnego postępu w dziedzinie kontroli zbrojeń. Rola NATO uwidoczniła się w szerokim podejściu do problematyki bezpieczeństwa, adaptacji struktur Sojuszu oraz obowiązujących procedur. W ciągu ostatnich dziesięciu lat pojawiły się również nowe zagrożenia dla pokoju i stabilności obszaru euroatlantyckiego, jak np. eksterminacja ludności, konflikty etniczne, kryzysy gospodarcze, niestabilność polityczna i proliferacja broni masowego rażenia.

Sojusz odgrywa w ostatnich latach niepodważalną rolę w umacnianiu i zachowaniu pozytywnych zmian, które miały miejsce dotychczas oraz w podejściu do bieżących i przyszłych wyzwań w sferze bezpieczeństwa. NATO musi również bronić wspólnego bezpieczeństwa w środowisku strategicznym, które podlega procesowi ciągłych zmian. Sojusz nadal powinien zapewniać mechanizm kolektywnej obrony oraz umacniać transatlantyckie więzi, a także umożliwiać europejskiej części Sojuszu podjęcie większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo kontynentu. Ponadto, powinien pogłębiać stosunki z partnerami i przygotować się do przyjęcia nowych członków. Przede wszystkim jednak, NATO musi utrzymywać wolę polityczną i potencjał militarny niezbędny do realizacji wszystkich swoich misji.

Nowa Koncepcja Strategiczna stanowi zbiór wytycznych w zakresie sposobu realizacji założonych celów. W Koncepcji podkreślono niezmienny cel Sojuszu, jego naturę i podstawowe zadania w nowym środowisku bezpieczeństwa. Koncepcja zawiera również wskazówki dla dalszej adaptacji sił wojskowych Sojuszu.

1.1. Cel i zadania Sojuszu

Cele i funkcje NATO wypływają wprost z samego Traktatu Waszyngtońskiego. Dlatego też w Nowej Koncepcji Strategicznej zachowano w niezmienionej postaci zapisy o samej istocie Sojuszu: więzi transatlantyckiej, sojuszniczej solidarności i poczuciu równego bezpieczeństwa wszystkich członków.

Podstawowym i niezmiennym celem NATO, jest obrona wolności i bezpieczeństwa wszystkich członków, za pomocą środków politycznych i militarnych. W oparciu o powszechnie uznawane wartości demokracji, praw człowieka i rządów prawa, Sojusz od początku swego istnienia zmierza do stworzenia sprawiedliwego i trwałego, pokojowego porządku w Europie i nadal będzie do tego celu dążył. Jego osiągnięcie może być utrudnione przez kryzysy i konflikty oddziałujące na stan bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Dlatego też, Sojusz nie tylko dąży do zapewnienia bezpieczeństwa swoich członków, lecz także zamierza przyczyniać się do zachowania pokoju i stabilności w tym regionie.

Sojusz stanowi transatlantycką więź, łączącą nierozzerwalnie bezpieczeństwo Ameryki Północnej z bezpieczeństwem Europy. Więź ta stanowi również praktyczny wyraz zbiorowych dążeń sojuszników we wspieraniu ich wspólnych interesów.

Podstawowymi zasadami wyznaczającymi funkcjonowanie Sojuszu są wzajemne gwarancje i wielostronna współpraca pomiędzy suwerennymi państwami, wspierająca zasadę niepodzielności bezpieczeństwa wszystkich jego członków. Solidarność i spójność NATO jest wyrażana codzienną współpracą polityczną i wojskową. Dzięki tej współpracy żaden z sojuszników nie będzie zmuszony do samotnego i opartego jedynie na własnym wysiłku rozwiązywania podstawowych problemów bezpieczeństwa. Sojusz poprzez wspólne działanie, umożliwia swym członkom realizację podstawowych celów bezpieczeństwa narodowego, nie pozbawiając ich jednocześnie prawa i obowiązku do suwerenności w sferze obronności.

Wynikiem równego bezpieczeństwa członków Sojuszu (pomimo różnic istniejących między poszczególnymi państwami członkowskimi), jest stabilizacja w regionie euroatlantyckim. Sojusz nie pragnie płynących stąd korzyści

zatrzymać dla swych członków, lecz zobowiązuje się również do tworzenia warunków do wzmocnienia partnerstwa, współpracy i dialogu z innymi państwami, dzielącymi jego szerokie cele polityczne.

Dla osiągnięcia swego podstawowego celu, Sojusz wykonuje – w oparciu o Traktat Waszyngtoński i Kartę Narodów Zjednoczonych – następujące zadania w dziedzinie bezpieczeństwa:

1. **Bezpieczeństwo:** zapewnienie niepodważalnych podstaw trwałego bezpieczeństwa euroatlantyckiego, w oparciu o rozwijanie instytucji demokratycznych i pokojowe rozwiązywanie sporów, w celu wyeliminowania groźby użycia siły, bądź jej stosowania.

2. **Konsultacje:** zgodnie z art. 4 Traktatu Waszyngtońskiego – zapewnienie podstawowego forum dla sojuszniczych konsultacji poświęconych wszystkim sprawom dotyczącym żywotnych interesów sojuszników, w tym możliwym zagrożeniom bezpieczeństwa państw członkowskich oraz koordynacji przedsięwzięć realizowanych w sferze ich wspólnych zainteresowań.

3. **Odstraszanie i obrona:** odstraszenie i obrona przed każdym zagrożeniem któregośkolwiek członka NATO stosownie do postanowień art. 5 i 6 Traktatu Waszyngtońskiego.

Ponadto, w celu wzmocnienia bezpieczeństwa i stabilności w strefie euroatlantyckiej:

1. **Opanowywanie kryzysów:** pozostawanie w gotowości, na zasadzie konsensu oraz stosownie do postanowień art. 7 Traktatu Waszyngtońskiego do skutecznego zapobiegania konfliktom i aktywnego angażowania się w opanowywanie sytuacji kryzysowych, z operacjami pokojowymi łącznie.

2. **Partnerstwo:** promowanie szeroko rozumianego partnerstwa, współpracy i dialogu z innymi państwami obszaru euroatlantyckiego, w celu zwiększenia wzajemnego zaufania i zdolności do prowadzenia wspólnych operacji pod auspicjami Sojuszu.

Realizując swój cel oraz podstawowe zadania w dziedzinie bezpieczeństwa, Sojusz w dalszym ciągu będzie brał pod uwagę uzasadnione interesy bezpieczeństwa innych państw oraz dążył do pokojowego rozwiązania sporów, zgodnie z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych. Sojusz będzie promował pokojowe i przyjazne stosunki międzynarodowe oraz wspierał instytucje demokratyczne. Sojusz nie uważa żadnego z krajów za swojego wroga.

1.2. Perspektywy strategiczne

Sojusz działa w stale zmieniającym się środowisku. Zmiany w ostatnich latach miały generalnie pozytywny charakter, chociaż istnieje nadal niepewność i ryzyko powstania ostrych kryzysów. W tak zmieniających się warunkach, od końca „zimnej wojny” NATO odgrywa główną rolę w umacnianiu bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Stale wzrasta jego rola polityczna, umacniania polityczne i wojskowe partnerstwo, współpracę oraz dialog z innymi państwami: Rosją, Ukrainą czy też krajami basenu Morza Śródziemnego. Kontynuowana jest gotowość do przyjęcia nowych członków oraz otwartość na współpracę z innymi organizacjami międzynarodowymi. NATO jest zdeteminowane (co zademonstrowało na Bałkanach) do zapobiegania konfliktom i opanowywania sytuacji kryzysowych, włączając w to uczestnictwo w operacjach pokojowych. Wszystko to potwierdza wolę NATO do stworzenia odpowiedniego środowiska bezpieczeństwa oraz umacniania pokoju i stabilności regionu euroatlantyckiego.

NATO skutecznie przystosowało również swoje struktury wewnętrzne, co zwiększyło jego zdolność do wspierania euroatlantyckiego pokoju i stabilności. W ramach reform wewnętrznych powstały nowe struktury dowodzenia, w tym wdrożenie koncepcji Zespołu Zadaniowego Połączonych Rodzajów Wojsk (*Combined Joint Task Force – CJTF*), stworzono warunki umożliwiające szybkie użycie sił na potrzeby realizacji pełnego zakresu misji Sojuszu oraz stworzono w ramach Sojuszu Europejską Tożsamość w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (*European Security and Defence Identity – ESDI*).

Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Unia Europejska (UE) i Unia Zachodnioeuropejska (UZE) wnoszą znaczący wkład do euroatlantyckiego bezpieczeństwa i stabilności. Wzajemnie wzmacniające się organizacje stworzyły wyjściowy model środowiska bezpieczeństwa.

Na Radzie Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych spoczywa główna odpowiedzialność za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, tak więc odgrywa ona niezwykle ważną rolę w utrzymaniu bezpieczeństwa i stabilności obszaru euroatlantyckiego.

OBWE również odgrywa ważną rolę w promowaniu pokoju i stabilności, wzmacnianiu kooperatywnego bezpieczeństwa oraz wspieraniu idei demokracji i praw człowieka w Europie. OBWE jest szczególnie aktywna na polach dyplomacji prewencyjnej, zapobiegania konfliktom, opanowywaniu kryzysów i „procesie odbudowy” po zakończeniu konfliktu. NATO i OBWE rozwijają bliską, praktyczną współpracę, zwłaszcza w odniesieniu do międzynarodowych wysiłków, zmierzających do przywrócenia pokoju w byłej Jugosławii.

Unia Europejska podejmuje istotne decyzje, mające na celu wzmocnienie rozwijanego w jej ramach wymiaru bezpieczeństwa i obrony. Proces ten oddziałuje na cały Sojusz – powinni być weń zaangażowani wszyscy europejscy członkowie Sojuszu, opierając się na rozwiązaniach przyjętych przez NATO i UZE. Rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (*Common Foreign and Security Policy - CFSP*) zakłada dalsze umacnianie wspólnej polityki obronnej, która w świetle postanowień Traktatu Amsterdamskiego powinna być kompatybilna ze Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony określoną w Traktacie Waszyngtońskim. Istotnym działaniem w tej kwestii jest włączenie zadań UZE ustalonych w Petersbergu do Traktatu o Unii Europejskiej oraz zacieśnienie bliższych więzów instytucjonalnych z UZE.

Jak ustalono w deklaracji ze „szczytu” w 1994 r. i potwierdzono w Berlinie w 1996 r., Sojusz w pełni popiera rozwój Europejskiej Tożsamości w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI), poprzez udostępnianie sił i środków na potrzeby operacji UZE. Sojusz i UZE rozwijają bliską współpracę i realizują kluczowe elementy ESDI zgodnie z uzgodnieniami przyjętymi w Berlinie. W celu wzmocnienia oraz rozszerzenia pokoju i stabilności w Europie, europejscy sojusznicy umacniają swoje zdolności operacyjne, w tym zdolności militarne. Wzrost odpowiedzialności i możliwości europejskich sojuszników w sferze bezpieczeństwa i obrony wzmacnia środowisko bezpieczeństwa Sojuszu.

Stabilność, przejrzystość, przewidywalność i redukcja zbrojeń wspierają polityczne i militarne działania NATO, w osiąganiu jego strategicznych celów. Sojusznicy odegrali ogromną rolę w takich procesach, jak uzgodnienie

Traktatu CFE, redukcja broni jądrowej na mocy układów START, podpisanie traktatu o zakazie prób z bronią jądrową, bezwarunkowe i bezterminowe przedłużenie układu o nieprolifracji broni jądrowej, przystąpieniu do niego Białorusi, Kazachstanu i Ukrainy jako państw nienuklearnych, wejście w życie Konwencji o broni chemicznej. Konwencja Ottawska o zakazie produkcji min przeciwpiechotnych i inne podobne porozumienia stanowią istotny wkład w zmniejszenie cierpień ludzi. Pożądane są dalsze osiągnięcia w dziedzinie kontroli zbrojeń konwencjonalnych, a w szczególności redukcji broni nuklearnej, biologicznej i chemicznej.

Pomimo pozytywnych zmian w środowisku strategicznym i małego prawdopodobieństwa agresji konwencjonalnej na dużą skalę przeciwko Sojuszowi, możliwość taka – w dłuższej perspektywie – istnieje. Bezpieczeństwo Sojuszu poddane jest szerokiej gamie militarnych i niemilitarnych zagrożeń, które są wielokierunkowe i często trudne do przewidzenia. Wśród tych zagrożeń znajduje się niepewność i brak stabilności w obszarze euroatlantyckim, a także możliwość pojawienia się regionalnych kryzysów na obrzeżach Sojuszu, które rozwijać się mogą bardzo gwałtownie. Niektóre kraje obszaru euroatlantyckiego oraz na jego obrzeżach stoją wobec poważnych problemów natury ekonomicznej, społecznej i politycznej. Etniczna i religijna rywalizacja, spory terytorialne, nieadekwatne lub nieudane próby reform, nieprzestrzeganie praw człowieka oraz rozpad państw mogą prowadzić do lokalnych, a nawet regionalnych zaburzeń stabilizacji. Powstałe napięcia mogą wywołać kryzysy naruszające stabilność regionu euroatlantyckiego, powodujące cierpienia ludzi i konflikty zbrojne. Takie konflikty mogą oddziaływać na bezpieczeństwo Sojuszu, poprzez rozprzestrzenianie się na sąsiednie kraje, w tym także kraje NATO, lub zagrażać bezpieczeństwu innych państw.

Istnienie sił nuklearnych poza obszarem Sojuszu również stanowi istotny czynnik, który Sojusz powinien brać pod uwagę w celu utrzymania bezpieczeństwa i stabilności obszaru euroatlantyckiego.

Rozprzestrzenianie broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia pozostaje sprawą dużej wagi. Pomimo pożądanego rozwoju w umacnianiu międzynarodowych reżimów nieprolifacyjnych, główne wyzwania w tym zakresie pozostają nadal aktualne, bowiem proliferacja, pomimo wielu wysił-

ków podejmowanych w celu jej zapobiegania, jest wciąż możliwa i może stanowić bezpośrednie zagrożenie dla ludności Sojuszu, jego terytorium i sił. Niektóre państwa, tak na obrzeżach Sojuszu, jak i w innych regionach sprzedają, zdobywają lub próbują zdobyć broń masowego rażenia i środki jej przenoszenia. Komponenty i technologie, które mogą być wykorzystane do budowy broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, stają się coraz bardziej powszechne, zaś wykrywanie i zapobieganie nielegalnemu handlowi tymi materiałami staje się coraz trudniejsze. Ponadto niepokoi fakt, że do produkcji i użycia tej broni zdają się być zdolne również podmioty nie będące państwami.

Globalne rozprzestrzenianie się technologii, które mogą być użyte do produkcji broni, może skutkować większą dostępnością wysokiej klasy broni, jak np. rozwiniętych ofensywnych i obronnych systemów lotniczych, lądowych i morskich, pocisków rakietowych i innych zaawansowanych technologicznie broni.

Każdy zbrojny atak na terytorium sojuszników, z jakiegokolwiek kierunku, będzie potraktowany zgodnie z art. 5 i 6 Traktatu Waszyngtońskiego, jako agresja na Sojusz. Bezpieczeństwo NATO musi być jednak rozpatrywane w kontekście globalnym. Interesom bezpieczeństwa Sojuszu mogą zagrażać różnego rodzaju wyzwania, jak np. akty terroryzmu, sabotaż, zorganizowana przestępczość, a także zagrożenie zniszczeniem źródeł surowców strategicznych. Niekontrolowany przepływ dużych mas ludności, zwłaszcza w konsekwencji konfliktów zbrojnych, może również stanowić problem dla bezpieczeństwa i stabilności Sojuszu. W ramach Sojuszu istnieją, zgodnie z art. 4 Traktatu Waszyngtońskiego mechanizmy konsultacji – a jeśli to się okaże konieczne – również koordynacji działań adekwatnych do tych zagrożeń.

1.3. Podejście Sojuszu do zagadnień bezpieczeństwa w XXI w.

Sojusz jest zobowiązany do szerokiego podejścia do problematyki bezpieczeństwa, uznając ważność czynników politycznych, ekonomicznych, społecznych i ekologicznych, w połączeniu z niepodważalnym wymiarem obronnym. To szerokie podejście tworzy podstawę dla efektywnej realizacji przez Sojusz swoich fundamentalnych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa oraz wzrastających wysiłków w rozwijaniu efektywnej współpracy z innymi

europijskimi i euroatlantyckimi organizacjami oraz Organizacją Narodów Zjednoczonych. Naszym wspólnym celem jest budowa europejskiej struktury bezpieczeństwa, w której znaczenie Sojuszu dla bezpieczeństwa i stabilności obszaru euroatlantyckiego oraz wkład innych międzynarodowych organizacji są komplementarne oraz wzajemnie się uzupełniające, zarówno w sferze pogłębiania więzi między państwami euroatlantyckich, jak i opanowywania kryzysów. NATO pozostanie głównym forum konsultacji między sojusznikami oraz uzgadniania kwestii, które zgodnie z Traktatem Waszyngtońskim mają implikacje dla ich polityki bezpieczeństwa i obrony.

Sojusz dąży do utrwalenia pokoju, wzmocnienia bezpieczeństwa i stabilności euroatlantyckiej poprzez:

- utrzymywanie więzi euroatlantyckich;
- podtrzymywanie efektywnych zdolności militarnych, wystarczających do odstraszania, obrony i realizacji misji sojuszniczych w pełnym zakresie;
- rozwój Europejskiej Tożsamości w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI) wewnątrz Sojuszu;
- zachowanie pełnej zdolności do skutecznego opanowywania kryzysów;
- dalszej otwartości na nowych członków;
- dalszy rozwój partnerstwa, współpracy i dialogu z innymi państwami, w ramach kooperatywnego podejścia do bezpieczeństwa euroatlantyckiego, włączając w to kontrolę zbrojeń i rozbrojenie.

Sojusz, wkraczając w szóste dziesięciolecie swego istnienia musi być w stanie sprostać wyzwaniom i szansom, jakie niesie ze sobą nowy wiek. Koncepcja Strategiczna potwierdza niezmienny cel Sojuszu i wytycza jego zasadnicze zadania w dziedzinie bezpieczeństwa. Koncepcja umożliwia przekształconemu NATO, respektującemu wartości demokratyczne i zasady pokojowego rozwiązywania sporów, wnoszenie wkładu do zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa oraz wspieranie bezpieczeństwa i stabilności. Koncepcja Strategiczna wyznacza kierunki polityki bezpieczeństwa i obrony Sojuszu, jego doktryny operacyjne, kształt sił konwencjonalnych i nuklearnych oraz zasady kolektywnej obrony. Jeśli w środowisku bezpieczeństwa zajdą istotne zmiany, wówczas zawsze będzie ona uaktualniana. Niepewna sytuacja w świecie sprawia, że potrzeba kolektywnej obrony jest wciąż aktu-

alna. Sojusz potwierdzając znaczenie wspólnej obrony, będzie jednak dążył – rozpowszechniając wizję Europy niepodzielnej i wolnej – do stworzenia kontynentu bez linii podziałów.

1.4. Rola Sojuszu w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych

Wyzwania z jakimi może się spotkać NATO na początku XXI w. będą następstwem tak negatywnych, jak i pozytywnych tendencji kształtowania się środowiska międzynarodowego. NATO powinno być zdolne do sprostania tym wyzwaniom poprzez zapobieganie kryzysom i konfliktom, promowanie budowy bezpieczniejszego środowiska międzynarodowego, likwidację różnorodnych zagrożeń (oponowywanie kryzysów i osłonę przed ich skutkami) oraz skuteczne prowadzenie działań wojennych.

Wypełniając swą funkcję prewencyjną – promocyjną, NATO będzie musiało ściśle współpracować z państwami partnerskimi i organizacjami międzynarodowymi w neutralizowaniu potencjalnych źródeł konfliktów, budowaniu pokoju i stabilności przestrzeni euroatlantyckiej.

Oponowywanie kryzysów (reagowanie kryzysowe), musi obejmować bierne i aktywne działania wspierające wysiłki na rzecz rozwiązania potencjalnych konfliktów w otoczeniu NATO, w tym – jeśli zajdzie taka konieczność – wspierania lub zaprowadzenia pokoju przy użyciu siły, przy jednoczesnym osłanianiu się przed pośrednimi skutkami konfliktu.

Konsultacje pomiędzy państwami członkowskimi nabierają szczególnego znaczenia w okresie napięć, kryzysów, czy konfliktów. Podejmowanie decyzji, opartych na zasadzie konsensusu, w odniesieniu do środków politycznych, wojskowych i cywilnych uzależnione jest od natychmiastowych i ciągłych konsultacji pomiędzy rządami państw członkowskich.

Najważniejszym organem służącym prowadzeniu konsultacji politycznych jest Rada Północnoatlantycka (*North Atlantic Council – NAC*), w której ramach obradują stali przedstawiciele państw członkowskich pod przewodnictwem Sekretarza Generalnego. Tematyka obrad dotyczy przede wszystkim polityki rządów, ale również innych spraw. Kompetencje Rady wynikają bezpośrednio z umowy Sojuszu.

Prace Rady wspierane są przez Komitet Polityczny (*Political Committee – PC*). Komitet zajmuje się na bieżąco trendami polityki bezpieczeństwa na świecie, a także jest wykorzystywany do regularnej wymiany poglądów i informacji oraz wypracowywania projektów komunikatów i oświadczeń.

Konsultacje mają również miejsce w powoływanych ad hoc grupach roboczych i na konferencjach regionalnych ekspertów państw członkowskich. Służą one przygotowaniu dyskusji o sytuacji międzynarodowej prowadzonej przez ministrów spraw zagranicznych.

W 1961 r. powołano Grupę Doradców ds. Polityki Atlantyckiej (*Atlantic Policy Advisory Group – APAG*), która zajmowała się prognozowaniem stosunków Wschód – Zachód w ujęciu globalnym i z różnych punktów widzenia. Za sprawozdania Grupy odpowiedzialnym jest jej przewodniczący – doradca Sekretarza Generalnego ds. politycznych.

Wszystkie wymienione wyżej organy są wspierane przez prace Sekretariatu Międzynarodowego (*International Staff – IS*).

O ile konsultacje w procesie formułowania i podejmowania decyzji w zakresie polityki są ważne w ogóle, to w okresie kryzysu czy konfliktu są wręcz niezbędne. Polityka bezpieczeństwa musi bowiem zakładać, że odstraszanie może zawieść. W takim wypadku zachodzi potrzeba szybkiego i zdecydowanego realizowania planów obronnych na bazie konsensusu. Wypracowane dotychczas mechanizmy i procedury umożliwiają pokonywanie przez Sojusz pojawiających się kryzysów.

Od 1967 r. informacje niezbędne do podejmowania decyzji w celu opamiętania kryzysu napływają do Centrum Sytuacyjnego (*SITCEN*). Personel cywilny i wojskowy, urządzenia telekomunikacyjne i systemy przetwarzania danych pracują tu 24 h na dobę. Mają one za zadanie zbierać, porządkować i przekazywać do dyspozycji właściwych organów dane napływające z państw członkowskich i ośrodków wojskowych NATO.

Wprowadzenie do Nowej Koncepcji Strategicznej Sojuszu zapisu o wzmacnianiu bezpieczeństwa i stabilności w obszarze euroatlantyckim, prowadzi do włączenia operacji spoza art. 5 – jako naturalnej składowej – do szerokiego spektrum możliwych operacji NATO.

1.5. Wymagania Sojuszu

Członkostwo w NATO wymaga od Polski spełnienia szeregu warunków związanych z obowiązującymi w Sojuszu procedurami, sposobem podejmowania decyzji i wewnętrznymi uregulowaniami odnoszącymi się do państw członkowskich (np. dotyczących polityki obronnej).

Pierwsza grupa warunków obejmuje zobowiązania, które wzięliśmy na siebie w chwili wejścia do NATO, w tym m.in.:

- przestrzeganie zapisów Traktatu Waszyngtońskiego i dokumentów konstytuujących strategię Sojuszu oraz Dokumentu Ramowego Partnerstwa dla Pokoju;
- przyjęcie zasady konsensusu, jako środka wypracowywania decyzji w NATO;
- zobowiązanie do pełnego uczestnictwa we wszystkich sferach aktywności Sojuszu, w tym w pracach komitetów NATO;
- otwarcie i utrzymywanie przedstawicielstw przy Kwaterze Głównej NATO i SHAPE (co wiąże się z delegowaniem odpowiedniej liczby profesjonalnie przygotowanych cywilnych i wojskowych specjalistów do różnych agencji, komitetów i dowództw);
- wniesienie odpowiedniej do wielkości i możliwości kraju kontrybucji do budżetu NATO i Wspólnych Programów Inwestycyjnych (np. *SIP*);
- przestrzeganie przepisów o bezpieczeństwie wewnętrznym i ochronie informacji niejawnych.

Drugim wymogiem strategicznym integracji polityczno-wojskowej są działania prowadzone w kraju, a odnoszące się do adaptacji struktur wewnętrznych. Najważniejsze z nich należą do szeroko rozumianej sfery demokratycznej, cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. W NATO nie istnieje wprowadzić żaden ściśle zdefiniowany model cywilnej kontroli, ale można wyróżnić kilka warunków koniecznych dla sprostania nieformalnemu standardowi NATO w tej dziedzinie:

- umocowana prawnie zasada cywilnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz jasny i precyzyjny podział kompetencji najwyższych organów państwowych w zarządzaniu wojskiem;

- uregulowania prawne gwarantujące parlamentowi wgląd w sprawy obronności;
- zasada podejmowania decyzji w sferze polityki obronnej i funkcjonowania sił zbrojnych przez urzędników cywilnych, ponoszących za nie całkowitą odpowiedzialność;
- zasada przejrzystości planowania i budżetu obronnego oraz informacji na temat sił zbrojnych;
- istnienie i wykorzystanie cywilnego potencjału eksperckiego i urzędniczego w dziedzinie obronności, gwarantującego profesjonalną, niezależną od wojskowej analizę zagadnień związanych z obronnością.

Podkreślić należy, że Polska spełnia większość z tych warunków. Wyraźnym wyjątkiem jest tylko warunek ostatni, którego realizacja wymaga długofalowych działań organizacyjnych i edukacyjnych prowadzących do utworzenia niezależnych instytucji eksperckich, nie podporządkowanych bezpośrednio instytucjom rządowym. Na zachodzie należą do nich instytucje podobne do *RAND*, *IISS* czy *SIPRI*.

Wśród działań mających wpływ na integrację z Sojuszem należy wymienić także konieczność wypracowania regulacji prawnych umożliwiających dyslokację polskich sił zbrojnych na terytorium innych państw NATO oraz dyslokację kontyngentów wojsk Sojusznicznych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Ratyfikowanie (1996 r.) Porozumienia w sprawie Statusu Sił Zbrojnych Stacjonujących w Państwach NATO (*Status of Forces Agreement – SOFA*) było dobrym krokiem w tym kierunku, ponieważ reguluje zagadnienia kosztów pobytu, jurysdykcji, utrzymania oraz ubezpieczeń kontyngentów wojsk stacjonujących na terytorium państwa-gospodarza.

Mimo wyraźnie stosowanej zasady prymatu polityki nad sferą wojskową, NATO pozostaje przede wszystkim sojuszem obronnym. Polska – deklarując wolę pełnej integracji ze strukturami wojskowymi Sojuszu – zobowiązała się do wypełnienia szeregu kryteriów o charakterze organizacyjnym, proceduralnym, czy operacyjnym. Nie wszystkie musiały być spełnione w dniu wejścia do NATO, ale prace w tym zakresie muszą być intensywnie i stale kontynuowane.

Podstawowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania w zintegrowanej strukturze wojskowej NATO ma dostosowanie narodowego systemu planowania obronnego do systemu przyjętego w Sojuszu. Za najważniejsze uznano:

- adaptację przyjętych w NATO cykli planowania obronnego w wymiarze krótko-, średnio- i długofalowym (w celu włączenia się w proces wypracowywania długofalowych zamierzeń);
- unifikację struktury budżetów obronnych, bardzo pomocną w procesie zintegrowanego planowania obronnego (ten warunek Polska już spełniła).

Kluczowe znaczenie dla osiągnięcia pełnego zintegrowania z siłami NATO uznano spełnienie kryteriów, znanych jako: interoperacyjność i kompatybilność.

Interoperacyjność oznacza zdolność do wspólnego działania sił zbrojnych danego państwa z siłami NATO na poziomie strategicznym, operacyjnym i taktycznym. Obecnie przyjmuje się, że standardem dla Sojuszu jest interoperacyjność od szczebla dowództw sił zbrojnych do szczebla brygady (w siłach reagowania – batalionu), eskadry lotniczej i okrętu. Dla osiągnięcia takiej zdolności niezbędne jest przede wszystkim:

- dostosowanie systemu łączności;
- dostosowanie systemu dowodzenia;
- integracja systemu zarządzania przestrzenią powietrzną i obrony powietrznej;
- dostosowanie infrastruktury narodowej do przyjęcia na własnym terytorium sił NATO (tzw. *Host Nation Capability – HNC*);
- powszechna znajomość języka angielskiego wśród oficerów do szczebla batalionu.

Sfery kompatybilności zostały ujęte i zdefiniowane w ponad 1200 Porozumieniach Standaryzacyjnych (*Standardisation Agreement – STANAG*), które regulują wszystkie dziedziny określając stosowne normy i procedury. Wprowadzenie każdego *STANAG-u* wymaga ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. Porozumienia standaryzacyjne obejmują m.in.:

- kalibry systemów uzbrojenia;
- zawartość i skład paliw, olejów smarowych i smarów;

- warunki przechowywania zapasów uzbrojenia i żywności;
- parametry instalacji lotniskowych i portowych.

Osiąganie kompatybilności jest procesem bardzo złożonym, długotrwałym i kosztownym. Wstępne szacunki mówią o osiągnięciu kompatybilności przez Siły Zbrojne RP do 2015 r.

Mimo że NATO pozostaje przede wszystkim sojuszem wojskowym, w końcu XX w. szczególnego znaczenia nabrały także inne obszary współpracy między państwami członkowskimi. Od kilku lat pojawiają się stwierdzenia dotyczące tzw. trzeciego filaru integracji (integracji niemilitarnej), stawianego na równi z polityczną i wojskową.

Do najważniejszych obszarów kooperacji niemilitarnej należą:

- współpraca ekonomiczna, związana głównie z przemysłem obronnym;
- kooperacja w dziedzinie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom okresu pokojowego;
- likwidacja skutków katastrof, klęsk żywiołowych i innych zagrożeń dla ludności w czasie pokoju i wojny;
- współpraca naukowa, zwłaszcza w dziedzinach związanych z obronnością.

Uczestnictwo w wyżej wymienionych formach współpracy pociąga za sobą potrzebę wprowadzenia stosowanych w NATO rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych i technicznych. Dotyczy to zwłaszcza następujących dziedzin:

- wielonarodowych programów badawczo-rozwojowych i produkcyjnych w dziedzinie wytwarzania uzbrojenia i wyposażenia wojsk;
- określania wspólnych norm i zasad działania w dziedzinie bezpieczeństwa ekonomicznego;
- przekazanie profesjonalnym, cywilnym instytucjom odpowiedzialności za zarządzanie narodowymi systemami ratownictwa i ochrony ludności;
- instalacja kompatybilnych systemów monitorowania skażeń i powiadamiania o zagrożeniach oraz włączenie do NATO-wskiej sieci wymiany informacji w tych dziedzinach;

- wydzielenie elementów narodowych służb ratowniczych gotowych do działania za granicą w ramach akcji koordynowanych przez NATO;
- uzyskanie kompatybilności elementów komercyjnej sieci łączności.

2. PLANOWANIE OBRONNE W NATO

Proces planowania obronnego NATO¹ jest oparty na fundamentalnych zasadach, które tworzą podstawę bezpieczeństwa zbiorowego. Są to:

- solidarność polityczna między państwami członkowskimi;
- szerzenie współpracy i silne więzi wszędzie tam, gdzie służy to ich wspólnym i indywidualnym interesom;
- wspólnota ról i odpowiedzialności oraz uznanie wzajemnych zobowiązań;
- wspólny wysiłek na rzecz utrzymania odpowiednich sił zbrojnych w celu wspierania strategii Sojuszu.

Planowanie kolektywnej obrony w Sojuszu jest podstawowym elementem uzgodnień, które umożliwiają państwom członkowskim odnoszenie korzyści ze wspólnej obrony i innych wojskowych przedsięwzięć (ustalenie kluczowej polityki, korzyści wojskowe i możliwość wykorzystywania zasobów) oraz pomaga zwiększyć poczucie bezpieczeństwa i stabilności. Przeciwdziała to renacjonalizacji polityki obronnej, z jednoczesnym zachowaniem suwerenności państw. Celem wspólnego planowania obrony jest stworzenie podstaw do efektywnego zharmonizowania planów narodowych z planami NATO tak, aby było to zgodne z wymaganiami wojskowymi Sojuszu i operacjami UZE.

Główną instytucją decyzyjną w kwestiach związanych ze zintegrowaną strukturą wojskową NATO jest Komitet Planowania Obrony (Defence Planning Committee - DPC). Składa się on zwyczajowo ze Stałych Przedstawicieli, ale co najmniej dwa razy w roku obraduje na szczepku ministrów obrony. Zajmuje się większością kwestii dotyczących obrony oraz tematami odnoszącymi się do wspólnego planowania obronnego. Na tym forum mają przedstawiciele wszystkie państwa członkowskie NATO (z wyjątkiem Francji). Komitet Planowania Obrony dostarcza wytycznych wojskowym wła-

¹ Materiał dotyczący planowania obronnego w NATO opracowano na podstawie:

- *NATO Logistics Handbook*, Bruksela 1994;
- *Generic Crisis Management Handbook*, Bruksela 1997;
- *The NATO Handbook*, Bruksela 1998.

dzom NATO. W sferze swojej odpowiedzialności, posiada on te same uprawnienia co Rada Północnoatlantycka oraz pełni te same funkcje.

Obrady Komitetu Planowania Obrony przygotowywane są przez kilka podporządkowanych mu komitetów o wyznaczonych zakresach odpowiedzialności. Jednym z najistotniejszych jest Komitet Oceny Obrony (*Defence Review Committee – DRC*), który wewnątrz NATO nadzoruje proces planowania sił zbrojnych oraz zajmuje się sprawami związanymi ze Zintegrowaną Strukturą Wojskową (*International Military Staff – IMS*). Podobnie jak Rada Północnoatlantycka, Komitet Planowania Obrony zwraca się do stosownych wysokich komitetów o przygotowanie odpowiednich dokumentów roboczych, a później o rozpowszechnianie i wdrożenie podjętych decyzji.

Kolektywne planowanie obrony współdziała ze wszystkimi powyższymi celami. W jego skład wchodzi następujące dziedziny (zał.1):

- planowanie uzbrojenia (*Armaments*);
- planowanie cywilne na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń (*Civil Emergency*);
- planowanie zdolności do zapewnienia efektywności systemów dowodzenia, kierowania i łączności (*C3*);
- planowanie sił zbrojnych (*Force*);
- planowanie logistyki (*Logistic*);
- planowanie nuklearne (*Nuclear*);
- planowanie zasobów obronnych (*Resources*).

2.1. Planowanie uzbrojenia

Nie istnieje formalny lub scentralizowany NATO-wski system planowania zasad uzbrojenia. Odpowiedzialność za wyposażenie własnych wojsk jest domeną państw członkowskich. Z uwagi na to, proces kooperacji może być jedynie wspomagany, a nie regulowany przez Sojusz. Niemniej, dla zapewnienia większej spójności i strukturalizacji wysiłków kooperacyjnych, wprowadzono w NATO dwa systemy planistyczno-programowe:

1. System Planowania Uzbrojenia Konwencjonalnego (*Conventional Armaments Planning System – CAPS*), do którego głównych zadań należą:

- ustalenie wytycznych dla Konferencji Krajowych Dyrektorów ds. Uzbrojenia (*Conference of National Armaments Directors – CNAD*) oraz wskazań dla państw członkowskich, określających w jaki sposób potrzeby militarne Sojuszu mogą łączyć się z narodowymi programami zbrojeniowymi, w aspekcie indywidualnym lub wspólnym;

- wspomaganie przy wypracowywaniu priorytetów oraz zgłoszeń możliwości kooperacyjnych dla potrzeb *CNAD*.

2. System Etapowego Programowania Uzbrojenia (*Phased Armaments Programming System – PAPS*), który stanowi narzędzie dostępne w miarę potrzeb do usystematyzowanego prowadzenia programów zbrojeniowych. PAPS nie powinien być traktowany jako zbiór obligatoryjnych i formalnych etapów przystosowywania projektów *CNAD*. Ustalono skończoną liczbę punktów odniesienia w cyklu życiowym systemów uzbrojenia, w których to punktach następują zmiany programu. Właśnie tam powinny być podejmowane decyzje, uwzględniające alternatywne warianty działania. PAPS powinien zapewnić strukturalizację procesu podejmowania decyzji w tym zakresie dla wszystkich szczebli zarządzania zaangażowanych w kooperacyjne programy badań, rozwoju oraz produkcji w ramach NATO.

Procesy te zdecydowanie różnią się od siebie.

PAPS jest międzynarodowym systemem nadzoru menedżerskiego dla zainicjowania oraz przeprowadzenia wspólnych projektów przez pewien tzw. ciąg punktów odniesienia. W ramach tego systemu zrobiono wiele dla wprowadzenia większej spójności rozwiązań w zakresie wymagań sprzętowych.

W 1989 r. Rada Północnoatlantycka zatwierdziła powstanie Systemu Planowania Uzbrojenia Konwencjonalnego (*CAPS*). Celem tego systemu jest:

- zapewnienie *CNAD* i państwom członkowskim wytycznych, w jaki sposób indywidualnie i kolektywnie sprostać wymaganiom wojskowym Sojuszu w sferze programów zbrojeniowych;

- harmonizowanie długoterminowych planów zakupu sprzętu;

- badanie przyszłych możliwości współpracy w dziedzinie uzbrojenia w ramach Sojuszu.

Wynikiem procesu planowania jest szereg wydawanych co dwa lata założeń, przygotowywanych przez Komitet NATO ds. Oceny Uzbrojenia Kon-

wencjonalnego (NATO Conventional Armaments Review Committee – NCARC), podlegający CNAD. Mają one na celu wyeliminowanie niepotrzebnego powielania wysiłków w zaspokajaniu potrzeb wojskowych Sojuszu, tworzenie ram wymiany informacji i harmonizacji potrzeb operacyjnych w ramach grup ds. uzbrojenia CNAD oraz wypracowanie bardziej racjonalnych i oszczędnych metod współpracy w dziedzinie uzbrojenia i zakupów sprzętu wojskowego.

System CAPS uzupełnia PAPS poprzez identyfikację zgłaszanych do CNAD możliwości kooperacyjnych, które zainteresowane państwa mogą następnie realizować poprzez PAPS.

2.2. Planowanie cywilne na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń

Zadaniem planowania cywilnego NATO na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń (*Civil Emergency Planning – CEP*) jest opracowanie wspólnych planów systematycznego i efektywnego użycia sojuszniczych cywilnych zasobów na szczeblu narodowym i NATO do wspierania strategii Sojuszu.

Planowanie cywilne na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń obejmuje całokształt odpowiedzialności za problematykę obronną organów władzy i administracji rządowej (z wyłączeniem Ministerstw Spraw Zagranicznych i czysto wojskowej odpowiedzialności Ministerstw Obrony) państw członkowskich. W ten sposób wyraża się rozszerzona odpowiedzialność rządów w okresie pokoju, kryzysu i wojny, za:

- utrzymanie prawa i porządku;
- mobilizację;
- wykorzystanie w najlepszy sposób zasobów narodowych (energii, zasobów ludzkich, systemów transportowych, zdolności produkcyjnych, żywności i produktów rolnych, surowców, itp.);
- przedsięwzięć ochrony cywilnej, włącznie z ostrzeganiem, służbami ratowniczymi i ochroną zdrowia – w celu minimalizacji działań nieprzyjacielskich na ludność cywilną.

Koncepcja strategiczna NATO przypisuje dużą wagę gotowości militarnej oraz użyciu zasobów cywilnych. Wsparcie cywilne ma żywotne znacze-

nie dla logistyki NATO-wskiej. Okręty, samoloty i pojazdy będące pod kontrolą sił zbrojnych NATO zapewniają tylko część transportu, który może być niezbędny w okresie kryzysu lub wojny. Pozostała część musi pochodzić ze źródeł cywilnych, podobnie jak większość paliwa, żywności, urządzeń medycznych oraz dóbr przemysłowych, które będą potrzebne.

Chociaż za planowanie cywilne na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń odpowiada przede wszystkim państwo członkowskie, ma ono fundamentalne znaczenie dla stosowania strategii NATO. Działania Sojuszu muszą maksymalnie wykorzystywać kooperację między stolicami oraz NATO.

CEP opiera się głównie na wytycznych ministerialnych, z których wywodzą się Programy Robocze dla Komisji i Komitetów Planistycznych. Te ostatnie identyfikują zadania i ustalają priorytety oraz cele poszczególnych rodzajów działalności. Pracują normalnie w cyklu czteroletnim, zgodnie z kwestionariuszem planowania cywilnego na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń (*Civil Emergency Planning Questionnaire – CEPQ*), związanym z przygotowaniem wytycznych ministerialnych. Kwestionariusz CEPQ ustala stosunek państw członkowskich NATO do następujących problemów:

- legislacji, przygotowań, planów i procedur zarządzania w sytuacjach kryzysowych;
- roli ekspertów we wsparciu przygotowań planistycznych CEP zarządzania w sytuacjach kryzysowych;
- łączności dla wspomagania zarządzania w sytuacjach kryzysowych;
- kooperacji cywilno-wojskowej;
- szkolenia oraz ćwiczeń;
- działalności wspólnej z partnerami kooperującymi z NATO;
- zasobów;
- planowania i nadzoru.

Wytyczne ministerialne do planowania cywilnego na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń obejmują również inne obszary zainteresowań, np.: utrzymanie ciągłości życia społecznego i ekonomicznego, ochronę ludności oraz specyficzne wytyczne i rekomendacje dotyczące działalności CEP w ramach Sojuszu.

2.2.1. Naczelny Komitet ds. Planowania Cywilnego na Wypadek Nadzwyczajnych Zagrożeń

Wysokim gremium NATO-wskim, zaangażowanym w omawianą problematykę, jest Naczelny Komitet ds. Planowania Cywilnego na Wypadek Nadzwyczajnych Zagrożeń (*Senior Civil Emergency Planning Committee – SCEPC*), któremu zabezpieczenie sztabowe zapewnia Zarząd planowania cywilnego na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń (*Civil Emergency Planning Directorate – CEPD*), który z kolei jest częścią departamentu do spraw infrastruktury, logistyki i planowania cywilnego na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń (*Infrastructure, Logistics and Civil Emergency Planning Division – ILCEP*) sekretariatu międzynarodowego NATO.

SCEPC spotyka się raz w miesiącu, w ramach tzw. sesji plenarnej. Uczestniczą w niej reprezentanci delegowani z krajowych przedstawicielstw przy Kwaterze Głównej NATO oraz dwa razy w roku – na sesji plenarnej, w której biorą udział wyżsi rangą przedstawiciele rządów poszczególnych państw członkowskich. We wszystkich spotkaniach uczestniczą także przedstawiciele sekretariatu międzynarodowego (dyrekcji logistycznej), Międzynarodowego Sztabu Wojskowego (Oddziału Logistyki i Zasobów) oraz Głównych Dowódców NATO.

SCEPC koordynuje oraz wydaje wytyczne dla dziewięciu Komisji i Komitetów Planistycznych (*Planning Boards and Committees – PB&Cs*), z których znaczna część zajmuje się problematyką dostarczania zasobów cywilnych na potrzeby zabezpieczenia logistycznego wojsk sojuszniczych (zał. 2). Należą do nich:

1. Komisja Planowania Przewozów Oceanicznych (*Planning Board for Ocean Shipping – PBOS*)

PBOS planuje zabezpieczenie transportu ludzi oraz towarów drogą morską w okresie kryzysu i wojny na terenie i poza obszarem Północnego Atlantyku. Działania Komisji są oparte na dwóch zasadach:

- przewozy nie mogą być traktowane jako problemy regionalne;
- światowe powiązania wszystkich przedsięwzięć przewozowych muszą być brane pod uwagę przy zapewnianiu korzystnego kontraktowania usług

przewozowych, łącznie ze statkami i urządzeniami będącymi pod kontrolą państw nie będących członkami Sojuszu Północnoatlantyckiego.

W wypełnianiu swoich funkcji PBOS uwzględnia potrzeby państw i terytoriów spoza obszaru Północnego Atlantyku, które mogą ponosić część odpowiedzialności przewozowej w czasie wojny.

2. Komisja Planowania Wewnętrznoeuropejskiego Transportu Lądowego (*Planning Board for European Inland Surface Transport – PBEIST*)

PBEIST koordynuje planowanie wykorzystania w okresie kryzysu i wojny:

- portów morskich i awaryjnych kotwiczowisk oraz transportu drogowego, kolejowego i wodnego śródlądowego, wraz z odpowiednią infrastrukturą;
- transportu lądowego materiałów pędnych i smarów (poza rurociągami);
- transportu amunicji, materiałów wybuchowych oraz innych niebezpiecznych ładunków.

Komisja koordynuje także – w miarę potrzeb – usługi obejmujące przewóz morski i kolejowy na małą odległość w uzgodnieniu z Komisją Planowania Przewozów Oceanicznych (PBOS), która generalnie odpowiada za przewozy morskie.

3. Komitet Planowania Lotnictwa Cywilnego (*Civil Aviation Planning Committee – CAPC*)

Również CAPC działa wykorzystując zasadę, że lotnictwo cywilne nie może być traktowane jako problem regionalny, a także bierze pod uwagę światowe powiązania wszystkich przedsięwzięć lotnictwa cywilnego.

Główne i pierwszoplanowe cele planowania w lotnictwie cywilnym w ramach NATO reprezentowane przez CAPC, to pomoc w uzyskaniu maksymalnej dostępności zasobów lotnictwa cywilnego państw członkowskich w okresie kryzysu i wojny oraz optymalizacja wykorzystania przez Sojusz zasobów lotnictwa cywilnego dla wsparcia zarówno działań militarnych, jak też podstawowych potrzeb cywilnych.

4. Komitet Planowania w zakresie Żywności i Rolnictwa (*Food and Agriculture Planning Committee – FAPC*)

FAPC monitoruje stan gotowości krajowych planów działania w sytuacjach nadzwyczajnych, dotyczące żywności i rolnictwa oraz opracowuje rekomendacje dla SCEPC dotyczące działalności państw członkowskich w sferze koordynacji, wzajemnej kooperacji i wspólnego działania w ramach Sojuszu.

5. Komitet Planowania w zakresie Przemysłu (*Industrial Planning Committee – IPC*)

IPC w czasie pokoju opracowuje plany, które:

- zapewniają ciągłą dostępność oraz sprawiedliwą i efektywną dystrybucję (w ramach Sojuszu) podstawowych dóbr i usług przemysłowych tak dla celów wojskowych, jak i cywilnych;
- koordynują mobilizację i wykorzystanie zasobów przemysłowych przez państwa członkowskie w zabezpieczeniu ogólnego wysiłku obronnego w okresie kryzysu i wojny.

6. Komitet Planowania Produktów Naftowych (*Petroleum Planning Committee – PPC*)

Zadaniem PPC jest przygotowanie NATO do zaspokojenia potrzeb paliwowych oraz podejmowanie i prowadzenie odpowiednich przygotowań, zapewniających ciągłość zaopatrywania i sprawiedliwej dystrybucji cywilnych dostaw paliwa i produktów naftowych, zarówno dla celów wojskowych jak cywilnych w okresie kryzysu i wojny.

7. Połączony Komitet Medyczny (*Joint Medical Committee – JMC*)

JMC realizuje elementy wspólnego planowania wojskowo-cywilnego, których nie mogą realizować indywidualnie państwa członkowskie bez harmonizacji, kooperacji lub wspólnego działania w ramach Sojuszu.

8. Komitet Planowania Łączności Cywilnej (*Civil Communications Planning Committee – CCPC*)

Komitet odpowiada za łączność cywilną w ramach NATO-wskich przygotowań cywilnych w sytuacjach nadzwyczajnych. Planowanie łączności cywilnej zapewnia świadczenie usług łączności dla celów politycznych, ekonomicznych i militarnych.

Termin „łączność cywilna” rozumiany jest jako: urządzenia i usługi telekomunikacyjne, zarówno publiczne, jak też kontraktowane, usługi pocztowe oraz inne związane z nimi, świadczone przez państwa NATO, z wyjątkiem urządzeń telekomunikacyjnych wojskowych oraz będących w posiadaniu NATO.

9. Komitet Ochrony Cywilnej (*Civil Defence Committee - CDC*)

W ramach ogólnych celów Planowania Cywilnego na Wypadek Nadzwyczajnych Zagrożeń, CDC koordynuje sytuację międzynarodową w Ochronie Cywilnej.

2.2.2. Cele Planowania Cywilnego na Wypadek Nadzwyczajnych Zagrożeń

Zabezpieczenie utrzymania wspólnego potencjału obronnego osiąga się za pomocą krajowego i NATO-wskiego planowania CEP, poprzez:

- zapewnienie doradztwa dla Sojuszu we wszystkich sprawach odnoszących się do gotowości cywilnej;
- wsparcie ogólnonатовских przygotowań w zapobieganiu kryzysom i kierowaniu w sytuacjach kryzysowych;
- wspomaganie i kooperowanie z sektorem wojskowym w okresie pokoju, kryzysu i wojny;
- zapewnienie funkcjonowania rządu w okresie kryzysu i wojny;
- zapewnienie godziwego poziomu życia społecznego i ekonomicznego w okresie kryzysu i wojny;
- wspomaganie i ochronę ludności w okresie kryzysu i wojny.

2.2.3. Cywilne wsparcie sektora wojskowego w okresie pokoju, kryzysu i wojny

Planujący przedsięwzięcia cywilne dla potrzeb sytuacji nadzwyczajnych muszą być w pełni przygotowani do wsparcia sektora wojskowego w okresie pokoju, kryzysu i wojny. Koncepcja Strategiczna Sojuszu oraz NATO-wska Koncepcja Wzmocnienia zakładają ogólnie większe niż dotychczas wykorzystanie zasobów cywilnych, a szczególnie zasobów transportowych – by wyjść naprzeciw wojskowym potrzebom mobilności strategicznej i operacyjnej oraz zdolności podtrzymania działań wojsk operacyjnych. Dlatego jest rzeczą ważną, aby planujący przedsięwzięcia cywilne na potrzeby sytuacji nadzwyczajnych byli wciągnięci w przygotowanie planów zabezpieczenia strategii Sojuszu na możliwie najwcześniejszym etapie.

Dla osiągnięcia możliwie najpełniejszej kooperacji w ramach cywilnego wsparcia sektora wojskowego, NATO oraz planiści krajowi powinni zapewnić:

- doskonalenie – w okresie pokojowym – odpowiednich porozumień i przygotowań, niezbędnych dla realizacji skutecznego wsparcia i kooperacji w okresie kryzysu i wojny;
- nadzór przepisów prawnych i procedur umożliwiających realizację wsparcia w warunkach pokojowych;
- zawarcie ogólnych porozumień z Głównymi Dowódcami NATO w miarę potrzeb;
- identyfikację tych bilateralnych ustaleń dotyczących wsparcia, które wymagają aktualizacji;
- doskonalenie planowania krajowej kooperacji cywilno-wojskowej w ramach wsparcia przez państwo/gospodarza (Host Nation Support – HNS) oraz wzmocnienia.

2.2.4. Przygotowania do zarządzania w sytuacjach kryzysowych w ramach CEP

W okresie napięcia lub kryzysu, które mogą pojawiać się w ramach normalnej pokojowej sytuacji prawnej, Rada NATO oraz Komitet Planowania Obronnego zaangażowane będą w wiele różnorodnych przedsięwzięć przygotowawczych o charakterze dyplomatycznym, ekonomicznym, wojskowym i cywilnym. W wykonaniu swoich obowiązków, Rada NATO oraz Komitet Planowania Obronnego będą – w Kwaterze Głównej NATO – wspomagane przez Komitet Wojskowy, Komitet Polityczny, Komitet do spraw Alarmowania oraz Naczelny Komitet do spraw Planowania Cywilnego na Wypadek Nadzwyczajnych Zagrożeń (*SCEPC*).

W zależności od potrzeb konkretnego kryzysu, zaktualizowane przygotowania do zarządzania w sytuacjach kryzysowych w ramach CEP, możliwe do zastosowania przez *SCEPC*, dotyczą następujących problemów:

- doradztwa Przewodniczących Komisji i Komitetów Planistycznych (PB&Cs) dla *SCEPC*;

- powołania ekspertów wysokiego szczebla do oceny sytuacji i doradztwa dla potrzeb Rady i SCEPC;

- ustanowienia Cywilnej Nadzwyczajnej Komórki Kryzysowej (*Civil Emergency Crisis Cell – CECC*), obsadzonej przez personel z Kwatery Głównej NATO (Sekretariat Międzynarodowy, Międzynarodowy Sztab Wojskowy), z Komisji i Komitetów Planistycznych oraz – w miarę potrzeb – przez ekspertów z biznesu, przemysłu, administracji rządowej;

- stopniowego zwiększania liczby ekspertów oraz – jeżeli to się okaże potrzebne – zorganizowanie ich w specjalizowane sekcje CECC.

Do celów cywilnej gotowości kryzysowej zalicza się:

- zapewnienie ochrony ludności cywilnej w sytuacjach zagrożeń i wojny;
- zapewnienie zdolności społeczeństwa do przeciwstawiania się zagrożeniom okresu pokojowego i wyzwaniom współczesnego świata;

- zapewnienie możliwego do zaakceptowania poziomu życia społecznego i gospodarczego w okresie kryzysu i wojny;

- zagwarantowanie ciągłości funkcjonowania organów administracji publicznej i innych, istotnych instytucji publicznych w okresie kryzysu i wojny;

- utrzymanie stosownego poziomu wspierania operacji sił zbrojnych w czasie pokoju, kryzysu i wojny, w tym misji pokojowych;

- wspieranie międzynarodowych akcji humanitarnych.

2.3. Planowanie zdolności do zapewnienia efektywności systemów dowodzenia, kierowania i łączności

Sprawy konsultacji, dowodzenia i kontroli znane są w NATO pod zbiorczą nazwą C3 (*Consultation, Command and Control*). Organizacja NATO ds. Konsultacji, Dowodzenia i Kontroli (*NATO Consultation, Command and Control Organisation – NC3O*) odpowiada za zapewnienie na całym obszarze Sojuszu oszczędnych, interoperacyjnych i bezpiecznych możliwości prowadzenia konsultacji politycznych oraz dowodzenia i kontroli sił zbrojnych.

Potrzeby te zaspokajają Systemy Łączności i Informatyki NATO (*Communications and Information Systems – CIS*), które obejmują cały obszar NATO, łącząc Kwaterę Główną w Brukseli ze wszystkimi dowództwami

zintegrowanej struktury wojskowej, stolicami państw członkowskich oraz najwyższymi szczeblami dowodzenia w poszczególnych krajach. System można połączyć z krajowymi sieciami stałymi i mobilnymi.

NC3O składa się z ciała kształtującego politykę, Zarządu NATO ds. Konsultacji, Dowodzenia i Kontroli (*NATO Consultation, Command and Control Board – NC3B*), wraz z podległą mu strukturą odpowiedzialną za szerzenie wielonarodowych programów kooperacyjnych i działań standaryzacyjnych w sferze Konsultacji, Dowodzenia i Kontroli (*Consultation, Command and Control – C3*), koordynację programów pozyskiwania, finansowanych wspólnie przez NATO lub indywidualnie przez państwa członkowskie oraz zapewnienie usług wspierających badania operacyjne.

W strukturze NC3O znajdują się dwie agencje:

- Agencja NATO ds. Konsultacji, Dowodzenia i Kontroli (*NATO Consultation, Command and Control Agency – NC3A*);
- Agencja NATO ds. Operacyjnych i Wsparcia Systemów Łączności i Informatyki (*NATO CIS Operating and Support Agency – NACOSA*).

Agencja NATO ds. Konsultacji, Dowodzenia i Kontroli prowadzi centralne planowanie, projektowanie, integrację, wsparcie techniczne i kontrolę konfiguracji systemów C3 Sojuszu. Agencja zapewnia również ekspertyzy naukowe i techniczne oraz wsparcie wyższym dowódcom NATO oraz innym komórkom w sprawach związanych z badaniami operacyjnymi, obserwacją i nasłuchem, dowodzeniem i kontrolą w lotnictwie oraz technicznym wsparciem ćwiczeń i operacji.

Agencja NATO ds. Operacyjnych i Wsparcia Systemów Łączności i Informatyki utrzymuje i konserwuje Systemy Łączności i Informatyki NATO oraz jego struktury wspierające i podległe elementy kontrolne.

2.4. Planowanie sił zbrojnych

Celem planowania sił zbrojnych jest zabezpieczenie dostępności narodowych sił zbrojnych i ich zdolności do realizowania pełnej strategii Sojuszu przez wytyczanie planów implikujących cele Sojuszu i ocenianie stopnia, w jakim te plany zostały zrealizowane. Ma to również na celu wspomaganie

wszystkich europejskich członków Sojuszu w procesie planowania prowadzenia operacji UZE. Możliwość wsparcia ze strony sojuszników z Ameryki nie jest także wykluczona.

Proces planowania obronnego opiera się na czterech głównych elementach:

1. Wytycznych ministerialnych (*Ministerial Guidance*):

- opracowywanych co dwa lata;
- wyznaczających ogólne cele, które mają osiągnąć siły zbrojne państw Sojuszu w sześcioletnim okresie planistycznym;
- odzwierciedlających czynniki polityczne, ekonomiczne, technologiczne i militarne, które mogą wpływać na rozwój sił i ich zdolności podczas tego okresu, a także wpływ tych czynników na wprowadzanie ogólnej strategii;
- nakreślających ogólne polityczne i ekonomiczne uwarunkowania, zwracające uwagę na dziedziny priorytetowe dla NATO i UZE oraz dostarczające uzgodniony pakiet priorytetów, zarówno dla planowania narodowego, jak i wspólnego planowania obrony w ramach Sojuszu;
- stanowiących podstawę koncepcyjną dla planów obronnych, wykraczających poza okres sześciu lat.

2. Celach sił zbrojnych (*Force Goals*):

- ustalanych na podstawie wytycznych ministerialnych tak, aby stworzyć zgodne, ściśle określone plany dla poszczególnych państw Sojuszu;
- pozwalających na zapewnienie Sojuszowi odpowiedniego poziomu sił i zdolności niezbędnych do realizacji strategii NATO;
- umożliwiających planowanie operacji pod przewodnictwem UZE, jako części osobnego, koherentnego procesu;
- zachowujące proporcje pomiędzy wymaganiami militarnymi, wykonalnością techniczną, dostępnością do surowców i uwarunkowaniami politycznymi;
- uwzględniające priorytety dotyczące przyszłego kształtu planów obronnych Sojuszu.

3. Ocenach obronności (*Defence Reviews*):

- stanowiących wspólną analizę i ocenę planów rozwoju oraz finansowania sił zbrojnych każdego kraju na tle celów sił zbrojnych ustalonych przez NATO, w wyniku którego powstaje Pięcioletni Plan Sił Zbrojnych NATO;
- przeprowadzanych jesienią, w tych samych latach, w których wprowadzane są nowe cele sił zbrojnych.

4. Konsultacjach poza cyklem planowania (*Out-of-cycle consultations*):

- mających zastosowanie wówczas, gdy państwo członkowskie rozważa dokonanie istotnych zmian ilościowych i jakościowych w uprzednio podjętych zobowiązaniach i planach;
- inicjowanych przez państwo rozważające takie zmiany.

Wytyczne Ministerialne są przeglądem ogólnego planowania obronnego i szczegółowego planowania sił zbrojnych. Dotyczą one czynników politycznych, ekonomicznych, technologicznych i militarnych, które mogą wpływać na rozwój sił i zdolności Sojuszników oraz wskazują priorytety i dziedziny, na których powinny skoncentrować się władze wojskowe NATO – jako pierwsza instancja przy opracowywaniu celów sił zbrojnych, a później poszczególne państwa-sojusznicy.

Ma to związek z planowaniem sił i zdolności wymaganych zarówno przez wspólną obronę, jak i przez nieprzewidziane wypadki, wykraczające poza art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Wytyczne ministerialne dostarczają także informacji o obszarach ewentualnej współpracy z innymi organizacjami. Zawierają oddzielny rozdział, w którym UZE zamieszcza informacje polityczne, określające prawdopodobny zakres operacji zleczanych przez Unię.

Cele sił zbrojnych tworzone są na podstawie wytycznych ministerialnych oraz innych wskazówek politycznych i są opracowaniem wspólnie uzgodnionych planów dla poszczególnych państw, w celu zapewnienia sił i zdolności potrzebnych do realizacji pełnej strategii Sojuszu, włączając w to operacje prowadzone na zlecenie UZE.

Przegląd obrony (oceny obronności) jest wspólną analizą i oceną sił oraz planów finansowych każdego z państw na okres pięciu kolejnych lat. Pierwszy krok z każdego planu pięcioletniego tworzy wiążące zobowiązanie każ-

dego państwa wobec NATO, z uwzględnieniem wkładu poszczególnych państw do kolektywnej obrony oraz dostępności sił i ich zdolności do realizacji strategii Sojuszu i operacji UZE. Komitetem doradczym wyższego szczebla Komitetu Planowania Obrony w sprawach planowania sił zbrojnych oraz innych kwestii związanych ze strukturą wojskową jest Komitet Oceny Obrony (*Defence Review Committee – DRC*).

W przypadku istotnych ilościowych i jakościowych zmian w zobowiązaniach i planach uzgodnionych w celach sił zbrojnych i przeglądzie obrony, rządy są zobowiązane do konsultacji z sojusznikami tak, aby poglądy Sojuszu mogły być wzięte pod uwagę przed podjęciem przez państwo ostatecznych decyzji. Takie konsultacje mogą mieć miejsce podczas przeglądu obrony lub podczas konsultacji poza cyklem planowania.

2.5. Planowanie logistyki

Termin „logistyka” używany jest w wielu znaczeniach w różnym kontekście. Istnieją też różnice w stosowaniu tego terminu przez kraje NATO oraz w kategoriach wsparcia operacji wojskowych, które uważane są za składniki logistyki. Definicja NATO określa logistykę jako:

Logistyka – nauka o planowaniu i realizowaniu przewozów oraz utrzymywaniu w gotowości wojsk do użycia.

W najbardziej związłym znaczeniu są to te aspekty działalności wojskowej, które dotyczą:

- projektowania i rozwoju, pozyskiwania, przechowywania, dystrybucji, transportu, eksploatacji, ewakuacji i pozbywania się materiału wojskowego²;
- przemieszczaniu stanów osobowych (transport osobowy);
- pozyskiwania lub budowy, utrzymania, użytkowania i pozbywania się obiektów, ich eksploatacja i zarządzanie nimi;
- pozyskiwania i świadczenia usług;
- zabezpieczenia medycznego i służby zdrowia.

² Materiał wojskowy (*Materiel*): wyposażenie wojsk, niezbędne do spełniania ich funkcji, obejmujące, w najogólniejszym znaczeniu tego słowa: pojazdy, broń, amunicję, paliwa, itp.

Powyższa definicja ma szeroki zasięg, określający odpowiedzialność organów NATO we wszystkich obszarach działalności organizacji. Próbuując je dokładniej zdefiniować, zaproponowano inne, oddzielne definicje:

Logistyka produkcji – *to część logistyki zajmująca się badaniem, projektowaniem, rozwojem, wytwarzaniem i odbiorem materiału wojskowego. Obejmuje ona: standaryzację i interoperacyjność, kontraktowanie, zapewnienie jakości, dostawy części zamiennych, analizę niezawodności i uszkodzeń, standardy bezpieczeństwa sprzętu, specyfikację i procesy produkcji, weryfikację i testowanie (włącznie z dostarczaniem niezbędnych urządzeń), kodyfikację, dokumentację sprzętu, ewidencjonowanie i modyfikację konfiguracji.*

Za logistykę produkcji są odpowiedzialne przede wszystkim poszczególne kraje i jest ona w tych krajach realizowana. Tym nie mniej w wielu aspektach prowadzona jest w NATO współpraca i koordynacja. Zakres problemowy logistyki produkcji podlega w NATO (głównie organizacyjnie, od strony cywilnej) - Departamentowi Wsparcia Obrony Sekretariatu Międzynarodowego (*International Staff – IS*). Od strony wojskowej powyższe zagadnienia podlegają Departamentowi Logistyki, Uzbrojenia i Zasobów Międzynarodowego Sztabu Wojskowego (*International Military Staff – IMS*).

Logistyka konsumenta – *to część logistyki zajmująca się wstępnym przyjęciem zaopatrzenia od dostawców, magazynowaniem, transportem i eksploatacją (łącznie z obsługiwaniem i remontami), rozmieszczeniem, wykorzystywaniem i pozbywaniem się materiału wojskowego oraz zabezpieczeniem medycznym. Obejmuje ona: sterowanie zapasami, dostarczanie lub budowę obiektów (wyluczając materiały i urządzenia związane z logistyką produkcji), sterowanie przepływem ludzi i materiałów, ewidencję i sprawozdawczość dotyczącą niezawodności i uszkodzeń, przestrzeganie standardów bezpiecznego magazynowania, transport wewnętrzny i prace przeładunkowe oraz związane z tym szkolenie.*

Logistyka konsumenta podlega głównie Konferencji Starszych Logistyków NATO (*Senior NATO Logisticians' Conference – SNLC*) oraz Komitetowi NATO ds. Naftociągów (*NATO Pipeline Committee – NPC*). Komitet Szefów Wojskowych Służb Medycznych NATO (*Committee of the Chiefs of*

Military Medical Services in NATO – COMEDS) doradza Komitetowi Wojskowemu (*Military Committee – MC*) w sprawach medycznych.

Z organizacyjnego punktu widzenia, odpowiedzialność za kwatermistrzostwo i operacyjne zagadnienia logistyki po stronie cywilnej spoczywa na Departamencie Infrastruktury, Logistyki i Planowania Cywilnego na Wypadek Nadzwyczajnych Zagrożeń Sekretariatu Międzynarodowego (*International Staff – IS*). Po stronie wojskowej, odpowiedzialność ta spoczywa na Departamencie Logistyki, Uzbrojenia i Zasobów Międzynarodowego Sztabu Wojskowego (*International Military Staff – IMS*).

Rada Północnoatlantycka powołała kilka Organizacji Produkcyjnych i Logistycznych (*NATO Production and Logistics Organisation – NPLO*), którym powierzono określone zadania. Kwatermistrzostwem zajmuje się Organizacja NATO ds. Zabezpieczenia Technicznego i Zaopatrzenia (*NATO Maintenance and Supply Organisation – NAMS*) oraz Organizacja Zarządzania Naftociągami Europy Środkowej (*Central Europe Pipeline Management Organisation – CEMPO*).

Do kluczowych funkcji logistycznych zalicza się przede wszystkim:

2.5.1. Mobilność

Skuteczne i terminowe przesunięcia sił zbrojnych są podstawowym warunkiem wszelkich operacji wojskowych. Zapewnienie strategicznej mobilności żołnierzy i zaopatrzenia poprzez zapewnienie odpowiedniego potencjału transportowego jest często najważniejszym wymogiem operacyjnym. Obejmuje to ewentualność wykorzystania potencjału cywilnego i może wymagać przemieszczenia olbrzymich ilości wyposażenia i materiału wojskowego. Proces planowania potrzeb i możliwości ich zaspokojenia w tym zakresie, może więc stać się decydującym czynnikiem zapewnienia realizacji zmieniających się wymagań politycznych i wojskowych.

Kluczowym w NATO miejscem, gdzie rozpatruje się problemy mobilności strategicznej jest Grupa Doradcza ds. Przesunięć i Transportu (*MTAG*). Podlega ona Konferencji Starszych Logistyków NATO i została utworzona dla upowszechnienia współpracy między agencjami cywilnymi i wojskowy-

mi oraz między NATO a państwami członkowskimi w rozwiązywaniu problemów przesunięć, transportu i mobilności.

2.5.2. Wsparcie przez państwo/gospodarza

Wsparcie przez państwo/gospodarza (*Host Nation Support – HNS*) oznacza pomoc cywilną i wojskową udzielaną w czasie pokoju, kryzysu lub wojny przez kraj, na którego terytorium stacjonują lub przemieszczają się wojska sojusznice i znajdują się organizacje Sojuszu. Podstawę takiej pomocy stanowią porozumienia zawarte między odpowiednimi władzami państwa gospodarza, kraju „wysyłającego” i/lub NATO.

HNS ma kluczowy wpływ na zdolność działania wszystkich rodzajów i kategorii wojsk. Dwu- i wielostronne porozumienia, które uwzględniają wymagania operacyjne NATO przyczyniają się do ochrony sił oraz zapewniają potrzebne wsparcie logistyczne i infrastrukturę dla ich przyjęcia, przesunięć i użycia.

Wymagana przez siły międzynarodowe elastyczność zmusza dowódców wojskowych NATO do sporządzania list potrzeb przedkładanych państwom – gospodarzom i negocjowania ich w imieniu NATO, a także do koordynowania rozszerzania odpowiednich porozumień o wsparciu udzielanym przez państwo gospodarza. Ponadto coraz bardziej wzrastająca zmienność opcji rozmieszczenia oznacza, że planowanie rozwiązań wsparcia ze strony państwa gospodarza musi być oparte na bardziej ogólnym podejściu niż w przeszłości.

2.5.3. Wsparcie medyczne

Potencjał medyczny na obszarze rozmieszczenia sił zbrojnych musi być odpowiedni do ich liczebności i zagrożenia chorobami lub kontuzjami. Potencjał medyczny musi również znaleźć się w wyznaczonym miejscu i być w gotowości przed rozpoczęciem każdej operacji wojskowej. Komitet Szefów Służb Medycznych Krajów NATO (*COMEDS*) doradza Komitetowi Wojskowemu i stanowi platformę współpracy w tej dziedzinie.

Koncepcje logistyczne i planowanie sytuacyjne (*Contingency Planning – CP*) zapewniają odpowiednie zabezpieczenie medyczne. Dowódcy powinni

mieć doradców medycznych, aby podjąć takie zadania. Ocena i określenie wskaźników strat należy głównie do problematyki operacyjnej, natomiast personel medyczny ma za zadanie informować o oczekiwanych rodzajach strat.

Planowanie medyczne w NATO obejmuje:

- zasady zabezpieczenia medycznego;
- wytyczne do zabezpieczenia medycznego wojsk świadczonego przez państwa członkowskie dla NATO;
- odpowiedzialność władz wojskowych państw członkowskich i NATO;
- kooperację między cywilnymi i wojskowymi ministerstwami państw członkowskich, włączając w to organizacje pozarządowe i sztaby NATO.

2.5.4. Logistyczna interoperacyjność i standaryzacja

Interoperacyjność ma bezpośredni wpływ na skuteczność sił zbrojnych NATO, zwłaszcza uczestniczących w formacjach międzynarodowych. Standaryzacja wyposażenia, zaopatrzenia i procedur zwiększa generalnie wartość sił, a więc należy ją brać pod uwagę w projektowaniu i produkcji systemów i wyposażenia. Poziom minimalny, konieczny do uzyskania skuteczności bojowej to interoperacyjność podstawowego sprzętu, wymiennność zaopatrzenia oraz powszechność procedur. Wymogi te mają bezpośredni wpływ na logistyczne dążenie do standaryzacji wyposażenia. Trzeba jednak zachować odpowiednią elastyczność z uwagi na możliwość udziału w prowadzonej przez NATO operacji sił pochodzących z krajów nie należących do Sojuszu.

Formułowanie, uzgadnianie, realizacja i utrzymanie w całym NATO standardów uzbrojenia oraz ustalonych procedur jest istotnym wkładem w spójność i efektywność struktury obronnej Sojuszu. Standaryzacja ma znaczenie w wielu różnych dziedzinach, jednak głównym forum, na którym omawia się zagadnienia polityki standaryzacji jest Organizacja ds. Standaryzacji NATO (*NATO Standardisation Organisation – NSO*), której celem jest uczynienie standaryzacji integralną częścią procesów planowania Sojuszu oraz koordynowanie prac wyższych organów NATO rozpatrujących wymagania standaryzacyjne.

Porozumienia w sprawie standaryzacji (*Standardisation Agreement – STANAG*) w odniesieniu do procedur, systemów i komponentów uzbrojenia, są rozwijane i popularyzowane przez Agencję Wojskową ds. Standaryzacji (*Military Agency for Standardisation – MAS*) w porozumieniu z Konferencją Krajowych Dyrektorów ds. Uzbrojenia oraz innymi właściwymi władzami Sojuszu.

2.6. Planowanie nuklearne

Główną instytucją decyzyjną w kwestiach związanych z polityką nuklearną NATO jest Grupa Planowania Nuklearnego (*Nuclear Planning Group – NPG*). Ministrowie obrony państw członkowskich NATO, którzy biorą udział w jej obradach, spotykają się w regularnych odstępach czasu i omawiają określone tematy polityki sił nuklearnych.

Dyskusja obejmuje szeroki zakres kwestii odnoszących się do:

- roli sił nuklearnych;
- rozmieszczenia, zabezpieczenia i bezpieczeństwa broni nuklearnych;
- zdolności broni nuklearnych do przetrzymania ataku przeciwnika;
- systemów łączności i przekazywania danych;
- kontroli zbrojeń nuklearnych;
- szerszych niepokojących zagadnień, jak na przykład proliferacja broni jądrowych.

Nuklearna polityka Sojuszu jest stale oceniana, a decyzje jej adaptacji lub modyfikacji podejmowane są wspólnie w świetle bieżących wydarzeń. Planowanie oraz procedury konsultacyjne polityki nuklearnej są stale uaktualniane i dostosowywane do bieżących wymagań.

Prace Grupy Planowania Nuklearnego przygotowuje jej Grupa Sztabowa, złożona z reprezentantów delegacji narodowych krajów uczestniczących w pracach NPG. Grupa Sztabowa prowadzi swe szczegółowe prace w imieniu Stałych Przedstawicieli w NPG. Spotyka się regularnie raz w tygodniu, albo w razie potrzeby częściej. Do innych wysokich ciał zaangażowanych w przygotowywanie posiedzeń NPG i odpowiedzialnych przed NPG, należą:

- Grupa Wysokiego Szczebla (Nuclear Planning Group/High Level Group – NPG/HLG);

- Grupa Wysokiego Szczebla do spraw Zapewnienia Bezpieczeństwa Broni (*Senior Level Weapons Protection Group – SLWPG*).

Obu tym grupom przewodniczą Stany Zjednoczone, a w ich skład wchodzi politycy i eksperci z poszczególnych stolic. Grupy te spotykając się kilka razy w roku dyskutują różne aspekty polityki nuklearnej NATO, a także kwestie planowania, zabezpieczenia oraz bezpieczeństwa broni jądowych.

2.7. Planowanie zasobów obronnych (w tym zasobów finansowych)

NATO jest organizacją międzyrządową, której członkowie udostępniają jej zasoby niezbędne do jej bieżącego funkcjonowania oraz zapewniają infrastrukturę potrzebną do konsultacji, podejmowania decyzji i późniejszego wprowadzania w życie uzgodnionej polityki i zatwierdzonych działań.

W kontekście wojskowym, jeśli liczyć ograniczoną liczbę stałych sztabów i niewielką stałych sił, olbrzymia większość sił zbrojnych i zasobów należących do państw członkowskich NATO pozostaje pod narodowym dowództwem i kontrolą do czasu, aż ich część lub całość zostanie odstąpiona NATO w celu realizacji określonych zadań.

Z funduszy NATO nie pokrywa się wydatków (oprócz niektórych) na pozyskanie sił zbrojnych ani fizycznych zasobów wojskowych, takich jak: okręty, okręty podwodne, samoloty, czołgi, działa czy systemy uzbrojenia. Odpowiedzialność finansową za personel i materiał wojskowy sił udostępnianych NATO ponoszą kraje członkowskie, do których one należą³.

Budżet cywilny jest ustalany i realizowany pod nadzorem Komitetu Budżetu Cywilnego i jest finansowany z wpłat poszczególnych ministerstw spraw zagranicznych. Pokrywa się z niego wydatki operacyjne Sekretariatu Międzynarodowego w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli, zatwierdzone

³ Wyjątkiem są powietrzne siły wczesnego ostrzegania i kontroli, flotylla samolotów wyposażonych w radary, która została wspólnie nabyta, jest wspólną własnością NATO i jest wspólnie utrzymywana oraz użytkowana przez kraje członkowskie. NATO finansuje także inwestycje służące wspólnym potrzebom, takie jak systemy obrony powietrznej, dowodzenia i kontroli lub obsługujący cały obszar system łączności.

cywilne programy i działania, koszty budowy, konserwacji i utrzymania obiektów włącznie z kosztami osobowymi związanymi z organizacją konferencji, posiedzeń komitetów NATO, podporządkowanych im grup, itp.

Budżet wojskowy jest ustalany oraz realizowany pod nadzorem Komitetu Budżetu Wojskowego i jest w większości finansowany z wpłat poszczególnych ministerstw obrony. Pokrywa się z niego koszty operacyjne i utrzymania, z wyjątkiem dużych inwestycji budowlanych i systemowych, finansowanych z Programu Inwestycji Bezpieczeństwa NATO oraz koszty kapitałowe międzynarodowej struktury wojskowej. Obejmuje to Komitet Wojskowy, Międzynarodowy Sztab Wojskowy, dwa wyższe dowództwa NATO (*ACE I ACLANT*), związane z nimi dowództwa, systemy dowodzenia, kontroli i informatyki, agencje badawczo-rozwojowe, pozyskiwania i logistyki oraz siły powietrzne wczesnego ostrzegania i kontroli NATO.

Program Inwestycji Bezpieczeństwa NATO jest realizowany pod nadzorem Komitetu ds. Infrastruktury (*Infrastructure Committee – IC*) a roczne wpłaty na jego fundusz ustala Rada Północnoatlantycka. Program finansuje koszty pozyskania instalacji i udogodnień, koniecznych do pełnienia swej roli przez wyższe dowództwa NATO, uznanych jako przekraczające narodowe potrzeby obronne poszczególnych państw. Inwestycje te obejmują takie instalacje, jak: lotniska, naftociągi, składy, porty, systemy łączności i informatyki, radary i urządzenia nawigacyjne oraz siedziby dowództw.

Od połowy lat dziewięćdziesiątych, pod presją optymalizacji przydziału środków wojskowych finansowanych wspólnie, państwa członkowskie wzmocniły strukturę zarządzania NATO, wprowadzając „pakiety możliwości” oraz powołując Wysoki Urząd ds. Zasobów (*Senior Resource Board – SRB*). SRB jest ciałem doradczym wysokiego szczebla Rady Północnoatlantyckiej w sprawach zarządzania wspólnie finansowanymi zasobami wojskowymi, który odpowiada za całość gospodarki zasobami wojskowymi NATO (z wyjątkiem zasobów objętych budżetem cywilnym).

Pakiety możliwości określają zasoby w dyspozycji oraz zasoby potrzebne dowódcom wojskowym NATO do wypełnienia określonych zadań. Są one głównym instrumentem oceny wspólnie finansowanych uzupełnień (w kategoriach inwestycji kapitałowych oraz okresowych kosztów operacyjnych

i utrzymania) oraz potrzeb w kategoriach personelu cywilnego i wojskowego, wymaganych do wypełnienia zadania. Pakiety są oceniane przez SRB, w skład którego wchodzi przedstawiciele krajowi, przedstawiciele Komitetu Wojskowego i wyższych dowódców NATO oraz przewodniczący komitetów: budżetu wojskowego, infrastruktury oraz personelu obronnego NATO. Wysoki Urząd ds. Zasobów zatwierdza „pakiety możliwości” biorąc pod uwagę ich wpływ na poziom zasobów i kieruje do akceptacji Rady Północnoatlantyckiej. Co roku przedstawia także Radzie Północnoatlantyckiej do zatwierdzenia obszerny średnioterminowy plan zasobów, który ustala finansowe i osobowe pułapy na rok następny oraz założenia planowe na następne cztery lata. W ramach tych parametrów, komitety budżetu wojskowego, infrastruktury oraz personelu obronnego nadzorują przygotowania i realizację własnych budżetów i planów.

3. DOTYCHCZASOWY KSZTAŁT SYSTEMU OBRONNEGO PAŃSTWA

3.1. Wybrane zagadnienia teorii systemów

Ogólne zdefiniowanie terminu system jest trudne z uwagi na jego wieloznaczność. Intuicyjnie zwykło się używać powyższego terminu do określenia tak różnorodnych typów systemów, jak na przykład: organizmy żywe, systemy ekonomiczne, systemy znaków, systemy kierowania, itp. W słowniku wyrazów obcych można znaleźć siedem różnych interpretacji hasła system. Poniżej przytoczono niektóre z nich ⁴:

... układ elementów mający określoną strukturę, stanowiący logicznie uporządkowaną całość;

... zasady organizacji czegoś, ogół przepisów, reguł obowiązujących, stosowanych w jakiejś dziedzinie;

... w logice: całościowy i uporządkowany zespół zadań połączonych ze sobą stosunkami logicznego wynikania.

Słowo **system** pochodzi od francuskiego „*systeme*” i greckiego „*systema ~ atos*” (zestaw). Obecnie jego sens w języku polskim dość znacznie odbiega od znaczenia pierwotnego i jest różnie rozumiany przez poszczególnych autorów zajmujących się badaniem systemów. Poniżej przytoczono kilka definicji pojęcia **system** wybranych przez J. Habra i J. Vepřka.

J. Habr, J. Vepřek – ... *system (...) - celowo określony zbiór elementów i zbiór sprzężeń między nimi, które wspólnie określają właściwości całości* ⁵.

S. Beer – *System jest to zorganizowana ilość elementów, powiązanych wzajemnie i pełniących określone funkcje* ⁶.

W. R. Ashby – *System jest maszyną, w której są trwale uporządkowane części i procesy* ⁷.

⁴ Zob.: *Słownik wyrazów obcych*, wydanie nowe pod red. E. Sobol, Warszawa 1995, s. 1065.

⁵ Zob.: J. Habr, J. Vepřek, *Systemowa analiza i synteza*, Warszawa 1976, s. 32.

⁶ Zob.: S. Beer, *Cybernetyka a zarządzanie*, Warszawa 1966, w: J. Habr, J. Vepřek, op. cit., s. 29.

⁷ Zob.: W. R. Ashby, *Wstęp do cybernetyki*, Warszawa 1970, w: J. Habr, J. Vepřek, op. cit., s. 29.

L. Bertalanffy – System jest to kompleks elementów znajdujących się we wzajemnej interakcji⁸.

A. D. Hall – System jest to zbiór obiektów wraz z relacjami między nimi i między ich właściwościami⁹.

Wobec mnogości definicji pojęcia **system** w dalszych rozważaniach autorzy przyjęli cytowaną poniżej definicję **P. Sienkiewicza**:

Systemem nazywamy każdy obiekt złożony, wyróżniony z badanej rzeczywistości, przedstawiany jako pewna całość i tworzony przez zbiór obiektów elementarnych (elementów) i powiązań (relacji) pomiędzy nimi¹⁰.

W świetle powyższego, warunkiem koniecznym i dostatecznym postrzegania wyodrębnionej z otoczenia rzeczywistości jako systemu, jest istnienie zbioru elementów (składu systemu) i relacji między nimi oraz zbioru cech systemowych, charakteryzujących utworzoną z tych elementów całość. Pojęcia: **element systemu, skład systemu i cecha systemowa** **P. Sienkiewicz** zdefiniował następująco¹¹:

Obiektami elementarnymi (elementami) nazywamy takie obiekty, które występując w określonym układzie relacji, bezpośrednio tworzą daną całość (system).

Składem systemu nazywać będziemy zbiór obiektów elementarnych (elementów) tworzących daną całość.

Cechą systemową nazywamy taką własność, która charakteryzuje system jako całość, lecz której nie mają elementy systemu.

Warto w tym miejscu przytoczyć również pogląd **O. Lange** w omawianej kwestii. Autor ten, grecki termin „systema ~ atos” (zestaw), zastąpił polskim terminem: **układ**, definiowanym następująco:

⁸ Zob.: L. von Bertalanffy, *General Systems Theory, A Critical Review*. w: *General Systems*, vol. 1, *Society for General Systems Research*, Ann Arbor 1962, s. 1-22, w: J. Habr, J. Vepřek, op. cit., s. 29.

⁹ Zob.: A. D. Hall, *Podstawy techniki systemów. Ogólne zasady projektowania*, Warszawa 1968, w: J. Habr, J. Vepřek, op. cit., s. 29.

¹⁰ Zob.: P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania*, tom 1, *Wstęp do systemologii*, rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979, s. 82.

¹¹ Zob.: P. Sienkiewicz, *Podstawy teorii systemów*, Warszawa 1993, s. 46.

... **układy** (...), są to zbiory elementów powiązanych ze sobą łańcuchem oddziaływań przyczynowo-skutkowych. Takie powiązanie elementów układu nosi nazwę sprzężenia¹².

Termin **układ** nie został jednak powszechnie przyjęty jako synonim systemu. **A. Rogucki** zwraca uwagę na istnienie pewnej niedogodności używania tego terminu zarówno ze względu na jego wieloznaczność w naukach społeczno - prawnych, jak i z uwagi na jego stosowanie niekiedy wyłącznie w celu określenia zbiorów nie spełniających warunku dynamiki i celowości, jaką przypisuje się systemom rozwijającym się i względnie trwałym. System może znajdować się w różnych stanach, a jego elementy w różnych układach (kompozycjach, zestawieniach); zakresy znaczeniowe systemu i układu są więc różne¹³.

Za ilustrację powyższej tezy może posłużyć porównanie definicji **układu** i **systemu** sformułowane przez **L. Kuleszyńskiego**¹⁴:

Układ jest to zbiór rzeczy i cech (wykaz zmiennych), który z samej definicji nie zmienia swych stanów w czasie, czyli układ nie rozwijający działania i nie poddający się kierowaniu w działaniu.

System jest to układ dynamiczny, którego elementy mogą zmieniać swe stany w czasie i mogą działać, być kierowane, itp.

Szczególnie ważne z punktu widzenia obserwacji systemów jest rozróżnienie „wielkości” i „złożoności” systemu. Cechy te można wiązać z określonym poziomem obserwacji – im wyższy poziom obserwacji, tym „większy” system.

System Obronności RP autorzy postrzegają (teza) jako system działania, a zatem mieszczący się w definicji¹⁵:

¹² Zob.: O. Lange, *Wstęp do cybernetyki ekonomicznej*, Warszawa 1965, s. 12.

¹³ Zob.: A. Rogucki, *Analiza systemów w planowaniu obrony. Aspekty ekonomiczno-polityczne*, Warszawa 1975, s. 80.

¹⁴ Zob.: L. Kuleszyński, *Dowodzenie wojskami a cybernetyka*, Warszawa 1967, s. 44, w: A. Rogucki, op. cit., s. 80.

¹⁵ Zob.: P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania*, tom 1, *Wstęp do systemologii*, rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979, s. 263.

System działania to organizacja, czyli taki system społeczny, który wraz z niezbędnymi sposobami i środkami działania wytycza, a następnie dąży do osiągnięcia określonych celów. Każdy system działania stanowi kompleks systemów społecznych i politycznych, biologicznych i technicznych, kulturowych i teoretycznych (naukowych).

W każdym systemie działania wyróżnia się dwa wzajemnie sprzężone i oddziałujące na siebie systemy (zał. 3):

- system kierowania (zarządzania, dowodzenia);
- system roboczy (wykonawczy).

Do systemów działania zalicza się dwa istotne z punktu widzenia Systemu Obronnego Państwa, podstawowe typy systemów: **gospodarcze i wojskowe**.

Do systemów gospodarczych (realizujących cele gospodarki narodowej) zalicza się:

- systemy produkcji materialnej;
- systemy usług materialnych i niematerialnych;
- systemy administracyjne (administracja rządowa, administracja samorządowa, wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo publiczne, banki, organy kontroli, itp.).

Istotą powstania i działania systemów wojskowych, jest realizacja celu obrony militarnej państwa, a ich poziom rozwoju zależy od systemu politycznego oraz poziomu systemów gospodarczych i technicznych.

P. Sienkiewicz wyróżnił dodatkowo aktywne systemy działania. Pod pojęciem aktywności systemu rozumie się, że system¹⁶:

- działa we własnym interesie, czyli stara się osiągnąć własne cele;
- ma umiejętność prognozowania;
- zna swoje możliwości lepiej niż organ sterujący wyższego poziomu;
- jest informowany o zasadach podejmowania decyzji na wyższych poziomach i wykorzystuje tę informację podczas swego funkcjonowania.

¹⁶ Zob.: Pr. zbiorowa, *Problemy sterowania w systemach aktywnych*. Prace Naukowe Ośrodka Badań Prognostycznych Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1978, w: P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania*, tom 2, *Problemy efektywności działania*, rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979, s. 119.

W kontekście Systemu Obronnego Państwa, za istotne uznano przedstawienie powiązań informacyjno – decyzyjnych w systemie hierarchicznym¹⁷ (zał. 4).

3.2. Ogólna charakterystyka systemu obronnego państwa

Do realizacji podstawowych strategicznych celów Rzeczypospolita Polska w ramach systemu obronnego państwa, w czasie pokoju – utrzymuje i odpowiednio przygotowuje, zaś na okres wojny rozwija – potencjał obronny efektywnie zintegrowany z odpowiednio przygotowaną administracją publiczną, gospodarką narodową i całym społeczeństwem.

Organizowanie systemu obronnego państwa winno spełniać następujące wymagania¹⁸:

- **prostota** – przejrzysta strona organizacyjna;
- **celowość** – zorganizowanie w sposób celowy każdego elementu SOP;
- **elastyczność** – zdolność do szybkiego reagowania na zmiany sytuacji (operatywność) oraz łatwość realizacji zadań, wynikających z przejścia z okresu pokojowego na czas wojny;
- **uniwersalność** – zdolność do wykonania zadań niezależnie od sytuacji;
- **centralizm** – zachowanie kierunku i podporządkowania wszystkich ogniw najwyższemu organowi władzy;
- **jednoosobowe kierownictwo**.

Ich praktyczne zastosowanie wydaje się oczywiste, ale napotyka na wiele barier natury prawnej. Przygotowania obronne wszystkich militarnych i niemilitarnych elementów systemu obronnego państwa, wymagają jasnych i dostosowanych do współczesnych warunków uregulowań prawnych. To właśnie ich brak nie pozwala na spełnienie wszystkich wymienionych wyżej wymagań, bowiem obecny stan prawny nie przystaje zarówno do warunków gospodarki rynkowej, jak i do przebiegających procesów decentralizacji władzy.

¹⁷ Zob.: P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania*, tom 2, *Problemy efektywności działania*, rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979, s. 26-27.

¹⁸ Zob.: *Kierowanie systemem obronnym państwa, w tym kierowanie układem pozamilitarnym i dowodzenie siłami zbrojnymi*, zespół pod redakcją A. Włodarskiego, w: *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „Kappa”*, AON, Warszawa 1996.

W dokumencie stanowiącym element doktryny obronnej RP, pn.: *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjętym w dniu 2 listopada 1992 r. przez Komitet Obrony Kraju zapisano m.in.¹⁹:

Dla przeciwdziałania zagrożeniom wojennym, a także w celu realizacji zewnętrznych i wewnętrznych zadań obronnych, utrzymuje się w czasie pokoju i rozwija na czas zagrożenia i wojny system obronny Rzeczypospolitej Polskiej. Jego głównymi elementami są:

- siły zbrojne;
- niemilitarne ogniwa obronne;
- system kierowania obronnością.

Tak sformułowana definicja enumeracyjna, stała się podstawą rozpatrywania systemu obronnego państwa przez wielu autorów. W literaturze przedmiotu można jednak spotkać różne określenia poszczególnych jego podsystemów:

- siły zbrojne – podsystem wojskowy, podsystem militarny, układ militarny;
- niemilitarne ogniwa obronne – układ pozamilitarny, podsystem pozamilitarny, podsystem niemilitarny;
- system kierowania obronnością – system kierowania obroną narodową, podsystem kierowania obroną narodową (obronnością).

W pracach różnych autorów zidentyfikowano zarówno klasyczne (przedmiotowe) podejście do terminu „system obronny państwa” (odwzorowujące obraz systemu reprezentującego obiektywną rzeczywistość), jak i podejście podmiotowe, przedstawiające SOP jako pewną konstrukcję myślową (niekoniecznie będącą w zgodzie z faktycznym obrazem systemu rzeczywistego). Klasyczne podejście (zał. 5) obrazują przedstawione definicje:

*System obronny państwa to zbiór wzajemnie powiązanych elementów – ludzi, organizacji, urządzeń – działających na rzecz bezpieczeństwa państwa*²⁰.

¹⁹ Zob.: *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, KOK, Warszawa 1992, s. 17-18.

²⁰ Zob.: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, pod kier. B. Balcerowicza, AON, Warszawa 1996, s. 76.

*System obronny państwa jest to skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materialnych wzajemnie powiązanych i działających na rzecz obrony państwa*²¹.

*System obronny państwa jest to skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych wzajemnie powiązanych i działających na rzecz obrony państwa; jest to zestaw różnorodnych zadań i przedsięwzięć obronnych, realizowanych przez odpowiednie ogniwa przygotowujące państwo do działania w okresie wzrostu zagrożenia jego bezpieczeństwa i w czasie wojny*²².

Zespół badawczy programu „KAPPA” przyjął, że istotą Systemu Obronnego Państwa jest tworzenie i utrzymanie potencjału obronnego efektywnie zintegrowanego z przygotowaną administracją, gospodarką narodową i całym społeczeństwem, zapewniającego zachowanie (w kontekście możliwości i zagrożeń militarnych) suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej państwa, bezpieczeństwa i swobody działania instytucji państwowych oraz pokojowych warunków życia i rozwoju społeczeństwa²³.

Podejście podmiotowe do systemu obronnego państwa reprezentuje K. Nożko²⁴:

System obronny RP stanowią elementy potencjału obronnego własnego i ewentualnie sojuszniczego, połączone celem politycznym, zapewniającym historycznie uwarunkowaną suwerenność i niepodległość narodu polskiego, jego prawa do integralności terytorialnej i nienaruszalności granic państwa.

Interesujący jest dokonany przez tego samego autora podział SOP na sześć elementów:

- potencjał gospodarczy i naukowo-techniczny;
- potencjał obronny (bojowy) sił zbrojnych i obrony terytorialnej;

²¹ Zob.: S. Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia obronności RP*, Warszawa 1996, s. 16.

²² Zob.: zespół pod kierunkiem A. Włodarskiego, *Kierowanie systemem obronnym państwa, w tym kierowanie układem pozamilitarnym i dowodzenie siłami zbrojnymi*, w: *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „Kappa”*, AON, Warszawa 1996, s. 6.

²³ Tamże, s. 13.

²⁴ Zob.: K. Nożko, *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*, Warszawa 1994, s. 17. ...

- potencjał rezerw osobowych i materiałowych;
- potencjał obronny resortów cywilnych (z wyszczególnieniem MSW);
- ewentualny potencjał sojuszniczy (możliwy do wykorzystania w ramach pomocy w sytuacji kryzysowej);
- stopień i zakres przygotowania obronnego społeczeństwa oraz jego postawę i wolę obrony ojczyzny w razie niebezpieczeństwa.

Prezentowany przez **K. Nożko** model systemu obronnego państwa jest charakterystyczny dla systemu pojęciowego, odbiegającego od modelu rzeczywistego. Autor pomija bowiem elementy typowe dla systemu działania, tzn. podsystemy: kierowania i roboczy, skupiając się na elementach abstrakcyjnych (potencjał, stopień i zakres przygotowania), nie poddających się kierowaniu.

Inne podejście do przedmiotowej kwestii zaprezentował **W. Kitler**. Opisując nowe podejście do **obrony narodowej**, cytowany autor poszerzył tradycyjnie pojmowaną, zinstytucjonalizowaną strukturę SOP o dodatkowy element powszechnej samoobrony²⁵. W konsekwencji wyróżnił cztery główne podsystemy (*systemu*) **obrony narodowej**²⁶:

1. **podsystem kierowania obroną narodową**, definiowany jako wyodrębniony układ organów władzy i administracji państwowej (samorządowej), odpowiedzialny za gwarantowanie bezpiecznego bytu i rozwoju społecznego zgodnie z celami narodowymi oraz prawem państwowym i międzynarodowym;

2. **podsystem wykonawczy**, definiowany jako wyodrębniony układ sił i środków używanych przez państwo do realizacji celów obrony narodowej, w skład którego wchodzi dwa podstawowe elementy: ogniwa obrony militarnej (siły zbrojne) oraz ogniwa ochronne (policja, wywiad i kontrwywiad, wojska resortu spraw wewnętrznych i administracji, Straż Graniczna, służba celna, służba zdrowia, służba więzienna, Państwowa Straż Pożarna, służby ochrony środowiska, siły obrony cywilnej);

²⁵ W. Kitler nie używa wprawdzie pojęcia *system*, ale wyróżnione przez niego elementy **obrony narodowej** (podsystemy) są charakterystyczne dla typowego systemu działania.

²⁶ Zob.: W. Kitler, *Obrona narodowa. Konieczność nowego podejścia*, „Myśl Wojskowa nr 4/97”, Warszawa 1997, s. 23.

3. podsystem wsparcia, definiowany jako wszystkie zasoby państwa (ludzkie, materialne i niematerialne), tworzące moralne i materialne podstawy funkcjonowania państwa we wszystkich okolicznościach, którego głównymi elementami są: ogniwa wytwórcze (przemysł, rolnictwo, usługi, instytucje naukowo-badawcze) oraz ogniwa edukacyjno-propagandowe (edukacja, media, instytucje kulturalno-oświatowe, organizacje społeczne);

4. (podsystem) norm prawnych, jako podstawowy element zapewnienia sprawnego i demokratycznego kierowania państwem, przestrzegania norm społecznych i praworządności w interesie bezpieczeństwa narodowego.

Cytowany autor twierdzi, iż współczesne doktryny obronne i koncepcje strategiczne państw i bloków polityczno-militarnych w dobie odprężenia stosunków międzynarodowych po upadku komunizmu, wskazują na zmianę w postrzeganiu zagrożeń (ze zwrotem w kierunku zagrożeń o charakterze niemilitarnym), a co za tym idzie również zmianę w podejściu do istoty obrony narodowej (zał. 6).

We współczesnym rozumieniu, pojęcia *obrony narodowej* nie można utożsamiać wyłącznie z obroną przed zagrożeniami militarnymi (obroną militarną) lecz *przed wszelkimi możliwymi zagrożeniami*, zaś siły i środki użyte do przeciwstawienia się tym zagrożeniom nie mogą się ograniczać do sił zbrojnych.

Definicje obrony narodowej dostępne w literaturze zdają się potwierdzać tę tezę. Poniżej przedstawiono niektóre z nich:

***Obrona narodowa** – działalność mająca na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił i środków będących w dyspozycji państwa dla przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom wewnętrznym i zewnętrznym godzącym w interes narodowy²⁷.*

***Obrona narodowa** – wewnętrznie skoordynowany układ sił i środków oraz ich poczynąń i wzajemnych zależności, służący zapobieganiu zagrożeniom bezpieczeństwa państwa i przeciwdziałaniu ich skutkom²⁸.*

²⁷ Zob.: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, pod kier. B. Balcerowicza, AON, Warszawa 1996, s. 46.

²⁸ W. Kitler, op. cit., s. 23.

Zespół autorski programu badawczego „KAPPA”²⁹ uznaje, że **obrona narodowa**:

– w *ujęciu strukturalnym* – to wszystkie siły i środki jakimi dysponuje państwo i jego społeczeństwo w celu przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom godzącym w ich interesy (interesy narodowe);

– w *ujęciu funkcjonalnym* – to całokształt działań podmiotów państwowych, pozarządowych i obywateli, służących zapobieganiu i przeciwdziałaniu wszelkiego rodzaju zagrożeniom godzącym w ich interesy.

Zatem:

Obrona narodowa – to całokształt sił i środków państwa i społeczeństwa, ich wzajemne relacje i proces (procedury i mechanizmy) oddziaływania na otoczenie, w celu zapobiegania i przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom godzącym w interes narodowy³⁰.

Za „perelkę logicznego i zwięzłego zdefiniowania obrony narodowej”, ten sam zespół badawczy uznał definicję austriacką:

Obrona narodowa to suma wszystkich cywilnych i wojskowych zabezpieczeń i środków przeciwdziałających zagrożeniu kraju.³¹

Należy tu zaznaczyć, że terminy: **obrona narodowa** i **obronność** są często używane zamiennie, a ich definicje są podobne. **Obronność** jest najczęściej definiowana jako jedna z podstawowych dziedzin działalności państwa, mająca na celu przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom³².

3.2.1. Podsystem kierowania obronnością

W dostępnej literaturze **Podsystem Kierowania Obronnością** jest traktowany jako system. Głównym zadaniem systemu kierowania obronnością (obroną narodową) jest planowanie i organizowanie SOP, kierowanie przy-

²⁹ Zob.: *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „KAPPA”* (program badawczy), cz. IV, *Wykorzystanie potencjału pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny*, AON, Warszawa 1999, s. 17-18.

³⁰ Tamże, s. 18.

³¹ Tamże, s. 15.

³² Zob.: J. Kaczmarek i in., *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 48.

gotowaniami obronnymi, rozwijanie SOP w okresie kryzysu i kierowanie obroną państwa w czasie wojny³³.

Rola (pod)systemu kierowania obronnością w systemie obronnym państwa polega na sprzężeniu poszczególnych elementów i ogniw systemu obronnego w jedną sprawnie funkcjonującą całość ukierunkowaną na realizację poszczególnych zadań obronnych w okresie pokoju, kryzysu (zagrożenia) i wojny³⁴. O jego sprawności decyduje zarówno właściwy dobór ludzi na kierownicze funkcje, jak i jego struktura oraz zaplecze techniczne (informatyczne i łączności).

Kierowanie systemem obronnym państwa odbywa się w systemie organizacyjno-funkcjonalnym obejmującym wszystkie organy władzy i administracji publicznej z przypisanymi im ustawowo kompetencjami, a także infrastrukturą zapewniającą warunki funkcjonowania tych organów. Zakres udziału wymienionych organów w sprawowaniu funkcji kierowania obroną narodową, jest pochodną kompetencji poszczególnych organów, treści przypisanych im zadań obronnych oraz warunków i czasu realizacji tych zadań.

B. Tarasiuk, A. Czarniecki i W. Suwiński określają dwie podstawowe zasady, obowiązujące w kierowaniu obronnością³⁵:

1. Niezmienności struktur kierowania obronnością, polegająca na dążeniu do tego, aby kierowanie obroną państwa w okresie wojny opierało się na tej samej strukturze organów władzy i administracji rządowej, co w okresie pokoju. Ma to istotne znaczenie w utrzymaniu ciągłości i płynności kierowania, gdyż przygotowaniemi obronnymi w czasie pokoju i obroną państwa w okresie wojny będą kierować te same organy.

2. Jednoosobowego podejmowania decyzji i ponoszenia za nie odpowiedzialności, szczególnie ważna w okresie kryzysu i wojny, gdzie przede wszystkim potrzebne jest zachowanie tajemnicy, skrócenie czasu podejmowania decyzji i szybkie jej realizowanie. Powyższe nie może prowadzić do

³³ Zob.: B. Tarasiuk, A. Czarniecki, W. Suwiński, *Kierowanie obronnością państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny*. Materiał studyjny, Warszawa 1998, s. 5.

³⁴ Tamże, s. 18-19.

³⁵ Tamże, s. 14.

wniosku, że udział organów kolegialnych w podejmowaniu decyzji jest zbędny.

Podobny pogląd wyraża zespół autorski programu badawczego „KAP-PA”. Proces przygotowań obronnych w państwie obejmuje większość dziedzin działalności państwa. Dlatego też w przygotowaniu modelu kierowania obronnością państwa, należy oprzeć się na istniejącym modelu organizacji kierowania państwem.

Ponieważ niewralgiczny w kierowaniu państwem jest okres przechodzenia z pokojowego na wojenny system kierowania, w jego konstruowaniu należy przyjąć zasadę jak najmniejszych zmian w strukturze organów kierowania państwem, obowiązujących w czasie pokoju. Wynika to z konieczności zachowania ciągłości kierowania, a także odpowiedzialności organów za przygotowanie poszczególnych elementów SOP do wykonania powierzonych zadań. Wyodrębnienie lub generalna zmiana struktur systemu kierowania dopiero na czas wojny, znacznie wydłużyłaby proces podejmowania decyzji, w tym szczególnie trudnym okresie funkcjonowania państwa³⁶.

Na potwierdzenie tej tezy, autorzy przytaczają przykłady Francji, Wielkiej Brytanii, Belgii, Danii i Holandii, w których to państwach struktury organizacyjne systemu kierowania funkcjonujące w czasie pokoju, nie ulegają zmianom w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych.

Inne podejście do problemu prezentuje **W. Kitler**, który sformułował następujące zasady kierowania obroną narodową:

- jedność systemu kierowania państwem;
- skupienie problematyki obronnej i bezpieczeństwa w gestii najwyższego organu wykonawczego;
- kierownicy resortów (ministrowie) kierują obroną państwa w zakresie ich kompetencji;
- kreowanie polityki obronnej odbywa się na szczęblu ciał kolegialnych i głowy państwa.

Zdaniem autora, struktura władzy i administracji zbliżona do powyższego modelu, ułatwia realizację całokształtu funkcji kierowniczych. Efektem

³⁶ Zob.: zespół pod kierunkiem A. Włodarskiego, op. cit., s. 20-22.

tego jest skrócenie czasu trwania poszczególnych procedur, obniżenie kosztów, a co najważniejsze – ułatwiona współpraca z równorzędnymi organami innych państw.³⁷

S. Koziej i F. Wołkowicz wyrażają pogląd, iż **system kierowania obronnością** jest integralną częścią kierowania państwem i przeznaczony jest do przygotowania i zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa w czasie zagrożenia i wojny. Celem systemu kierowania obronnością państwa w czasie pokoju jest przygotowanie i utrzymanie na odpowiednim poziomie potencjału obronnego oraz zapewnienie jego sprawnego rozwinięcia do koniecznego wymiaru w okresie zagrożenia i w czasie wojny. Na czas zagrożenia (kryzysu) i wojny system kierowania obronnością rozwija się stopniowo (selektywnie), lub jednocześnie (całościowo) w wojenny system kierowania państwem³⁸.

W świetle obowiązujących w RP uregulowań prawnych, brak jest jednoznacznie określonej struktury kierowania obroną narodową. Powoduje to niezbyt jasny podział kompetencji organów władzy państwowej w tej dziedzinie.

W obecnym stanie prawnym³⁹:

1. Parlament (Sejm i Senat) – sprawuje władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰ (stanowi prawo obronne), (Sejm) decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju⁴¹.

2. Prezydent RP m. in. – stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium⁴², postanawia o stanie wojny jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie⁴³, jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP⁴⁴ (w czasie pokoju za pośrednictwem ministra obrony narodowej⁴⁵), na czas wojny mianuje na wniosek

³⁷ Zob.: W. Kitler, op.cit., s. 22.

³⁸ Zob.: S. Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia obronności RP*, Warszawa 1996, s. 24.

³⁹ Stan prawny na dzień 1 września 1999.

⁴⁰ Zob.: art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

⁴¹ Tamże, art. 115 ust. 1.

⁴² Tamże, art. 126 ust. 2.

⁴³ Tamże, art. 115 ust. 2.

⁴⁴ Tamże, art. 134 ust. 1.

⁴⁵ Tamże, art. 134 ust. 2.

premiera Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych⁴⁶, w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa zarządza na wniosek Premiera powszechną lub częściową mobilizację i użycie sił zbrojnych do obrony RP⁴⁷.

3. Rada Ministrów – zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju⁴⁸.

4. Minister obrony narodowej – naczelny organ administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa⁴⁹, odpowiada za: przygotowanie założeń obronnych państwa, w tym propozycji dotyczących rozwoju sił zbrojnych, realizację generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów dotyczących obronności, sprawowanie nadzoru (w zakresie ustalonym przez Radę Ministrów) nad realizacją zadań obronnych oraz koordynację planowania obronnego i przygotowań obronnych realizowanych przez wszystkie organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców realizujących zadania obronne; jako przełożony sił zbrojnych odpowiada (w czasie pokoju) za kierowanie całokształtem ich działalności, w tym także za przygotowanie do wykonywania zadań w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny⁵⁰.

5. Pozostali ministrowie i kierownicy urzędów centralnych – realizują zadania obronne stosownie do swoich właściwości kompetencyjnych.

6. Wojewodowie – jako przedstawiciele Rady Ministrów w województwie, m. in.: są zwierzchnikami zespolonej administracji rządowej, organami nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego oraz reprezentantami Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach⁵¹ zapewniają współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kierują ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa

⁴⁶ Tamże, art. 134 ust. 4.

⁴⁷ Tamże, art. 136.

⁴⁸ Tamże, art. 146 ust. 4.

⁴⁹ Zob.: art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej (DzU 1995, nr 10, poz. 56, nr 102, poz. 474).

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Zob.: art. 7 pkt. 2 i 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU 1998, nr 91, poz. 577).

państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach⁵²; wykonują i koordynują zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw⁵³; mogą wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych – również organy samorządu terytorialnego⁵⁴.

7. Organy samorządu terytorialnego – realizują zadania w zakresie obronności⁵⁵; na organy samorządu terytorialnego mogą być również nakładane zadania obronne, związane z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz obronności – w zakresie należącym do zadań tych organów.

Naczelne organy władzy państwowej dysponują obecnie dwoma organami doradczymi i opiniodawczymi w sprawach obronności.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego – jest organem doradczym Prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa⁵⁶.

Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów – jest organem pomocniczym i opiniodawczym Rady Ministrów⁵⁷, powołanym w celu uzgadniania stanowisk członków Rady Ministrów, inicjowania, przygotowywania i przedstawiania Radzie Ministrów oraz premierowi projektów rozstrzygnięć, opinii lub udzielanie rekomendacji oraz analizowanie sytuacji w zakresie szeroko rozumianych spraw obronnych⁵⁸.

⁵² Tamże, art. 15 pkt. 4.

⁵³ Tamże, art. 15, pkt. 6.

⁵⁴ Tamże, art. 16, ust. 1.

⁵⁵ Obecnie brak jest regulacji prawnych określających szczegółowy zakres zadań własnych, realizowanych przez poszczególne szczeble samorządowe.

⁵⁶ Zob.: art. 135 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

⁵⁷ Zob.: art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (DzU 1996, nr 106, poz. 492, nr 156, poz. 775, z 1997 r. nr 141, poz. 943).

⁵⁸ Zob.: § 3 i § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (DzU 1997, nr 143, poz. 953).

3.2.2. Podsystem militarny

Podsystem militarny systemu obronnego państwa, jest utożsamiany z siłami zbrojnymi. W literaturze można spotkać bardzo wiele definicji terminu „siły zbrojne”. Oto niektóre z nich:

Siły zbrojne – wojsko, armia, siły i środki wydzielone przez państwo do zabezpieczenia jego interesów i prowadzenia walki zbrojnej, ujęte w całość organizacyjną składającą się z różnych pod względem rodzaju i wielkości wojskowych jednostek i związków. Siły zbrojne dzielą się zwykle na poszczególne rodzaje sił zbrojnych, w skład których wchodzić rodzaje wojsk i rodzaje służb⁵⁹.

Siły zbrojne – wyspecjalizowany organ państwa, przeznaczony do ochrony i obrony jego interesów przez wykorzystanie go jako czynnika odstraszania przed agresją lub – w razie konieczności – prowadzenia walki zbrojnej aż do osiągnięcia założonego celu politycznego. Z punktu widzenia struktur organizacyjnych można je podzielić na: regularne i nieregularne siły zbrojne, a z punktu widzenia charakteru prowadzonych działań na: wojska operacyjne oraz siły i środki obrony terytorialnej, zaś ze względu na środowisko w którym prowadzą działania na: wojska lądowe, siły powietrzne i marynarkę wojenną⁶⁰.

W przeszłości funkcjonowało szersze pojęcie: *wojskowość*⁶¹. Przyjmowano, że na jego treść składają się wojskowe środki i metody prowadzenia wojen, tj. formacje zbrojne, umocnienia oraz sztuka wojenna (strategia i taktyka), które stanowią najwidoczniejsze elementy znacznie szerszego pojęcia obronności państwa, w skład którego wchodzić również elementy gospodarcze, społeczne i polityczne⁶².

B. Balcerowicz ustosunkowuje się do pojęcia wojskowość w sposób następujący: ... *We współczesnym rozumieniu pojęcie wojskowość można by więc odnieść do całego złożonego systemu, w którym formacje zbrojne są*

⁵⁹ Zob.: *Mała encyklopedia wojskowa*, tom 3, Warszawa 1971, s. 151.

⁶⁰ Zob.: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, pod kier. B. Balcerowicza, AON, Warszawa 1996, s. 68-69.

⁶¹ Zob.: B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa*. Materiał studyjny, AON, Warszawa 1996, s. 118.

⁶² Zob.: *Słownik historii Polski*, Warszawa 1969, s. 649.

tylko jednym z elementów, a mianowicie – elementem wykonawczym. Stąd też obecnie dla określenia całokształtu działalności militarnej dziedziny obrony państwa, stosuje się zbliżone semantycznie określenie: **system wojskowy**⁶³. W warunkach Polski system wojskowy składa się z dwóch ściśle z sobą powiązanych podsystemów: bojowego (operacyjnego) i wspierającego (zał. 7), przy czym podsystem bojowy obejmuje elementy bezpośrednio uczestniczące w wojnie (konflikcie zbrojnym), natomiast podsystem wspierający – elementy umożliwiające przygotowanie i funkcjonowanie tego pierwszego. Podsystem ten jest niejako pomostem łączącym podsystem bojowy z władzą, społeczeństwem i gospodarką państwa. Umożliwia on w oparciu o regulacje prawne i decyzje naczelnych władz – przekształcenie zasobów ludzkich i materialnych państwa w siłę militarną⁶⁴.

3.2.3. Podsystem niemilitarny

Podsystem niemilitarny systemu obronnego państwa jest powszechnie nazywany „układem pozamilitarnym”. Poniżej przedstawiono jego przykładowe określenia:

Układ pozamilitarny jest przeznaczony do tworzenia niezbędnych warunków przygotowania i działania sił zbrojnych oraz funkcjonowania pozostałych struktur państwa, a także zapewnienia materialnych i duchowych podstaw przetrwania narodu w czasie zagrożenia i wojny. Układ pozamilitarny obejmuje ogniwa ochronne, gospodarcze i polityczno-społeczne, realizujące zadania obronne⁶⁵.

Układ pozamilitarny – jeden z podsystemów systemu obronnego państwa, (pozostałe układy systemu to: militarny i kierowania obronnością),

⁶³ Zob.: A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszenie i strategia*, Warszawa 1968, s. 229.

⁶⁴ Zob.: B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa. Materiał studyjny*, Warszawa 1996, s. 118.

⁶⁵ Zob.: S. Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia obronności RP*, Warszawa 1996, s. 21.

obejmujący ogniwa ochrony państwa, gospodarczo-obronne i ochrony ludności oraz proobronne instytucje, organizacje i stowarzyszenia społeczne⁶⁶.

Zespół autorski programu badawczego „KAPPA”, formułuje następującą tezę: *...człony układu pozamilitarnego (ogniwa ochrony państwa, gospodarczo-obronne i ochrony ludności oraz proobronne instytucje, organizacje i stowarzyszenia społeczne – przyp. aut.), powinny być przygotowane do zasilania i wsparcia układu militarnego, zapewnienia warunków funkcjonowania struktur państwa oraz przetrwania społeczeństwa w warunkach kryzysu i wojny, a także w sytuacji zaistnienia klęsk żywiołowych, katastrof technicznych oraz innych zagrożeń cywilizacyjnych i biologicznych. Innymi słowy – układ pozamilitarny jest tą częścią struktury obronnej państwa (Polski), której istnienie zapewnia, że przygotowania obronne stają się obowiązkiem całego społeczeństwa, a nie tylko sił zbrojnych*⁶⁷.

Zupełnie inne podejście prezentuje W. Kitler, który elementy (ogniwa) niemilitarne sytuuje po części w każdym z czterech zdefiniowanych przez siebie podsystemach (systemu) obrony narodowej: **kierowania, wykonawczym, wsparcia oraz norm prawnych**⁶⁸.

Do podstawowych zadań realizowanych przez elementy podsystemu niemilitarnego SOP, można zaliczyć:

- przeciwdziałanie i zapobieganie wszelkim formom zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych godzących w bezpieczeństwo państwa;
- zapewnienie warunków sprawnego funkcjonowania oraz ochrony struktur państwa;
- przygotowanie gospodarki do wzmożonych świadczeń na rzecz obronności;
- wspieranie logistyczne sił zbrojnych;
- zaopatrywanie i ochronę ludności;

⁶⁶ Zob.: zespół pod kierunkiem J. Marcza, *Funkcjonowanie układu pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny*, w: *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 r. „KAPPA”*, cz. V, AON, Warszawa 1996, s. 2.

⁶⁷ Tamże, s. 2.

⁶⁸ Zob.: W. Kitler, op. cit., s. 23.

– ochronę majątku państwowego, w tym dóbr kultury oraz mienia obywateli;

– tworzenie warunków do restytuowania w pełnym zakresie działalności własnej oraz podległych podmiotów po zażegnaniu sytuacji kryzysowej.

Zadania realizowane przez niemilitarne elementy obronne, dzieli się na:

- zadania realizowane w okresie pokoju;
- zadania realizowane po wprowadzeniu wyższych stanów gotowości obronnej państwa.

W okresie pokoju zadania obronne są realizowane w dwóch obszarach:

1. obszar pierwszy – obejmuje sferę prac administracyjnych i planistyczno-organizacyjnych, mających na celu przygotowanie macierzystych i podległych lub nadzorowanych organizacji⁶⁹ do funkcjonowania w warunkach kryzysu i wojny, a także przygotowanie określonych podmiotów do świadczeń na rzecz sił zbrojnych, ludności oraz pozostałych elementów systemu obronnego państwa (w tym przede wszystkim na rzecz producentów wyrobów i usług o podstawowym znaczeniu dla obrony narodowej);

2. obszar drugi – obejmuje przygotowania rzeczowe, polegające na wykonaniu w okresie pokoju, przez właściwe podmioty, przedsięwzięć inwestycyjnych, modernizacyjnych i eksploatacyjnych, mających na celu stworzenie bazy materialnej zapewniającej wykonanie zadań przewidzianych do realizacji w warunkach kryzysu i wojny.

W ramach planowania obronnego, niemilitarne ogniwa obronne wykonują przedsięwzięcia o charakterze administracyjnym i planistyczno-organizacyjnym. Podstawę do określenia wykonywanych w okresie pokoju zadań w zakresie przygotowań rzeczowych, stanowią:

- ustalenia zawarte w przyjętym przez Radę Ministrów Centralnym Programie Mobilizacji Gospodarki,
- zadania wynikające z innych uregulowań prawnych w zakresie obrony narodowej oraz potrzeb własnych poszczególnych elementów podsystemu niemilitarnego SOP.

⁶⁹ Tu: urząd, instytucja, fundacja, agencja, itp.

Finansowanie powyższych zadań odbywa się z budżetu państwa, w trybie i na zasadach określonych w ustawie⁷⁰ dla opracowywania projektu budżetu państwa.

3.3. Niemilitarne ogniwa obronne

Do niemilitarnych elementów obronnych zaliczamy:

- organy władzy i administracji publicznej;
- centralny bank państwa;
- państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne;
- komunalne osoby prawne i inne komunalne jednostki organizacyjne;
- przedsiębiorców⁷¹;
- organizacje obrony cywilnej⁷²;
- niezależne media;
- partie polityczne;
- związki zawodowe;
- fundacje⁷³;
- inne organizacje społeczne.

Z uwagi na nakładanie się sfer działania poszczególnych niemilitarnych elementów obronnych oraz ich wzajemne powiązania kompetencyjne, niełatwe jest ich zaszeregowanie do określonej kategorii. W jednym z możliwych podziałów, podsystem niemilitarny SOP składa się z następujących elementów (ogniw):

⁷⁰ Zob.: Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU z 1998, nr 155, poz. 1014, z późniejszymi zmianami).

⁷¹ W rozumieniu art. 36 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (DzU 1997, nr 121, poz. 769).

⁷² Polskie prawodawstwo nie przewiduje statusu „organizacji obrony cywilnej” w rozumieniu Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Niemniej Polska ratyfikowała powyższy dokument i tym samym możliwe jest nadanie tego statusu niektórym organizacjom (Polski Czerwony Krzyż „z urzędu” posiada taki status w prawie międzynarodowym).

⁷³ Instytucje ustanowione przez osoby fizyczne bądź prawne dla realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i zabytków.

- politycznych;
- ochrony struktur państwa i ludności;
- gospodarczych;
- informacyjnych;
- społecznych.

3.3.1. Zadania ogniw politycznych

W warunkach demokracji ogniwa polityczne mają do spełnienia najważniejszą rolę w systemie obronnym państwa. Od decyzji politycznych bowiem są uzależnione wszelkie działania militarne i niemilitarne, zarówno w okresie pokoju, jak i kryzysu oraz wojny.

Najważniejszym zadaniem ogniw politycznych w każdej fazie kryzysu, jest dążenie do jego zażegnania wszelkimi dostępnymi środkami o charakterze niemilitarnym. W przypadku wybuchu lokalnego konfliktu zbrojnego, bądź też wojny powszechnej, działania polityczne winny wspomagać działania zbrojne, toteż muszą być prowadzone równoległe do nich.

Ogniwa polityczne dążą do zminimalizowania ryzyka włączenia Polski do grupy państw objętych kryzysem oraz wspomagają działania państw zainteresowanych wygaszeniem konfliktu. Niezależnie od przebiegu kryzysu, ogniwa polityczne główny wysiłek skupiają na zabezpieczeniu zagrożonych, podstawowych interesów państwa. Nie należy przy tym zapominać o interesach gospodarczych polskich firm, funkcjonujących na obszarach objętych kryzysem lub konfliktem zbrojnym.

Jednym z narzędzi służących właściwej realizacji powyższych celów, jest weryfikacja kontaktów z państwami objętymi kryzysem. W zależności od przebiegu konfliktu, kontakty z poszczególnymi państwami mogą ulec zacieśnieniu, bądź też ograniczeniu. Działania w tym zakresie, mogą również dotyczyć niesienia pomocy humanitarnej oraz udziału w misjach pokojowych, stosownie do mandatu udzielonego przez organizacje międzynarodowe.

Do ogniw politycznych należy zaliczyć Prezydenta RP, Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw zagranicznych i Komitet Integracji Europejskiej.

Jakkolwiek polityczne są bez wątpienia również stanowiska ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów, to jednak w praktyce, organy te realizują politykę rządu, nie zaś własną „politykę resortową”, jak to niekiedy bywało przed wprowadzeniem reformy centrum administracyjno-gospodarczego, tak więc w systemie obronnym państwa pełnią raczej funkcje administracyjno-wykonawcze niż polityczne⁷⁴.

Najważniejszym organem politycznym jest minister właściwy do spraw zagranicznych. Aczkolwiek konstytucyjne uprawnienia Prezydenta RP, Rady Ministrów i prezesa Rady Ministrów nie podlegają dyskusji, to jednak organem posiadającym największe możliwości sprawnego szybkiego i elastycznego reagowania na rozwój sytuacji kryzysowej na arenie międzynarodowej posiada minister właściwy do spraw zagranicznych, z uwagi na rozbudowany aparat wykonawczy w postaci placówek i przedstawicielstw dyplomatycznych, jaki ma do dyspozycji.

Do najważniejszych zadań realizowanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych należy zaliczyć:

- podejmowanie natychmiastowych działań na arenie międzynarodowej, w celu zabezpieczenia podstawowych interesów państwa i obywateli w obliczu zagrożeń;
- prowadzenie bieżących analiz i dokonywanie ocen aktualnej sytuacji politycznej oraz możliwości przeciwdziałania eskalacji kryzysu (wojny) środkami politycznymi;
- informowanie międzynarodowej opinii publicznej o zaistniałej sytuacji oraz inicjowanie działań organizacji i instytucji międzynarodowych na rzecz zażegnania konfliktu, mając na celu spowodowanie potępienia ewentualnej

⁷⁴ Nie pozostawiają wątpliwości w tym względzie ustalenia zawarte w uchwale nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (MP nr 15, poz. 144), która stanowi:

- w §3 ust. 1 – Członkowie Rady Ministrów inicjują i realizują politykę ustaloną przez Radę Ministrów (...);
- w §4 ust. 1 – Członek Rady Ministrów w swoich wystąpieniach reprezentuje stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów;
- w §4 ust. 2 – Członek Rady Ministrów nie może podejmować publicznej krytyki Rządu (...).

agresji oraz włączenie się międzynarodowych organizacji politycznych, społecznych, gospodarczych i militarnych w jej likwidowanie.

3.3.2. Zadania ogniw ochrony struktur państwa i ludności

W okresie kryzysu, a zwłaszcza wojny, niezwykle istotnym problemem jest właściwe funkcjonowanie struktur państwa. Jedynie w takich warunkach, możliwe będzie zagwarantowanie bezpieczeństwa narodu, prawa do życia w pokoju, suwerenności, niepodległości i nienaruszalności terytorialnej kraju.

Z kolei ognia ochrony ludności realizują zadania w zakresie obrony cywilnej. Określenie **obrona cywilna**⁷⁵ oznacza *...wypełnienie (...) zadań humanitarnych mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przewyżczanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych dla przetrwania.*

Ogniwa ochrony struktur państwa i ludności, realizują m. in. następujące przedsięwzięcia:

- 1) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- 2) ochrona granicy państwa;
- 3) ochrona i zabezpieczenie sprawnego funkcjonowania naczelných organów władzy i administracji państwowej;
- 4) organizacja i planowanie cywilnej ochrony ludności, mienia i środowiska, w tym m. in.:
 - planowanie przedsięwzięć w zakresie ochrony życia i mienia ludności oraz dóbr kultury w okresie pokoju i wojny,
 - przygotowanie obiektów ochronnych i zaopatrzenie ludności w środki i sprzęt niezbędny do przetrwania,
 - wykrywanie i analiza zagrożeń,
 - działania porządkowo-ochronne i ratownictwo w przypadku klęsk żywiołowych, katastrof ekologicznych i awarii technicznych, zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu,

⁷⁵ Zob.: Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z dn. 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych.

– przygotowanie systemu edukacji dzieci i młodzieży w warunkach zagrożenia i wojny;

5) ochrona przeciwpożarowa;

6) prowadzenie działań antyterrorystycznych;

7) utrzymywanie w stałej gotowości eksploatacyjnej obiektów umocnionych;

8) ochrona polskich placówek i przedstawicielstw dyplomatycznych (urzędów konsularnych);

9) ochrona siedzib obcych przedstawicielstw dyplomatycznych (urzędów konsularnych) oraz rezydencji ich kierowników;

10) działania w zakresie ochrony wiadomości niejawnych.

Do ogniw ochrony struktur państwa i ludności, należy zaliczyć przede wszystkim jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych wraz z podlegającymi mu naczelnymi i centralnymi organami administracji rządowej (np.: Komendant Główny Policji, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Główny Straży Granicznej, Szef Obrony Cywilnej Kraju), a także Urząd Ochrony Państwa i ministra właściwego do spraw sprawiedliwości.

Za ogniwo ochrony struktur państwa i ludności uznać należy również Państwową Agencję Atomistyki, która realizuje zadania w zakresie monitoringu skażeń na kierunkach zagrożonych zgodnie z planem postępowania na wypadek zagrożenia skażeniem promieniotwórczym, a także wydziela specjalistów do analizy i oceny ewentualnych skażeń promieniotwórczych oraz opracowania metod ochrony przed skutkami ich działania.

Przedsięwzięcia w sferze cywilnej ochrony ludności, są realizowane zarówno w okresie pokoju, jak i kryzysu i wojny – głównie przez Obronę Cywilną i Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy.

Zadania w tym zakresie realizują również jednostki organizacyjne podległe ministrom właściwym do spraw: zdrowia, środowiska, pracy i zabezpieczenia społecznego.

Współczesne podejście do problemów ochrony ludności nie może się ograniczać jedynie do zapewnienia przetrwania narodu. Zapewnienie godziwej (możliwej do akceptacji w warunkach nadzwyczajnych) egzystencji

człowieka powinno obejmować również potrzeby duchowe. Stąd do ogniw ochrony ludności należy zaliczyć jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez ministrów właściwych do spraw kultury oraz oświaty i wychowania.

Na szczeblu lokalnym, zadania te stanowią podstawową sferę działania zarówno terenowych organów administracji rządowej, jak i organów samorządu terytorialnego. Na tym szczeblu zacierają się różnice pomiędzy działaniami w sferze obrony gospodarczej, realizowanymi w ramach wojewódzkich programów mobilizacji gospodarki i w sferze obrony cywilnej, wykonywane w ramach planów obrony cywilnej województwa (powiatu, gminy, miasta). Zadania te wzajemnie się przenikają, tworząc lokalny system zaopatrzenia i ochrony ludności w warunkach nadzwyczajnych.

W ramach tego systemu, szczególnie ważne zadania terenowych organów administracji rządowej, jak również organów samorządu terytorialnego, polegają na stworzeniu podstaw do akceptowalnego w warunkach nadzwyczajnych poziomu egzystencji ludności. Dotyczy to przede wszystkim zapewnienia:

- zaopatrzenia w artykuły żywnościowe, z uwzględnieniem ich reglamentacji oraz dystrybucji (sprzedaży);
- zaopatrzenia w wodę pitną;
- zaopatrzenia w artykuły przemysłowe powszechnego użytku z uwzględnieniem reglamentacji wybranego asortymentu;
- zaopatrzenia w produkty naftowe z uwzględnieniem reglamentacji paliw samochodowych;
- dostaw energii elektrycznej i surowców energetycznych (węgla, gazu) dla celów komunalnych;
- wykrywania zagrożeń oraz ostrzegania i alarmowania ludności;
- ewakuacji ludności z terenów uznanych za szczególnie zagrożone (okołolic zapór i zbiorników wodnych, rejonów w pobliżu zakładów chemicznych, dużych zbiorników gazu i paliw płynnych) oraz z terenów przewidywanych działań zbrojnych własnych wojsk, wraz z planami rozmieszczenia w zastępczych miejscach zakwaterowania (szkoły, internaty, ośrodki wczasowo-wypoczynkowe, itp.);

- przygotowania budowli ochronnych (schronów i ukryć) dla ludności oraz doraźnego przystosowania istniejących budowli do celów ochrony ludności przed skutkami działań wojennych;
- zaopatrzenia ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej;
- organizacji likwidacji skażeń i zakażeń;
- organizacji ochrony zdrowia;
- usług transportowych, obejmujących przewozy pasażerskie i towarowe, z uwzględnieniem środków transportu kolejowego, drogowego i wodnego śródlądowego;
- opieki nad dziećmi i młodzieżą z uwzględnieniem – w miarę możliwości – kontynuowania nauki.

3.3.3. Zadania ogniw gospodarczych

Zadania w sferze gospodarczej są realizowane przez organy administracji publicznej, jednostki organizacyjne im podporządkowane oraz bezpośrednio - przez właściwych przedsiębiorców.

Wszelkie działania podejmowane w tym zakresie należy podzielić na dwie grupy:

- działania polityczno-administracyjne,
- bezpośrednia realizacja zadań.

Zadania ministrów i kierowników urzędów centralnych, polegają przede wszystkim na kreowaniu polityki rządu w sferze ich właściwości kompetencyjnych, z przesunięciem funkcji wykonawczych przede wszystkim bezpośrednio na przedsiębiorców reprezentujących różne formy własności, a pośrednio na wojewodów, jako organizatorów wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, w tym dla przedsiębiorców, wobec których są organem założycielskim oraz inne, nie będące jednostkami podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez ministrów⁷⁶.

Działania w sferze polityczno-administracyjnej są realizowane m.in. przez ministrów właściwych do spraw: gospodarki, Skarbu Państwa, budżetu,

⁷⁶ Zob.: art. 18, ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (DzU z 1992, nr 4, poz. 16 - tekst jednolity, z późniejszymi zmianami).

finansów publicznych, rolnictwa, transportu, łączności, środowiska, a także Narodowy Bank Polski, Komitet Badań Naukowych, Agencję Rynku Rolnego oraz szereg organów administracji rządowej, państwowych jednostek organizacyjnych i państwowych osób prawnych podległych lub nadzorowanych przez właściwych ministrów, jak np.: Agencja Rezerw Materiałowych czy też Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych.

Bezpośrednia realizacja zadań obronnych spoczywa na przedsiębiorcach, zarówno państwowych, jak i komunalnych, prywatnych i mieszanych (spółki z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa). Regulacji ustawowych natomiast, wymaga realizacja zadań obronnych przez przedsiębiorców z udziałem kapitału zagranicznego.

Zadania ogniów gospodarczych są bardzo szerokie i obejmują m.in.:

- przygotowania w okresie pokoju wybranych elementów infrastruktury gospodarczej dla potrzeb obronnych, w tym głównie utrzymanie nieczynnych mocy produkcyjnych przemysłu obronnego w celu realizacji zadań w czasie kryzysu i wojny, a także prowadzenie prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych, mających zastosowanie obronne;
- przygotowania wybranych przedsiębiorców do realizacji zadań produkcyjnych i usługowych ujętych w programie mobilizacji gospodarki oraz do pełnego uruchomienia tego programu w zakresie zadań produkcyjno-usługowych i remontowych;
- tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych;
- przygotowanie do funkcjonowania obiektów i infrastruktury gospodarczej w warunkach ograniczonych dostaw i wymiany handlowej z zagranicą;
- przygotowanie do selektywnych przejść gospodarki do funkcjonowania w warunkach wojennych (ograniczeń, reglamentacji);
- uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych niezbędnych do rozwinięcia sił zbrojnych i wojennego systemu kierowania państwem;
- realizację zadań wynikających z programu mobilizacji gospodarki w zakresie dostaw i usług na rzecz sił zbrojnych i elementów podsystemu niemilitarnego, a także ludności;
- militaryzację wybranych jednostek wykonujących zadania o szczególnym znaczeniu dla obrony narodowej;

- wzmożoną ochronę obiektów i urządzeń na terenie całego kraju, ze szczególnym uwzględnieniem przeznaczonych do realizacji *zadań programu mobilizacji gospodarki*, mobilizacyjnego rozwinięcia określonych jednostek sił zbrojnych oraz jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych;
- przygotowania do ewakuacji zakładów rezerw państwowych, bazy szpitalnej, ludności z prawdopodobnych rejonów zagrożeń;
- organizację zabezpieczenia i przyspieszonego zakończenia strategicznie ważnych inwestycji;
- przygotowania środków i systemów łączności na potrzeby powszechnego ostrzegania i alarmowania oraz bazy szpitalnej do przyjmowania rannych i chorych;
- wprowadzenie ograniczeń, na rzecz potrzeb wojennych, w komunikacji, łączności, środkach farmaceutycznych i artykułach medycznych, żywności;
- odtwarzanie infrastruktury zniszczonej na skutek działań wojennych;
- priorytetowe uzupełnianie zasobami ludzkimi oraz wspieranie logistyczne sił zbrojnych;
- zabezpieczenie potrzeb ochrony cywilnej w zakresie sprzętu, materiałów i środków ochrony;
- zaopatrywanie ludności w podstawowe produkty żywnościowe, nośniki energii, wodę, lekarstwa, usługi medyczne i komunikacyjne, a także zakwaterowanie;
- monitorowanie potencjału obronno-ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia;
- monitorowanie potrzeb i możliwości ich zaspokojenia w zakresie zaopatrzenia ludności w artykuły konsumpcyjne zarówno spożywcze, jak i pozostałe (np.: środki higieny osobistej, podstawowe artykuły gospodarstwa domowego) oraz podstawowe usługi, w tym usługi medyczne.

3.3.4. Zadania ogniów informacyjnych

Z informacją mamy do czynienia na każdym etapie planowania i realizacji zadań obronnych, zarówno w okresie pokoju, jak i kryzysu oraz wojny.

Na podstawie informacji o potrzebach obronnych oraz możliwości ich zaspokojenia, konstruowane są plany obronne. Bieżące informacje w tym zakresie, pozwalają na aktualizację planów i dostosowanie procedur w nich zawartych do aktualnej fazy kryzysu lub wojny. W sytuacji kryzysowej, wiadomości o niej, treść i sposób przekazywania mogą przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania struktur państwa, właściwego postępowania ludności w zaistniałej sytuacji, tworzenia właściwej atmosfery wokół problemów obrony narodowej, jak również wizerunku Polski w świecie.

Zbieraniem i przetwarzaniem informacji na szczeblu centralnym, zajmują się wszystkie organy władzy i administracji publicznej. Istnieją jednak wyspecjalizowane organy, które tego rodzaju zadania realizują w ramach ustawowych i statutowych właściwości kompetencyjnych.

Do takich organów zaliczamy: ministra właściwego do spraw zagranicznych, Urząd Ochrony Państwa, Główny Urząd Statystyczny oraz Rządowe Centrum Studiów Strategicznych. Każda z tych instytucji posiada przetworzoną bazę danych oraz potencjalne możliwości jej poszerzenia i uaktualnienia. Dostęp do rzetelnej, obiektywnej informacji czyni Radę Ministrów organem „najlepiej poinformowanym” w strukturach państwa.

Do podstawowych zadań rządowych organów informacji należy przedkładanie Radzie Ministrów bieżących, szybkich, rzetelnych i obiektywnych wiadomości, dotyczących wszystkich sfer życia w kraju jak i za granicą, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów objętych kryzysem, bądź zagrożonych jego skutkami. Uzupełnieniem „suchych informacji”, są analizy problemowe i prognozy dotyczące dalszego rozwoju sytuacji w określonych dziedzinach.

Zbieraniem i przetwarzaniem informacji, zajmują się również – co oczywiste – niezależne media, a także ośrodki badania opinii społecznej. Mają one do spełnienia jedną z najważniejszych ról w całym systemie obronnym państwa. Media są jednak „narzędziem” tyleż pożytecznym, co niebezpiecznym. Właściwości mediów i dociekliwość dziennikarzy mogą mieć zarówno konstruktywny jak i destruktywny wpływ na przebieg kryzysu. Zależy to od profesjonalizmu dziennikarzy i przygotowania merytorycznego do „obsługi” kryzysu, ale również od uwarunkowań formalno-prawnych, które winny być

stworzone w czasie pokoju i organizacji centrum informacyjnego przez organy administracji publicznej po zaistnieniu kryzysu.

Do podstawowych zadań mediów można zaliczyć:

- informowanie społeczeństwa o działaniach podejmowanych przez organy władzy państwowej na arenie międzynarodowej, w celu wygaszenia konfliktu, bądź ograniczenia jego eskalacji;
- rozszerzenie problematyki informacyjno-publicystycznej mającej zapobiegać m.in. nastrojom niepewności, paniki, przejawom defetyzmu i żywiołowości poczynań;
- prowadzenie intensywnych działań o charakterze informacyjno-instruktażowym dla ludności, w zakresie ochrony cywilnej i powszechnej samoobrony, zasad funkcjonowania struktur państwa w okresie wojny oraz międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych;
- konsolidacja społeczeństwa wokół działalności organów władzy państwowej na rzecz obrony państwa;
- mobilizowanie społeczeństwa do maksymalnego wysiłku na rzecz obrony kraju, umacniania patriotyzmu i dyscypliny społecznej oraz popularyzowanie działań związanych z podwyższaniem gotowości bojowej sił zbrojnych;
- zapewnienie właściwym organom władzy i administracji państwowej priorytetu w ogłaszaniu komunikatów o wprowadzeniu stanu wojennego, mobilizacyjnych i innych;
- zapewnienie właściwym organom administracji publicznej priorytetu w ogłaszaniu sygnałów alarmowych w ramach systemu powszechnego ostrzegania;
- zwalczanie dywersji polityczno-psychologicznej oraz przeciwdziałanie dezinformacji;
- informowanie światowej opinii publicznej o sytuacji w kraju oraz o ewentualnym gwałceniu przez przeciwnika międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych;
- oddziaływanie na Polonię w celu konsolidowania jej wokół polityki obronnej naszego państwa;

– polityczno-propagandowe oddziaływanie na społeczeństwo potencjalnego przeciwnika, demaskowanie jego agresywnych poczynąń, w tym przedsięwzięcia „przestrzegające” przed konsekwencjami podjęcia agresywnych działań.

3.3.5. Zadania ogniw społecznych

W sytuacji kryzysu – a zwłaszcza wojny – rola ogniw społecznych jest kojarzona przede wszystkim z ochroną i zaopatrzeniem ludności. Zarówno konflikty zbrojne, jakie miały miejsce w ostatnich latach, jak i klęski żywiołowe oraz katastrofy ekologiczne, które dotknęły kraje o różnym poziomie rozwoju cywilizacyjnego wskazują, iż sprawnie działające organizacje społeczne potrafią przyczynić się do ograniczenia cierpień ludności dotkniętej kataklizmem.

Oczywiście znaczenie organizacji społecznych w kryzysie wzrasta wraz z ich możliwościami finansowymi i organizacyjnymi. W wielu krajach istnieją organizacje mające status organizacji obrony cywilnej, których szkolenie i utrzymywanie finansuje w znacznej mierze budżet państwa.

Organizacje społeczne (w tym również kościelne), mogą również odgrywać znaczącą rolę w zakresie opieki nad dziećmi, które utraciły rodziców lub którymi rodzice z różnych przyczyn nie są w stanie się opiekować, opieki nad osobami w podeszłym wieku oraz niepełnosprawnymi, w dystrybucji artykułów pierwszej potrzeby, głównie dostarczanych w ramach pomocy humanitarnej.

W okresie zagrożeń i wojny możliwe jest również zbieranie środków finansowych i rzeczowych na fundusz obrony narodowej przez utworzone w tym celu fundacje.

4. KONSEKWENCJE WEJŚCIA POLSKI DO NATO W ASPEKcie FUNKCJONOWANIA SYSTEMU OBRONNOŚCI RP

Dostosowanie systemu obronności RP do nowych wymagań, dotyczących realizacji strategicznych zadań prewencyjno-stabilizacyjnych, kryzysowych i wojennych w warunkach członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, jest jednym z głównych zadań stojących przed organami władzy państwowej po wstąpieniu do NATO. W ramach prac w tym zakresie prowadzonych przez międzyresortowy zespół powołany przez Prezesa Rady Ministrów, należy szczególnie podkreślić wagę następujących problemów:

- możliwie szybkiego ustanowienia podstaw prawnych systemu obronności RP;
- ugruntowania – ustabilizowanych w dłuższej perspektywie – nakładów na obronność;
- wdrożenia na wszystkich szczeblach rządowych i samorządowych długookresowego planowania obronnego;
- skutecznego kształtowania racjonalnej świadomości obronnej, będącej warunkiem społecznego i demokratycznego kształtowania systemu obronności odpowiednio do potrzeb i możliwości ich zaspokojenia.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na relacje pomiędzy systemem obronności RP a systemem obrony w ramach NATO:

- wzmocnienie bezpieczeństwa Polski w ramach obrony kolektywnej;
- wspólne budowanie sił;
- uzgodnienie planów i procedur obronnych;
- planowanie na sytuacje przyjęcia pomocy wojskowej (*Contingency Planning For Poland*);
- regulacje oraz mechanizmy prawne obowiązujące w państwach członkowskich NATO.

Z chwilą wejścia do NATO, Polska zobowiązała się do wypełniania warunków kolektywnej obrony (zobowiązania sojusznicze). W planowaniu obronnym Polska bierze pod uwagę koncepcję strategiczną NATO, wytyczne ministerialne Kwatery Głównej Sojuszu oraz dokumenty dotyczące wsparcia przez państwo gospodarza (*Host Nation Support - HNS*) w powiązaniu

z wytycznymi do zwiększenia zdolności obronnych (*Defence Capability Initiative - DCI*).

W niemilitarnej części systemu obronności RP, najistotniejszą konsekwencją wstąpienia Polski do NATO jest konieczność przygotowania ich do realizacji zadań zabezpieczenia i wsparcia wojsk sojuszników na terytorium Polski w razie kryzysu i wojny (*HNS*). Chodzi tu zwłaszcza o przygotowanie potrzebnej infrastruktury oraz zabezpieczenie i ochronę szeroko rozumianego wsparcia logistycznego.

4.1. Wyzwania i zagrożenia kryzysowe

Wzajemne relacje Polski z otoczeniem międzynarodowym determinują zewnętrzne warunki obronności państwa. Mają one dwojaki charakter, są to po pierwsze: **wyzwania** – czyli sytuacje wymagające dostosowania się do zmieniających się warunków międzynarodowych; a po drugie **zagrożenia** – czyli możliwości destrukcyjnego oddziaływania polityczno-militarnego ze strony środowiska międzynarodowego.

Polska w swych ocenach strategicznych uwzględnia zagrożenia kryzysowe i wojenne.

Zagrożenia kryzysowe wiążą się z możliwością wystąpienia w naszym otoczeniu niebezpiecznych sytuacji (konfliktów) polityczno - militarnych bądź też transnarodowych zagrożeń niemilitarnych, mających swe źródło w różnorodnych wynaturzeniach rozwoju współczesnego świata – takich jak terroryzm, zorganizowana przestępczość, proliferacja broni, dewastacja środowiska i wiele innych.

Zagrożenia wojenne niosą groźbę agresji zbrojnej wymierzonej przeciw państwu lub jego sojusznikom (Polsce i innym członkom NATO).

Co zatem zmieniło się w ocenie warunków naszego bezpieczeństwa po przystąpieniu Polski do NATO? Jakie pojawiają się wyzwania? Jakie mogą być zagrożenia?

Na czołowym miejscu należy wymienić konieczność w miarę bezkolidyjnego włączania się w struktury NATO. Owa bezkolidyżność ma co najmniej trzy wymiary.

1. Pierwszy – to oczekiwania naszych partnerów, dotychczasowych członków NATO, że:

- nasze wejście nie zakłóci sprawności funkcjonowania sojuszu;
- będziemy właściwie funkcjonującym ogniwem od samego początku;
- nie będziemy sprawiać trudności w funkcjonowaniu organów kierowniczych i dowódczych;
- nasza znajomość języka i procedur decyzyjnych, sprawność przepływu informacji na linii Bruksela - Warszawa wpiszą się w obowiązujące standardy;
- nasze siły zbrojne będą interoperacyjne z siłami zbrojnymi innych państw NATO i będą mogły być na równi z nimi traktowane oraz uwzględniane w planowaniu operacyjnym i realizacji zadań NATO.

2. Drugi wymiar – to oczekiwania naszych partnerów, którzy „stoją w kolejce do NATO” na udowodnienie przez nas, iż przyjęcie kolejnych członków jest zasadne; innymi słowy – że utworzymy im drogę do jak najszybszego wstąpienia do Sojuszu.

3. Trzeci wymiar ma charakter wewnętrzny – musimy wykazać, że wstąpienie do NATO jest nie tylko efektywne z punktu widzenia bezpieczeństwa, ale także ekonomiczniejsze niż ewentualna obrona w pojedynkę, zaś koszty jakie ponosimy na integrację z NATO są niewspółmierne z kosztami, jakie musielibyśmy ponieść pozostając poza Sojuszem.

Ponadto do najważniejszych wyzwań strategicznych należy:

- ułożenie jak najlepszych stosunków z Rosją w sytuacji, gdy jest ona w opozycji do poszerzenia NATO;
- inicjowanie i stymulowanie w ramach NATO prac zmierzających do wypracowania strategicznej koncepcji osłony przed skutkami tzw. „wielkiego kryzysu” na przestrzeni postsowieckiej;
- wewnętrzna przebudowa systemu obronności państwa, w tym sił zbrojnych, w kierunku zapewnienia ich wysokiej jakości organizacyjno-technicznej i sprawnościowej.

Istotnej ewolucji ulegnie także ocena charakteru zagrożeń, jakie powinniśmy brać pod uwagę konstruując swój system bezpieczeństwa. Najogólniej rzecz biorąc, zagrożenia te podzielono na kryzysowe i wojenne, wyróżniając wśród tych drugich – wojnę lokalną i powszechną.

Niemal przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych Polska, pozostając w warunkach samodzielności strategiczno-obronnej brała pod uwagę wyłącznie ewentualność prowadzenia wojny w obronie własnego terytorium, jako odparcie bezpośredniej agresji. Wstąpienie do NATO oznacza, że musimy być także gotowi wziąć udział w działaniach wojennych poza swoim terytorium, w obronie napadniętego sojusznika. Jest to jakościowo nowy element w stosunku do obecnej strategii. Zagrożenia związane z udziałem w wojnie sojuszniczej prowadzonej poza terytorium Polski – to nowa kategoria, która musi być brana pod uwagę, a jej konsekwencje uwzględniane w praktyce obronnej.

Należy podkreślić, że groźbę bezpośredniej agresji na Polskę – zarówno lokalnej, jak i powszechnej (totalnej, na pełną skalę) – nasze członkostwo w NATO czyni mniej prawdopodobną niż w dekadzie lat dziewięćdziesiątych w warunkach samodzielności obronnej. Po prostu w przyszłości agresja na Polskę oznaczałaby agresję na NATO. Odstraszająca siła potencjału Sojuszu i jego broni jądrowej ma tu wpływ decydujący.

W tym kontekście warto wspomnieć o szkodliwym z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa Polski rozważaniu modyfikacji strategii nuklearnej NATO, zmierzającym do rezygnacji z gotowości do użycia jej w reakcji na agresję konwencjonalną, co oznaczałoby wzrost prawdopodobieństwa lokalnej agresji przy użyciu środków konwencjonalnych. Polska jako państwo graniczne NATO, w przeciwieństwie do państw „centralnych” (np. Niemiec), należałaby do państw najbardziej narażonych na takie niebezpieczeństwo.

Drugą grupę zagrożeń stanowią tzw. **zagrożenia kryzysowe**, czyli wszelkie niebezpieczne sytuacje nie mające charakteru bezpośredniej agresji zbrojnej na dane państwo (np. konflikt zbrojny w bliższym lub dalszym otoczeniu strategicznym). W dekadzie samodzielności strategicznej braliśmy pod uwagę takie zagrożenia. One zresztą realnie istniały – jak choćby zagrożenia wynikające z konfliktu na Bałkanach lub z przesilen kryzysowych w Rosji. Poszerzenie NATO i nasze w nim członkostwo, poszerzając obszar stabilności, zmniejsza obszar potencjalnych źródeł takich zagrożeń; tym nie mniej zwiększając zakres naszego niejako obowiązkowego udziału w międzynarodowym reagowaniu na sytuacje kryzysowe – zwiększa skalę poten-

cyjnych zagrożeń z tego wynikających, np. w formie odwetowych akcji terrorystycznych ze strony jednego z uczestników konfliktu, w którego rozwiązanie byśmy się angażowali.

Podsumowując wyzwania i zagrożenia dla naszego bezpieczeństwa należy stwierdzić, że członkostwo w NATO powoduje:

- zwiększenie skali wyzwań, wobec których nie możemy przejść obojętnie;
- zmniejszenie groźby agresji bezpośredniej, zarówno w formie wojny lokalnej, jak i powszechnej – jako że agresja na Polskę byłaby agresją na NATO;
- pojawienie się zagrożeń wiążących się z udziałem w obronie sojuszników;
- poszerzenie potencjalnych zagrożeń kryzysowych, jako następstwo szerszego angażowania się w międzynarodową działalność antykryzysową.

4.2. Strategiczne koncepcje obronności RP

Ważny problem strategiczny, rodzący się w związku z naszym przystąpieniem do NATO, dotyczy wpływu zmian w warunkach bezpieczeństwa na strategiczne koncepcje obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Najbardziej generalną zmianą w polskich koncepcjach strategicznych, powodowaną przez nasze członkostwo w NATO, jest **przejście od strategii obrony samodzielnej do strategii obrony wspólnej w ramach NATO**. Wiąże się z tym przewartościowanie szeregu rozwiązań koncepcyjnych i organizacyjnych.

W budowaniu strategii obronności państwa wyróżnia się dwa wzajemnie sprzężone nurty:

- uczestnictwo w kreowaniu strategii sojuszniczej;
- opracowywanie i ustanawianie własnej strategii narodowej.

Udział w **kreowaniu strategii sojuszniczej** jest nowym zadaniem dla polskich analityków i decydentów. Musimy się uczyć myślenia strategicznego w ramach sojuszu w kategoriach wspólnoty interesu narodowego i koalicyjnego.

W pracach nad nową koncepcją strategiczną NATO starano się argumentować na rzecz maksymalnego uwzględnienia w nich ustaleń i rozwiązań, które są szczególnie istotne z punktu widzenia naszych interesów i celów strategicznych, determinowanych w głównej mierze przez strategiczne położenie Polski jako państwa granicznego w strukturze NATO. Dotyczy to zwłaszcza takich kwestii, jak:

- niekonfliktowe relacje między NATO i Rosją, jako że każde napięcie w tych relacjach zwiększa zagrożenie dla naszego bezpieczeństwa;
- otwartość NATO na przyjmowanie dalszych członków – zwłaszcza Litwy i Słowacji, co stwarza możliwość zmniejszenia skutków naszej niewygodnej pozycji strategicznej jako państwa granicznego;
- rozbudowa sił wielonarodowych w ramach NATO oraz dyslokacja na terytoriach państw granicznych wysuniętych, wielonarodowych struktur dowodzenia, rozpoznania, łączności, a więc elementów systemu informacyjnego, co gwarantowałoby natychmiastowe włączenie się wielonarodowych struktur w odparcie agresji od samego jej początku;
- opracowanie i włączenie do strategii NATO koncepcji osłony przed skutkami „wielkiego kryzysu” na przestrzeni postsowieckiej, co zapewniłoby nam strategiczne zabezpieczenie na wypadek niekontrolowanego rozwoju sytuacji w Rosji;
- wprowadzenie do sojuszniczych rozwiązań doktrynalnych elementów tzw. wspólnej wizji operacyjnej (*Common Operational Vision – COV*) umożliwiającej przyjęcie modelu (wizji) przyszłych operacji zbrojnych zakładającego osiąganie celów militarnych przy minimalizowaniu ubocznych skutków w postaci strat ludności i zniszczeń zasobów oraz infrastruktury na obszarze działań – co odpowiadałoby naszym interesom jako państwa granicznego, będącego najbardziej potencjalnym polem starcia zbrojnego;
- utrzymanie dotychczasowego priorytetu zadań wynikających z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego oraz dotychczasowej strategii nuklearnej sojuszu, jako efektywnego środka odstraszenia, minimalizującego groźbę bezpośredniej agresji.

Drugi nurt prac strategicznych to **ustanowienie własnej strategii narodowej**, w której założeniach zawarowano, że najogólniejszym celem obron-

ności Rzeczypospolitej Polskiej jest zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji naszych interesów narodowych oraz ich ochrona przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i wojennymi. Stosownie do tych interesów i wynikających z nich strategicznych celów państwa – strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej winna określać sposoby wykorzystania potencjału państwa do sprostania wyzwaniom i przeciwstawiania się zagrożeniom w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

W związku z tym wyróżniono trzy główne dziedziny strategii obronności państwa:

- **strategię prewencyjno-stabilizacyjną** – realizowaną w czasie pokoju i obejmującą zapobieganie zagrożeniom polityczno-militarnym (kryzysowym i wojennym), poprzez neutralizowanie ich potencjalnych źródeł oraz kształtowanie bezpiecznego środowiska (otoczenia) międzynarodowego;
- **strategię reagowania kryzysowego** – realizowaną w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej i obejmującą reagowanie państwa na zagrożenia kryzysowe, w tym zwłaszcza udział w wysiłkach międzynarodowych na rzecz opanowania kryzysów polityczno-militarnych oraz osłonę przed ich skutkami;
- **strategię wojenną** – obejmującą wykorzystanie całego potencjału państwa do odparcia bezpośredniej agresji zbrojnej na Polskę, poprzez przygotowanie i skuteczne przeprowadzenie zbrojnych i niebrojnych operacji wojennych.

Członkostwo w NATO powoduje, że w koncepcjach strategicznych uwzględniać musimy rozwiązania zapewniające zarówno optymalne wykorzystanie sił sojuszniczych operujących na naszym terytorium w razie wojny obronnej, jak również pełne i efektywne uczestnictwo Polski w obronie swych sojuszników oraz umacnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego. Nie ulega wątpliwości, że zgodność polskiej strategii obronności w sferze wykonawczej z koncepcją strategiczną NATO jest jednym z podstawowych warunków jej skuteczności i wiarygodności.

4.3. Podstawowe zadania systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej

System obronności RP realizuje zadania strategiczne czasu pokoju w ramach strategii prewencyjnej. Jest on przygotowywany i utrzymywany w ciągłej gotowości do stosownego rozwinięcia (zależnie od potrzeb: częściowego lub pełnego) oraz:

- w razie wojny obronnej na własnym terytorium – skutecznego działania w razie zaistniałej sytuacji nadzwyczajnej (kryzysu lub wojny), samodzielnie i przy wsparciu sił Sojuszu, a także w ramach koalicyjnych zgrupowań strategicznych;
- udziału w wojnie poza własnym terytorium.

4.3.1. W ramach strategii prewencyjno-stabilizacyjnej

W czasie pokoju, w ramach strategii prewencyjno-stabilizacyjnej, Polska działając samodzielnie, jak i w ramach NATO oraz innych organizacji międzynarodowych, realizuje następujące zadania strategiczne:

- aktywne kształtowanie bezpiecznego środowiska międzynarodowego w otoczeniu Polski – przez wspólne z innymi partnerami opracowanie i wdrażanie zasad i mechanizmów bezpieczeństwa, budowę wzajemnego zaufania w dziedzinie militarnej oraz działanie na rzecz kontynuacji procesu poszerzania NATO;
- budowanie strefy wzajemnego zaufania w otoczeniu Polski – przez rozwijanie konstruktywnego, propokojowego współdziałania wojskowego ze wszystkimi sąsiadami i partnerami, a zwłaszcza z sąsiadami nie będącymi członkami NATO w ramach „Partnerstwa dla Pokoju”;
- wspieranie wysiłków swych partnerów w bliższym i dalszym otoczeniu w bezkonfliktowym przeprowadzeniu transformacji ustrojowych, zwłaszcza w przekształcaniu struktur wojskowych – przez współpracę militarną, w tym tworzenie wspólnych wielonarodowych formacji wojskowych;
- neutralizowanie źródeł potencjalnych zagrożeń w szczególnie konfliktogennych rejonach poprzez uczestniczenie w międzynarodowych prewencyjnych misjach pokojowych;

- odstraszenie militarne – przez ciągłe utrzymywanie sił zbrojnych na poziomie adekwatnym do potrzeb i możliwości państwa – zarówno wydzielanych do struktur sojusznicznych NATO, jak i pozostających w wyłącznej dyspozycji dowództwa narodowego.

W tym celu:

1. Naczelne organy kierowania obronnością

Kierują przygotowaniem obronnym państwa oraz realizują strategiczne zadania prewencyjne w wymiarze międzynarodowym. Przygotowują i utrzymują organy władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców do realizacji zadań zapewniających osiąganie wyższych stanów gotowości obronnej państwa.

2. Siły zbrojne:

- utrzymują stałą zdolność do mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia, a także do działania w ramach kolektywnej obrony NATO i misji międzynarodowych oraz rozwijają współpracę z państwami spoza Sojuszu;

- poprzez bieżące utrzymywanie i demonstrowanie wysokiej gotowości bojowej i sprawności operacyjnej wojsk, zarówno wydzielonych do zintegrowanej struktury NATO, jak i pozostających do dyspozycji narodowej spełniają funkcję odstraszącą i wspierają działalność dyplomatyczną;

- przygotowują siły zbrojne do działania w ramach kolektywnej obrony NATO i misji międzynarodowych oraz rozwijają współpracę z państwami spoza Sojuszu, przede wszystkim realizującymi program „Partnerstwa dla Pokoju”;

- przygotowują i utrzymują w gotowości wydzielane siły i środki do użycia w sytuacjach kryzysowych (wsparcie pokoju) oraz do akcji ratowniczych i humanitarnych, na poziomie narodowym i międzynarodowym;

- realizują zadania wynikające z odrębnych ustaw oraz ratyfikowanych umów i zobowiązań międzynarodowych.

3. Niemilitarne elementy obronne:

- realizują zadania mające na celu ochronę i propagowanie polskich interesów na arenie międzynarodowej;

- planują i realizują przedsięwzięcia dotyczące przygotowania systemu obrony narodowej, w tym zapewnienie funkcjonowania gospodarki w czasie kryzysu i pokoju;

- tworzą i utrzymują zgodnie z przyjętą strategią obronną bazę materiałową, w tym głównie rezerwy środków materiałowych dla potrzeb sił zbrojnych, jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (w tym ochrony cywilnej), społeczeństwa i gospodarki na okres kryzysu i wojny;

- przygotowują infrastrukturę wojskową oraz skoordynowanie wykorzystania infrastruktury cywilnej do przyjęcia i wsparcia sił wzmocnienia Sojuszu, w tym: przygotowanie i przystosowanie do standardów NATO portów lotniczych i morskich, sieci dróg, kolei, a także transportu (taboru, kontenerów);

- realizują cele i zadania dotyczące interoperacyjności z siłami NATO w zakresie logistycznego zabezpieczenia sił zbrojnych (w tym sojusznicznych), standaryzacji sprzętu uzbrojenia, procedur zaopatrywania w żywność, paliwa, oleje smarowe i smary, a także procedur zabezpieczenia medycznego;

4.3.2. W ramach reagowania kryzysowego

W ramach reagowania kryzysowego Polska jest gotowa – wspólnie z innymi partnerami międzynarodowymi, w tym szczególnie z partnerami NATO uczestniczyć w realizacji następujących zadań strategicznych:

- lokalizowanie pojawiającego się kryzysu i stymulowanie jego jak najszybszego rozwiązania – poprzez izolowanie rejonów objętych konfliktem oraz presję militarną i niemilitarną (polityczną, ekonomiczną, informacyjną, psychologiczną, itp.) na strony konfliktu;

- wsparcie militarne i pozamilitarne wysiłków stron konfliktu na rzecz jego rozwiązania i utrzymania pokoju – poprzez pomoc ekonomiczną, organizacyjną, humanitarną, doradczą, itp. oraz przeprowadzenie wojskowych operacji utrzymania pokoju;

- bezpośrednie wymuszanie pokoju – poprzez przeprowadzenie interwencyjnych operacji militarnych i rozbrojenia lub rozbięcie formacji zbrojnych skonfliktowanych stron;

- strategiczna osłona przed skutkami kryzysu na dużą skalę (regionalnego lub ponadregionalnego) – poprzez zorganizowanie i przeprowadzenie kompleksowej operacji osłonowej, obejmującej działania zbrojne i pozazbrojne;

– udział w przeciwstawieniu się ponadnarodowym niemilitarnym zagrożeniom kryzysowym, poprzez zwalczanie grup i organizacji przestępczych oraz likwidowanie skutków sytuacji kryzysowych spowodowanych ich działalnością lub też będących następstwem klęsk żywiołowych i wielkich katastrof technicznych.

W tym celu:

1. Naczelne organy kierowania obronnością

Naczelne organy kierowania obronnością realizują ustawowe zadania okresu pokojowego (uruchomione zostają jedynie dodatkowe środki i procedury kierowania reagowaniem kryzysowym). Wprowadza się zmiany w trybie ich funkcjonowania, wynikające z uruchamiania lub odpowiedniego rozwijania elementów podsystemu reagowania kryzysowego (rozwija się Krajowe Centrum Kierowania Reagowaniem Kryzysowym).

Kierowanie siłami zbrojnymi w czasie kryzysu odbywa się według procedur kierowania bieżącego (pokojowego), tzn. w imieniu ministra właściwego do spraw obrony narodowej, dowodzi nimi szef Sztabu Generalnego WP. Wojskami wydzielonymi do międzynarodowych zgromadzeń wykonujących zadania w ramach reagowania kryzysowego dowodzą operacyjnie dowódcy tych zgromadzeń, natomiast dowodzenie pozaoperacyjne (kierowanie administracyjne) sprawują dowództwa narodowe.

2. Siły zbrojne:

– w sytuacji sporów, napięć i konfliktów (kryzysu) występujących w bezpośrednim otoczeniu Rzeczypospolitej Polskiej i wynikających stąd pośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, główny wysiłek skupiają na samodzielnym i przy wsparciu sił sojuszniczych zapewnieniu militarnej osłony granic państwa;

– przygotowują stosowne siły, a gdy zajdzie konieczność biorą udział w międzynarodowej interwencji wojskowej w celu przywrócenia pokoju poprzez rozbrojenie lub rozbięcie formacji zbrojnych konfliktu;

– biorą udział w przeciwdziałaniu zagrożeniom kryzysowym (terroryzm, zorganizowana przestępczość, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, następstwa klęsk żywiołowych i wielkich katastrof technicznych).

3. Niemilitarne elementy obronne:

- podejmują działania w sferze swoich właściwości, zmierzające do rozpoznania stopnia zagrożenia;
- podejmują działania wspólnie z sojusznikami w celu zabezpieczenia podstawowych interesów państwa i obywateli w obliczu grożących zagrożeń oraz zmierzające do ich likwidacji lub minimalizacji;
- realizują przedsięwzięcia organizacyjno-przygotowawcze stosowne do stopnia zagrożenia kryzysem, w tym zwłaszcza do operatywnego działania podczas zabezpieczenia podwyższania gotowości sił zbrojnych i jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w akcjach antykryzysowych;
- realizują przedsięwzięcia mające na celu wzmożoną ochronę bezpieczeństwa publicznego i porządku konstytucyjnego, w tym ochronę życia i mienia obywateli.

4.3.3. W razie wojny obronnej na własnym terytorium

W razie wojny obronnej na własnym terytorium – Rzeczypospolita Polska angażuje cały potencjał obronny państwa (militarny i niemilitarny). Głównym zadaniem będzie powstrzymanie i rozbięcie agresora oraz zniszczenie całego potencjału wojennego (lub obniżenie do poziomu umożliwiającego ponowną agresję), przez wykorzystanie narodowego potencjału obronnego oraz z siłami i środkami NATO, mając na uwadze maksymalną ochronę własnej ludności i majątku narodowego od strat i zniszczeń.

Zbrojne działania wojenne na terytorium Polski – w zależności od ich skali – miałyby charakter jednej lub kilku koalicyjnych kampanii obronnych i zaczepnych, składających się z równoczesnych lub kolejnych operacji i bitew na lądzie, w powietrzu i na morzu.

W tym celu:

1. Naczelne organy kierowania obronnością

W okresie wzrostu zagrożenia zewnętrznego lub z chwilą wybuchu wojny wprowadzają na całym obszarze kraju postanowienia ustawy o stanie wo-

jennym. W ramach wojennego systemu kierowania państwem tworzy się Gabinet Wojenny.

W celu zapewnienia sprawnego kierowania i funkcjonowania państwa rozwija się Centralne Stanowiska Kierowania Obroną Narodową, obejmujące stanowisko kierowania (SK) Prezydenta RP, prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Gabinetu Wojennego.

Dowodzenie siłami zbrojnymi, sprawuje Naczelny Dowódca SZ RP. Dowodzenie odbywa się dwoma kanałami:

- sojuszniczym,
- narodowym.

Wojskami wydzielonym w skład sił zbrojnych NATO dowodzi Główna Kwatera NATO oraz dowództwa operacyjne wielonarodowych sił, na które – w ramach podejmowanych decyzji co do sposobu użycia sił narodowych – władze polskie mają wpływ poprzez polityczno-wojskowe organy kierowania PSZ NATO.

2. Siły zbrojne:

- w sposób selektywny lub lawinowy (powszechny) dokonują strategicznego rozwinięcia, w tym osłonę granicy państwowej;
- w ramach zintegrowanego systemu obrony powietrznej NATO organizują obronę przestrzeni powietrznej obszaru kraju;
- przygotowują i przeprowadzają operację osłonową i obronną (początkowego okresu wojny) granicy państwa, siłami lokalnymi stacjonującymi bezpośrednio na zaatakowanym obszarze oraz przy udziale sił wzmocnienia NATO (rozpoznawczymi, wsparcia ogniowego, obrony powietrznej oraz sił reagowania);
- uczestniczą w koalicyjnym zgrupowaniu NATO w działaniach w celu przyjęcia inicjatywy strategicznej – przeprowadzając w tym celu strategiczne rozwinięcia całości sił zbrojnych;
- uczestniczą w zabezpieczeniu przegrupowania i pobytu na terytorium kraju sił NATO;
- biorą udział w rozbiciu zgrupowania inwazyjnego i zniszczenia jego potencjału ofensywnego oraz w osiągnięciu zasadniczych celów strategicznych.

3. Niemilitarne elementy obronne:

- uruchamiają przedsięwzięcia związane z osiąganiem wyższych stanów gotowości obronnej państwa oraz organizują uzupełnienie (wsparcie) sił zbrojnych ludźmi, sprzętem i uzbrojeniem oraz gromadzą rezerwy;
- intensyfikują działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, porządku publicznego, a także zabezpieczenia funkcjonowania struktur państwa oraz ochronę ludności i majątku narodowego przed skutkami zbrojnych i niebrojnych oddziaływań skutków wojennych;
- zabezpieczają podstawowe potrzeby bytowe ludności w zakresie żywienia, usług medycznych i komunikacyjnych;
- wydzielają stosowne siły i środki do zabezpieczenia wejścia i pobytu wojsk koalicyjnych na terytorium kraju.

4.3.4. W razie udziału Polski w wojnie koalicyjnej poza terytorium własnego kraju

W razie udziału Polski w wojnie koalicyjnej poza terytorium własnego kraju – głównym zadaniem Polski będzie (zgodnie z planami operacyjnymi Głównej Kwatery NATO oraz zaistniałą sytuacją polityczno-militarną) przygotowanie związków taktycznych (oddziałów) wojsk operacyjnych do udziału w koalicyjnych kampaniach i operacjach militarnych poza terytorium kraju oraz ich wszechstronne wsparcie i zabezpieczenie. W tym celu:

1. Naczelne organy kierowania obronnością

Kierują przedsięwzięciami zapewniającymi wydzielenie stosownych sił i środków z sił zbrojnych oraz niemilitarnych elementów obronnych do koalicyjnych zgromadzeń operacyjnych poza terytorium Polski.

Rozwija się Krajowe Centrum Kierowania Reagowaniem Kryzysowym lub powołuje się w całości lub częściowo Gabinet Wojenny.

2. Siły zbrojne:

- przygotowują wydzielone zgromadzenie wojsk operacyjnych do udziału w koalicyjnych kampaniach i operacjach militarnych oraz dokonują przegrupowania (przemarszu) w rejon przeznaczenia na teatrze wojny;

- biorą udział w prowadzonych działaniach wojennych w koalicyjnym zgrupowaniu pod dowództwem Głównej Kwatery NATO;
- wspólnie z niemilitarnymi elementami obronnymi organizują wszechstronne wsparcie i zabezpieczenie działań wydzielonych zgrupowań;
- wspólnie z niemilitarnymi elementami obronnymi organizują militarną osłonę i obronę własnego terytorium (granicy państwa);
- w razie konieczności narastania sił, przeprowadzają mobilizację dodatkowych jednostek cele dalszego wsparcia i zabezpieczenia wydzielonych jednostek;
- uczestniczą w akcjach ratowniczych oraz w przeciwdziałaniu zagrożeniom na obszarze kraju (terroryzmowi, zorganizowanej przestępczości, itp.);
- uczestniczą w ochronie i zabezpieczeniu funkcjonowania wybranych obiektów infrastruktury na obszarze kraju.

3. Niemilitarne elementy obronne:

- prowadzą działania dyplomatyczne i polityczne wspólnie z państwami sojusznicznymi oraz informują społeczeństwo o wytworzonej sytuacji polityczno-militarnej i konieczności uczestnictwa Polski w tych działaniach;
- prowadzą stałe rozpoznanie i analizę zagrożeń, a także przygotowują siły i środki do akcji ratowniczo-gaśniczych;
- intensyfikują działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, porządku publicznego i ochrony ludności oraz organów państwowych;
- utrzymują i ochraniają trasy przegrupowania (przemarszu) wojsk;
- przygotowują i rozwijają medyczne formacje do przyjęcia rannych i chorych spoza kraju (rejonu walk).

4.4. Struktura systemu obronności RP w warunkach członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim

Jednym z głównych zadań polskiej polityki obronnej, wiążącym się z naszym członkostwem w NATO, jest zbudowanie potrzebnego do realizacji przyjętych koncepcji strategicznych i kompatybilnego ze strukturami NATO systemu obronności.

System obronności RP realizuje zadania strategiczne czasu pokoju w ramach strategii prewencyjno-stabilizacyjnej oraz jest przygotowywany i utrzymywany w ciągłej gotowości do stosownego rozwinięcia – zależnie od potrzeb: częściowego lub pełnego – i skutecznego działania w razie zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych (kryzysu lub wojny). Bazuje na całym potencjale narodowym Rzeczypospolitej Polskiej i jest ściśle sprzężony z sojuszniczym systemem bezpieczeństwa NATO, zwłaszcza w wymiarze militarnym.

System obronności RP stanowi utworzony w celu zachowania bezpieczeństwa narodowego, skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów: kierowania (polityczno-administracyjnych i informacyjnych) oraz wykonawczych (militarnych i niemilitarnych), realizowanych przez te elementy funkcji i procesów oraz zachodzących między nimi relacji (sprzężeń).

System obronności państwa dzieli się na:

- podsystem kierowania obronnością (elementy polityczno-administracyjne i informacyjne),
- podsystem militarny (siły zbrojne),
- podsystem niemilitarny (elementy gospodarcze, ochrony struktur państwa i ochrony ludności).

Elementy niemilitarne systemu obronności państwa realizują zadania o charakterze kierowniczym i wykonawczym.

Zadania o charakterze kierowniczym wykonują elementy polityczno-administracyjne, do których zalicza się organy władzy i administracji publicznej będące **organami decyzyjnymi i koordynującymi** w sferze swoich właściwości, realizujące zadania kierownicze na poszczególnych szczeblach administracji – wraz z podległymi urzędami.

4.4.1. Podsystem kierowania obronnością

Cywilne organy władzy i administracji publicznej wraz z dowództwem sił zbrojnych tworzą **podsystem kierowania obronnością**, który w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny może być przekształcony w **wojenny podsystem kierowania państwem**. W warunkach członkostwa Polski w Sojuszu, pojawia się bardzo istotna rola kierownictwa

państwa – uczestnictwo w konsultacjach i procesie decyzyjnym, realizowanymi w strukturach politycznych i wykonawczych NATO.

Podsystem kierowania obronnością, *jest to skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów (organów) władzy i administracji publicznej, wewnątrz którego zachodzą procesy informacyjne i decyzyjne, mające na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu obronności RP w okresie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny.*

Realizację decyzji **naczelnych organów kierowania obronnością** (Prezydent RP, prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów), zapewniają **organy kierowania na niższych szczeblach struktury państwowej** – centralnym (działy administracji rządowej, organy dowodzenia sił zbrojnych – stosownie do swych kompetencji) i terenowym (wojewódzkim, samorządowym), stawiając zadania podległym i nadzorowanym jednostkom organizacyjnym lub zlecając – stosownie do odpowiednich procedur prawnych – zadania obronne przedsiębiorcom.

Elementy polityczno-administracyjne szczebla nadrzędnego (naczelne organy kierowania: Prezydent RP, prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów) są wspomagane przez **elementy informacyjne**, zajmujące się zbieraniem i przetwarzaniem informacji na szczeblu nadrzędnym zgodnie z ich ustawowymi i statutowymi właściwościami, do których zalicza się: ministra właściwego do spraw zagranicznych, Główny Urząd Statystyczny, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Urząd Ochrony Państwa, Wojskowe Służby Informacyjne i inne organy administracji rządowej stosownie do ich właściwości. Ważnym zadaniem jest zabezpieczenie przepływu informacji i współpraca z krajami członkowskimi Sojuszu.

Do podstawowych zadań rządowych organów informacji, należy przedstawianie Radzie Ministrów bieżących, możliwie szybkich, rzetelnych i obiektywnych wiadomości, dotyczących wszystkich sfer życia w kraju jak i za granicą, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów objętych kryzysem lub wojną, bądź zagrożonych skutkami tych zjawisk, a także analiz problemowych i prognoz dotyczących dalszego rozwoju sytuacji w dziedzinach będących przedmiotem ich działalności.

Elementy polityczno-administracyjne szczebla centralnego (centralne organy kierowania: ministrowie kierujący określonymi w ustawie działami administracji rządowej) są wspomagane informacyjnie przez nadrzędny organ decyzyjny w podsystemie kierowania obroną narodową (Radę Ministrów), a także przez właściwe komórki organizacyjne swoich urzędów oraz nadzorowanych jednostek organizacyjnych.

Elementy polityczno-administracyjne szczebla wojewódzkiego (wojewódzkie organy kierowania: wojewodowie) są wspomagane informacyjnie przez nadrzędny organ decyzyjny w podsystemie kierowania obroną narodową (Radę Ministrów), centralne organy kierowania: ministrów w sferze ich właściwości, terenowe agendy elementów informacyjnych szczebla centralnego, np.: wojewódzkie urzędy statystyczne, a także przez właściwe komórki organizacyjne swoich urzędów oraz nadzorowanych jednostek organizacyjnych i organy samorządu terytorialnego.

W warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, centralne elementy kierowania korzystają również na zasadach określonych w ustawach, oraz w formie zadań zleconych z potencjału niezależnych elementów informacyjnych, do których zalicza się: Polską Agencję Prasową, ośrodki badania opinii publicznej, publiczne oraz prywatne radio i telewizję oraz prasę.

4.4.2. Podsystem niemilitarny

Zadania o charakterze wykonawczym realizują elementy gospodarcze, ochrony struktur państwa i ochrony ludności, tworzące **podsystem niemilitarny systemu obronności RP**.

Podsystem niemilitarny systemu obronności RP *jest skoordynowanym wewnątrznie zbiorem niemilitarnych elementów wykonawczych (elementów gospodarczych, ochrony struktur państwa i ochrony ludności) oraz zachodzących między nimi relacji (sprzężeń), połączonych w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny wspólnymi celami:*

- *zapewnienia sprawnego funkcjonowania struktur państwa;*
- *zasilania zasobami ludzkimi i wsparcia logistycznego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;*

– świadczenia cywilnej pomocy w ramach Wsparcia przez Państwo Gospodarcze (*Host Nation Support - HNS*) dla Sił Sojuszniczych i organizacji NATO które są rozmieszczone na/lub są w trakcie przemieszczania przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

– utrzymywania materialnych i duchowych podstaw godziwej egzystencji ludności i jej przetrwania.

Zadania w zakresie zapewnienia sprawnego funkcjonowania struktur państwa, są realizowane w pierwszym rzędzie siłami i środkami ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Urzędu Ochrony Państwa, we współdziałaniu z właściwymi jednostkami organizacyjnymi nadzorowanymi przez ministrów właściwych do spraw: obrony narodowej, spraw zagranicznych i sprawiedliwości.

Do najważniejszych zadań w tej sferze, należy zaliczyć:

– ochronę osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie oraz osób, które ze względu na dobro państwa należy objąć ochroną;

– ochronę delegacji państw obcych przebywających na terenie RP i przedstawicieli organizacji międzynarodowych w RP;

– zapewnienia należytego funkcjonowania i ochrony urządzeń i obiektów służących najwyższym organom państwowym;

– rozwoju i utrzymania systemów łączności i informatyki w celu zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej;

– szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności;

– ochrony przeciwpożarowej.

Zadania w tej sferze są realizowane również:

– na szczeblu centralnym (w mniejszym zakresie) przez jednostki organizacyjne nadzorowane przez inne naczelne i centralne organy administracji rządowej;

– na szczeblu lokalnym – przez siły i środki będące w dyspozycji wojewodów oraz organów samorządu terytorialnego.

Zadania w zakresie zasilania zasobami ludzkimi i wsparcia logistycznego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej dzieli się na dwie zasadnicze grupy:

- zadania w zakresie zasilania zasobami ludzkimi sił zbrojnych – są wykonywane przez organy samorządu terytorialnego we współdziałaniu z właściwymi jednostkami organizacyjnymi nadzorowanymi przez ministra właściwego do spraw obrony narodowej;
- zadania w zakresie wsparcia logistycznego sił zbrojnych – są wykonywane przez elementy gospodarcze (nadzorowane przez wojewodów lub właściwych ministrów) na które zostały nałożone zadania w trybie i na zasadach określonych w ustawie i ujęte w centralnym programie mobilizacji gospodarki (zadania w tej sferze są koordynowane przez ministra właściwego do spraw gospodarki).

Zadania w zakresie świadczenia cywilnej pomocy w ramach wsparcia przez państwo gospodarza dla Sił Sojuszniczych i organizacji NATO które mogą być rozmieszczone na (lub są w trakcie przemieszczania przez) terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, są realizowane zgodnie z umowami i (porozumieniami) w sprawie wsparcia ze strony państwa gospodarza.

Podstawę Wsparcia przez Państwo Gospodarza są zapisy wynikające z bilateralnych lub multilateralnych porozumień zawartych pomiędzy NATO lub organizacjami wchodzącymi w skład Sojuszu Północnoatlantyckiego a państwem gospodarzem. Wsparcie przez Państwo Gospodarza obejmuje zarówno pomoc cywilną jak i wojskową. Pomoc cywilna stanowi jedynie jego część, która jest ściśle skoordynowana z pomocą wojskową w tym zakresie. Przedsięwzięcia w ramach Wsparcia przez Państwo Gospodarza są koordynowane przez ministra właściwego do spraw obrony narodowej i obejmują w głównej mierze:

- przyjęcie sił sojuszniczych na określonych lotniskach, stacjach kolejowych i w portach morskich;
- ułatwienia ruchu na terytorium państwa gospodarza;
- pomoc w zaopatrywaniu wojsk, w tym w magazynowaniu zapasów (paliw i amunicji);
- udzielanie pomocy medycznej;

– udzielanie informacji ułatwiających funkcjonowanie na terytorium państwa gospodarza.

Zadania w zakresie utrzymywania materialnych i duchowych podstaw godziwej egzystencji ludności i jej przetrwania są realizowane siłami i środkami ochrony cywilnej oraz innych jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w ścisłym współdziałaniu z elementami gospodarczymi oraz ministrem właściwym do spraw administracji publicznej.

Zadania te są realizowane przede wszystkim na szczeblach: wojewódzkim, powiatowym i gminnym, a koordynowane i wspomagane przez szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Wykonawców zadań w sferze zaopatrywania i ochrony ludności, wspierają merytorycznie wszystkie naczelne i centralne organy administracji rządowej w sferze swoich właściwości, w tym przede wszystkim ministrowie właściwi do spraw: wewnętrznych, administracji publicznej, zdrowia, zabezpieczenia społecznego, gospodarki, rolnictwa, transportu, środowiska, oświaty i wychowania, budżetu, finansów publicznych, a także Państwowa Agencja Atomistyki.

4.4.3. Podsystem militarny

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej stanowią **podsystem militarny systemu obronności RP** i są podstawowym elementem tego systemu.

Podsystem militarny systemu obronności RP, *jest to skoordynowany wewnętrznie zbiór militarnych elementów obronnych: dowodzenia i wykonawczych (lub bojowych i wsparcia) oraz zachodzących między nimi relacji (sprzężeń), połączonych wspólnym celem: zabezpieczenia interesów państwa poprzez odstraszenie przed agresją lub – w razie konieczności – prowadzenie walki zbrojnej aż do osiągnięcia założonego celu politycznego.*

W skład Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wchodzi wojska lądowe, wojska lotnicze i obrony powietrznej oraz marynarka wojenna. Dzielą się one na wojska operacyjne i wojska obrony terytorialnej. Wojska operacyjne są przygotowane do działania w ramach wielonarodowych struktur NATO

oraz stanowią zasadniczy komponent obrony państwa o największym potencjale rażenia przeznaczony do obrony obszaru kraju i rozbicia potencjalnego agresora.

Wysiłek dostosowania Sił Zbrojnych RP do wspólnego działania z siłami zbrojnymi innych państw NATO, leży w interesie państwa i nie może być zrealizowany tylko na koszt wojska. Problem wymaga wysiłku finansowego i organizacyjnego całego państwa.

Skład i struktura wojsk operacyjnych dostosowane są przede wszystkim do wymagań wynikających z potrzeby wspólnego działania w ramach połączonych wielonarodowych formacji NATO. W tym celu priorytetowo traktuje się przystosowywanie do sojusznicznych wymagań systemów dowodzenia, rozpoznania i łączności oraz – na poziomie operacyjnym – odpowiednie przygotowanie i wydzielenie kadry do połączonych wielonarodowych dowództw i sztabów. Na szczeblu taktycznym priorytetem jest posiadanie jednostek porównywalnych pod względem potencjału bojowego do ich odpowiedników w innych państwach NATO, zwłaszcza państwach będących naszymi najbliższymi partnerami strategicznymi.

Wojska obrony terytorialnej przeznaczone są do wsparcia i zapewnienia swobody działania wojsk operacyjnych oraz wykonywania lokalnych zadań obronnych w ścisłym współdziałaniu z niemilitarnymi elementami struktury państwowej. Osiąga się to poprzez maksymalne dostosowanie składu i struktury organizacyjnej wojsk obrony terytorialnej do ustroju i podziału terytorialnego państwa oraz lokalnych potrzeb i warunków.

Rzeczpospolita Polska utrzymuje mieszany system służby wojskowej, stałej i kontraktowej – zawodowej oraz zasadniczej – z poboru. Utrzymuje również niezbędny potencjał mobilizacyjny zapewniający rozwinięcie SZ na czas wojny.

Zasadniczym czynnikiem gwarantującym osiągnięcie wymaganego potencjału bojowego jednostek wojskowych, jest planowe gromadzenie wyszkolonych rezerw osobowych, środków transportowych oraz materiałowych, niezbędnych do zabezpieczenia realizacji zadań.

W czasie pokoju siły zbrojne są utrzymywane w gotowości bojowej i mobilizacyjnej, zapewniającej sprawność działania na wypadek zaistnienia

sytuacji kryzysowych (potrzeba udziału w: misjach humanitarnych, rozwiązywaniu kryzysów polityczno-militarnych, akcjach ratowniczych, itp.) oraz operacyjnego rozwinięcia na wypadek wojny.

Potencjał sił zbrojnych w okresie pokoju jest dostosowany do potrzeb i możliwości ekonomicznych państwa oraz skoordynowany z potrzebami Sojuszu Północnoatlantyckiego. Stopień ukompletowania jednostek, a także system ich uzupełniania różnicuje się stosownie do kategorii gotowości, np.: najwyższą posiadają jednostki zaliczane do Sił Szybkiego Reagowania, pododdziały rozpoznawcze oraz zabezpieczające dowodzenie wojskami.

Konsekwencją wejścia do Sojuszu jest konieczność porzucenia ilościowego podejścia do tworzenia sił zbrojnych na rzecz podejścia jakościowego. W ramach NATO ważniejszy niż liczebność wojska jest jego poziom wyposażenia i szkolenia, czyli jakość organizacyjno-techniczna i operacyjna. Wiąże się z tym konieczność radykalnej zmiany wewnętrznej struktury budżetu sił zbrojnych, na rzecz jak najszybszego zwiększenia w nim procentowego udziału nakładów na modernizację techniczną i szkolenie wojsk.

Struktura sił zbrojnych musi uwzględniać wojska wydzielone do dyspozycji NATO oraz pozostające pod wyłącznie narodowym dowództwem. Z kolei struktura tych pierwszych musi być dostosowana do struktury obowiązującej w NATO, tzn. musi obejmować: siły reagowania (w tym natychmiastowego i szybkiego reagowania), siły główne i siły wzmocnienia. Nie ulega wątpliwości, że siły natychmiastowego reagowania, a w perspektywie także siły szybkiego reagowania, będą musiały być w pełni uzawodowione, dla zapewnienia wymaganej od nich gotowości i dyspozycyjności.

4.5. Wybrane problemy charakteryzujące potencjał obronny RP w procesie włączania do struktur NATO

Siły Zbrojne RP muszą być przygotowane do wykonywania zadań wynikających z zobowiązań sojusznicznych oraz narodowych potrzeb obronnych.

W wyniku negocjacji z Kwaterą Główną Sojuszu Północnoatlantyckiego w Siłach Zbrojnych RP podjęto podział na kategorie:

– siły przeznaczone do dyspozycji Sojuszu (Siły Reagowania i Główne Siły Obrony);

– siły pozostające pod dowództwem narodowym, w tym jednostki OT, szkolnictwo, logistyka stacjonarna, administracja wojskowa.

W wojskach lądowych wydziela się jedną dywizję zmechanizowaną w skład wielonarodowego korpusu „Północ-Wschód”. Pełną interoperacyjność w pierwszej kolejności uzyskują Siły Reagowania i jednostki przeznaczone do włączenia w skład wielonarodowych związków operacyjnych oraz sił przeznaczonych do udziału w misjach pokojowych (bataliony, polsko-litewski oraz polsko-ukraiński).

W zakresie gotowości jednostek ustalono „Dyrektywę o gotowości bojowej i mobilizacyjnej Sił Zbrojnych RP” ministra obrony narodowej zawierającą kategorie i terminy osiągania gotowości w systemie sojuszniczym. Uzgodnione zostały stany ukończenia czasu pokoju oraz system alarmowania zgodny z obowiązującymi w Sojuszu. W stałej gotowości bojowej w ramach stałej gotowości obronnej państwa, siły zbrojne utrzymywane są w gotowości do osłony granicy państwa i zapewnienia strategicznego rozwinięcia na czas zagrożenia.

W ramach kształtowania bezpiecznego środowiska międzynarodowego, zgodnie z umowami międzynarodowymi oraz strategią prewencyjno-stabilizacyjną, Polska utrzymuje kontyngenty wojsk poza granicami. Na przykład – pod koniec 1999 r. utrzymywano poza granicami cztery kontyngenty liczące ogółem ok. 2500 żołnierzy i oficerów. Uczestniczyli oni w 13 misjach (OBWE i ONZ). Perspektywicznie kontyngent oficerów w ramach struktur sztabowych Sojuszu Północnoatlantyckiego będzie liczył od 300 do 350 oficerów. Liczba żołnierzy oraz kontyngentów zmienia się w zależności od potrzeb i dynamiki wydarzeń międzynarodowych. Generalnie będzie ona oscylować w granicach od 1500 do 5000 żołnierzy i oficerów, najlepiej przygotowanych do wykonywania zadań poza granicami kraju.

Szczególnie predysponowane do tych zadań są bataliony międzynarodowe (polsko-litewski i polsko-ukraiński) oraz jednostki szybkiego (w tym natchmiastowego) reagowania.

Szkolenia kadry i żołnierzy odbywają się każdorazowo przed wyjazdem w ośrodku szkoleniowym w Kielcach oraz na planowych kursach oraz w ośrodkach szkolenia języków obcych (Łódź, Warszawa-WAT, itp.), a ponadto w akademiach i szkołach wojskowych.

Siły Zbrojne RP realizują zadania kierunkowe wynikające z „Programu Integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i Modernizacji SZ RP na lata 1998-2012” oraz z „Celów Sił Zbrojnych RP” i „Wytycznych ministra obrony narodowej do działalności sił zbrojnych na lata 2000-2006 i następne”. W wyniku podejmowanych w tym zakresie działań, wynikających z wytycznych, skład bojowy, dyslokacja jednostek i dowództw oraz ich ukompletowanie i uzbrojenie zmienia się.

W strukturze organizacyjnej sił zbrojnych występują rodzaje sił zbrojnych (wojska lądowe, lotnicze i obrony powietrznej oraz marynarka wojenna), rozmieszczone na obszarze dwóch okręgów wojskowych (Śląskiego z dowództwem we Wrocławiu oraz Pomorskiego z dowództwem w Bydgoszczy), których rolę przejmą dowództwa korpusów.

W wojskach lądowych – dowódcy wojsk lądowych podlegają dowództwu dwóch okręgów wojskowych. Ze składu okręgów wojskowych na okres zagrożenia i wojny wydzielane są dwa korpusy zmechanizowane (po jednym w POW i SOW) oraz korpus powietrzno-zmechanizowany (rozmieszczony na obszarze SOW) z dowództwem czasu „P” w Krakowie. Ponadto dowódca wojsk lądowych dysponuje zestawem jednostek dowodzenia i łączności, wsparcia i zabezpieczenia, centralnego podporządkowania (brygady łączności, artylerii, saperów, jednostki rozpoznania, przeciwlotnicze, przeciwdesantowe, logistyki i inne).

W składzie korpusów występują (stan związku operacyjno-taktycznego może być zmienny i dostosowywany każdorazowo rozporządzeniem wyższego przełożonego do zakresu zadania) dywizje i brygady ogólnowojskowe oraz organiczne korpusne jednostki dowodzenia, łączności, wsparcia i zabezpieczenia. Przydzielone mogą być również decyzją wyższego przełożonego inne jednostki z centralnego zestawu jednostek wsparcia i zabezpieczenia (pozwalając dowódcy korpusu wspierać związki taktyczne i oddziały organiczne).

Na podstawową część potencjału obronnego Polski składają się odpowiednie struktury organizacyjne oraz dopuszczone układem CFE następujące pułapy uzbrojenia (realizowane w 70-90%) znajdujące się w wyposażeniu wojsk lądowych, lotniczych i morskich:

- 1730 czołgów;
- 2150 bojowych wozów opancerzonych (1730 BWP);
- 1610 artyleryjskich środków o kalibrze powyżej 100 mm;
- 130 śmigłowców bojowych;
- 460 samolotów.

Restrukturyzacja sił zbrojnych oraz wydatki obronne spowodowały, że stan sił zbrojnych jest niższy od poziomu pułapów o około 10-30%. Liczebność stanu osobowego kształtuje się na poziomie 180 tys. żołnierzy poborowych i kadry zawodowej. Potrzeby mobilizacyjne oraz zasoby rezerw państwowych powinny zabezpieczyć funkcjonowanie sił zbrojnych trzykrotnie większych w przypadku zagrożenia zewnętrznego państwa i wojny.

Potencjał militarny i gospodarczy Polski pomimo przebudowy systemu polityczno-ekonomicznego i militarnego jest znaczący w porównaniu do sąsiadów, którzy (za wyjątkiem Niemiec) dysponują mniejszym potencjałem obronnym od naszego państwa.

Podsystem niemilitarny szczególnie wrażliwy na zmiany reorganizacyjne musi zachować zdolność do zasilania i wspomagania sił zbrojnych. Największe potrzeby występują w osiągnięciu właściwego poziomu zapasów, rezerw i surowców strategicznych. Polska jako członek Sojuszu Północnoatlantyckiego będzie musiała osiągnąć 2-3 miesięczny poziom zapasów i rezerw. Urzutowanie zapasów powinno odpowiadać potrzebom wojsk operacyjnych, obrony terytorialnej, potrzebom narodowym i sojuszniczym.

Planowane zmiany w systemie kierowania i dowodzenia SZ RP mają na celu osiągnięcie pełnej interoperacyjności z systemami kierowania i dowodzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego.

W razie zaistnienia polityczno-militarnych sytuacji kryzysowych w otoczeniu Polski uruchomione zostaną system, stanowiska i procedury reagowania kryzysowego. W razie wybuchu konfliktu zbrojnego, dowodzenie będzie

odbywać się w systemie koalicyjnym i narodowym. Całością działań i wojsk dowodzą operacyjne dowództwa koalicyjne:

- Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO Europy Środkowej (*Allied Forces Central Europe – AFCENT*);
- Sojuszniczych Sił Powietrznych NATO Europy Środkowej (*Allied Air Forces Central Europe – AIRCENT*);
- Sojuszniczych Sił Obszaru Cieśnin Bałtyckich (*Allied Forces Baltic Approaches – BALTAP*);
- Sojuszniczych Sił Lądowych NATO Europy Środkowej (*Allied Land Forces Central Europe – LANDCENT*).

Władze narodowe mają wpływ na decyzje polityczno-wojskowe poprzez polityczno-wojskowe organy kierowania Sojuszu w Kwaterze Głównej. Pozaoperacyjne, narodowe dowodzenie siłami zbrojnymi realizowane będzie w zakresie logistyki i innych dziedzin zabezpieczenia. System dowodzenia Sił Zbrojnych RP na czas wojny jest przygotowywany w czasie pokoju i rozwijany wg ustalonych dokumentami i planami procedur. Jego rozwinięcie wyprzedza proces operacyjnego rozwijania Sił Zbrojnych RP i systemu gotowości obronnej państwa.

Priorytety wyposażania technicznego ujęto w kilkunastu programach, w ramach których zostały określone grupy sprzętu przewidziane do wyposażenia sił zbrojnych. Pozwoli to na realizację zobowiązań wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego w zakresie osiągania interoperacyjności uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Przy wyborze kierunków modernizacji technicznej SZ RP decydującymi były następujące kryteria:

- uzyskanie zdolności SZ RP do wykonywania zadań jako członka Sojuszu Północnoatlantyckiego;
- treści „Celów Sił Zbrojnych RP” i celów interoperatywności;
- stopień osiągnięcia założonych celów modernizacji SZ RP;
- dostępność uzbrojenia i sprzętu wojskowego w polskim przemyśle obronnym;

– planowana wielkość założonych efektów do poniesionych nakładów finansowych.

Kierując się ww. założeniami i kryteriami dokonano podziału posiadanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego na sprzęt, którego użytkowanie jest możliwe i celowe do 2012 r. oraz sprzęt nieperspektywiczny, który będzie w najbliższych latach podlegał sukcesywnemu wycofywaniu z eksploatacji.

Główny wysiłek w całych siłach zbrojnych będzie skierowany na zabezpieczenie unowocześniania systemów rozpoznania, dowodzenia i łączności oraz stopniowe osiąganie interoperacyjności z siłami zbrojnymi NATO, jako zasadniczych zadań wynikających z „Celów Sił Zbrojnych”.

Interoperacyjność jest rozumiana jako zdolność do współdziałania jednostek organizacyjnych sił zbrojnych krajów członkowskich i partnerskich NATO. Stanowi ona podstawowy cel programu „Partnerstwo dla Pokoju” (PdP), realizowany od 1994 roku. W ramach PdP realizowany jest w szczególności Proces Planowania i Oceny (PARP), którego głównym celem jest uzyskanie założonego poziomu interoperacyjności sił zbrojnych krajów biorących udział w PdP i aspirujących do Sojuszu z siłami zbrojnymi NATO. Zgodnie z przyjętymi założeniami cel ten osiągany jest przez kraje partnerskie przez realizację tzw. celów interoperacyjności, określanych i rekomendowanych przez głównych dowódców sił sprzymierzonych NATO.

Pierwszym etapem procesu osiągania interoperacyjności Sił Zbrojnych RP z siłami zbrojnymi NATO było osiąganie interoperacyjności przez wyznaczone (zgłoszone do współpracy z NATO) dowództwa, sztaby, formacje i jednostki wojskowe oraz elementy infrastruktury Sił Zbrojnych RP.

Realizacja celów interoperacyjności wymaga wykonania zadań nie tylko przez siły zbrojne, ale również przez jednostki organizacyjne podległe określonym ministerstwom. Uczestnictwo wymienionych jednostek w realizacji tych zadań wynika m.in. z pełnienia funkcji państwa-gospodarza (*Host Nation Support – HNS*).

Duże znaczenie dla pomyślnej realizacji ww. zadań ma program technicznej modernizacji polskiej armii, określony w „Programie integracji z organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998-2012”.

5. WYBRANE ZAGADNIENIA PLANOWANIA OBRONNEGO W RP

Właściwe funkcjonowanie systemu obronności w warunkach kryzysów polityczno-militarnych i wojny jest możliwe jedynie wówczas, gdy wszystkie jego podsystemy i elementy mają jasno określone zadania przewidziane do realizacji w tym okresie. Zadania te muszą wynikać z obowiązujących aktualnie uregulowań prawnych, a także określonych na ich podstawie procedur działania poszczególnych podsystemów i elementów systemu obronności.

Za właściwe funkcjonowanie systemu obronności, zarówno w czasie pokoju (przygotowania obronne), jak i w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny, jest odpowiedzialny podsystem kierowania obronnością. Jak każdy system kierowania, spełnia on następujące funkcje kierownicze⁷⁷, zwane też funkcjami zarządzania lub funkcjami administracyjnymi⁷⁸:

- planowanie zadań i działań;
- organizowanie i koordynowanie działań;
- motywowanie do działania;
- kontrolę działań.

W opracowaniach naukowych dotyczących funkcji kierowniczych, planowanie jest niemal zawsze wymieniane w pierwszej kolejności, co świadczy o jego znaczeniu dla właściwego funkcjonowania kierowanej organizacji (systemu).

Planowanie obronne jest to proces określania celów i zadań obronnych oraz sposobów ich realizacji. Jego uczestnikami są wszystkie elementy systemu obronności. Planowanie obronne jest jednocześnie jedną z podstawowych funkcji kierowania obronnością państwa.

Procedury planowania obronnego określają tryb i zasady realizacji przedsięwzięć, podejmowanych w ramach planowania obronnego przez organy administracji publicznej, instytucje państwowe, inne jednostki organi-

⁷⁷ Definiowane jako powiązane ze sobą w logiczne ciągi zbiory czynności, które powinny być wykonywane przez kierownika; w: K. Bolesta-Kukulka, *Mały słownik menedżera*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1993.

⁷⁸ Tamże.

zacyjne oraz przedsiębiorców realizujących zadania w sferze obronności. Mają one na celu zapewnienie gotowości do działania sił zbrojnych, podsystemu kierowania obronnością i pozostałych, niemilitarnych elementów systemu obronności RP, a także zapewnienie zdolności gospodarki do zwiększonych świadczeń na rzecz obronności i ochrony ludności w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny.

Niezależnie od charakteru, rodzaju i szczebla planowania, w procesie tym można wyróżnić cztery podstawowe etapy:

1. ocena obecnych i przewidywanych w przyszłości zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa oraz szans ich uniknięcia lub zminimalizowania;
2. określenie celów i zadań systemu obronności oraz jego podsystemów i elementów;
3. ocena możliwości państwa w zakresie realizacji założonych celów;
4. wybór i opracowanie wariantu działań.

W systemie obronności RP plany ułożone są hierarchicznie i odzwierciedlają jego strukturę organizacyjną. Na każdym szczeblu kierowania obronnością plany odgrywają dwojaką rolę:

- wyznaczają cele, które mają być osiągnięte przez ogniwa niższego szczebla;
- są instrumentem osiągania celów ustalonych w planach wyższego szczebla.

Zarówno system obronności (oraz każdy z podsystemów i elementów jego struktury) jako całość, jak również wyodrębniona funkcja (np. finansowanie, szkolenie, badania rozwojowe), posiadają plan strategiczny i plany operacyjne.

Plan strategiczny jest planem długookresowym. Konstruowany w sposób sformalizowany, pozwala konsekwentnie wytyczyć cele systemu obronnego, jego podsystemów i elementów, spełnianych funkcji oraz określać metody ich realizacji.

Plan strategiczny na poziomie systemu obronności powinien zawierać odpowiedzi na pytania:

- Jaki jest cel ogólny systemu obronności, wyróżniający go z otaczającą rzeczywistością?

- Jakie funkcje ma spełniać?
- W jaki sposób należy dzielić szeroko rozumiane zasoby⁷⁹ systemu obronności na poszczególne sfery jego działania?

Plan strategiczny na poziomie podsystemu (elementu systemu obronności), ustala zasady i sposoby jego działania przy założonych zasobach i warunkach (w tym rozdział sił i środków), zgodnie ze strategią działania systemu nadrzędnego, czyli systemu obronności RP.

Na poziomie funkcjonalnym plan strategiczny tworzy ramy zarządzania różnymi funkcjami, zgodnie ze strategią podsystemu (elementu systemu obronności).

Plany operacyjne określają sposoby wcielania w życie planu strategicznego, czyli przekładają cele strategiczne na decyzje i działania.

Wyróżnia się dwie podstawowe kategorie planów operacyjnych:

- plany stale obowiązujące, czyli plany obejmujące powtarzające się działania, którymi można pokierować za pomocą jednej decyzji lub jednego ich zbioru; do planów tych należą tzw. plany działań (funkcjonowania) elementów systemu obronnego w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- plany jednorazowe, określające szczegółowe działania, które w przyszłości nie będą powtarzane w tej samej postaci; do planów tych należą tzw. plany przygotowań obronnych (mobilizacyjnych).

Pod pojęciem **polityczno-strategiczne planowanie obronne**⁸⁰ rozumie się proces opracowywania i bieżącego korygowania – przez najwyższe władze państwa odpowiedzialne za jego obronność – strategicznej koncepcji przeciwstawienia się zagrożeniom wojennym.

Jest to proces podejmowania przez władze państwa decyzji wskazującej najbardziej prawdopodobne rodzaje zagrożeń wojennych w realnej sytuacji oraz określającej myśl przewodnią i sposób przeciwstawienia się im, czyli sposobu funkcjonowania systemu obronności w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny, wraz z ustaleniem głów-

⁷⁹ Por.: rozdział 2.7 niniejszego opracowania.

⁸⁰ I. Teodorowicz, *Polityczno-strategiczne planowanie obronne*. Materiał studyjny, AON, Warszawa 1997.

nych zadań dla podstawowych elementów tego systemu (sił zbrojnych, niemilitarnych elementów obronnych i podsystemu kierowania obronnością – przekształcanego w razie zaistnienia konfliktu zbrojnego w **wojenny podsystem kierowania państwem**).

5.1. Rys historyczny

W okresie przynależności Polski do Układu Warszawskiego planowanie polityczno-strategiczne, w ścisłym jego znaczeniu, odbywało się na szczeblu kierownictwa tego sojuszu. Decyzje polityczne zapadały na forum Doradczego Komitetu Politycznego Państw – Stron Układu Warszawskiego, a strategiczne, dotyczące użycia sił zbrojnych – w Sztabie Generalnym Sił Zbrojnych ZSRR.

Polska i pozostałe państwa koalicji otrzymywały wytyczne w postaci tzw. „rekomendacji” Naczelnego Dowództwa Zjednoczonych Sił Zbrojnych Państw-Stron Układu Warszawskiego, precyzujących zadania dotyczące zarówno sfery militarnej, jak i niemilitarnej, a w szczególności:

- wydzielenia wojsk w skład Zjednoczonych Sił Zbrojnych Państw-Stron Układu Warszawskiego (skład, liczebność, wyposażenie);
- rozwoju organizacyjno-technicznego wojsk wydzielanych w skład Zjednoczonych Sił Zbrojnych Państw-Stron Układu Warszawskiego;
- operacyjnego przygotowania obszaru kraju jako części Teatru Działań Wojennych (zadania realizowane przez ogniwa militarne i niemilitarne).

W procesie planowania obronnego powstawały dwa rodzaje planów:

- **plany działania** sił zbrojnych i niemilitarnych ogniw obronnych w okresie zagrożenia i wojny;
- **plany przygotowań obronnych**, w tym rozwoju sił zbrojnych i ogniw pozamilitarnych, realizowane w okresie pokoju.

Planowanie działań na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny obejmowało:

- **planowanie operacyjne**, dotyczące mobilizacji, rozwinięcia i użycia sił zbrojnych okresie zagrożenia i wojny;

– planowanie działania (funkcjonowania) niemilitarnych ogniw obronnych, w tym ochrony struktur państwa i ludności oraz gospodarczo-obronnych w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, obejmujące procedury transformacji struktur gospodarczych z funkcjonowania w okresie pokojowym na funkcjonowanie w czasie wojny oraz osiągania przez nie wyższych stanów gotowości obronnej;

– planowanie funkcjonowania organów władzy i administracji państwowej w ramach wojennego systemu kierowania państwem.

W ramach planowania przygotowań obronnych w Ministerstwie Obrony Narodowej funkcjonował system planowania rozwojowego oparty na prognozach (sporządzanych na podstawie „Instrukcji o prognozowaniu obronnym”). W oparciu o prognozy Sztab Generalny WP opracowywał perspektywiczne i pięcioletnie plany rozwoju sił zbrojnych. Realizacja tych planów odbywała się w ramach budżetu MON.

Podstawę do planowania przygotowań obronnych w państwie stanowiły – oprócz wspomnianych rekomendacji wojskowego kierownictwa Układu Warszawskiego – tzw. „Węzłowe założenia obronne PRL”, sporządzane w ramach programowania obronnego w cyklu pięcioletnim i będące w istocie rozwiniętą wykładnią polskiej doktryny obronnej. Założenia te były przyjmowane przez KOK.

Do roku 1989 systemowe regulacje prawne określające zadania obronne realizowane w czasie pokoju i zadania przewidziane do realizacji w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, a także struktury organizacyjne realizujące te zadania tworzyły spójny system, dostosowany do zarządzania państwem i funkcjonowania gospodarki w tamtym okresie. Akty prawne w tym przedmiocie były wydawane przez Komitet Obrony Kraju (KOK) i Radę Ministrów. KOK i jego organy, w ramach posiadanych uprawnień, regulowały całokształt spraw związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, w drodze uchwał i wytycznych lub zarządzeń. Zawarte w nich ustalenia obowiązywały wszystkie organy administracji państwowej oraz podległe i nadzorowane przez te organy jednostki organizacyjne, a także inne osoby prawne.

Aktem prawnym KOK ustanowiony był organ koordynujący przygotowania obronne prowadzone przez organy administracji państwowej i podmioty gospodarcze. Była nim w przeszłości Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, której przewodniczący pełnił również funkcję wiceprezesa Rady Ministrów odpowiedzialnego za sprawy gospodarcze oraz był zastępcą przewodniczącego KOK ds. gospodarczo-obronnych.

Zadania w ramach planowania gospodarczo-obronnego, ściśle skorelowane z **Centralnym Planem Rocznym (CPR)**, realizowanym w ramach normalnej działalności w gospodarce nakazowo-rozdzielczej, zawarte były w **planie na rok obliczeniowy**.

Na szczeblu resortowym funkcjonowały resortowe plany na rok obliczeniowy. Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, którzy pełnili funkcje organów założycielskich przedsiębiorstw państwowych, byli organami właściwymi w zakresie nakładania zadań obronnych na te przedsiębiorstwa.

Na szczeblu wojewódzkim, zadania te były ujęte w wojewódzkich planach na rok obliczeniowy. Obowiązujący wówczas system nakazowo-rozdzielczy, pozwalał wojewodom na nakładanie zadań na wszystkie podmioty gospodarcze i jednostki organizacyjne prowadzące działalność na administrowanym przez nich terenie – z wyjątkiem podległych właściwym ministrom – nadając tym zadaniom charakter obligatoryjny. W strukturze organizacyjnej urzędów wojewódzkich istniały **Wojewódzkie Komisje Planowania**, które oprócz realizacji przedsięwzięć w zakresie Centralnego Planu Rocznego, wykonywały również zadania w zakresie planowania gospodarczo-obronnego.

Zgodnie z uchwałami KOK i Rady Ministrów opracowywano pięcioletnie i roczne plany przygotowań mobilizacyjnych, realizowanych w ramach tzw. wydatków na obronę i bezpieczeństwo kraju (wydatki wyodrębnione). Koordynatorem prac oraz wykonawcą ogólnokrajowego **planu przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej** była Komisja Planowania przy Radzie Ministrów.

W **rocznych planach przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej** określane były zadania rzeczowe, realizowane przez ministrów i wojewodów. Tryb i zasady planowania tych zadań określała uchwała nr

58/81 Rady Ministrów z dnia 6 marca 1981 r. w sprawie planowania i realizacji zadań obronnych w gospodarce narodowej.

Finansowanie zadań odbywało się z budżetu państwa w trybie określonym zarządzeniem nr 02/85 ministra finansów z dnia 30 kwietnia 1985 r. w sprawie finansowania zadań w zakresie obronności.

Ważnym aktem prawnym, ustalającym zadania o charakterze organizacyjnym dla ministrów i wojewodów, do realizacji których należało przystąpić w przypadku wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa, było zarządzenie nr 02/86 przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju i prezesa Rady Ministrów z dnia 14 maja 1986 r. w sprawie zadań związanych z osiągnięciem podwyższonej i pełnej gotowości obronnej państwa, wydane na podstawie uchwały nr 01/75 Komitetu Obrony Kraju z dnia 17 kwietnia 1975 r. w sprawie gotowości obronnej państwa.

Określone tym zarządzeniem zestawy zadań przewidziane do realizacji przez ministrów i wojewodów w kolejnych stanach gotowości obronnej, stanowiły swoistego rodzaju harmonogram działań, jakie należało wykonać we wszystkich jednostkach organizacyjnych (resortowych i wojewódzkich), w przypadku podjęcia przez Komitet Obrony Kraju decyzji o wprowadzeniu podwyższonej gotowości obronnej Państwa.

Istotą powyższych regulacji prawnych, było zsynchronizowanie osiągania gotowości obronnej w gospodarce z osiągnięciem wyższych stanów gotowości bojowej w siłach zbrojnych.

Ponadto przedmiotowe uchwały KOK oraz zarządzenia właściwych ministrów (w sprawie przygotowania na potrzeby obronne państwa, transportu, łączności, służby zdrowia itd.), określały szczegółowe zadania jakie należało realizować w czasie pokoju.

Zgodnie z Uchwałą nr 166/83 Rady Państwa z 8 grudnia 1983 r. w sprawie składu, zasad i trybu działania KOK, wiodącą rolę w procesie planowania obronnego w państwie spełniał minister obrony narodowej, jako zastępca przewodniczącego KOK ds. Sił Zbrojnych i Planowania Strategiczno-Obronno-

Planowanie funkcjonowania wojennego systemu kierowania państwem oraz przygotowań obronnych niemilitarnych ogniw obronnych realizował sekretariat KOK.

Równocześnie z rozwiązaniem Układu Warszawskiego, a tym samym zaniknięciem koalicyjnego ogniwa planowania polityczno-strategicznego, Rzeczpospolita Polska pozostała bez własnego, narodowego planu obrony państwa.

W wyniku politycznych zmian, jakie zaszły w Środkowej i Wschodniej Europie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, w tym również w Polsce, wystąpiły nowe uwarunkowania zewnętrznego bezpieczeństwa naszego kraju.

Geopolityczne i geostrategiczne usytuowanie Polski w Europie, a także charakter potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, stały się inspiracją do wypracowania oficjalnych (obowiązujących) założeń polityki i strategii obronnej odpowiadających nowym warunkom, w jakich znalazła się Polska.

Na ten temat pisze B. Balcerowicz⁸¹: *Gdy u progu lat dziewięćdziesiątych stanęliśmy przed koniecznością sformułowania podstawowych założeń strategii obronnej naszego państwa, uświadomiliśmy sobie braki właściwej teorii strategii. Przez pół wieku funkcjonowania w nierównoprawnym sojuszu polityczno-militarnym nie dane nam było zajmować się gruntownie strategią państwa w pełni suwerennego.*

Zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 1991 r. powołano przy Biurze Bezpieczeństwa Narodowego międzyresortowy zespół, którego zadaniem było opracowanie strategii (doktryny obronnej) państwa.

W wyniku prac tego zespołu powstały dwa dokumenty – „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa”, sygnowane przez Prezydenta RP oraz „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”. Dokumenty te zostały przyjęte przez Komitet Obrony Kraju 2 listopada 1992 r. Mają one charakter deklaracji politycznej oraz ustaleń normują-

⁸¹ B. Balcerowicz, *Strategia obronna państwa średniej wielkości*, AON, Warszawa 1994.

cych ogólne zasady utrzymywania i funkcjonowania elementów systemu obronnego państwa. Nie precyzują one natomiast mechanizmów działania państwa w czasie wojny oraz nie zawierają w swojej treści danych niezbędnych w procesie planowania obronnego, w tym użycia sił zbrojnych i realizacji zadań niemilitarnych w czasie wojny (m. in. możliwych wariantów konfliktów zbrojnych, w których mogłaby uczestniczyć Polska; liczebności i składu sił zbrojnych na czas „W” itp.).

W obszarze planowania działań na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, do 1997 r. funkcjonowało:

- operacyjno-strategiczne planowanie użycia sił zbrojnych w czasie zagrożenia i wojny realizowane przez Sztab Generalny WP;
- planowanie działania (funkcjonowania) niemilitarnych ogniw obronnych w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, realizowane przez resorty i województwa; w ramach tego planowania opracowano m.in. „Centralny Program Mobilizacji Gospodarki (CPMG) na lata 1993-1995, wprowadzony – Uchwałą RM nr 88/93 z dnia 12 października 1993 r. – w miejsce sporządzanego do 1992 r. „Planu na Rok Obliczeniowy” (głównym wykonawcą i koordynatorem CPMG był Centralny Urząd Planowania we współpracy z ministerstwami, urzędami centralnymi i wojewódzkimi).

W obszarze **planowania przygotowań obronnych** w czasie pokoju opracowano w Sztabie Generalnym WP trzyletni Program Rozwoju Sił Zbrojnych RP.

Lata 1990-1999, charakteryzują się dużymi zmianami w strukturach władzy i administracji publicznej. Szczególne znaczenie dla funkcjonowania systemu obronności, a co za tym idzie – również systemu planowania obronnego w państwie, miały następujące zmiany:

- utworzenie samorządu terytorialnego;
- wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej (w tym podjęte na dużą skalę procesy przekształceń własnościowych w gospodarce);
- reforma „centrum administracyjno-gospodarczego”;
- wejście w życie nowej Konstytucji RP;
- „reformy samorządowa”;

– inne reformy, w tym przede wszystkim przekształcenia w systemie opieki zdrowotnej.

Wspomniane wyżej reformy ustrojowe – w szczególności zastosowanie reguł gospodarki rynkowej – sprawiły, że istniejące przed 1989 rokiem rozwiązania w sferze przygotowań obronnych większości niemilitarnych ogniw obronnych, straciły aktualność. Zmiany regulacji prawnych w sferze szeroko rozumianej obronności nie nadążały bowiem za tymi bardzo potrzebnymi i słusznymi skądinąd przeobrażeniami.

Obecnie, potężny pakiet aktów prawnych o charakterze niejawnym, zamieszczanych w biuletynach KOK i regulujących kompleksowo sprawy przygotowań obronnych w systemie nakazowo-rozdzielczym, stawały się nie adekwatnie do nowych uwarunkowań i chociaż nie zostały uchylone, to stojąc na gruncie prawa w praktyce nie powinny być stosowane.

Kolejne nowelizacje ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (DzU z 1992 r. nr 4, poz. 16 – tekst jednolity, z późniejszymi zmianami), miały charakter doraźny i nie spowodowały rewolucyjnych, koniecznych w nowych warunkach politycznych i gospodarczych, zmian w sferze planowania obronnego.

Brak dostosowanych do nowych zasad funkcjonowania gospodarki, ustawowych regulacji w dziedzinie przygotowań obronnych, powodował poważne ograniczenie możliwości określania i nakładania zadań obronnych, zwłaszcza w zakresie rzeczowych przygotowań mobilizacyjnych. W tym stanie rzeczy (w celu zachowania ciągłości przygotowań obronnych) w oczekiwaniu na nowe regulacje ustawowe w sferze obronności, organem stanowiącym prawo pozostawała Rada Ministrów.

Uchwały Rady Ministrów w tych sprawach, podejmowane sporadycznie na podstawie ogólnych kompetencji określonych w Konstytucji RP mają charakter samoistny (nie znajdują jednak oparcia w konkretnych delegacjach ustawowych), co dyskwalifikuje je w świetle postanowień Konstytucji RP.

W latach 1990-1999 pomimo zmian ustrojowych i trwającego procesu transformacji gospodarki oraz braku regulacji ustawowych dostosowanych do nowych warunków, zadania obronne przewidziane do realizacji w czasie pokoju były na ogół wykonywane, chociaż ich realizacja była znacznie

utrudniona, a środki finansowe asygnowane z budżetu państwa były zbyt małe w stosunku do minimalnych potrzeb.

Podstawowe zadania w zakresie przygotowań obronnych nadal wykonywane były w strukturach organizacyjnych ministerstw (równorzędnych) oraz urzędów wojewódzkich.

W procesie kierowania przygotowaniami obronnymi niemilitarnych ogniw obronnych, nastąpiła jednak istotna zmiana roli ministrów i wojewodów, z uwagi na:

- zmniejszającą się rolę sektora państwowego w gospodarce i powstawanie wielu podmiotów gospodarczych o różnej formie własności;
- systematycznie malejącą liczbę podmiotów gospodarczych, których organami założycielskimi byli ministrowie, a co za tym idzie – ograniczenie możliwości bezpośredniego oddziaływania na wykonawców zadań obronnych w układzie resortowym – kosztem stałego wzrostu ilości podmiotów gospodarczych, dla których koordynatorem w zakresie przygotowań obronnych jest wojewoda;
- utworzenie kolejnych szczebli samorządu terytorialnego.

W 1994 r. przystąpiono również do uruchomienia polityczno-strategicznego planowania obronnego na szczeblu państwa w warunkach samodzielności strategicznej. Opracowano wówczas dwa podstawowe dokumenty implementacyjne:

- „Polityczno-strategiczny plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej” – jako implementacja operacyjna założeń polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej;
- „Plany i programy rozwoju sił zbrojnych” – jako implementacja w zakresie budowy i utrzymywania sił zbrojnych.

„Polityczno-strategiczny plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej” – zawiera ocenę przewidywanych zagrożeń i konfliktów wojennych, myśł przewodnią obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz główne zadania ogniw systemu obronnego państwa. Plan ten opracowało Ministerstwo Obrony Narodowej we współpracy z innymi organami administracji rządowej. Jest on aktualizowany wraz ze zmianą warunków bezpieczeństwa państwa (zagrożeń, celów obronnych, możliwości ekonomicznych, itp.) lub dla uwzględnienia

nia nowych rozwiązań formalno-prawnych. Korekty do decyzji zawartej w omawianym planie, wprowadza się także na podstawie wniosków z analiz i ocen sytuacji strategicznej RP, dokonywanych w czasie prowadzonych przez Prezydenta RP gier strategicznych z kierownictwem państwa.

„Plan użycia Sił Zbrojnych RP” – opracowywany w Sztabie Generalnym WP, zawiera sposoby prowadzenia przez siły zbrojne działań wojennych w poszczególnych wariantach konfliktów, ze szczególnym uwzględnieniem:

- strategicznego (mobilizacyjnego i operacyjnego) rozwinięcia sił zbrojnych;
- prowadzenia kampanii strategicznej lub innych działań zbrojnych;
- dowodzenie siłami zbrojnymi.

„Centralny program mobilizacji gospodarki” – określa zadania dla podmiotów gospodarczych w zakresie produkcji i dostaw uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego, przewidziane do realizacji w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Program, w zakresie dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz usług remontowych tego sprzętu, ma formę zadaniową. Pozostałe części programu, dotyczące produkcji wyrobów o podstawowym znaczeniu ogólnogospodarczym dla transportu, łączności, służby zdrowia oraz zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych ludności mają jedynie formę analityczno-informacyjną.

„Plany wydatków na zadania obronne w resortach i województwach” – obejmują przedsięwzięcia rzeczowe realizowane w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie warunków do realizacji zadań obronnych w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Plany te opracowywane są na każdy rok kalendarzowy, a środki finansowe na realizację ustalonych w nich przedsięwzięć ujmowane są w budżecie państwa.

„Plan rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” – określa zamierzenia organizacyjno-etatowe (skład bojowy wojsk i ich struktury organizacyjne), materiałowo-techniczne (zakupy uzbrojenia i wyposażenia), zmiany rozmieszczenia jednostek wojskowych, inwestycje wojskowe, zamierzenia szkoleniowe oraz środki (fundusze) i sposoby realizacji zamierzeń. Organizatorem prac nad tymi dokumentami jest szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, a uczestniczą w nich instytucje Ministerstwa Obrony Na-

rodowej oraz dowództwa okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych. Stronę realizacyjną poszczególnych planów stanowią zadania rzeczowo-finansowe określone w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej i programach rządowych.

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych powstał **„Program integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1998-2012”** w którym zawarto zamiary o charakterze długofalowym, z uszczegółowieniem przedsięwzięć przewidzianych do realizacji do roku 2003.

5.2. Stan aktualny i dalsze perspektywy

Jednym z podstawowych problemów jakie należało podjąć po wstąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do NATO, stanowiło zintegrowanie planowania narodowego z sojusznictwem.

Podobnie jak w Sojuszu Północnoatlantyckim, wyróżniamy w Polsce dwie dziedziny planowania obronnego, zapewniającego implementację zadań zawartych w strategii bezpieczeństwa narodowego:

- planowanie działań (operacji),
- planowanie sił.

W zakresie planowania działań, podjęto prace koncepcyjne, polegające na zastąpieniu „Polityczno-Strategicznego Planu Obrony Rzeczypospolitej Polskiej” nowym dokumentem implementacyjnym w stosunku do Nowej Koncepcji Strategicznej NATO, strategii bezpieczeństwa narodowego i strategii militarnej oraz dostosowania zawartych w nim ustaleń do warunków członkostwa w NATO. Przewiduje się, że nowy dokument będzie nosił nazwę **„Polityczno-strategiczna dyrektywa obronna”**.

Zakłada się, że powyższy dokument będzie zawierał:

- myśl przewodnią obronności państwa, jej główne cele i zamiary realizacyjne;
- opis możliwych zagrożeń bezpieczeństwa państwa i odpowiadające im scenariusze strategiczne (sytuacje planistyczne);

– ogólne zadania strategiczne elementów systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

W perspektywicznym modelu planowania obronnego w RP zakłada się, że na podstawie „Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej” opracowywane będą:

- „Plan strategicznego rozwijania systemu obronności” – opracowywany przez ministra właściwego do spraw obrony narodowej;
- „Narodowe plany użycia sił zbrojnych” – opracowywane przez Sztab Generalny WP pod nadzorem ministra właściwego do spraw obrony narodowej;
- „Plany funkcjonowania działów administracji rządowej” – opracowywane przez właściwych ministrów;
- „Plany funkcjonowania województw”⁸².

Plany te, będą podstawowymi dokumentami w zakresie planowania działań, umożliwiającymi sterowanie procesami zachodzącymi na poszczególnych szczeblach podsystemu kierowania w systemie obronności RP w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu) i wojny.

Przewiduje się, że w kolejnym etapie planowania, opracowane zostaną:

- „Plany funkcjonowania powiatów” – opracowywane przez starostów;
- „Plany funkcjonowania miast” – opracowywane przez burmistrzów i prezydentów miast;
- „Plany funkcjonowania gmin” – opracowywane przez wójtów;
- „Plany funkcjonowania instytucji państwowych i jednostek organizacyjnych”⁸³ – opracowywane przez kierowników tych instytucji;

⁸² Z uwagi na nieokreślenie podziału kompetencji w sferze obronności pomiędzy wojewodów i marszałków wojewódzkich, nie zostało rozstrzygnięte, czy w województwie powstanie jeden plan funkcjonowania (opracowywany przez wojewodę we współdziałaniu z marszałkiem wojewódzkim), czy też powstaną dwa oddzielne plany.

⁸³ Dotyczy instytucji państwowych realizujących zadania obronne, nie będących organami administracji rządowej, bądź znajdujących się poza działami administracji rządowej (np.: Główny Urząd Statystyczny, Narodowy Bank Polski) oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez organy opracowujące wymienione wcześniej plany.

– „Plany funkcjonowania przedsiębiorstw”⁸⁴ – opracowywane przez przedsiębiorców, na których zostały nałożone zadania obronne.

Plan funkcjonowania województwa będzie obejmować następujące dziedziny:

- myśl przewodnią realizacji zadań obronnych;
- zasady funkcjonowania struktur organizacyjnych urzędu wojewódzkiego oraz zasady transformacji wojewódzkich elementów podsystemu niemilitarnego systemu obronności do funkcjonowania w czasie wojny;
- harmonogram podnoszenia gotowości obronnej województwa oraz przedsięwzięć organizacyjnych związanych z osiąganiem poszczególnych stanów gotowości obronnej województwa;
- zadania w zakresie rozwijania wojennego podsystemu kierowania województwem, w tym przemieszczania urzędów wojewódzkich na zapasowe stanowiska kierowania;
- strategiczne zadania w zakresie planowania cywilnego na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń, w tym: wsparcia logistycznego i zasobami ludzkimi Sił Zbrojnych RP oraz zaopatrzenia i ochrony ludności;
- strategiczne zadania w sferze wsparcia przez państwo – gospodarza;
- zadania związane z zapewnieniem sprawnego funkcjonowania administracji, ochroną osób i mienia oraz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- inne zadania, specyficzne dla administrowanego przez wojewodę obszaru.

Podobną strukturę będą posiadały plany funkcjonowania działów administracji rządowej oraz innych instytucji państwowych, z tym, że szczególnie wyeksponowane będą tu zagadnienia w sferze kompetencji właściwego ministra (kierownika urzędu centralnego).

Przewiduje się, że pozostałe plany funkcjonowania (wymienione powyżej), będą zawierały:

- ocenę zagrożeń militarnych w odpowiedniej skali;
- podstawowe zadania oraz zamiar działania;

⁸⁴ Realizujących zadania obronne.

- zadania obronne jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez organ opracowujący plan;
- sposób osiągania wyższych stanów gotowości obronnej, w tym ogólna charakterystyka stanów gotowości obronnej państwa, procedura (mechanizmy) rozwijania potencjału obronnego, zadania poszczególnych jednostek organizacyjnych w procesie podwyższania gotowości obronnej państwa i własnej (harmonogram, procedury działania);
- kierowanie;
- inne zagadnienia, specyficzne dla podmiotu opracowującego dany plan.

Szczególnie ważnymi elementami podsystemu niemilitarnego systemu obronności RP, stały się po reformie samorządowej organy samorządu terytorialnego. Jest to związane z przekazaniem na szczebel samorządowy szerokiej gamy spraw mających wpływ na obronność państwa, pozostających dotychczas w sferze kompetencji ministrów i wojewodów.

Rola, jaką w strukturach państwa spełnia samorząd terytorialny, wskazuje na konieczność stworzenia wyraźnych regulacji prawnych zobowiązujących je do realizacji zadań związanych z tworzeniem warunków, zapewniających godziwą egzystencję ludności i jej ochronę na wypadek nie tylko zagrożenia militarnego lecz także innych zagrożeń okresu pokojowego.

Przedsięwzięcia w tym zakresie mające charakter administracyjny i planistyczno-organizacyjny, powinny być realizowane w ramach zadań własnych, finansowane z budżetu organów samorządu terytorialnego, zaś przedsięwzięcia o charakterze rzeczowym, tak jak dotychczas – w ramach zadań zleconych, finansowanych z budżetu państwa.

Organy samorządu terytorialnego muszą mieć zapewnione prawo do decydowania o rozmiarach i sposobach niezbędnej ochrony lokalnych społeczności przed możliwymi zagrożeniami czasu pokoju i wojny oraz możliwość wykorzystania w tym celu całości potencjału obronno-ekonomicznego⁸⁵ znajdującego się na ich terenie. Niezbędne staje się również stworzenie systemowych zachęt do ponoszenia wydatków na cele przygotowań ochronnych,

⁸⁵ Tu: zdolność sił i środków ekonomicznych państwa do zaspokojenia potrzeb wszystkich ogniw systemu obronnego państwa w okresie kryzysu i wojny.

a także zapewnienie obywatelom określonych praw w zakresie ochrony zbiorowej wraz z pełną informacją na ten temat oraz ustawowego sprecyzowania powinności w ramach powszechnej samoobrony.

Obecnie, podstawowe zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie przygotowań obronnych⁸⁶, obejmują:

- przygotowanie ludności i mienia komunalnego na wypadek wojny oraz innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, określonych w ustawach;

- uwzględnianie w toku wykonywania zadań w zakresie obronności postulatów dotyczących potrzeb sił zbrojnych, przekazywane przez ministra obrony narodowej lub organy wojskowe przez niego upoważnione, oraz postulatów dotyczących potrzeb obrony cywilnej, przekazywanych przez szefa Obrony Cywilnej Kraju lub terenowe organy obrony cywilnej;

- tworzenie formacji obrony cywilnej.

Rola organów samorządu terytorialnego w procesie zaspokajania potrzeb sił zbrojnych⁸⁷, sprowadza się do:

- nakładania obowiązku wykonania świadczeń osobistych;

- wydawania decyzji o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomych na cele świadczeń rzeczowych, na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień.

Ponadto, organy samorządu terytorialnego mogą być zobowiązane do odpłatnego⁸⁸:

- dostosowania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa, w sposób nie zmieniający ich właściwości i przeznaczenia;

⁸⁶ Zob.: art. art.: 2, 19 i 138 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (DzU z 1999, nr 4, poz. 16 – tekst jednolity, z późniejszymi zmianami).

⁸⁷ Zob.: rozdz. 1 – 3, dział VII ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (DzU z 1992, nr 4, poz. 16 – tekst jednolity, z późniejszymi zmianami).

⁸⁸ Zob.: rozdz. 4, dział VII ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (DzU z 1992, nr 4, poz. 16 – tekst jednolity, z późniejszymi zmianami).

- przystosowania budowanych (przebudowywanych i rozbudowywanych) obiektów budowlanych oraz wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa, w sposób nie zmieniający ich właściwości i przeznaczenia,
- gromadzenia, przechowywania i konserwacji przedmiotów, niezbędnych do wykonania czynności, o których mowa powyżej,
- wykonania zadań mobilizacyjnych na rzecz sił zbrojnych.

ZAKOŃCZENIE

Bezpieczeństwo obywateli oraz niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej to priorytetowe, egzystencjalne interesy narodowe, ich zapewnienie ma charakter bezwzględneho nakazu, uzasadniającego zastosowanie w ochronie tych interesów całego potencjału sił i środków, z militarnymi włącznie. Ochrona powyższych interesów przed wszelkimi zagrożeniami oraz tworzenie bezpiecznych warunków ich realizacji jest najogólniejszym celem narodowym Rzeczypospolitej Polskiej w ramach jej funkcji, jaką jest zapewnianie bezpieczeństwa narodowego. Cel ten obejmuje następujące główne grupy celów strategicznych⁸⁹:

- ochrona życia i zapewnienie codziennego bezpieczeństwa wszystkich obywateli zarówno na terytorium Polski, jak i za granicą;
- zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej;
- zachowanie suwerenności w decydowaniu o wewnętrznych sprawach narodu oraz organizacji i zasadach funkcjonowania (ustroju) państwa polskiego;
- zapewnienie możliwości korzystania przez obywateli z konstytucyjnych wolności oraz praw człowieka i obywatela;
- tworzenie warunków do godziwego – w wymiarze materialnym i duchowym – życia obywateli;
- ochrona struktur państwowych i innych instytucji oraz zapewnienie ich bezpiecznego i zgodnego z prawem funkcjonowania;
- ochrona materialnego dziedzictwa narodowego (bogactw naturalnych oraz majątku indywidualnego obywateli i zbiorowego majątku narodowego) przed destrukcyjnym oddziaływaniem zewnętrznym i wewnętrznym, zapewnienie możliwości jego bezpiecznego rozwijania we wszystkich sferach aktywności narodowej, w tym zwłaszcza ekonomicznej i społecznej;

⁸⁹ S. Koziej, *Strategiczne założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej po wstąpieniu do NATO*, „Myśl Wojskowa nr 3/99”, Warszawa 1999, s. 3-4.

- ochrona duchowego dziedzictwa narodowego, w tym uznanych przez obywateli i naród norm i wartości, przed destrukcyjnym oddziaływaniem zewnętrznym i wewnętrznym oraz zapewnienie możliwości jego swobodnego kultywowania;

- wspieranie wysiłków na rzecz umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego przez wkład w kształtowanie i zapewnianie wszechstronnego bezpieczeństwa indywidualnego (praw i wolności) obywateli i narodów innych państw, a także autorytetu i skutecznego funkcjonowania organizacji międzynarodowych;

- ochrona środowiska naturalnego;

- ochrona przed skutkami katastrof oraz klęsk żywiołowych i cywilizacyjnych.

Poszerzenie NATO jest drugim w tej dekadzie – po rozpadzie Układu Warszawskiego – wydarzeniem istotnie wpływającym na bezpieczeństwo europejskie, w tym na bezpieczeństwo Polski w szczególności. Dlatego też jego konsekwencje dla polskiej polityki obronnej są olbrzymie. Zmianie ulegną wszystkie elementy strategii obronności – od wyzwań i prawdopodobnych zagrożeń, poprzez koncepcje strategiczne, aż do wymagań co do składu, struktury i zasad funkcjonowania systemu obronności państwa. Jest oczywiste, że wprowadzenie w życie tych zmian wiąże się z koniecznością ogromnego i skoordynowanego wysiłku wielu ogniw struktury państwowej oraz zrozumienia i wsparcia ze strony całego społeczeństwa.

Wpływ członkostwa w NATO na strategię obronności i potencjał obrony Polski, jest następujący:

- 1) stwarza wymóg gotowości Polski i jej sił zbrojnych do działań wojennych poza swoim terytorium – w obronie państwa-sojusznika (członka NATO);

- 2) stwarza pewność sojuszniczej obrony Polski jako części terytorium NATO, w przypadku jakiegokolwiek agresji na nasz kraj (lokalnej lub totalnej);

- 3) pewność sojuszniczej pomocy – obrony Polski, stanowi o istotnym atrybucie odstraszenia od wszelkiej agresji na nasz kraj, odstraszenia popartego możliwością reakcji sił jądrowych Sojuszu;

- 4) zwiększenie udziału Polski w międzynarodowym reagowaniu anty-kryzysowym i budowie bezpieczeństwa międzynarodowego;

5) zwiększenie skali wyzwań i konieczności reakcji Polski – politycznej lub militarnej;

6) zmniejszenie groźby agresji bezpośredniej;

7) konieczność uczestnictwa jako wiarygodnego partnera w obronie sojuszników;

8) przejście od strategii obrony samodzielnej do strategii obrony wspólnej w ramach Sojuszu oraz sojuszniczego planowania;

9) przyjęcie strategii obronności uwzględniającej:

- strategię prewencyjno-stabilizacyjną (zapobieganie zagrożeniom polityczno-militarnym poprzez neutralizowanie źródeł),

- strategię reagowania kryzysowego (reagowanie na kryzys w celu jego opanowania i udział w wysiłkach międzynarodowych),

- strategię wojenną (wykorzystanie potencjału państwa do obrony przed agresją oraz udział w obronie sojusznika poza własnym terytorium);

10) osiągnięcie interoperacyjności przez Siły Zbrojne RP oraz wysokiego poziomu jakościowo-sprawnościowego wspólnego dla NATO;

11) przyjęcie, przygotowanie i realizację zadań państwa/gospodarza w zakresie wsparcia i zabezpieczenia sił sojusznicznych (HNS);

12) uczestnictwo i realizacja wspólnego planowania strategicznego i operacyjnego.

Realizowany jest przyjęty przez najwyższe władze państwa „Program integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych na lata 1998-2012”. Program ten został opracowany z myślą o dostosowaniu sił zbrojnych do zmian, jakie zaszły w systemie bezpieczeństwa i obronności Polski, w tym przede wszystkim w związku z członkostwem w NATO. Przewiduje on realizację przedsięwzięć wynikających z przyjętych „Celów Sił Zbrojnych”. Okresowo dokonywany jest w Ministerstwie Obrony Narodowej przegląd i aktualizacja „Programu ...”, stosownie do wytyczonych przez Sojusz kolejnych celów dla sił zbrojnych.

W Siłach Zbrojnych RP trwają zmiany strukturalne, funkcjonalne i modernizacyjne zgodnie z założeniami przyjętego „Programu” oraz zadaniami wynikającymi z celów interoperacyjności. Dotyczą one składu bojowego, dyslokacji, zmniejszania stanów osobowych, modernizacji technicznej, a tak-

że przygotowania wydzielonych jednostek do włączenia w struktury NATO. Zapoczątkowano proces tworzenia wojsk obrony terytorialnej we wszystkich rodzajach sił zbrojnych.

Właściwe funkcjonowanie systemu obronności jest jednak uzależnione nie tylko od potencjału militarnego, ale również od potencjału gospodarczego państwa oraz sprawnego działania administracji publicznej.

Prowadzenie przygotowań obronnych w państwie przez wszystkie militarne i niemilitarne elementy systemu obronności RP, wymaga jasnych i dostosowanych do współczesnych warunków uregulowań prawnych. Obecny stan prawny nie przystaje zarówno do warunków gospodarki rynkowej, jak i do przebiegających obecnie procesów decentralizacji władzy. Dlatego też, niezmiernie ważne jest stworzenie podstaw prawnych do „przestawienia na tory wojenne” administracji publicznej i gospodarki.

Obecnie trwają prace nad porządkowaniem systemu prawnego w zakresie obronności. Nowe ustawy i akty prawne wykonawcze zostały poddane procedurze legislacyjnej, bądź też prace nad ich projektami są bardzo zaawansowane. Zastąpią one akty prawne obowiązujące w okresie przejściowym, a mające swoje źródła jeszcze w czasach poprzednich, które są obciążone potrójnie:

- w nowej Konstytucji KOK nie jest wymieniony w gronie organów właściwych do stanowienia prawa;
- uchwały Rady Ministrów i zarządzenia ministrów w świetle ustawy zasadniczej nie stanowią powszechnie obowiązującego prawa;
- regulacje prawne opublikowane w Dziennikach Urzędowych i Biuletynach KOK w zestawieniu z ustawami i aktami prawnymi wykonawczymi, które weszły w życie po 1989 r. nie stanowią dziś spójnej podstawy do prowadzenia przygotowań obronnych w państwie, ani do realizacji zadań w okresie kryzysu i wojny.

Wspomnieć należy o nowych regulacjach prawnych dotyczących:

- 1) sytuacji nadzwyczajnych w państwie;
- 2) kompetencjach organów administracji publicznej w okresie kryzysów, w tym wojny;
- 3) stacjonowania wojsk sojuszniczych na terytorium RP;
- 4) dostosowania polskiego prawa do *NATO Acquis*;

5) trybu i zasad planowania obronnego w państwie, w tym opracowywania i aktualizacji planów obronnych;

6) zastąpienia aktów prawnych opublikowanych w Dziennikach Urzędowych i Biuletynach KOK rozporządzeniami Rady Ministrów lub właściwych ministrów, na podstawie delegacji zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

Większość zadań obronnych realizowanych w minionym okresie przez ministrów (równorzędnych), obecnie stała się niewykonalna, ponieważ nie dysponują oni „narzędziami” do ich realizacji, jakimi w przeszłości były podmioty gospodarcze i jednostki organizacyjne dla których byli oni organami założycielskimi, bezpośrednio wykonujące zadania produkcyjne i usługowe. Po wprowadzeniu w życie kolejnych reform, ministrowie (równorzędni) powinni realizować zadania w zakresie kreowania polityki obronnej rządu w sferze swoich właściwości kompetencyjnych, bezpośrednią realizację zadań pozostawiając wojewodom, wyposażonym w stosowne ustawowe pełnomocnictwa do kierowania obronnością na administrowanym terenie oraz właściwym organom samorządu terytorialnego.

Brak stosownych rozwiązań ustawowych jest obecnie największą bolączką wszystkich organów odpowiedzialnych za prowadzenie przygotowań obronnych w państwie. Utrudnia to znacznie, a niekiedy wręcz uniemożliwia podjęcie nowoczesnych rozwiązań w tym zakresie, kompatybilnych z rozwiązaniami stosowanymi w większości państw NATO.

Konieczne jest również jasne zdefiniowanie pojęć: „obrona cywilna” i „ochrona cywilna”. **Obrona cywilna** w rozumieniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony⁹⁰, jak również aktów wykonawczych do tejże ustawy⁹¹, jest w istocie **ochroną cywilną** w rozumieniu NATO. W nowym

⁹⁰ Zob.: dział IV ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (DzU z 1992 r. nr 4, poz. 16 – tekst jednolity, z późniejszymi zmianami).

⁹¹ 1) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej (DzU 1993, nr 91, poz. 420);

2) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności (DzU 1993, nr 91, poz. 421);

3) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej (DzU 1993, nr 93, poz. 429).

podejściu, zakres obrony cywilnej jest de facto znacznie szerszy. Można go zinterpretować jako całokształt przedsięwzięć obronnych realizowanych przez wszystkie niemilitarne ogniwa obronne. Taki stan rzeczy powoduje niedowład organizacyjny w kwestii planowania cywilnego na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń (*Civil Emergency Planning – CEP*) w naszym kraju.

Obecnie, zagadnienia z tego zakresu w znacznym stopniu pokrywają się z tematyką programów mobilizacji gospodarki (zał. 8). Resortowe, a zwłaszcza wojewódzkie programy mobilizacji gospodarki zawierają bowiem obecnie tematykę znacznie wykraczającą poza sferę gospodarki sensu stricto.

Taki kształt programów mobilizacji gospodarki wynika głównie z odczuwalnego w momencie opracowywania koncepcji programu mobilizacji gospodarki (przede wszystkim na szczeblu wojewódzkim) braku w systemie planowania obronnego takiego planu, w którym można by było określić zadania z zakresu przygotowania struktur organizacyjnych urzędu wojewódzkiego oraz podległych lub nadzorowanych przez wojewodę jednostek organizacyjnych do działania w sytuacjach zagrożeń i wojny. Stąd do programu włączono np.: oceny zagrożeń, jakie mogą wystąpić na terenie województwa, z podziałem na zagrożenia okresu pokojowego i wojennego, wojewódzkie elementy wojennego systemu kierowania państwem, a także zagadnienia z zakresu edukacji dzieci i młodzieży i ewakuacji ludności z terenów zagrożonych, umożliwiające kierowanie przygotowaniem obronnymi w najważniejszych dziedzinach życia i działalności gospodarczej oraz ich realizację w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Zakres zagadnień ujętych w wojewódzkim programie mobilizacji gospodarki, uzupełnia problematyka zawarta w planach obrony cywilnej, które nie są przedmiotem niniejszego opracowania.

Kwestią najbliższej przyszłości będzie objęcie planowaniem nie tylko sił zbrojnych, ale całego systemu obronności RP. Konieczne są jednak rozstrzygnięcia ustawowe, zwłaszcza w obszarze Planowania Cywilnego na Wypadek Nadzwyczajnych Zagrożeń (*Civil Emergency Planning – CEP*), w odniesieniu do reagowania na zewnętrzne zagrożenia kryzysowe i wojenne.

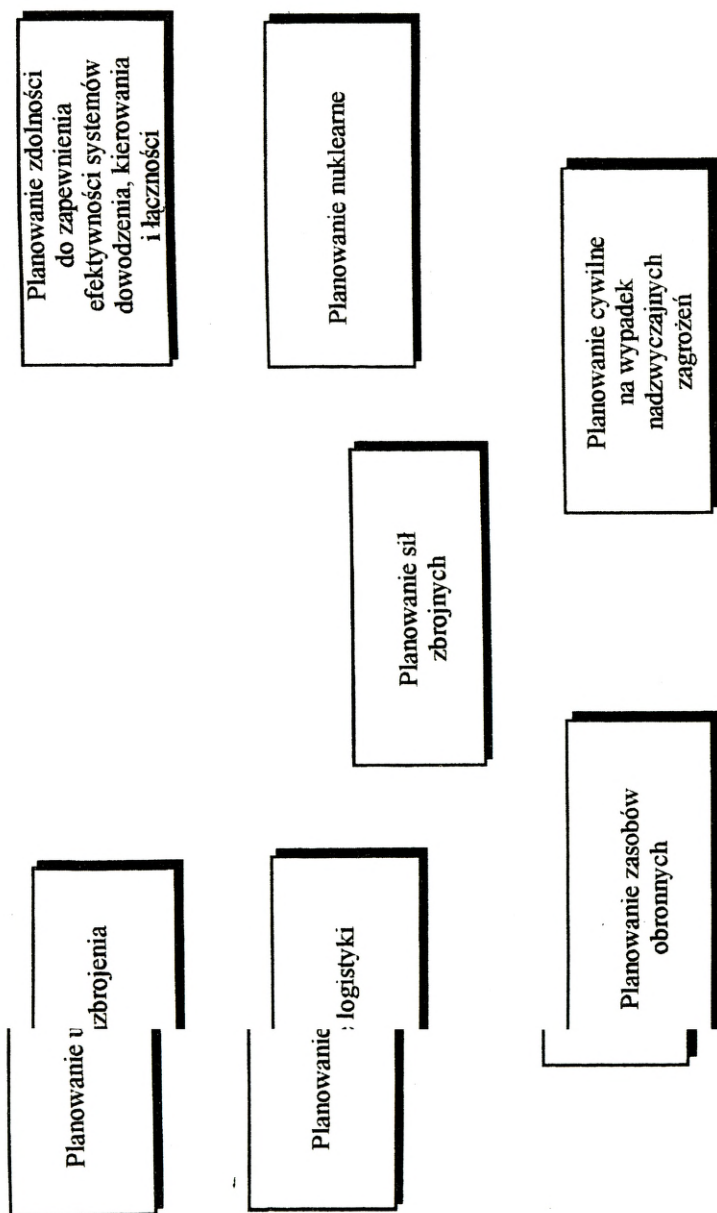
BIBLIOGRAFIA

1. Ashby W. R., *Wstęp do cybernetyki*, Warszawa 1970.
2. Balcerowicz B. (kier.), *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996.
3. Balcerowicz B., *Strategia obronna państwa średniej wielkości*, Warszawa 1996.
4. Balcerowicz B., *Wybrane problemy obronności państwa*, Materiał studyjny, AON, Warszawa 1996.
5. Beaufre A., *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968.
6. Beer S., *Cybernetyka a zarządzanie*, Warszawa 1966.
7. Bertalanffy L. von, *General Systems Theory, A Critical Review*, w: *General Systems*, vol.1, *Society for General Systems Research*, Ann Arbor 1962.
8. Bolesta-Kukułka K., *Mały słownik menedżera*, Warszawa 1993.
9. Habr J., Vepřek J., *Systemowa analiza i synteza*, Warszawa 1976.
10. Hall A. D., *Podstawy techniki systemów. Ogólne zasady projektowania*, Warszawa 1968.
11. Kaczmarek J. i in., *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994.
12. Kitler W., *Obrona narodowa. Konieczność nowego podejścia*, w: „Myśl Wojskowa” nr 4/97, Warszawa 1997.
13. Koziej S., *Bezpieczeństwo narodowe i obronność RP*, Warszawa 1996.
14. Koziej S., *Strategiczne założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej po wstąpieniu do NATO*, „Myśl Wojskowa” nr 3/99, Warszawa 1999.
15. Koziej S., *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO*, DBM/DSO MON, Warszawa 1998.
16. Koziej S., *Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności RP*, DBM/DSO MON, Warszawa 1998.
17. Koziej S., Wołkowicz F., *Podstawowe założenia obronności RP*, Warszawa 1996.

18. Koziej S., Wołkiewicz F., *Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej RP*, Warszawa 1998.
19. Kuleszyński L., *Dowodzenie wojskami a cybernetyka*, Warszawa 1967.
20. Lange O., *Wstęp do cybernetyki ekonomicznej*, Warszawa 1965.
21. Marczak J. (kier.), *Funkcjonowanie układu pozamilitarnego w czasie kryzysu i wojny*, w: *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 r. „KAPPA”* pod red. B. Balcerowicza, AON, Warszawa 1996.
22. Nożko K., *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP*, Warszawa 1994.
23. Praca zbiorowa, *Generic Crisis Management*, Bruksela 1997.
24. Praca zbiorowa, *Mała encyklopedia wojskowa*, tom 3, Warszawa 1971.
25. Praca zbiorowa, *NATO Logistics Handbook*, Bruksela 1994.
26. Praca zbiorowa, *Nowa koncepcja strategiczna Sojuszu Północnoatlantyckiego*.
27. Praca zbiorowa, *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, KOK, Warszawa 1992.
28. Praca zbiorowa, *Prognoza obronności Polski do 2010 r. „GAMMA”*, AON, Warszawa 1994.
29. Praca zbiorowa, *Program integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998-2012*, Warszawa 1998.
30. Praca zbiorowa, *Słownik historii Polski*, Warszawa 1969.
31. Praca zbiorowa, *Strategiczne wykorzystanie sił zbrojnych w czasie kryzysu i wojny „KAPPA”*, AON, Warszawa 1998.
32. Praca zbiorowa, *The NATO Handbook*, Bruksela 1998.
33. Praca zbiorowa, *Wybrane aspekty położenia strategicznego RP*, DBM MON, Warszawa 1994.
34. Rogucki A., *Analiza systemów w planowaniu obrony. Aspekty ekonomiczno-polityczne*, Warszawa 1975.

35. Seń A. (red.), *Wybrane problemy obronności*, DSO MON, Warszawa 1997.
36. Sienkiewicz P., *Podstawy teorii systemów*, Warszawa 1993.
37. Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania*, tom 1, *Wstęp do systemologii*, tom 2, *Problemy efektywności działania*. Rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979.
38. Sobol E. (red), *Słownik wyrazów obcych*, wydanie nowe, Warszawa 1995.
39. Tarasiuk B., Czarniecki A., Suwiński W., *Kierowanie obronnością państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny*. Materiał studyjny, Warszawa 1998.
40. Teodorowicz I., *Polityczno-strategiczne planowanie obronne*. Materiał studyjny, AON, Warszawa, 1997.
41. Włodarski A. (red.), *Kierowanie systemem obronnym państwa, w tym kierowanie układem pozamilitarnym i dowodzenie siłami zbrojnymi*, w: *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 r. „KAPPA”*, pod red. B. Balcerowicza, AON, Warszawa 1996.

DZIEDZINY PLANOWANIA OBRONNEGO W NATO



PLANOWANIE CYWILNE NA WYPADEK NADZWYCZAJNYCH ZAGROZEŃ

Komisja Planowania
Przewozów
Oceanicznych

Komisja Planowania
Wewnątrzeuropejskiego
Transportu Lądowego

Komitet Planowania
Lotnictwa Cywilnego

Komitet Planowania
Żywności i Rolnictwa

Komitet Planowania
w zakresie Przemysłu

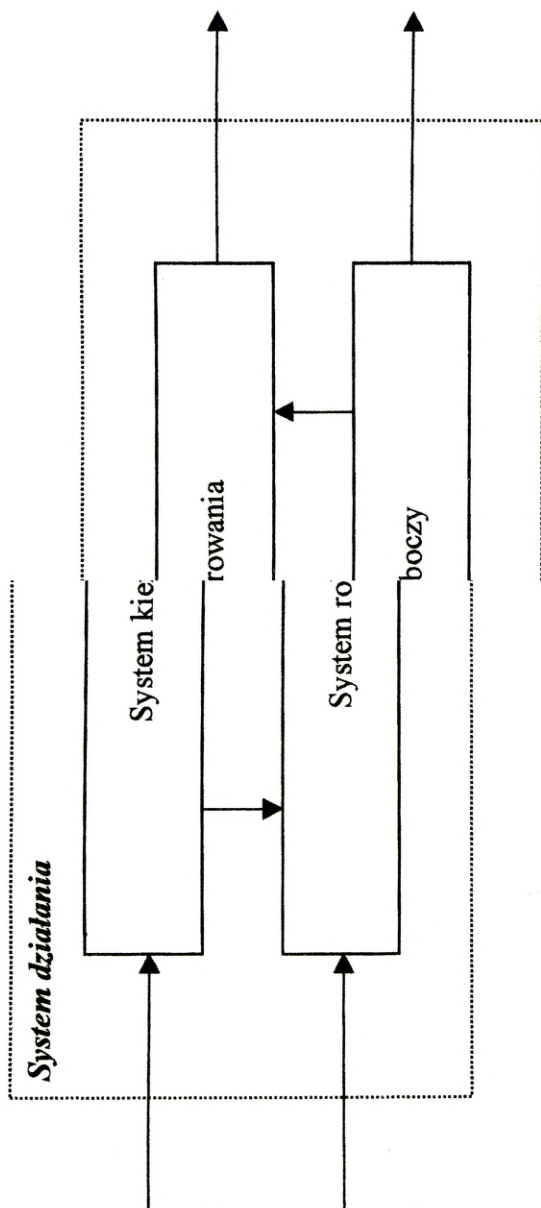
Komitet Planowania
Produktów Naftowych

Połączony Komitet
Medyczny

Komitet Planowania
Łączności Cywilnej

Komitet Ochrony
Cywilnej

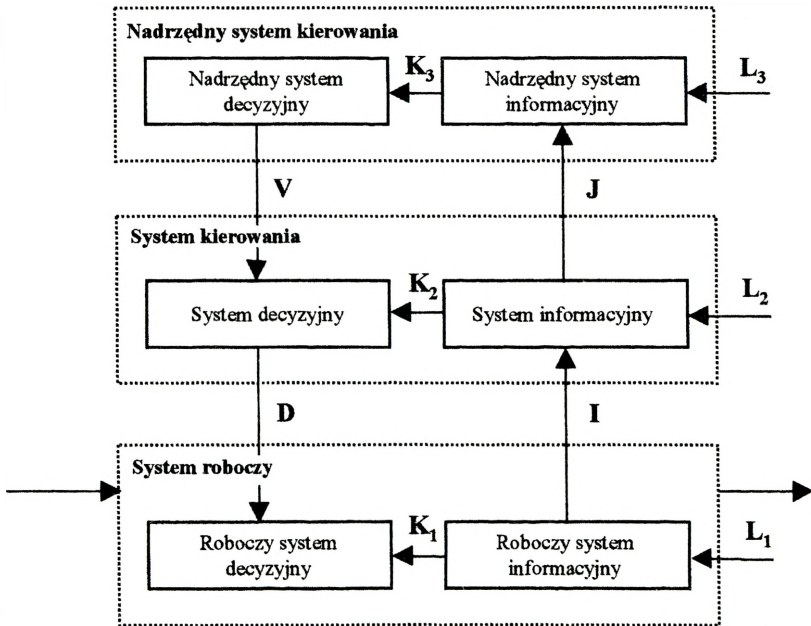
OGÓLNY SCHEMAT SYSTEMU DZIAŁANIA



Wg P. Sienkiewicza, *Teoria efektywności systemów kierowania*, tom 2, *P*
działania, rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979, s. 25.

Problemy efektywności

POWIĄZANIA INFORMACYJNO-DECYZYJNE W SYSTEMIE HIERARCHICZNYM



V - zbiór możliwych decyzji nadrzędnych (podejmowanych w nadrzędnym systemie kierowania);

D - zbiór dopuszczalnych decyzji podejmowanych w systemie kierowania;

I - zbiór informacji pierwotnych;

J - zbiór informacji przesyłanych do nadrzędnego systemu kierowania;

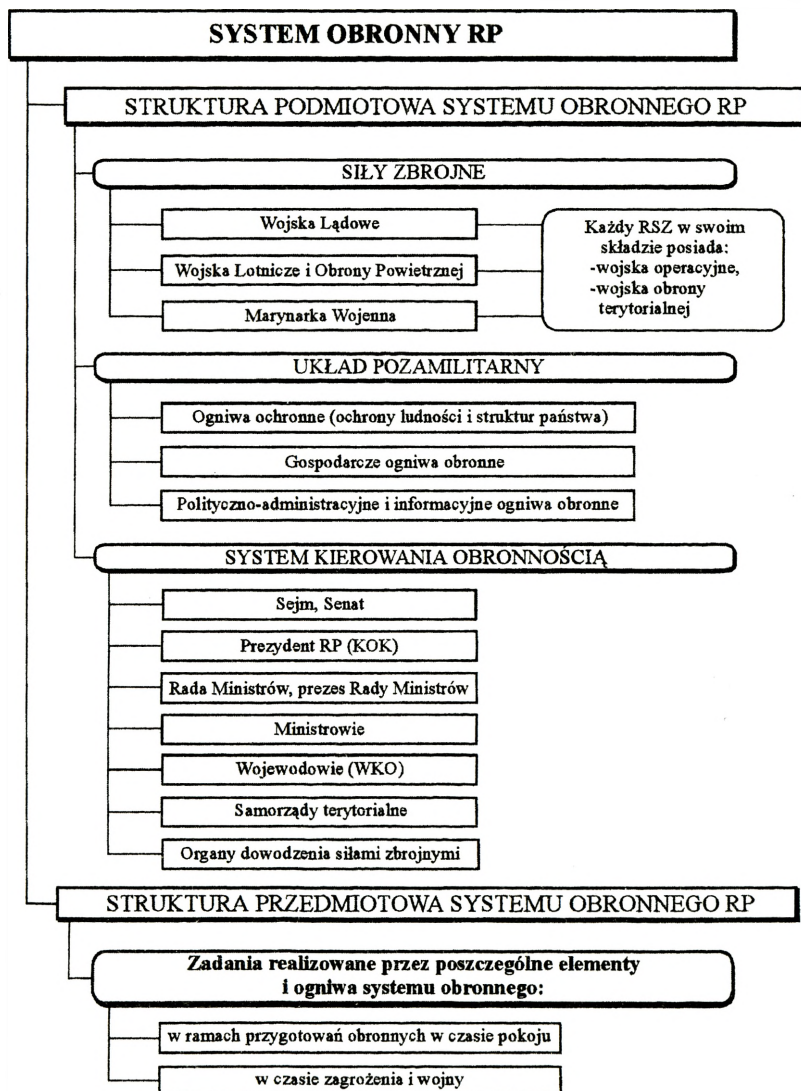
$K_{1,2,3}$ - zbiór informacji otrzymywanych przez system decyzyjny z podsystemu informacyjnego systemu kierowania;

$L_{1,2,3}$ - zbiór informacji pochodzących z otoczenia systemu działania.

Wg P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania*, tom 2, *Problemy efektywności działania*, rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979, s. 27.

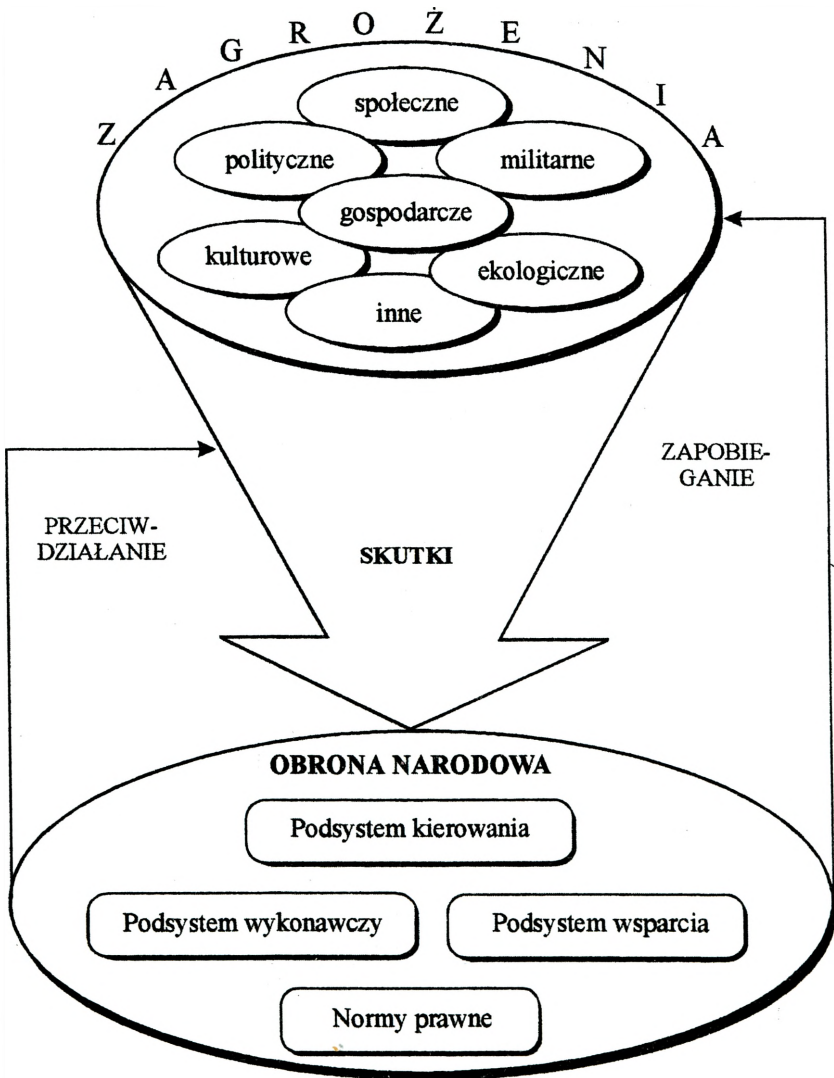
SYSTEM OBRONNY PAŃSTWA

Załącznik 5



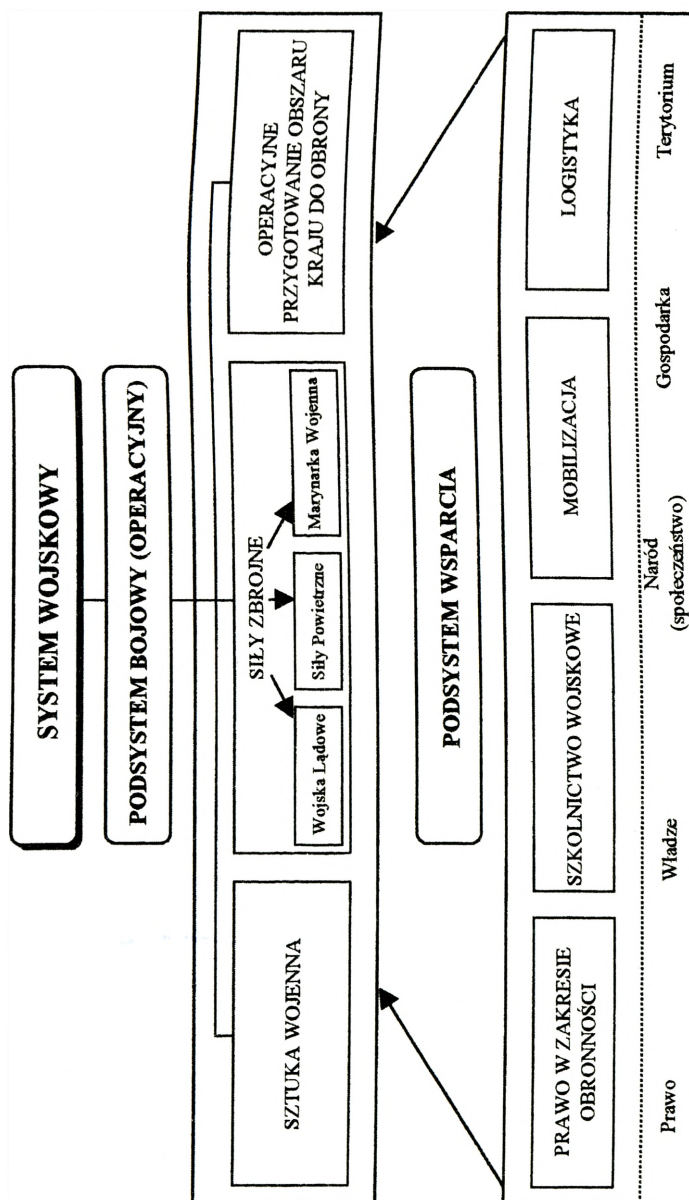
Wg S.Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej RP*, Warszawa 1998, s. 48

IDEA OBRONY NARODOWEJ



Wg W. Kitler, op. cit., s. 24

OGÓLNA STRUKTURA SYSTEMU WOJSKOWEGO



Na podst. B. Bałcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa*. Materiał studyjny, Warszawa 1996, s. 119.

**PORÓWNANIE PLANOWANIA CYWILNEGO NA WYPADEK
NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ NATO Z ZAKRESEM
PROBLEMATYKI ANALIZOWANEJ W RAMACH CPMG I WPMG**

Komitety i Komisje Planowania Cywilnego na wypadek Nadzwyczajnych Zagrożeń NATO	Analogie	
	Centralny Program Mobilizacji Gospodarki	Wojewódzki Program Mobilizacji Gospodarki
Komisja Planowania Przewozów Oceanicznych	Transport morski – w cz. III	
Komisja Planowania Wewnątrzeuropejskiego Transportu Lądowego	Transport kolejowy, drogowy, wodny śródlądowy – w cz. III i IV	Transport kolejowy, drogowy, wodny śródlądowy
Komitet Planowania Lotnictwa Cywilnego	Transport lotniczy – w cz. III	
Komitet Planowania ds. Żywności i Rolnictwa	Rolnictwo – w cz. III Żywność – w cz. I i IV	Rolnictwo i żywność
Komitet Planowania ds. Przemysłu	Przemysł – w cz. I; III i IV	Przemysł
Komitet Planowania ds. Produktów Naftowych	Materiały pędne i smary (a także inne surowce energetyczne)	Paliwa i energia
Komitet Planowania Łączności	Łączność – w cz. III	Łączność
Połączony Komitet Medyczny	Ochrona zdrowia V w cz. IV	Ochrona zdrowia
Komitet ds. Ochrony Cywilnej*	Budowle ochronne, zaopat- rzenie w wodę, oświata i wychowanie – w cz. IV	Budowle ochronne, zaopatrze- nie w wodę, oświata i wychowanie, ewakuacja ludności

*Pełny zakres problemów, jakimi zajmuje się Komisja ds. Ochrony Cywilnej NATO, jest zawarty w planach obrony cywilnej (ale nie zawierają one zagadnień, które obejmują CPMG i WPMG, a także RPMG (resortowe).

